

NOVE

ADVOKAADIBÜROO

Advokaadibüroo NOVE OÜ
Registrikood: 12984303
Estonia pst 9, Solaris keskus
10143 Tallinn
Tel: +372 610 8010
nove@nove.ee
www.nove.ee

Andrus Kattel
Arsi Pavelts, PhD
Kristjan Tamm
Veikko Puolakainen

Urmas Volens, dr.iur.
Marika Oksaar
Prof. Karin Sein, dr.iur.
Kaija Riismaa
Heili Püümann



Centar

EESTI RAKENDUSUURINGUTE
KESKUS CENTAR

KESKKONNAVALDKONNA KORRUPTSIOONIRISKE KAARDISTAV NING KORRUPTSIOONI JA PETTUSI VÄLTIVATE MEETMETE UURING

LÖPPARUANNE

© Eerik Heldna, Janno Järve, Epp Kallaste, Laura Kivi, Katrin Martson, Heili Püümann, Laura Raadik, Urmas Volens, autorite isiklikud õigused

© Keskkonnaministeerium, kõik varalised õigused

Intellektuaalne omand ja omandiõigus

Käesolev raport on loodud Keskkonnaministeeriumi jaoks. Raport on teos autoriõiguse seaduse mõistes. Raportiga seotud kõik varalised autoriõigused kuuluvad ilma ajaliste või geograafiliste piiranguteta Keskkonnaministeeriumile. Isiklikud õigused, sh õigus autorsusele ja autorinimele, kuuluvad töögrupile, mille liikmed on Eerik Heldna, Janno Järve, Epp Kallaste, Laura Kivi, Katrin Martson, Heili Püümann, Laura Raadik ja Urmas Volens. Raportile viitamisel tuleb täita autoriõiguse seadusest ja heast viitamise tavast tulenevaid nõudeid.

Raporti tsiteerimisel palume sellele viidata järgmiselt: E. Heldna, J. Järve jt. Keskkonnavaldkonna korrupsiooniriske kaardistav ning korrupsiooni ja pettusi vältivate meetmete uuring. Lõpparuanne. Tallinn, 2018

SISUKORD

Kasutatud lühendid	5
Sissejuhatus	6
1. Lähteülesanne	8
2. Kokkuvõte ja järelused	10
2.1. Metsandus	10
2.2. Jäätmed	11
2.3. Maavarad	12
2.4. Riigihanked	13
2.5. Personal	15
3. Analüüs	17
3.1. Metsandus	17
3.1.1. Metsainventeerimine	18
3.1.2. Metsamajandamiskava tellimine	22
3.1.3. Metsateatise esitamine	23
3.1.4. Toetuse taotlemine	28
3.1.5. Metsakaitseeksperdiisi läbiviimine	31
3.1.6. Metsakorraldustööde tegevusloa andmine ja metsakorraldaja tunnistuse saamine	33
3.1.7. Järelevamemenetlus	38
3.1.8. Kokkuvõte metsanduse korruptsiooni- ja pettuse riskidest	46
3.2. Jäätmed	47
3.2.1. Jäätmekava	49
3.2.2. Jäätme loa taotlemine	53
3.2.3. Jäätmekäitlejana registreerimine	59
3.2.4. Ohtlike jäätmete käitluslitsents	62
3.2.5. Luba jäätmete riikidevaheliseks veoks	66
3.2.6. Riigihange korraldatud jäätmevedaja leidmiseks	67
3.2.7. Järelevamemenetlus	71
3.2.8. Kokkuvõte jäätmehoolduse korruptsiooniriskidest	71
3.3. Maavarad	73
3.3.1. Üldiselt ja reguleerimise esemest	73
3.3.2. Geoloogiliste uuringute luba	74
3.3.3. Kaevandamisluba	89
3.3.4. Kaevise ja katendi võõrandamise luba	98
3.3.5. Maavarade kaevandusõiguse tasu deklaratsiooni esitamine ja maavara kaevandamise mahu aruande esitamine	103
3.3.6. Järelevamemenetlus	106
3.4. Riigihanked	108
3.4.1. Reguleerimise ese	108
3.4.2. Hankemenetluse liigi või hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale	108
3.4.3. Hankemenetluse liigi valik ning sobitamine konkreetsele pakkujale	108
3.4.4. Hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale	115
3.4.5. Toimingupiirangu rikkumine	118
3.4.6. Riigihangete pakkumiste sisu lekitamine valitud osalejatele	120
3.4.7. Keskkonnavaldkonnas esinevad korruptsioonisüüted	121
3.5. Personal	122
3.5.1. Reguleerimise ese	122
3.5.2. Taustakontroll	123
3.5.3. Huvide monitooring ja huvide konflikti kaardistamine	124
3.5.4. Järeelkontroll	125
3.5.5. Korruptsiooniennetuse koolitused ja õppematerjalid	126
3.6. Sisekontrolliliste meetmete praktiline rakendamine	127
3.6.1. Keskkonnamet	127
3.6.2. Keskkonnaministeerium	127
3.6.3. Maa-amet	127
3.6.4. Loodusmuuseum	128
3.6.5. Keskkonnaagentuur	128
3.6.6. Keskkonnainspeksioon	129
3.7. Keskkonnavaldkonna korruptsioonijuhtumi analüüs	130
3.7.1. Kristo Kärmase kriminaalasi	130
3.7.2. Madis Helmi kriminaalasi	131
4. Hinnangud korruptsiooni tunnetusele ja levikule keskkonna valdkonnas – küsitlustulemuste kokkuvõte	133
4.1. Sissejuhatus	133
4.2. Korruptiivsete tegevuste aktsepteerimine	133
4.3. Hinnangud korruptsiooni levikule	136

4.3.1.	Poliitiline korrupsioon.....	143
4.3.2.	Altkäemaks	143
4.3.3.	Korrupsioonist teatamine	143
4.4.	Kuidas korrupsiooni vähendada – ettepanekud küsitlusuuringust	147
4.4.1.	Keskkonnavaldkonnas tegutsejad	147
4.4.2.	Ametnike küsitlus.....	150
4.5.	Kokkuvõte.....	151
Lisa 1.	Küsitluse meetodika lühikirjeldus.....	153
Lisa 2.	Korrupsiooni leviku küsitlus	154
Allikad		157
	Kirjandus	157
	Õigusaktid.....	157
	Kohtupraktika.....	159
	Muud materjalid.....	160

KASUTATUD LÜHENDID

AKI – Andmekaitse Inspeksioon
AS – aktsiaselts
ATS – avaliku teenistuse seadus
CentAR – Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR
EAFRD – Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfond
EL – Euroopa Liit
ELÜPS – Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus
EMK – SA Erametsakeskus
FIE – füüsilisest isikust ettevõtja
HD – huvide deklaratsioon
HMS – haldusmenetluse seadus
ISHA – iseseisev hange
JPA 2010- 12.05.2010 dokument „Eesti julgeolekupoliitika alused“;
Jäätmete raamdirektiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ
JäätS – jäätmeseadus
KAPO – Kaitsepolitseiamet
KarS – karistusseadustik
KAUR – Keskkonnaagentuur
KeA – Keskkonnaamet
KeHJS – Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeJS – keskkonnajärelevalve seadus
KeM – Keskkonnaministeerium
KeTS – keskkonnatasude seadus
KeÜS – keskkonnaseaduse üldosa seadus
KKI – Keskkonnainspeksioon
KKP – Keskkriminaalpolitsei
KMH – keskkonnamõju hinnang
KOKS – kohaliku omavalituse korraldamise seadus
KorS – korrakaitse seadus
KOV – kohalik omavalitsus
KrMS – kriminaalmenetluse seadustik
KVS – korruptsioonivastane seadus
LKS – looduskaitse seadus
MaaPS – maapõuse seadus
MKS – maksukorralduse seadus
MS – metsaseadus
MsÜS – majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
MTA – Maksu- ja Tolliamet
NOVE – Advokaadibüroo NOVE
OKAS – Objekti Kontrollimise Andmekogu Süsteem
OKP kord – objekti kontrollimise andmekogu süsteemi kasutuskord
OKP – objekti kontrolli protokoll
OÜ – osühing
PPA – Politsei- ja Piirivalveamet
PS – Eesti Vabariigi põhiseadus
RHS – riigihangete seadus
RMK – Riigi Metsamajandamise Keskus
RTK – Riigi Tugiteenuste Keskus
RVS – riigivaraseadus
SAS – sihtasutuste seadus
TJA – Tehnilise Järelevalve Amet
TLS – töölepingu seadus
ÜGK – Keskkonnaministri 23.01.2017 määrus nr 4 “Üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa taotluse esitamise kord ning taotluse vorm ja täpsustatud nõuded taotluse kohta ning üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa vorm”

SISSEJUHATUS

Eestis on korrupsiooni julgeolekuohuna käsitatud juba mitme aasta eest vastuvõetud erinevates strateegilistes dokumentides (nt „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused“¹, „Eesti julgeolekupoliitika alused (2004)“² jne). See on seadusandliku ja täitevvõimu poliitilisel tasandil antud selge sõnum: tipptaseme korrupsioon on riiklik julgeolekuoht, mitte pelgalt ohtlik kuriteoliik, millel on samuti ulatuslikud sotsiaalsed mõjud, nagu näiteks narkokuriteod. Narkokuritegevus Eestis ei ohusta praeguses ulatuses riigi toimimist tervikuna, samas kui kõrgetasemelise poliitilise korrupsiooni kaudu on teoreetiliselt võimalik riigi toimimine halvata. Julgeolekut ohustava korrupsiooni määratluse, millest saab juhinduda üldises plaanis, leiab dokumendist „Korrupsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020“³. Selles dokumendis tõdetakse, et julgeolekut ohustav korrupsioon on korruptiivne tegu, mis ohustab välis-, sise- ja majandusjulgeolekut. Nendeks ohtudeks on muuhulgas suuremahuliste välisfinantseeringute ja riigihangete ning strateegiliste otsustega seotud korrupsioon infrastruktuuri-, energeetika-, transpordi-, IKT (info ja kommunikatsiooni tehnoloogia), kaitsetööstuse ja meditsiini sektoris. Eristatakse peamiselt kahte korrupsiooni kategooriat:

(i) *Grand corruption* on tavaliselt kõrgetasemeline korrupsioon, millel on oluline mõju või oht poliitilisele, õiguslikule ja majanduslikule stabiilsusele. Sellisest nähtusest tekkinud julgeolekuoht riigile sõnastatakse aga igal konkreetsel juhul eraldi objektiivsete faktide pinnalt;

(ii) *Petty corruption* on üksik korrupsioonijuhtum, millel puudub oluline mõju või oht ühiskonnale ja riigi toimimisele.⁴

Lisaks objektiivsele julgeolekuohu hindamisele on seadusandja lähtunud ka põhimõttest, et mida kõrgemal otsustustasandil tekib korrupsioonioht, seda suurem on oht riigi julgeolekule. See kehtib kahtlemata ka strateegiliste otsuste vastuvõtmisel Keskkonnaministeeriumi (edaspidi **KeM**) haldusalas. Seetõttu on Vabariigi Valitsus loetlenud uurimisalluvuse määruses⁵ need kõrgemad ametiisikud, kelle korruptiivse tegevuse tõkestamine on antud julgeolekuasutuse pädevusse. Seega lähtub Eesti õiguspoliitika ka subjektipõhisest ohuhinnangust. Objektiivselt sisustatavateks riigi julgeolekut ohustava korrupsiooni vormideks saab pidada⁶:

- korrupsioon, mis ohustab riigi majandusjulgeolekut;
- korrupsioon, mille tulemusel majanduslikud meetmed ja otsused on mittesõbralike riikide poliitilise motivatsiooniga;
- korrupsioon, mis loob ohu strateegilise tähtsusega objektide juhtimiseks ja toimimiseks mittesõbralike riikide poolt;
- korrupsioon, mis loob ohu strateegiliste ressursside väärkasutuseks.

Eelkõige viimane - korrupsioon, mis loob ohu strateegiliste ressursside väärkasutuseks - seostub peamiselt KeM haldusala puhul Eesti strateegilisi loodusressursse - mets, põlevkivi jne - kasutamist puudutavate regulatsioonide väljatöötamist ja rakendamist.

Korrupsioon kui riigi julgeolekut enim ohustav kuritegevus on eraldi välja toodud ka Riigikogu poolt 12.05.2010 heaks kiidetud dokumendis „Eesti julgeolekupoliitika alused“ (edaspidi **JPA 2010**). JPA 2010 kohaselt vähendab korrupsioon poliitilist, sotsiaalset ja majanduslikku stabiilsust, õhnestab usaldust riigi ja demokraatlike väärtuste vastu ning võib ohustada riigi julgeolekut. Korrupsioon soodustab eelkõige ebavõrdsust ühiskonnas ja rikub ausa konkurentsi põhimõtteid. Korrupsiooniga majandussektoris võib kaasneda töö- ja teenusekvaliteedi langus ning kaupade ja teenuste hindade kasv (makstud pististe, alkaemaksude ja riisutud vara arvelt). See omakorda vähendab investeeringuid

¹ „Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused“ 684 OE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0f2ff423-1e2d-3496-bb52-8923a2474d44/> Eesti%20Vabariigi%20julgeolekupoliitika%20alused /. (16.04.2018).

² Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). RT I 2004, 49, 344.

³ Korrupsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. Arvutivõrgus: http://www.korrupsioon.ee/sites/www.korrupsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korrupsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf (16.04.2018).

⁴ I. Saaremäel. Riigi osalusega äriühingute juhtide korrupsioon Eestis kui oht riigi julgeolekule. Magistritöö, Tartu Ülikool. 2014, lk-d 22-23. Arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42692/saaremael_ma_2014.pdf (16.04.2018).

⁵ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 07.02.2017, 6.

⁶ I. Saaremäel. Riigi osalusega äriühingute juhtide korrupsioon Eestis kui oht riigi julgeolekule. Magistritöö, Tartu Ülikool. 2014, lk 25. Arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/42692/saaremael_ma_2014.pdf (16.04.2018).

riiki ja ohustab jätkusuutlikku loomulikku arengut. Tekkiv varimajandus pidurdab innovatsiooni ning soodustab muu hulgas eelarvedefitsiidi teket. Kahaneb riigi rahvusvaheline usaldusväärus. Korruptsioon tekitab riigisiseseid kriise ja usaldamatust riigivõimu vastu, mille tulemusena kasvab muu hulgas kuritegevus ja väheneb turvalisus. Korruptsiooni kontrollimatu levik nõrgendab riigi sisemist ja välist kaitsevõimet, samuti võimendab äärmuslike (vägivalda ohutavate) ideede või liikumiste tekkimist ja levikut. Tuleb arvestada, et korrumppeerunud ametnikud on välisriikide luureorganite otseses huviorbiidis, millest võib lähtuda otsene reaalne oht riiklikule iseseisvusele. Kokkuvõttes võivad ohtu sattuda demokraatia ja inimõiguste tagamine, sh riigikorraldus.

Riigi julgeoleku tagamisel on korruptsioonivastane tegevus seotud õigusriigi kaitsmisega. Kuna õigusriigi printsiip rajaneb arusaamal, et riigivõim tegutseb üksnes õiguse alusel, siis korrumppeerunud ametnik, tegutsedes õigusvastaselt, ohustab ka õigusriigi printsiibi toimimist. Tipptasemel korruptsioon mõjutab riigi toimimist tervikuna ning sarnaneb riigireetmisega, sest kodanik ei tea, kas tema ees on ausalt oma kohustusi täitev ametnik või ametnik, kes näiliselt küll tagab avalikke huve, kuid tegelikkuses lähtub vastaspoole eesmärkidest. Lahtiseletatult on korruptant ebalojaalne institutsioonile (riigile), kes on talle usaldanud võimu teostamise, makstes talle selle eest palka.⁷

Tippporruptsiooni avastamine on aja- ja ressursimahukas tegevus. Strateegilisel tasemel korruptsioonivastases võitluses on keerulisemate juhtumite avastamise ning ohtude ärahoidmise eeltingimuseks süsteemne ja pikaajaline teabehange asjaomases valdkonnas ning vajadusel õigeaegne sekkumine, mis erineb oluliselt üksiku kuriteo avastamise taktikast.

Eesti lähenemine on olnud edukas – 2015. aastal EL poolt rahastatud Eesti korruptsioonivastase võitluse uuringus jõutakse järeldusele, et kummalisel kombel on Eesti vaatamata kõlavate korruptsioonivastase võitluse poliitikate puudumisele jõudnud endistest sotsialistlikest EL liikmesriikidest parimale kohale korruptsioonivastases edetabelis.⁸

Seega on korruptsioonivastane võitlus mitmetes riikides liigitatud julgeolekuvaldkonda kuuluvaks küsimuseks. Keskkonnavaldkonnas tuleb rõhutada Euroopa Liidu struktuurfondidest rahastatud mahukate investeeringute osa, kuna nende vahendite korruptiivne kasutamine võib oluliselt mõjutada riigi rahvusvahelist usaldusväärust, mille kadumine mõjub omakorda negatiivselt majandusjulgeolekule.

Eelnevast tulenevalt on KeM poolt keskkonna valdkonnas korruptsiooni esinemise ja võimalikkuse uuringu algatamine tervitatav ka laiemas kontekstis kui üksnes KeM-i valitsemisala hea halduse tavade kohase juhtimise tagamiseks.

Järgnevalt kirjeldame lähemalt uuringu lähteülesannet ja meetodikat. Seejärel esitame kokkuvõtte uuringu peamistest tulemustest ning anname ülevaate järeldustest, millele järgneb analüüs valdkondade kaupa.

Analüüsi koostasid Advokaadibüroo NOVE (edaspidi **NOVE**) ja Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR (edaspidi **CentAR**). NOVE poolt koostasid analüüsi nõunik Erik Heldna (alates 16.04.2018 Eesti Idapartnerluse Keskuse ekspert), advokaat Heili Püümann ja vandeadvokaat Urmas Volens, analüüsi koostamisse andsid oma väärtusliku panuse ka NOVE juriidilised assistendid Katrin Martson ja Laura Raadik. CentAR-ist juhtisid analüüsi koostamist Epp Kallaste, Janno Järve ja Laura Kivi.

Analüüsi koostajad soovivad tänada kõiki analüüsi käigus intervjueritud ametnikke ning huvigruppide ja ettevõtete esindajaid. Täname ka KeM-i siseauditi osakonna töötajaid, eelkõige Heli Jalakat ja Helena Ambrozevits'i, ilma kelle analüüsi koostajatele osutatud tähelepanu, püsivalt tuntava toetuse ja tugeva isikliku panuseta ei oleks analüüsi valmimine olnud senisel kujul võimalik.

Analüüsis on viidatud õigusaktidele 13.04.2018 seisuga. Hilisemaid muudatusi või nende kavasisid ei olnud kahjuks võimalik arvesse võtta.

⁷ Jüri Saar. korruptsioon ja riiklik julgeolek, Postimees, 30.11.2009. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/194693/jueri-saar-korruptsioon-ja-riiklik-julgeolek> (16.04.2018).

⁸ Valts Kalniņš, Process-tracing study report on Estonia, 2015, lk 24. Arvutivõrgus: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/d3.3.3-estonia_process-tracing-report-kalnins1.pdf (16.04.2018).

1. LÄHTEÜLESANNE

Käesolev analüüs on koostatud KeM-i, NOVE ning CentAR-i vahel 29.09.2017 sõlmitud lepingu alusel.

Lähteülesande kohaselt on analüüsi tellimise eesmärgiks kaardistada keskkonnavaldkonnas esinevad korruptsiooniriskid ning pakkuda välja efektiivsed meetmed korruptsiooni ja pettuste vältimiseks.

Analüüsi tulemusena peavad olema kaardistatud keskkonnavaldkonnas olevad korruptsiooniriskid ning nende maandamiseks välja pakutud meetmed. Sisuliselt oli analüüsi koostajate ülesandeks koostöös KeM-iga välja töötada keskkonnavaldkonna korruptsiooniga seonduva korruptsiooni ning pettuste vältimise lahenduse kontseptsioon, mis on tulevikus aluseks vastavate töökorralduse muudatuste väljatöötamiskavatsuste ning vajadusel ka seaduste ja muude õigusaktide eelnõude ja nende seletuskirjade koostamisele. Analüüs peab anda ka ülevaate korruptsiooni olukorrast keskkonna valdkonnas ja selle põhjustest, hinnates olemasoleva regulatsiooni efektiivsust, tuvastades selle lüngad kui ka pakkudes välja kontseptuaalsed lahendused sellise detailsusega, et analüüsi pinnalt oleks võimalik koostada ettepanekud mh sisekontrollisüsteemi tõhustamisele keskkonnavaldkonnas.

KeM-i poolt analüüsi teostajatele esitatud lähteülesande kohaselt otsiti uuringu käigus vastuseid järgmistele küsimustele:

- Kuidas korruptsioon keskkonnavaldkonnas avaldub ja millised on selle sagedasemad esinemisvormid:

a) millistes keskkonnavaldkondades ja milliste otsuste ning tegevuste puhul on pettuse- ja korruptsiooniriskid suurimad;

b) millised korruptsioonivormid on keskkonnavaldkonnas suurimaks probleemiks;

- Milliste osapoolte vahelises suhtluses on korruptsiooni riskid kõrged ning millised on juhtimistasandite ja keskkonnavaldkonna erinevate osapoolte rollid riskide tekkimisel, kuivõrd osapooled tajuvad ise keskkonnavaldkonna korruptsiooniriske ning tegevuste seotust erinevate korruptsioonivormidega;

- Millised meetmeid ja tegevusi kavandada keskkonnavaldkonna korruptsiooniriskide maandamiseks ja korruptsiooni ennetamiseks.

Uuringuga tuli hõlmata keskkonnavaldkonna korruptsiooniriske avalikus sektoris avalike vahendite kasutamisel ja KeM-i haldusala asutuste ning era- ja kolmanda sektori vahelistes suhetes.

Uuringu meetodika osas oli lähteülesandega ette antud, et uuring peab hõlmama vähemalt:

a. dokumendianalüüsi (sh keskkonnavaldkonna strateegiad, õigusaktid, rahvusvahelised ja Eesti uuringud, hindamised) ja meediakajastuste analüüsi;

b. varasemate korruptsioonijuhtumite analüüsi keskkonnavaldkonnas Eestis;

c. küsitlusi;

d. süva- ja fookusgruupiintervjuusid;

e. kaasatud partnerite loetelu koos selgitusega.

Kokkuvõtvalt oli analüüsi teostaja ülesanne järgmine:

- Uuringu lõpliku meetodika ja valimi moodustamise aluste väljatöötamine (vajadusel konsulteeritakse ekspertidega) lähtudes uuringu eesmärkidest ja ülesannetest. Küsimustikud ja intervjuukavad kooskõlastati KeM-iga.

- Dokumendianalüüsi läbiviimine, mille eesmärgiks oli saada olemasoleva info põhjal ülevaate keskkonnavaldkonna pettuse ja korruptsiooni riskidest. Muuhulgas tuli analüüsida, millised on rakendatud üldised kontrollimeetmed, mis aitavad kaasa korruptsiooniennetusele ning kas on kehtestatud teisi spetsiifilisi meetmeid. Samuti tuli hinnata seda, kas rakendatud tegevusi võib hinnata piisavaks ning tulemuslikeks ja kaardistatakse probleemkohad. Dokumendianalüüs on sisendiks kvantitatiivuuringu, kvalitatiivuuringu ning protsessianalüüsi teostamisel.

- Kvantitatiivuuringu läbiviimine, mille raames tuli koguda informatsiooni kogemuse kohta keskkonnavaldkonna korrupsiooniga. Kuna korrupsioon on olemuselt peitkuritegu ning seotud eelkõige väärtushinnangutega, siis hinnatakse seda üldjuhul inimeste taju või isiklike kokkupuudete kaudu. Valimiks on erineva tegevusalaga ning asukohaga uuringu sihtrühmad, arvestades sealjuures, tulemusi peab olema võimalik laiendada proportsionaalselt kõigile keskkonna tulemusvaldkondadele. Tegevuse käigus koostatakse küsitlusankeet ja viiakse läbi küsitlus.

- Dokumendianalüüsi ning kvantitatiivanalüüsi põhjal tuli valida välja fookusteemad, millele keskendutakse süvitsi edasises protsessianalüüsis.

- Uuringu lähteülesande kohaselt tuli analüüsi koostajatel esitada KeM-ile vahearuanne. VahearuanDES esitasid analüüsi koostajad ka oma ettepanekud probleemsematest valdkondadest ja teemadest, millega tegeletakse edasi süvitsi. Lõplik valik probleemsematest valdkondadest ja teemadest tehti analüüsi koostajate ja KeM-i koostöös pärast vahearuanDE tulemustega tutvumist.

- Kvalitatiivuuringu läbiviimine, mille käigus tuli läbi viia süvaintervjuid Eesti keskkonnavaldkonna töötajatega, ekspertintervjuud eesti ja/või rahvusvaheliste ekspertidega, fookusgrupi-intervjuud. Kvalitatiivanalüüsi valimisse kaasati vastavalt lähteülesandele kvantitatiivanalüüsi käigus valimisse hõlmatud asutuste töötajad ning eksperdid, vajadusel seda ringi laiendades. Intervjueeritavate ringi määratlemisel tugineti dokumendi- ja kvantitatiivuuringu tulemustele, kaasates eelkõige neid spetsialiste, kelle valdkonnas on pettuste risk suurem.

Analüüsi teostamiseks viidi läbi ka erinevate sihtgruppide ankeetküsitlused ning KeM-i haldusalas tegutsevate asutuste töötajate intervjuud. Samuti analüüsiti vastavalt uuringu lähteülesandele ka keskkonnavaldkonna korrupsioonikuritegude kohtupraktikat.

Analüüsi koostajad on oma töö ehitanud üles järgmiselt. Esimeses peatükis selgitatakse, millisest lähteülesandest on analüüsi koostajad töö koostamisel lähtunud. Töö teises peatükis antakse analüüsi lihtsa hoomamise huvides ülevaate järeldustest ja soovistest, milleni on analüüsi koostajad analüüsi koostamise käigus jõudnud. Töö kolmas peatükk kujutab andest analüüsi. Analüüsi käigus analüüsiti põhjalikult olemasolevat regulatsiooni, kuid sellele lisaks oleme arvestanud analüüsi koostamisel ka uuringu käigus läbiviidud küsitluste ja intervjuudega. On oluline märkida, et kooskõlas lähteülesandega ja KeM-iga kooskõlastatult ei sialda analüüs kõiki võimalikke uurimisvaldkondi, vaid tulenevalt ressursi ja uuringu mahu piiridest on analüüsi koostajad keskendunud kolmele valdkonnale: (i) metsandus, (ii) jäätmehooldus, ja (iii) maapõu. Erialdiseisvalt kolmest valdkonnast on analüüsi koostajad analüüsinud korrupsioonivalguses väga keskseid alateemasid nagu riigihangete läbiviimise kord ja personaliga seotud küsimused.

Analüüsi käigus läbiviidud intervjuude ja küsimustele tehniline pool sisaldub analüüsi Lisas 1 ning tulemused ja järeldused, mis omavad analüüsi osas tähsust, on põimitud analüüsi konkreetse alateema all.

Analüüsi lugemisel tuleb arvestada, et analüüsi koostajad on analüüsi koostanud tuginedes aktuaalsete regulatsioonide ja dokumentide analüüsile ning lähtudes oma parimatestle ekspertteadmistest. Siiski ei saa täielikult välistada, et kohtuvaidluse korral võivad kohtud asuda analüüsitud õigusküsimuste osas analüüsi koostajatest erinevale seisukohale või ka seda, et korrupsiooni ohtlikke kohti on ka väljaspool analüüsis käsitletud valdkondi.

2. KOKKUVÕTE JA JÄRELDUSED

2.1. Metsandus

- Metsanduse valdkonnas on kõige suurema pettuse ohuga menetluse liigiks metsa inventeerimisandmete esitamine Keskkonnaagentuurile (edaspidi **KAUR**) kinnitamiseks. Mitmetele turuosalisele on „*avalik saladus*“, et konkreetsetelt metsakorraldusettevõtelt on võimalik tellida tellijale soodsaid või tellija huve eelistavaid metsa inventeerimisandmeid. Pettuse oht esineb eelkõige olukorras, kus metsakorraldusettevõtte koostab ja esitab KAUR'ile teadlikult moonutatud metsainventeerimisandmeid, mis võimaldavad metsainventeerimisandmete tellijal asuda metsa majandama varem, suuremas ulatuses või teisiti, kui korrektsete inventeerimisandmete esitamisel. Antud järelduse osas tuleb võtta arvesse, et mõõtmisandmetel võib paratamatult esineda ebatäpsusi ning iga kõrvalekallet ei saa käsitleda manipulatsioonina. Pettuserisk esineb aga olukorras, kus ebatäpsete andmete esitamine on teadlik ning andmeid on moonutatud selliselt, et see võimaldab majandada metsa teisiti, kui oleks saanud teha korrektsete andmete esitamise korral. Riski suurendab asjaolu, et metsainventeerimisandmete tellimine kujutab endast eraõiguslikku „*tellija ja teenuse osutaja*“ suhet, kuhu on oma olemuselt juba põhimõtteliselt kirjutatud sisse huvide konflikt – teenuse osutaja huviks on osutada oma kliendile parimat teenust, mitte aga tagada objektiivseid tulemusi. Riskimaandamise seisukohast on võimalikud kaks lahendust: (i) riik loobub inventeerimisandmete nõudest või (ii) riik suurendab metsainventeerimisandmete kontrollimist.
- Metsateatiste menetluse puhul esineb korruptsioonirisk selliste metsateatiste menetlemisel, millega soovitakse raiet teostada piirangu vööndis või kaitsealal ning esineb olukord, kus metsateatise väljastamine tuleb kooskõlastada kaitseala valitsejaga (looduskaitse spetsialistiga). Erinevalt metsateatist menetlevast ametnikust, kes on rangelt seotud metsaregistris olevate andmetega, on kaitseala valitsejal ulatuslik kaalutusruum otsustamiseks, kas nõusolek konkreetseks tegevuseks anda või mitte. Looduskaitseseaduse⁹ (edaspidi **LKS**) § 14 lg 2 annab kaitseala valitsejale õiguse ja kohustuse kaaluda, kas mh katastriüksuse kõlvikute piiride või kõlvikute sihtotstarbe muutmine võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit. Siinkohal on oluline toonitada, et ametnik ei saa minna vastuollu kaitsekorraga, vaid probleem võib seisneda n-ö piiripealsetes juhtumites, kui konkreetse üksikametniku kaalutusotsusest sõltub millises mahus metsatöid pidada kaitsekorra eesmärke kahjustavateks ning millisel määral on need tööd looduskaitse seisukohast talutavad. Juhul, kui kaitseala valitseja nõusolekut ei anna, ei saa metsateatist väljastada.
- Hinnates pettuse- ja korruptsiooniriski SA Erametsakeskus (edaspidi **EMK**) toetuste menetlemisel ja hindamisel, tuleb asuda pigem seisukohale, et tulenevalt sellest, et ühe taotluse tagajärjel välja makstava toetuse summa on pigem väike, toetuste taotlemine on bürokraatlik protsess ning väljamakstud toetuse kasutamist kontrollitakse (siseriiklike toetuste puhul 5-10% juhtudest ning Euroopa Liidu poolt rahastatavate toetuste puhul kuni 100%), siis võib väita, et antud valdkonnas on nii korruptsiooni kui ka pettuse oht minimaalne. Lisaks tuleb märkida, et isegi juhul, kui EMK toetustega kaasneks korruptsioonijuhtum, oleks negatiivne tagajärg majanduslikult väheoluline.
- Hinnates metsakaitseekspektiisi läbiviimist korruptsiooni- ja pettuse kontekstis tuleb märkida, et menetlus on oma olemuselt korruptsioonialdis. Ühelt poolt võib metsakaitse ekspertiisi tulemus anda väga mahuka õiguse metsamajandamise tööde tegemiseks (isegi lageraie tegemiseks) (st esineb korruptsiooniks vajalik motivatsioon ja võimalik kasu), ning seda koostab, hindab ja teostab üks ametnik (st kas metsahoiu spetsialist või metsanduse spetsialist). Eelneva valguses on oluline, et erinevalt Keskkonnainspeksiooni (edaspidi **KKI**) töökorraldusest ei teostata Keskkonnaametis (edaspidi **KeA**) selliseid kontrollkäike mitme ametniku osavõtul. Lisaks ei järgita metsakaitseekspektiiside puhul nelja-silma reeglit. Isegi siis, kui metsakaitse ekspertiisid nelja-silma reegli läbiks, ei oleks ei ekspertiisi hilisemal ülevaatamisel (ametniku poolt kontoris) ega ka järelkontrolli käigus võimalik tuvastada, kas konkreetne kahjustus metsas esines - kui eraldisel on tehtud lageraie, siis ei ole enamikul kordadel võimalik hilisemalt tuvastada, kas vaidlusalune

⁹ Looduskaitseseadus. RT I, 26.01.2018, 10.

metsakahjustus esines või mitte. Siiski, tuginedes küsitluste andmetele ilmnes, et turuosalised ei tunneta, et metsakaitseekspektiivide läbiviimine oleks väga korrupsiooniohtlik. Eelnev võib omakorda tuleneda asjaolust, et metsakaitseekspektiivide ning nendega seonduvaid menetlusi ei tehta väga tihti.

- Hinnates KKI poolt läbiviidavat järelevalvemenetlust (haldusmenetlust) korrupsiooni või pettuste vaatepunktist, tuleb asuda seisukohale, et KKI poolt läbiviidav järelevalvemenetlus (haldusmenetlus) on pigem väikese korrupsiooniriskiga menetluslik. Selline järeldus tuleneb eelkõige sellest, et (i) sisuliselt kontrollib ja analüüsib ühte objekti kontrolli protokoll (edaspidi **OKP**) enne selle välja saatmist kolm isikut (vastutav inspektor, kaaskontrollija ja büroojuht), (ii) OKP' de sisu, menetluse jms nõuded on OKP korruga pigem täpselt ettenähtud (st midagi lihtsalt märkimata jätta on keeruline) ja (iii) OKP' de üle toimub ka sisuline pisteline kontroll sisuosakonna poolt. Korrupsiooni ja pettuse riski on vähendatud seeläbi, et inspektorid peavad järelevalvemenetlust viima läbi kahe ametniku osavõtul. Oleme seisukohal, et kõnealuse menetluse puhul oleks veel võimalik kaaluda olemasolevate kontrollimeetmete tõhusamaks muutmist. Näiteks oleks võimalik sisuosakonna poolt teostatava kontrolli süstematiseerimine selliselt, et pisteline kontroll hakkaks põhinema (isiku- või objektipõhisel) riskimaatriksil.

2.2. Jäätmed

- Kuigi jäätmekava on kohaliku tasandi jäätmemajanduse korraldamisel pigem arengukava ja suunav dokument, mille eesmärgiks on määrata ära poliitika, mille järgi kohalik omavalitsus oma jäätmekäitlust ja menetlust kujundab, selgus intervjuude käigus, et teoreetiliselt on võimalik jäätmekavas näha ette poliitilisi suuniseid, mis võivad kahjustada edasist konkurentsi. Praktikas võib see risk realiseeruda riigihanke alusdokumentide koostamisel. Risk ei olnud intervjueritavate KeA spetsialistide arvates aktuaalne. Turuosalised on küsitluse käigus leidnud, et jäätmemajanduse valdkonnas on kõige korrupsioonialtimate korraldatud jäätmeveo riigihanke protsess, esimeste hulgas on ka jäätmekava koostamise protsess. Üheks võimalikuks korrupsiooni ennetavaks meetmeks, mis võiks olla abiks nii keskkonnanägemise paremale saavutamisele kui ka ausamale haldusmenetlusele, on KeA poolt jäätmekava koostamisel antava hinnangu siduvus, st kohalik omavalitsus ei tohiks jäätmekava koostamisel jätta arvestamata KeA poolt tehtud märkuseid.
- Jäätmeloa väljastamise menetluse osas saab teha kaks järeldust. Esmalt, jäätmeloa väljastamise või mitteväljastamise otsustuse teeb üks ametnik, kelle tööd kontrollib sisuliselt üks büroojuht. See tähendab, et jäätmeloa korrektse väljastamise kontroll taandub küsimusele, kui sisuliselt jäätmebüroo juhataja väljastatavaid dokumente kontrollib ja dokumendi väljastamisel tehtavaid kaalutlusi hindab. Esmalt, praktikas on ühel büroojuhul ühe registreeringu/loa projekti ülevaatamiseks aega 50 min – 2 tundi, mis ei pruugi olla piisav aeg keerukate projektide läbivaatamiseks. Teiseks on konkreetsetel ametnikul, kes jäätmeluba menetleb, ulatuslik kaalutlusruum otsustamiseks, kas jäätmeluba väljastada või mitte. Tegelikte faktilistega oludega tutvub üksnes üks kohapeal tegutsev ametnik. Suur otsustusruum tähendab omakorda seda, et menetlus on ka vastuvõtlik korrupsioonile. Vastukaaluks vähendab korrupsiooni võimalikkust ja vähendab ebaausate otsustuste võimalikkust asjaolu, et tegemist on avaliku menetlusega, st nii jäätmeloa projekt kui ka jäätmeloa väljastamise asjaolu tehakse avalikuks, selle kohta võimaldatakse esitada kolmandatel isikutel seisukohti ja vastuväited jne. Siiski ei vähenda menetluse avalikkus otsustaja väga suurt diskretsiooniruumi ja võimalust mitte arvestada esitatud vastuväidetega.
- Jäätmekäitlejale registreerimistunnistuse väljastamisel on sisemisest töökorraldusest tulenevalt samaväärsed korrupsiooniohud kui jäätmeloa väljastamisel (st sisemine töökorraldus jäätmekäitlejana registreerimisel ja jäätmeloa väljastamisel on sisuliselt identne). Erinevusena tuleb välja tuua, et jäätmekäitlejana registreerimise menetlus on oma olemuselt suletud (menetlusse ei ole kaasatud nii suurel määral isikuid kui jäätmeloa menetlusse), kuid eelnev on põhjendatud sellega, et registreerimistunnistuse andmine toob keskkonnale ja ümbruskonnale kaasa väiksema mõju, kui jäätmeluba nõudvad tegevused. Seega võib öelda, et kuivõrd jäätmekäitleja registreeringu tegemisel on avalikkus kaasatud vähemal määral, on sama töökorralduse juures jäätmekäitlejana registreerimisel mõnevõrra suurem korrupsioonioht.
- Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamise menetluses on korrupsioonioht minimaalne. See järeldus põhineb mitmel asjaolul. Esmalt, menetlus viiakse läbi mitmetasandiliselt, st menetlust viib

läbi jäätme peaspetsialist ning koostatud dokumendid viseerib kontrollib keskkonnaosakonna juhataja (st mitme silma reegel). Lisaks on oluline märkida, et menetluse läbiviimine on viidud n-ö struktuuriüksuselt kõrgemale tasemele (peaspetsialisti tasandile), mis ka juba omakorda korruptsiooniohtu vähendab. Teiseks, menetlusse on kaasatud väga mitmeid osapooli (teatud juhul nt õigusosakond, peaspetsialist, jäätmekomisjon), mis vähendab omakorda korruptsiooni esinemise tõenäosust. Kolmandaks, tegemist on põhimõtteliselt avaliku menetlusega. Kõige nõrgemaks kohaks antud menetluses on see, et kohapeal tegelike asjaoludega tutvub jäätmete peaspetsialisti korraldusel üks konkreetnes regioonis tegutsev jäätmespetsialist. Olukorras, kus konkreetne ametnik tuvastab kohapeal tegelikud asjaolud valesti (kas tahtlikult või kogenematusesest), esineb oht, et eelnevat viga hilisemas menetluses ei tuvastata. Seega tuleks kaaluda selliste kohapealsete kontrollide teostamist näiteks sarnaselt KKI'le kahe ametniku osalusel kas kõigil või riskimaatriksi alusel määratud riskantsematel juhtudel. Juhul, kui selline kord peaks teatud juhtudel ka praktikas esinema, siis oleks eesmärgipärane selle teostamise kord ja loogika läbi analüüsida ja ka õigusnormidega kehtestada.

- Riikidevahelise jäätmeveo puhul saab korruptsiooniriske hinnata pigem madalateks. Loamenetlus läbib nelja-silma reeglist lähtuva kontrolli, loa väljastus on viidud kõrgele - peadirektori asetäitja - tasemele ning vajadusest lähtuvalt on sisulisse arutelluse kaasatud ka teised ametnikud, näiteks jäätmebüroo juht. Oluline märkida, et riikidevahelise veoloa saamiseks peab taotleja saama kirjalikud nõusolekud nii sihtkoha riigi, lähtekohariigi kui ka transiitriikide pädevatel asutustelt.
- Analüüsi koostamisel turuosaliste hulgas läbiviidud küsitluse tulemustest nähtub, et 4,81%-10,57% küsitlusele vastanud isikutest on seisukohal, et korraldatud jäätmeveo hankemenetluse korraldamisel on korruptsioon levinud või väga levinud. Tegemist on jäätmevaldkonna kõige kõrgema hinnanguga. See tähendab, et ca 5-10 inimest 100, kes on jäätmehooldusega kokku puutunud, on seisukohal, et antud menetluse puhul on korruptsioon levinud või väga levinud. Dokumendianalüüsi pinnalt tuleb tõdeda, et jäätmevedaja leidmiseks korraldatava hankemenetlusega seonduvad riskid on sisuliselt samaväärsed kui muude hangete puhul. Erisusena teiste keskkonnavaldkonnas korraldavatest hangetest tuleb märkida, et korraldatud jäätmevedaja leidmiseks läbiviidav hange korraldatakse kohaliku omavalitsuse üksuse poolt, millest lähtuvalt toimub ka kõnealuste riigihanke alusdokumentide koostamine vastavalt sellele, kuidas on iga kohalik omavalitsus oma enesekorraldamisõiguse piires oma töö korraldanud (st mis ametnikud, millises järjekorras riigihanke alusdokumente koostavad ja neid viseerivad). Sellest saab teha kaks järeldust. Esmalt, korruptsioonirisk suunatud riigihanke alusdokumentide koostamiseks esineb. Teiseks, kuivõrd tegemist on küsimusega, mida kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt ei ole võimalik oluliselt põhjalikumalt keskselt reguleerida, ei ole seda riski võimalik regulatiivsete meetmetega ka täiendavalt maandada. Üheks võimaluseks on muuta KeA poolt antav kooskõlastus ning kooskõlastuses märgitud lisatingimused kohalikule omavalitsusele siduvaks. Lisaks võiks olla abiks aktiivne KeA roll olukorras, kus KeA tuvastab esitatud hanketingimustes suunatud tingimusi.
- Kuivõrd jäätmekäitlusega seonduv järelevalvemenetlus toimub samade põhimõtete alusel kui metsandusalaste õigusnormide rikkumisel või rikkumise tuvastamiseks läbiviidav järelevalvemenetlus, ei ole vajadust korrata metsanduse peatüki all tehtud kokkuvõtlike järeldusi järelevalvemenetluse kohta.

2.3. Maavarad

- Üldgeoloogilise uurimistöo ja geoloogilise uuringu loa taotluse menetluse puhul eksisteerib korruptsiooni- ja pettuseoht, kuivõrd ametnik tavaolukorras taotluses esitatud teavet kohapeal kontrollimas ei käi ning ebatõeste andmete esitamise tuvastamine sõltub väga palju sellest, kui põhjalikult luba menetlev ametnik esitatud andmeid kontrollib.
- Üldgeoloogilise uurimistöo ja geoloogilise uuringu puhul on võimalik saavutada õigusvastase loa alusel tegutsemise jätkamine, kui KeA ametnik otsustab loa muutmise menetlust mitte algatada ning leiab, et luba ei ole vaja ka kehtetuks tunnistada. Kui õigusvastane luba annab loa omanikule ja tööde teostajale laiemad õigused kui õiguspärane luba, on loa omajal huvi õigusvastase loa säilitamise vastu muutmata kujul, mistõttu võib sellega kaasneda ahvatlusi korruptsiooniks.

- Viidatud korruptsiooniriskid on pigem teoreetilised, kuna üldgeoloogilise uurimistöo ja geoloogilise uuringu lube ei väljasta maapõuespetsialist ainuisikuliselt, vaid lubadel on ka maapõuebüroo juhataja allkiri, st rakendatakse nelja-silma kontrolli ning loa andmine toimub maavarade otsinguks antava loa puhul avatud menetluses, st enne loa andmise otsustamist on kohustus küsida erinevatelt institutsioonidelt nende arvamust või nõusolekut. Reaalne korruptsioonirisk võib aga kaasneda olukorras, kus loa taotleja soovib menetlust kiirendada. Keskmise loa menetlemise aeg on pikk (üks aasta), kuid menetlusi on läbi viidud ka kolme kuuga, seega on võimalik ajaraami vajaduse korral muuta. Sellise riski ning mõjutamise katsete olemasolu toodi välja ka ekspertintervjuude käigus.
- Üldgeoloogilise uurimistöo ja geoloogilise uurimistöo loa taotluse käigus võib tekkida vajadus keskkonnamõtjude hindamise (KMH) läbiviimiseks. Kuna KMH aruande tellib uurimistöo läbiviimisest huvitatud isik eraõigusliku teenuseosutaja käest, on vähemalt näiliselt risk, et KMH aruanne kujutab uurimistöoga kaasnevaid keskkonnamõtjusi tegelikust olukorrast soodsama. Selle riski maandamiseks on võimalik kaaluda KMH tellimise korra muutmist sellisel, et KMH aruande koostaja valib haldusorgan ning uurimistöo tegemisest huvitatud isik hüvitab KMH teostamise kulud riigile. See tagaks, et KMH tulemustest huvitatud isik ja KMH teostaja ei astu omavahel rahalistesse tellija-töövõtja suhetesse ning esineb väiksem (näilik) võimalus KMH teostajat mõjutada.
- Kaevis/katendi võõrandamise osas tuleb märkida, et korruptsiooni esinemise tõenäosus on pigem väike. Selline järeldus tuleneb sellest, et esmalt (i) kaevis ja katendi võõrandamiseks loa andmine allub nelja-silma reeglile, otsuse eelnõu paneb esmalt kokku maapõue spetsialist ning seejärel maapõue büroo juhataja ning teiseks (ii) kaevis ja katendi võõrandamine kujutab endast põhimõtteliselt väikesemahulist tegevust, millest tulenevalt ei kaasne kaevis ja katendi võõrandamisega nii suur rahalist kasu, et see peaks motiveerima altkäemaksu või muud ebaseaduslikku soodustust pakkuma ning seda vastu võtma.
- Oluliselt suurem on oht, et ametnik satub kaevis/katendi võõrandamise loa menetluses pettuse ohvriks. Praktikast on korduvalt püütud esitada ametnikele (nii kohalikust omavalitsusest, edaspidi **KOV**, kui ka KeA'st) ebaõigeid andmeid ja dokumente (taotletud ehitusluba ja esitatud ehitusteateid) eesmärgil kaevandada ehitamise ja kaevis võõrandamise sildi all. Analüüsi koostajate hinnangul näeb kehtiv seadus ette erinevad õiguslikud ja järelevalvemenetluse alased mehhanismid antud pettuste avastamiseks. Kuigi kehtivas õiguses kõik vajalikud meetmed olemas, saaks nende meetmete rakendamine siiski olla operatiivsem ja efektiivsem.
- Maavarade mahtudega manipuleerimisega olukorras, kus maapõuest on väärtuslikum materjal välja võetud ning asendatud odavamate jääkidega, kaasneb pigem mõõdukas pettuse- kui korruptsioonirisk. Ekspertintervjuude käigus selgus, et praktikast on kaevandusaladele veetud nt tagasitõiteks sobimatuid jääke, mida on peidetud muu pinnase alla, mis teeb kirjeldatud rikkumise avastamise keeruliseks.
- Kaevandamismahu aruande esitamise ning kaevandamisõiguse tasu maksmise kohustus lasub tulenevalt maapõueseadusest¹⁰ (edaspidi **MaapS**) kaevandamisloa omanikul, kuid mõõdistamise kohustus ehk selle tellimine vastavalt kompetentselt isikult delegeeritakse praktikast tihti kaevandajale. Selliselt eeldaks kaevandamismahtudega manipuleerimine enamasti koostööd nii kaevandaja kui loa omaniku vahel, kuivõrd need on praktikast tihtipeale erinevad isikud. Siiski ei tohi suuremajärguliste summade puhul valeandmete esitamise riski alahinnata ning eraõiguslikud kokkulepped mõõdistuse teostaja ja kaevandaja vahel mõõdistuse tulemuste kajastamiseks tegelikkusest erinevalt on potentsiaalne pettuse risk, mis mõjutab oluliselt ka kaevandamisõiguse tasusid. Selle riski maandamiseks on võimalik kaaluda ülal KMH kontekstis pakutud lahendust, et mõõdistuse teostaja palkab haldusorgan ning kaevandaja või kaevandusloa omanik hüvitavad mõõdistuse kulud riigile.

2.4. Riigihanked

- KeM-i haldusala riigihangete läbiviimist puudutavad regulatsioonid – hankekorrad - täidavad suures osas korruptsiooniriskide maandamise eesmärgi nii mitme-silma põhimõtte (nt hankekomisjonide moodustamine), kui ka sisulise hanke tellija ja läbiviija tegevuste lahutamise kaudu. Analüüsi

¹⁰ Maapõueseadus. RT I, 05.01.2018, 3.

koostajate arvates võib kehtivaid regulatsioone pidada korruptsiooni ennetamise seisukohalt pädevateks.

- KeM-is läbiviidavate suurte hangete puhul on korruptsioonioht viidud sisuliselt miinimumini. Suured hanked korraldatakse ja viiakse läbi n-ö majast väljas. Sisend tuleb küll KeM'is määratud vastutavalt spetsialistilt, kuid tema tööd viseerib omakorda sisuosakonna juht. Kui hange sisaldab täiendavalt kas läbirääkimiste pidamise võimalust või n-ö avatud tingimusi, on hankemenetlusse kaasatud ka hindamiskomisjon, kes kujutab endast kollegiaalset organit.
- KeM'i hankekorra kohaselt peab hankega seotud teenistuja ministeeriumi nõudmisel esitama kirjaliku kinnituse huvide konflikti puudumise kohta. Hankega seotud ekspert on kohustatud täitma hankekorra lisaks oleva sõltumatuse kinnitamise vormi, millega ta kinnitab, et ta ei ole mingil viisil hankijaga seotud. Analüüsi koostajate hinnangul on kirjaliku kinnituse näol tegu olulise ennetava meetmega, mis aitab vältida ka hilisemaid võimalike vastuväited, et rikkumise toimepannud isik ei olnud kohaldatavatest piirangutest teadlik.
- Kokkuvõtvalt on analüüsi koostajate hinnangul huvide konflikti vältimine KeM'i haldusala hangete puhul hästi reguleeritud. Probleemseks võib olukord kujuneda ebaausa teenistuja puhul, kes ei täida KVS-ist tulenevaid teavitamise nõudeid. Sel juhul saavad määravaks personaliga seotud sisekontrollimeetmed, mis tähendab, et võimalik rikkumine avastatakse alles järelevalvemenetluse käigus
- Uuringu läbiviimise ajal toimus oluline muudatus KeM'i haldusala asutustes, millega delegeeriti riigihangete läbiviimine Riigi Tugiteenuste Keskusele (edaspidi **RTK**)¹¹. Alates 01.01.2018 teostavad läbi RTK hankeid: KeM, KeA, KKI, Maa-amet, KAUR, Loodusmuuseum ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskus. Analüüsi koostajate arvates on tegemist olulise korruptsiooni-enetusmeetmega tegevuste lahutamise kaudu, kuna väheneb võimalus, et hankest sisuliselt huvitatud teenistuja vastutab samaaegselt kõikide hanke etappide eest.
- Loodusmuuseumi ning KAUR'i hankekorrad on peale RTK-ga ühiselt hangete läbiviimise korra kehtestamist uuendamata. See kahjustab õigusselgust.
- Kõige probleemsem ning teoreetiliselt korruptsiooniriskidele avatum on hangete teostamise protsess Riigi Metsamajandamise Keskuses (edaspidi **RMK**). Tegemist on võrreldes teiste KeM-i haldusala asutustega oluliselt erineva hankekorraga. Nii on hankekorra üldsätetes viidatud riigihangete läbiviimise üldpõhimõtete järgimisele, kuid samas on hankekorras endas sätteid, mis võivad olla mainitud üldpõhimõtete vastuolus. Oluline on märkida, et RMK ei teosta hankeid RTK kaudu.
- RMK hankekord sätestab, et väikehangete teostamisel maksumusega kuni 4999 eurot ei pea hankiv struktuuriüksus koostama hanke alusdokumente ega taotlema konkureerivate pakkumuste esitamist erinevatelt pakkujatelt, vaid võib teostada ostu või tellimise ehk sõlmida hankelepingu ilma täiendavate toimingute läbiviimiseta¹². Analüüsi koostajate hinnangul on risk seotud tehingute kõrge alammääraga (kuni 4999 eurot), mis kuritarvituste puhul võib ka üksikutel juhtudel tuua kaasa tuntava negatiivse majandusliku tagajärje. Kuigi hankiv struktuuriüksus peab tagama ostu või tellimise dokumenteerimise vähemalt vastavaliigilise ja vastava maksumusega tehingu jaoks raamatupidamises ja lepingute menetlemise korras nõutaval tasemel, ei ole analüüsi koostajate hinnangul maandatud konkreetsele ettevõtjale suunatud pakkumise risk.
- Samalaadne risk eksisteerib ka väikehanke läbiviimisel¹³. Hankest teavitatakse ühte või mitut teadaolevat huvitatud isikut, kelle majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus on eeldatavalt piisavad hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks. Neile saadetakse hanke alusdokumendid ja küsitakse pakkumust. Lisaks avaldatakse koos huvitatud isikute teavitamisega hanke kohta teade RMK veebilehel ja/või ajakirjanduses. Sisuliselt võimaldab kehtiv regulatsioon läbipaistmatute otselepingute sõlmimist kuni lihthanke piirmäära ulatuses.
- Samas tuleb arvestada, et RMK on võtnud tarvitusele täiendavad korruptsiooni maandavad meetmed seoses personaliga seotud riskidega: regulaarsed päringud äriregistrisse juhatuse ja nõukogu liikmete kohta, tuvastamiseks võimalikku huvide konflikti ja tehinguid seotud isikutega.

¹¹ Muudatus jõustus 14.12.2017 kantsleri käskkirjaga nr 1-2/17/1205.

¹² RMK hankekorra p. 4.2.

¹³ RMK hankekorra p 4.3.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et RMK personalipoliitika teatud määral maandab eelpool viidatud riskid vähemalt teatud ulatuses.

2.5. Personal

- Puudulik taustakontrolli regulatsioon takistab efektiivset personaliga seotud riskide maandamist, kuna ei võimalda selge volitusnormi puudumisel koguda andmeid kandidaatide ja teenistuses olevate ametnike kohta. See kätkeb endas ka KeM-i haldusala jaoks ohtu, et ametisse satub ebaaus või ametnikule sobimatute väärtushinnangutega isik.
- Sisekontrolli ennetavad meetmed, mh teenistujate korruptsiooniteadlikkuse suurendamisele suunatud koolitusmaterjalid, on analüüsi koostajate hinnangul kvaliteetsed ja tagavad püstitatud eesmärgi. Haldusalas on samuti piisavalt tagatud korruptsiooniennetusele suunatud koolituste ja teavitusmaterjalide kättesaadavus teenistujatele. Positiivne on välise koostööpartneri – Keskkriminaalpolitsei – kaasamine koolituste läbiviimisesse. Eraldi ära märkimist väärib RMK, kus selliseid koolitusi on 2017. aastal korraldatud viiel korral. Haldusalas on vähemalt regulatsioonide tasemel pööratud piisavalt tähelepanu huvide konflikti vältimisele, mh RMK-s, on kehtestatud kõrvaltegevustest ja seotud isikutega seotud tegevustest teavitamise korrad.
- Olemasolevate võimaluste kasutamine on erinevates KeM-i valitsemisala asutustes väga erinev. Kõige põhjalikumalt teeb personali korruptsiooniriskide ennetamisele suunatud tööd KKI, kus on ainsana KeM-i haldusalas kaks korruptsiooniennetusele spetsialiseerunud nõunikku. Analüüsi koostajate arvates tasub kaaluda mainitud funktsiooniga nõunike puhul uurimis/jälitus/julgeolekuasutuse töökogemuse nõuet.
- Sisekontrollilised riskimaandamise meetmed on KKI-s kasutusel alates värbamisfaasist ning need hõlmavad kandidaadi loal viimase kohta taustaandmete süsteemset kogumist ja põhjalike vestluste läbiviimist sisekontrolli eest vastutava nõuniku osalusel. Analüüsi koostajate arvates tasub kaaluda KKI töökorralduse rakendamist ka teistes KeM-i haldusala asutustes.
- KeM-i haldusalas kõige põhjalikuma värbamis- ja taustakontrolliprotsessiga KKI-s on kasutusel olulised taustakontrollimeetmed sh kandidaadi loal tema kohta tagasiside küsimine eelmistest töökohtadest ja koostööpartneritelt. Paraku ei ole nende toimingute läbiviimise protseduure kirjalikus vormis sätestatud, mistõttu ei ole regulatsioonile võimalik hinnangut anda. Analüüsi koostajate arvates tasub kaaluda sisekontrolliliste protseduuride kirjaliku fikseerimist, kuna nende nõuete tutvustamine potentsiaalsele kontrollitavatele täidab juba iseenesest distsiplineerivat funktsiooni.
- Huvide konflikti vältimiseks ja võimaliku huvide konflikti kaardistamiseks tasub kaaluda KVS § 13 lg 1 p 10 volitusest tulenevalt huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse laiendamist KeM-i haldusalas loa-, järelevalve- ja riigihangete menetluse läbiviimisega seotud ametnikele. Analüüsi koostajate arvates tasub huvide deklaratsiooni esitamise süsteemi osas kaaluda KKI töökorralduse rakendamist mujal KeM-i haldusalas. See lihtsustab avaliku teenistuse seaduse¹⁴ (edaspidi **ATS**) § 25 lg 3 mõttest lähtuvalt ka teenistusse astujate suhtes taustakontrolli teostamist, kuna konkursi lõppvooru jõudnud kandidaadilt võib küsida tema majanduslike ja muude huvide kohta korruptsioonivastase seaduse tähenduses, kui ametikohal, millele ta kandideerib, on huvide deklaratsiooni esitamine KVS-i alusel nõutav. Uuringu läbiviimise ajal on mitmed haldusala asutused – näiteks KeA, Maa-amet – täiendanud korruptsiooniennetusmeetmete hulka: näiteks kehtestanud täiendavad teenistujate kategooriad, kellel on KVS-ist tulenevalt huvide deklareerimise kohustus. Analüüsi koostajate hinnangul on soovitatav juurutada täiendavalt KeM-i haldusalas personalikorruptsiooniriske puudutavat riskimaatriksit, mille alusel saab teatud ametnike gruppe allutada põhjalikumale kontrollile.
- Eraldiseisva sisekontrolliüksuse puudumine ei ole analüüsi koostajate hinnangul määrava tähtsusega, kuid praktikas ei ole võimalik täita sisekontrolli funktsioone – eriti pisteliste ja regulaarsete kontrollide ning taustakontrollide läbiviimist – muude tööülesannete kõrvalt. Ainuüksi riskimaatriksi alusel süvendatud kontrollile allutatud isikute puhul vajalik avalike otsingute teostamine on piisavalt töömahukas, mida on keeruline täita teiste ülesannete kõrvalt.

¹⁴ Avaliku teenistuse seadus. RT I, 28.12.2017, 48.

- Taustakontrolli käigus kõlbeliste ja teiste oluliste isikuomaduste väljaselgitamine on valdkond, mis paratamatult riivab isiku eraelu puutumatust ja peab seetõttu olema äärmiselt selgelt reguleeritud. Analüüsi koostajate arvates tasub kaaluda KeM-i haldusalas „Töötajate usaldusväarsuse kontrolli“ regulatsiooni väljatöötamist, kaasates antud protsessi ka Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi **AKI**) esindaja.
- KeM-i siseauditi osakonna juhi kinnitusele eeldatakse just teenistujalt endalt ausust ja riskidest teavitamist. Analüüsi koostajate hinnangul on kahtlemata tegu õige seisukohaga, kuid tundlikumate valdkondade - mh oluliste hangete läbiviimise eest vastutavate isikute puhul - on vajalik rakendada ka täiendavaid riskimaandamise meetmeid, milleks võib olla näiteks taustakontrolliga sarnase iseloomuga (arengu)vestluste läbiviimine, millele on eelnenud põhjalik taustakontroll ja teenistuja nõusolek tema kohta andmete kogumiseks ja töötlemiseks.

3. ANALÜÜS

3.1. Metsandus

1. Eesti pindalast 51,1% moodustab metsamaa.¹⁵ Metsanduse juures puutuvad kokku vastandlikud huvid – ühelt poolt suur nõudlus puidu kui ressursi järele ning teisalt vajadus tagada metsade säilimine ja taastootmine – mistõttu on oluline reguleerida metsa majandamise põhimõtteid seaduse ja selle alusel vastu võetud alamaktidega. Mitmete hinnangute kohaselt on viimastel aastatel metsade majandamise keskkonnanõueteliseid piirangud hakanud vähenema ja tugevnenud on majanduslik surve.¹⁶
2. Metsanduse valdkonna põhilisteks õigusaktideks on looduskaitse seadus¹⁷ (edaspidi **LKS**) ja metsaseadus¹⁸ (edaspidi **MS**). MS § 2 lg 1 järgi on seaduse eesmärk tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine. Säästev on majandamine MS § 2 lg 2 järgi siis, kui see tagab elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldava mitmekülgse metsakasutuse võimaluse. Lisaks MS-ile reguleerivad metsa, mis ei kuulu looduskaitse alla, korraldamist ja majandamist MS-is sisalduvate volitusnormide alusel vastu võetud määrused ja korrad, eelkõige metsa majandamise eeskiri¹⁹ ning metsa korraldamise juhend²⁰.
3. Rahvusvahelises õiguses puudub raamkonventsioon metsade kaitseks, kuivõrd sellele on nii poliitiline kui õiguslik vastuseis eelkõige arengumaade poolt, kes rõhutavad metsadega seotud majanduslike aspekte ning käsitlevad metsi kui rahvuslikku rikkust. Samas on mitmeid nn pehme õiguse instrumente, mis kaudselt metsandusega seonduvad – kõige tähelepanuväärsem ehk 1992. aastal Rio säästva arengu konverentsil heaks kiidetud metsanduse põhimõtted (*Forest Principles*).²¹ Euroopa Liidu aluslepingutes ei ole metsi nimetatud, mistõttu ei ole EL õiguses palju metsandust puudutavaid ühtlustamismeetmeid. Esile võiks tuua EL määrust nr 995/2010, mis sätestab puitu ja puittooteid turule laskvate ettevõtjate kohustused, näiteks peavad ettevõtjad määruse kohaselt puitu ja puittooteid turule lastes rakendama nõuetekohast hoolsust ja keelatud on ebaseaduslikult ülestöötatud puidu turule laskmine. Teiseks metsandusalaseks meetmeks on EMÜ 2158/92 määrus ühenduse metsade kaitsmisest tuleohu eest, mis määratleb meetmed, et tõhusamalt metsi kaitsta ja säilitada metsa ökosüsteemide funktsioone.²²
4. Olulisemateks metsandusalasteks toiminguteks ning dokumentideks, mida uuringus käsitletakse, on metsainventeerimine (ptk 3.1.1), metsamajandamiskava tellimine (ptk 3.1.2), metsateatise esitamine (ptk 3.1.3), toetuse taotlemine (ptk 3.1.4), metsakaitse ekspertiisi läbiviimine (ptk 3.1.5) ja metsakorraldustööde tegevusloa taotlemine (ptk 3.1.6). Peatükk 3.1.7 annab ülevaate metsandusalaste õigusnormide rikkumisel või rikkumise tuvastamiseks läbiviidavast haldus- ja süüteomenetlusest.
5. KeM-i poolt edastatud statistikale tuginedes on kõige levinumaks n-õ metsandusvaldkonna toiminguks metsateatise esitamine. 2017. aastal esitati ca 120 000 metsateatist, millega planeeriti raieid ca 14,5 miljoni tihumeetri ulatuses kokku ca 117 000 hektarile. Praktikas on ka tavapärasteks metsandusvaldkonna toiminguteks inventeerimisandmete ning metsamajandamiskava tellimine, mis annavad metsaomanikule ülevaate tema metsa puistu koosseisust, tunnustest ning seisukorrast. EMK maksab metsa inventeerimise eest toetust, et soodustada metsaressursi kohta andmete kogumist. 2014. aastal sai inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise eest toetust 1538 isikut kogusummas 347 435 eurot, kusjuures inventeeriti 27 286 hektarit metsamaad.²³ Eestis on 239 füüsilisest isikust tunnustatud metsakorraldajat, kes võivad eraisikuna metsakorraldusteenust pakkuda.²⁴ Metsakorraldustööde tegevusloaga ettevõtteid on seisuga november 2017 KAUR'i peetavas

¹⁵ Keskkonnaamet: metsandus. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/metsandus> (28.11.2017).

¹⁶ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 326.

¹⁷ Looduskaitse seadus. RT I, 26.01.2018, 10.

¹⁸ Metsaseadus. RT I, 26.01.2018, 11.

¹⁹ Keskkonnaministri 27.12.2006 määrus nr 88 "Metsa majandamise eeskiri", RT I, 15.12.2017, 17.

²⁰ Keskkonnaministri 16.01.2009 määrus nr 2 "Metsa majandamise juhend", RT I, 22.02.2017, 11.

²¹ H. Veinla, lk 327.

²² H. Veinla, lk 327.

²³ AS Erametsakeskus. Metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise toetus 2014. Arvutivõrgus: http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2013/05/mmk_2014.png (28.11.2017).

²⁴ Keskkonnaagentuur. Tunnustatud metsakorraldajad (metsakorraldaja eksami ja katsetöö sooritanud isikud). Arvutivõrgus: <http://www.keskkonnaagentuur.ee/et/metsakorraldajad> (20.02.2018).

registris 44²⁵. Seetõttu võib öelda, et praktikas ei moodusta ei metsakorraldaja tunnistuse andmine ega ka tegevusloa taotluste lahendamine märkimisväärset osa valdkonna igapäevategevusest.

3.1.1. Metsainventeerimine

6. MS § 11 lg 1 järgi korraldatakse metsa eesmärgiga saada andmeid metsa seisundi ja varude suuruse kohta, nõustada metsaomanikku ja kavandada pikaajalisi metsamajanduslikke tegevusi. MS § 11 lg 2 p 1 kohaselt on metsa inventeerimine üks metsa korraldamise toimingutest. Metsa inventeerimise eesmärgid ja meetodika on sätestatud Metsa korraldamise juhendis.²⁶ Metsa korraldamise juhendi § 2 järgi on metsa inventeerimise eesmärgiks andmete kogumine metsade iseloomu ja seisundi ning nende paiknemise ja varude suuruse kohta ning vajaliku alginformatsiooni kogumine metsaomaniku nõustamiseks ja metsamajandamiskava koostamiseks. Tuleb märkida, et praktikas on metsainventeerimine vajalik selleks, et kaardistada ära metsa mahuline, olemuslik ja vanuseline koosseis ja registreerida kõnealused andmed metsaregistris, mis on omakorda vajalikud metsateatise andmiseks/saamiseks. Inventeerimise tulemusena saadavad andmed esitatakse KAUR'ile, kes kannab kõnealused andmed metsaregistrisse, mis on edasiselt aluseks metsateatiste väljastamiseks ja hindamiseks. Seega on metsainventeerimisandmed vajalikud metsateatise esitamiseks, mis on omakorda aluseks raietööde tegemiseks.

7. Metsa inventeerimisandmed esitatakse MS § 11 lg 4¹ kohaselt katastri- või majandamisüksuste kaupa või statistilise valikmeetodiga. Inventeerimisandmed, välja arvatud statistilise valikmeetodiga saadud, kehtivad 10 aastat nende kandmisest koos metsakaardi andmetega metsaregistrisse, kusjuures registrisse kantavad andmed ei tohi olla vanemad kui üks aasta. Kehtivad inventeerimisandmed on MS § 11 lg 4² kohustuslikud uuendus-, harvendus- ja valikraie tegemiseks, välja arvatud juhul, kui juriidilisele isikule kuuluval kinnisasjal on metsa pindala väiksem kui 2 ha ja füüsilisele isikule kuuluval kinnisasjal väiksem kui 5 ha. Metsa inventeerib isik või riigitulundusasutus, kellel on metsakorraldustööde tegemiseks tegevusloa. KAUR peab tegevusloaga metsakorraldusettevõtetest registrit. KAUR peab ka nimekirja tunnustatud metsakorraldajatest, kes on sooritanud metsakorraldaja eksami ja teostanud katsetöö.²⁷ Metsaomanikul on vabadus valida endale sobiv isik või ettevõtte, arvestades tööde teostamise tähtaegu ning hindu.

8. Tuleb eristada inventeerimisandmete tellimist (tsiviilõiguslik suhe metsa omaniku ja metsakorraldusettevõtte vahel) ja inventeerimisandmete kinnitamist KAUR'i poolt. Ühe toimingu puhul on tegemist eraõigusliku suhtega, mille käigus metsakorraldusettevõtte täidab ühte temale riigi poolt delegeeritud ülesannet ning teine on avalik – õiguslikus suhtes tehtav toiming.

(a) Inventeerimisandmete tellimine

9. Nagu eelnevalt viidatud, teostab takseerimise ja koostab inventeerimisandmed metsakorraldusettevõtte. Metsakorraldusettevõttel peab olema tööde tegemiseks metsakorraldustööde tegemise litsents. Metsakorraldusettevõttel tuleb metsa inventeerimisel lähtuda metsa korraldamise juhendist ja metsa hindamise meetodilisest juhendist.²⁸ Metsa korraldamise juhend näeb ette regulatsiooni, kuidas määrata metsaeraldise (st kuidas sisustada metsa korraldamise juhendi § 4 lg-t 1). Seejuures näeb metsa korraldamise juhendi § 4 lg 1 jj ette, et üheks metsaeraldiseks on terviklik metsaos, mis on „*piisavalt ühetaoline*“, sarnaseid metsaosi võib käsitleda sama eraldisena, kui need on teineteisest kuni 15 m laiuse mittemetsamaakõlvikuga ning metsaeraldiste piirid kaardistatakse 10 meetri täpsusega. Kõnealuse korra peatükis 3 on reguleeritud metsa inventeerimise meetodika. Seal on täpsustatud ka metsaeraldiste moodustamisega seonduv, mh alused, mille poolest peab konkreetse puistu kohta eraldiseiva eraldise moodustama. Näiteks tuleb moodustada eraldiseisev eraldis juhul, kui on erinev puistu arenguklass, peapuuliik on erinev jne. Kõnealuse korra § 7 lg 1 näeb ette tingimused, mida tuleb metsaeraldise kirjeldamisel arvestada.

10. Kõnealuses meetodikas on toodud välja, kuidas, mida ja millise meetodika alusel konkreetseid metsa parameetreid hinnata (st vanus, diameeter jne). Tuginedes metsa hindamise meetodilise juhendi

²⁵ Tegevusloaga metsakorraldusettevõtete register. Arvutivõrgus: <http://www.keskkonnaagentuur.ee/et/metsakorraldusettevotted> (28.11.2017).

²⁶ Keskkonnaministri 16.01.2009 määrus nr 2 „Metsa korraldamise juhend“, RT I, 22.02.2017, 11.

²⁷ Keskkonnaagentuur. Tunnustatud metsakorraldajad (metsakorraldaja eksami ja katsetöö sooritanud isikud). Arvutivõrgus: <http://www.keskkonnaagentuur.ee/et/metsakorraldajad> (20.02.2018).

²⁸ Keskkonnaministri 09.06.2010 käskkirj nr 821 „Metsa hindamise meetodiline juhend“. Arvutivõrgus: http://envir.ee/sites/default/files/metsa_hindamise_met_juhend.pdf (16.04.2018).

ja metsa korraldamise juhendi analüüsile võib teha kokkuvõtvalt kaks järeldust - üheltpoolt, inventeerimise pool on regulatiivsel tasandil üpris täpselt reguleeritud, kuid teisest küljest sisaldab metsa inventeerimine ehk loodusliku olukorra „normidesse“ kohaldamine olulist kaalutusruumi. Eelnev tähendab, et metsakorraldusspetsialistil on inventeerimisel tegelikkuses väga lai ruum otsustamiseks, kuidas moodustada eraldisi, kui „selgesti“ eraldised teineteisest erinevad jne. Tuleb märkida, et hoolimata üpris täpsetest reeglitest on tegemist spetsialisti kaalutusotsusega.

11. Lisaks suurele n-õ mõistete sisustamisõigusele on oluline, et metsakorralduse juhend näeb põhimõtteliselt ette protsendi, mille osas võivad takseerimise andmed olla ebaõiged. Näiteks võib kuni 20 m kõrguse puu kõrguse määramisel eksida 2 m, kõrgemate puhul, mitte rohkem kui 10%, rinnasdiameetri määramisel 2 cm või üle 20 cm määramisel 10%, vanuse osas 5 aastat jne. Eelnev tähendab, et vastava kokkuleppe olemasolul on tööde tegijal võimalik sisuliselt seaduslikult töö tellijat soodustada ning laveerides rikkumise protsendi sees suurendada töö tellija kasumit ca 10%. Tsiteerides ühte turuosalist, kes on eelneva kohta tabavalt öelnud järgmiselt: „*metsakorraldus on läinud seda teed, et kirjeldatakse uskumatult suure täpsusega näitajaid, millel on sellest täpsusest kordades suurem lubatud eksimise piir.*“²⁹

12. Eelnevat järeldust toetavad ka läbiviidud intervjuud. Mitme läbiviidud intervjuu käigus selgus, et hinnates tagantjäreli inventeerimisandmeid, on täheldatud, et inventeerimisandmed on olnud tellijat soodustavad ning kohati võib öelda, et isegi ebaõiged. Läbiviidud intervjuudes selgitasid intervjuueeritavad, et kuivõrd metsateatise/loa menetlus on paljuski automatiseeritud ja metsateatise väljastamisel/kinnitamisel lähtutakse eelkõige (teatud eranditega) metsaregistris olevatest andmetest, siis on äärmiselt oluline, millised andmed metsaregistrisse kantakse. Intervjuueeritavate hinnangul tundub, et antud hetkel ei ole väga keeruline endale pigem sobivaid inventeerimisandmeid saada. Praktikast on esinenud näiteks olukordi, kus metsaeraldised on valgunud väga suureks. Näiteks olukorras, kus lageraiet tohib teha ühe eraldise piires, on „*oma olemuselt sarnaseks*“ eraldiseks määratud väga suuri alasid. Eelneva tulemusena suurendati oluliselt lageraie mahtu, st ka tulu töö tellija jaoks. On oluline märkida, et probleem ei seondu sellega, et metsa korraldamise juhend (§ 6 lg 2) näeb põhimõtteliselt ette tingimused, mille puhul on metsakorraldaja võib puistud üheks eraldiseks lugeda, vaid probleem tekib juhul, kui metsakorraldaja kohandab kõnealuseid „*ühe eraldise*“ moodustamise tingimusi tahtlikult tellijale soodsas suunas. Inventeerimisandmete tellimisega seonduvat on ka korduvalt intervjuude käigus nimetatud süsteemi kõige nõrgemaks kohaks.

13. Selgituseks ning täpsuse huvides tuleb ka märkida, et metsateatiste kontrollimise ja menetlemise süsteem ei ole täiel määral automatiseeritud – olukorras, kus automaatsüsteem tuvastab konkreetse metsateatise menetlemisel mõne puuduse, metsateatise menetlus nõuab kaitseala valitseja kooskõlastust või taotlus kuulub muul põhjusel ametniku enda poolt lahendamisele (läheb n-õ ametniku menetlusse), vaatab konkreetne spetsialist üle ka inventeerimisandmed. Kui spetsialistil tekib põhjendatud kahtlus, et esitatud inventeerimisandmed on ebaõiged, on spetsialistil õigus teostada ka välitöid ja kontrollida, kas kehtivad inventeerimisandmed vastavad metsa tegelikule seisundile, vanusele, rinnaspindalale, varude suurusele jne (MS § 41 lg 7). Siiski tuleb märkida, et automatiseeritud otsustuste arv on märkimisväärne ning faktiline inventeerimisandmete kontroll looduses viiakse läbi üksnes juhul, kui ametnikul tekib konkreetnes olukorras põhjendatud kahtlus. On tõsi, et pisteline kontroll mõningal moel suurendab n-õ vahele jäämise võimalust, kuid arvestades kontrollide läbiviimise mahtu (protsenti kõikidest esitatud metsateatistest), siis ei ole eelnev siiski põhimõtteline lahendus probleemile.

14. Eelnevat järeldust toetab ka küsitlus, kuivõrd metsainventeerimine on ka küsitluste hinnangul kõige korruptiivsem valdkond. Ka uuringu koostamise ajal on avalikult kajastust leidnud kahetsusväärne juhtum, kus eeldatavalt manipuleeritud metsainventeerimise andmete tõttu sai võimalikuks ulatuslik lageraie Soomaa rahvuspargis.³⁰ Raielubade aluseks olid lühikese ajavahega tellitud metsainventeerimistööd, mille tulemused olid erinevad, kuid olid väljastatud lähtuvalt kehtivast regulatsioonist. Kuna viimati tehtud metsainventeerimisakt oli raietööde lubatavuse seisukohalt leebemate piirangutega siis juhitud just sellest. Tulemuseks olid metsatööd, mille iseloom ei haakunud kaitseala eesmärkidega. Kuigi uuringu koostamise ajal ei ole antud juhtumi osas veel jõustunud lahendit

²⁹Noppeid metsakorraldaja argipäevamõtetest. 03.12.2014, Arvutivõrgus: <http://metsabyroo.ee/ettekanne> (06.03.2018).

³⁰Keskkonnakaitsjad nõuavad Soomaal raietööde peatamist. Pärnu Postimees. 07.03.2018. Arvutivõrgus: <https://parnu.postimees.ee/4431383/keskkonnakaitsjad-nouavad-soomaal-raietoode-peatamist> (16.04.2018).

- ei järelevalve-, ega võimaliku süüteomenetluse raames - näitab juhtum ilmekalt, et metsainventeerimine on kliendi-tellijaja suhte iseloomust tulenevalt korruptsioonile enam avatud. Enamik näiteid, kus ametnikud metsanduse valdkonnas kirjeldasid kokkupuuteid korruptsiooniga, on seotud metsamajandamise kavade koostamise ja inventeerimisega. Metsanduse valdkonnas töid ametnikud välja kokkupuuteid korruptsiooniga järgnevatel juhtudel: „kavad on valesti koostatud, mis viitab, et taksatorid on korrumpeerunud ja ilmselt ka audiitorid, kui neid läbi lasevad“. Esitati järgmiseid selgitusi: „Kolleeegi hinnangul metsainventeerija vormistas "kliendi" soovi kohased metsa inventeerimisandmed.“ „Metsa inventeerimise andmeid on tahtlikult moonutatud (näiteks võrreldes eelmise metsakorraldusega on metsa vanus 3 aastaga suurenenud 10 aastat, metsa koosseisuga on manipuleeritud selliselt, et lageraie oleks lubatud).“ „Metsa inventeerimisel märgiti lank uuenenuks, kuigi tegelikult see nii ei olnud.“

15. Analüüsi täpsuse huvides peavad analüüsi koostajad vajalikuks toonitada, et pettuserisk ning lahendamist vajav probleem ei ole n-ö inimlikud eksimused metsainventeerimisandmete esitamisel, millised tekivad lubatud vea piires eelkõige väga keeruliste ja ebaselgete objektide puhul. Probleem ning pettuse oht esineb eelkõige olukorras, kus inventeerimisandmete tellijale kõige parema tulemuse eesmärgil veapiiriga tahtlikult, teadlikult ja süsteemselt manipuleeritakse. Näiteks töid spetsialistid intervjuude käigus näiteid, kuidas esitatud inventeerimisandmetes esines süstemaatiline manipuleerimine selliselt, et metsaeraldised, mis olid majandamiseks liiga noored, hinnati vanuselt veel omakorda nooremaks ning metsaeraldised, mis hakkasid raieküpseks saama, olid omakorda oma vanuselt vanemaks hinnatud. Eelnev süstemaatiline manipuleerimine tagas, et inventeerimisandmeid tervikuna vaadates, oli puistu keskmine vanus õige.

16. Eelneva kontekstis on oluline toonitada, et metsakorraldusettevõtete näol on tegemist tavapärase eraõigusliku juriidilise isikuga (OÜ, AS; FIE), kes osutab teenust tuginedes tavapärasele turuloogikale (st nõudlus ja pakkumus) ja konkureerib kliendi pärast turul teiste sama teenuse pakkujatega. See tähendab juba juuresandil seda, et tavapärasele turumajandusele omaselt on teenuse pakkuja huviks oma kliendile meeldida ja osutada teenust kliendile kõige soodsamal viisil. Seega, turukonkurents on loogiline ja loomulik, et n-ö teenuse pakkuja püüab oma kliendile meeldida ja koostab inventeerimisandmeid seaduse piires kliendile nii soodsalt kui võimalik. Selline praktika ei teeni aga keskkonnahuviseid. Eraõiguslik teenuse osutaja ei ole ametnik, kelle ülesandeks on kaitsta ja teenida avalikke huve. Seega võib öelda, et antud süsteem on juba oma põhimõttelt konfliktne. KeM on juhtinud antud punkti valguses väga asjakohaselt tähelepanu asjaolule, et suur osa metsakorralduse tegevusluba omavaid ettevõtteid on tavalised metsandusega tegelevad ettevõtted, kes tegelevad asjaga n-ö tervikuna – nad omavad metsakinnistuid, töötavad metsa üles ning majandavad seda. Sellised ettevõtted ostavad ka kokku metsakinnistuid või raieõigust. Selliste ettevõtete puhul on pettuse oht (oht esitada KAUR'ile kinnitamiseks teadlikult ebaõigeid andmeid) veel eriti suur, kuivõrd metsakorraldaja, kes inventeerimisandmed koostab, on sellise metsakorraldusettevõtte töötaja. Seega sellises olukorras koostab ettevõtte kõnealused andmed iseendale ning ei ole väga tõenäoline, et taolises olukorras ei püüa ettevõtte endale seaduse piires soodsamaid tingimusi luua.

17. Tuues alternatiivne muude valdkondadega, siis on olukord mõnevõrra sarnane detailplaneeringu koostamisega. Juhul, kui KOV annab halduslepinguga detailplaneeringu koostamise kohustuse üle, peab arvestama, et sellest tulenevalt võib detailplaneering olla kallutatud koostaja huvidest lähtuvalt. Eelneval põhjusel sisaldab aga detailplaneeringu menetlus väga mitmeid vaheetappe (vastuvõtmine, avalik arutelu jms) ning detailplaneering kehtestatakse volikogu otsusega, mis tähendab, et lõppastmes analüüsivad siiski valla ametnikud ja valitud volikogu liikmed, kas konkreetne planeering on ümbruskonda sobiv.

18. MS § 11 lg 4³ järgi koostatakse metsaomanikule koos metsa inventeerimisega metsamajandamiskava, välja arvatud juhul, kui ta seda ei soovi. Seadusest tuleneb seega eeldus, et koos kohustuslike inventeerimisandmetega tellitakse mittekohustuslik metsamajandamiskava ning praktikas see tavapärastel nii ka on, kuivõrd metsamajandamiskava hõlmab muuhulgas metsa inventeerimisandmeid.

(b) Inventeerimisandmete esitamine ja kinnitamine

19. Inventeerimisandmeid sisestab, töötleb ja väljastab metsaregistris KAUR, kes tagab registrisse kantud andmete asjakohasuse ja õigsuse.³¹

20. Metsakorraldustööde tegevusluba omav juriidiline isik esitab inventeerimisandmed metsaregistrisse kandmiseks KAUR'i veebiportaali või metsaregistri liidese kaudu. Esitatud andmete terviklikkust ja tehnilist korrektsust kontrollib süsteem automaatselt ning vigade ilmumisel tagastatakse andmed esitajale puuduste kõrvaldamiseks. Andmete sisulist vastavust MS-ile ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõutele kontrollib KAUR, kes tagastab sisuliste puudustega andmed koos vigade tekkepõhjustega andmete esitajale parandamiseks. Otsuse andmete kandmiseks metsaregistrisse teeb KAUR ühe kuu jooksul arvates nõuetekohase taotluse saamisest.³²

21. Metsaregistri pidaja on KeM. Volitatud töötajateks on ka KeA, KAUR ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogia Keskus. Metsaregistri volitatud töötlejal on inventeerimisandmete saamisel õigus: (i) esitada päringuid andmete esitajale ja nõuda neilt põhimäärusega kehtestatud andmete ja vormistamise ja üleandmise korrast kinnipidamist ja (ii) saada teistelt ametiasutustelt vajalikke andmeid oma töö teostamiseks. Täpsema menetluskorra sätestab metsaregistri põhimääruse § 9. Kõnealuse sätte lg 1 kohaselt esitab metsakorraldustööde tegevusluba omav juriidiline isik inventeerimisandmete kandmiseks metsaregistrisse digitaalsed andmed metsaregistri andmeformaadis KAUR'i veebiportaali või metsaregistri liidese kaudu. KAUR registreerib andmete saabumise. Metsaregistri määruse § 9 lg 3 kohaselt kontrollib seejärel KAUR esitatud inventeerimisandmete sisulist vastavust MS-ile ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõutele. Metsaregistri määruse § 9 lg 2 lause 2 kohaselt tagastatakse andmed andmete esitajale puuduste kõrvaldamiseks kui esitatud andmed on puudustega. KAUR teeb otsuse andmete kandmiseks metsaregistrisse ühe kuu jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates. Andmed kantakse metsaregistrisse kolme tööpäeva jooksul otsuse tegemisest arvates.

22. Seega - KAUR, inventeerimisandmete esitamisel kontrollib nende andmete nii vormilist kui ka sisulist õigsust 30 päeva jooksul. Intervjuude käigus täpsustasime esitatud inventeerimisandmete kontrollimise põhimõtteid ning ilmnis, et inventeerimisandmeid kontrollib KAUR sisuliselt kahel viisil: esmane hinnang antakse esitatud dokumentide põhjal (hinnates tehtud fotosid ning varasemaid aruandeid nende olemasolul jms) ning olukorras, kus spetsialistil on kahtlus, et esitatud aruanne on ebaõige või ei ole esitatud dokumendid loogilised (hinnates andmeid varasemalt esitatud andmete kontekstis), kontrollitakse inventeerimisanded üle looduses (st mõõdetakse andmed füüsiliselt üle). Intervjuude käigus saadud info kohaselt kontrollitakse looduses üle ca 5-10% inventeerimisandmetest. Eelnev on ka arvestades inventeerimisele kuuluvate andmete mahtu mõistetav. Spetsialtide poolt saadud info kohaselt lubati aastal 2017 registrisse kanda 13 tuhat ha metsamaad ühe spetsialisti kohta (vahemikus 10-15 tuhat ha). Kõnealuseid numbreid arvesse võttes ei ole antud ressursi piires ka mõeldav, et kõik andmeid oleks võimalik looduses üle kontrollida. Spetsialistidega tehtud intervjuude põhjal ilmnis, et seaduses ettenähtud veaprotsendi osas mõõtmist tuleb ikka praktikas pahatihti ette. Ei ole haruldane olukord, kus püütakse ülehinnata eraldist, mida seadus lubab raiuda ning alahinnata (nii vanuse, diameetri vms osas) eraldist, mida seadus raiuda ei luba. Eelnev tagab, et aritmeetiliselt oleksid andmed sisuliselt korrektsed. Lisaks tõdesid praktikud, et vea piires mängides (st lubatud 10%), ei tule see tavapäraselt dokumentaalse kontrolli käigus ka välja.

23. Sama järeldub ka küsitlusest. Ametnike hulgas läbiviidud küsitluse käigus selgitas üks ametnik järgmist: „*Metsakorralduses esineb minu hinnangul laialdaselt teadlikku lubatud veapiiridega mängimist ja lausa valeandmete esitamist. Siinjuures kasutatakse ära seda, et kontroll looduses on (ja saabki olla) vaid pisteline. Kuna seda tehakse eesmärgiga raiuda kohtades või viisil, kus see õige andmestiku puhul ei oleks lubatud, on minu hinnangul omakasu eesmärgil toimuva tegevusega ehk korruptsiooniga.*“

24. Lisaks eelnevale tuleb märkida, et käesolevas alapunktis tehtud järeldused leidsid kinnitust ka 28.03.2018 toimunud metsanduse osa huvigruppide ümarlual. Olulise töökorraldusliku märkusena lisasid KAUR'i spetsialistid, et KAUR'il on endal kujunenud praktilise töö käigus välja riskimaatriks, mis

³¹ Keskkonnaministri 28.08.2017 määrus nr 32 „Metsaressursi arvestuse riikliku registri põhimäärus“ § 6 lg 2. RT I, 29.08.2017, 2.

³² Keskkonnaministri 28.08.2017 määrus nr 32 „Metsaressursi arvestuse riikliku registri põhimäärus“ § 9. RT I, 29.08.2017, 2.

kujutab endas muuhulgas nimekirja kindlatest metsakorraldajatest, kelle poolt esitatud andmeid kontrollitakse looduses tihedamini.

25. Intervjuude käigus ilmnes ka asjaolu, et tavapäraselt ja üldjuhul ei kaasne ebaõigete andmete esitamisega ka konkreetsele metsakorraldusettevõttele negatiivseid tagajärgi. Ebakorrektsed andmed saadetakse, nagu põhimäärus ette näeb, puuduste likvideerimiseks tagasi. Juhul, kui andmed „läbi ei läinud“, parandab ettevõtte andmed ja esitab uuesti korrektsel kujul. Üksnes paaril korral on peatatud metsakorralduse ühingu tegevuslitsents. Ka nendest ühel juhul taotles isik litsentsi enda teisele ühingule.

26. Kuivõrd raiet teostada sooviv isik käsitleb kohustuslikke inventeerimisandmeid praktikas tihtipeale ühtse tervikuna metsamajandamiskavaga, väljendub korruptsioonirisk nende mõlema puhul ühiselt selles, et KAUR'i töötaja võib teoreetiliselt omakasust lähtuvalt soovitada tööde teostamiseks konkreetseid ettevõtteid, saades viimastelt ebaseaduslikku tulu. Spetsialistid hindavad antud korruptsiooniriski siiski praktikas pigem teoreetiliseks.

3.1.2. Metsamajandamiskava tellimine

27. Metsamajandamiskava koostamine on üks metsa korraldamise toimingutest MS § 11 lg 2 tähenduses. Metsamajandamiskava võimaldab metsaomanikul saada ülevaate oma metsa liigilisest koosseisust, tihedusest, puude vanusest, mõõtmetest ning kasvukohtadest. Kava on vajalik eelkõige metsaomaniku nõustamiseks, mille alusel metsa omanikul on võimalik hinnata, millised metsamajandamise – ja kasvatamise võtted on tema metsale kõige sobivamad. Alates 1. jaanuarist 2009. a jõustunud metsaseaduse muudatusega kaotati metsamajandamiskava kohustuslikkus, eesmärgiga muuta metsa majandamine vähem bürokraatlikuks ja enam metsaomanikusõbralikuks. Muudatustega seonduvalt on oluliseks saanud metsa inventeerimisandmed³³, mis MS § 11 lg 4² kohaselt on uuendus-, harvendus- ja valikraie tegemiseks kohustuslikud. Riigimetsa valitsejal on metsamajandamiskava koostamine MS § 43 lg 1¹ järgi senini kohustuslik ning kava tuleb koostada tema valitseda olevate metsade kohta metskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta järel. Kohustus metsamajandamiskava tellimiseks lasub MS § 42 lg 1¹ järgi ka maareformi seaduse alusel riigi kasuks koormatud kinnisasjal kasvava metsa majandamiseks.

28. Metsamajandamiskava koostamisele esitatavad miinimumnõuded on reguleeritud metsa korraldamise juhendis. Viidatud akti § 21 lg 1 järgi peab metsamajandamiskava sisaldama metsa takseerikirjeldust ehk metsa inventeerimisandmeid. Lisaks inventeerimisandmetele sisaldub selles lõike 1 kohaselt veel metsamaa plaan, puistuplaan, kavandatud majandustööde plaan, metsa iseloomustavad koondtabelid, uuendus-, valik- ja hooldusraiate ning metsa uuendamisevõtete nimekirjad ning metsauuendustööde, hooldus- ja uuendusraiate mahte iseloomustavad tabelid.

29. Metsa korraldamise juhendi § 20 lg 5 järgi vastutab metsamajandamiskavas sisalduva teabe õigsuse eest metsamajandamiskava koostanud metsakorraldustööde tegevusluba omav isik. Metsaomanikul on õigus võtta metsamajandamiskava koostamisest osa. Metsakorraldusettevõtte kooskõlastab metsamajandamiskavas sisalduvad andmed metsaomanikuga ning edastab inventeerimisandmed metsaregistrile, kusjuures menetlus langeb kokku eespool kirjeldatud inventeerimiskava menetlemisega (vt ptk 3.1.1). Pärast inventeerimisandmete kandmist metsaregistrisse annab metsakorraldaja metsamajandamiskava tellijale vastavalt tellija ja töö teostaja vahel sõlmitud kokkuleppele.

30. Kaitsealade omanikel võib kaitse-eeskirjas olla sätestatud metsamajandamiskava kooskõlastamise nõue. Näiteks sätestavad Endla ja Kesknõmme looduskaitsealade kaitse-eeskirjad §-s 5, et kaitseala valitseja ehk Keskkonnaameti nõusolekuta on keelatud väljastada metsamajandamiskava.³⁴ Sama sätestab Kõrvemaa maastikukaitseala kaitse-eeskiri, mille kohaselt kooskõlastatakse metsamajandamiskava enne selle väljastamist metsaomanikule kaitseala valitsejaga.

31. Siiski tuleb asuda seisukohale, et metsamajandamiskava koostamisel (st tellimisel) on korruptsioonirisk väike, et mitte öelda olematu. Metsateatise aluseks on inventeerimisandmed ning

³³ Metsaseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 327 SE, lk 7. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06648e28-443a-0416-8fd4-de3a005eb236/Metsaseaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus> (22.11.2017).

³⁴ Vabariigi Valitsuse 28.09.2005 määrus nr 255 „Endla looduskaitseala kaitse-eeskiri“, § 6. RT I, 25.11.2014, 30. Vabariigi Valitsuse 11.08.2005 määrus nr 207 „Kesknõmme looduskaitseala kaitse-eeskiri“, § 6. RT I 2005, 44, 366.

metsamajandamiskava kujutab endast pigem informatiivset ja abistavat dokumenti, mis ei loo metsaomanikule õiguseid ega kohustusi.

3.1.3. Metsateatise esitamine

32. Metsateatis on dokument, mille metsaomanik või tema esindaja esitab kavandavate raiete, va valgustusraie, ning oluliste metsakahjustuste korral Keskkonnaametile.³⁵ Oluline on metsakahjustus juhul, kui see võib levida väljapoole kinnistu piire ning seada ohtu naaberkinnistute omanike metsad.³⁶ Metsateatist esitamata on metsaomanikul õigus raiuda kuni 20 tihumeetrit puitu kinnisasja kohta aastas. Metsateatise esitamisel on uuendus-, harvendus- ja valikraie puhul vajalikud kehtivad inventeerimisandmed (vt ptk 3.1.1).

33. Keskkonnaministri 11.08.2017 määruse nr 28 „Metsateatisel esitatavate andmete loetelu ning metsateatise esitamise, menetlemise ja registreerimise kord ning tähtajad“ (edaspidi 11.08.2017 määrus nr 28) § 2 lg 1 järgi esitatakse metsateatis KeA MS § 41 lg 4 sätestatud viisil, st paberil, digitaalselt allkirjastatuna e-kirjaga või isiku ühest tuvastamist võimaldava elektroonilise kanali kaudu.³⁷ Eelnev tähendab, et metsateatise menetlus algab teatise (st taotluse) esitamisega KeA. Sellest tuleneb, et teatise on võimalik esitada füüsiliselt kohapeal ka paberikandjal. Spetsialistil, saades teatise paberil, on kohustus esitatud teatis registris registreerida kolme tööpäeva jooksul. Intervjuude käigus nimetati eelnevat üheks süsteemi nõrgemaks kohaks pettuseriski seisukohalt. Paberil teatise esitamine võimaldab käituda üheltpoolt ebaõiglaselt ning teiselt poolt saab ametnik lihtsalt langeda pettuse ohvriks. Intervjuude käigus toodi praktikas näiteid, et sellistes olukordades, kus taotluse esitamise aeg võiks omada tähtsust (st näiteks kui kõrvuti paiknevaid lanke ei või lageraiuda või kui on tõenäoline, et kaitseala valitseja ei kooskõlasta kaitsealal raiumist teineteisele väga lähedal paiknevatel lankidel, millest tulenevalt on tõenäoline, et nõutava kooskõlastuse saab üksnes üks teatis), oleks ametnikul teoreetiliselt võimalik motivatsiooni olemasolul (näiteks ebaseaduslikku soodustuse saamisel) valida, millises järjekorras ja millal ametnik esitatud taotlused registreerib. Lisaks on praktikas toodud välja, et paberi peal toodud taotlustega kaasneb ka suurem pettuse risk. Intervjueeritavad tõid praktikast näiteid, et oluliselt keerulisem on kontrollida paberikandjal esitatud volikirjade ehtsust ja ametile on selliselt esitatud ka võltsitud volikirju. Intervjuudest selgus, et KeA ametnikel puudub otseselt kehtestatud kord (juhised), kuidas ametnikud peavad käituma olukorras, kus ametnikel on kahtlus, et neile on esitatud võltsitud dokumente. Taolise korra puudumine tähendab seda, et puudub suunis, millest oleks ka uuel ja kogenematul töötajal võimalik lähtuda ning kus oleks selgelt määratletud, millised märgid viitavad võltsitud dokumendile ning kuidas peaks ametnik sellises olukorras käituma. Praktikast käitub iga ametnik tekkinud olukorras vastavalt oma parimale äranägemisele ja kogemusele. Ekspertintervjuus selgitati, et praktikas analüüsitakse esitatud dokumente näiteks kollegiaalselt ja võimaluse korral (andmete olemasolul) helistatakse metsa omanikule.

34. Kuivõrd praktilistest kaalutlustest lähtuvalt ei ole suure tõenäosusega võimalik paberil dokumentide esitamise võimalust ära kaotada, võiks kaaluda eelnevalt viidatud juhendi väljatöötamist. Juhendis võiks olla üheltpoolt kirjeldatud tunnuseid, mille esinemise korral peaks ametnikul tekkima kahtlus, et esitatud dokumendid on võltsitud (näiteks metsaomanik on väga kõrges vanuses või välismaalane, kiire internetiotsingu tulemusena ilmneb, et taotluse esitanud isik on problemaatiline, omab varasemaid karistusi vms) ning teiseks tuleks juhendis näha ette käitumissuunis selliseks olukorraks – metsateatist menetlev isik peaks võtma ühendust metsa omanikuga ning kontakti puudumise korral peaspetsialistiga, juriidilise osakonnaga vms.

35. Eelneva järelduse kriitikaks on asunud seisukohale, et ka läbi metsaportaali digitaalselt dokumente esitades on võimalik viia läbi pettust, kuivõrd keegi ei saa kinnitada, kes tegelikkuses arvuti taga istub. Eelnevaga seonduvalt tuleb märkida, et kellegi teise isikutunnistuse kasutamine eeldab siiski konkreetse isiku tundmist st et pettuse läbiviija on metsaomaniku tuttav (sugulane või sõber). On ebatõenäoline, et eelneva tarbeks viiakse läbi esmalt isikudokumendi vargus ning esitatakse seejärel

³⁵Keskkonnaamet. Metsateatis. Arvutivõrgus: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/metsandus/metsateatis> (10.11.2017).

³⁶Eelnõu seletuskiri. Metsaseaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seadus 463 SE, lk 12. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/Oc341917-a704-4d28-8da1-63e05b77ef1b> (16.04.2018).

³⁷Keskkonnaministri 11.08.2017 määrus nr 28 „Metsateatisel esitatavate andmete loetelu ning metsateatise esitamise, menetlemise ja registreerimise kord ning tähtajad“. RT I, 15.08.2017, 9.

metsateatis. Seega juhul, kui tegemist ei ole metsaomaniku lähedasega (mis võib ka loomulikult juhtuda), on pettuse läbiviimine ID kaardi varguse läbi siiski keerulisem ja vähem tõenäolisem.

36. KaA's tegeleb metsateatiste menetlemisega metsaosakond, mille põhiülesandeks on muuhulgas viia läbi haldusmenetlust talle antud volituste piires.³⁸ Osakonna põhimääruse p 2.1.1. järgi annab osakond seaduses sätestatud juhtudel välja kooskõlastusi, otsuseid ja lubasid, p 2.1.3. kohaselt menetleb osakond metsateatise ning p 2.1.2. järgi on osakonnal õigus anda seadusega ettenähtud juhtudel kooskõlastusi, otsuseid, nõusolekuid, arvamusi ning kinnitada dokumente, sh metsateatisega kavandatud tegevuste keelamiseks, metsateatise menetluse peatamiseks ning metsateatise kehtetuks tunnistamiseks.³⁹

37. Juhul, kui raieotsuse tegemiseks on vaja kooskõlastamist (näiteks kaitseala valitseja nõusolekut)⁴⁰ või metsakaitseeksperdiisi tegemist MS § 29 lg 12 korras, on Keskkonnaametil metsateatise nõuetelevastavuse kontrollimiseks kuni 30 tööpäeva. Muudel juhtudel kontrollib Keskkonnaamet esitatud metsateatise nõuetekohasust ja kavandatud raie vastavust õigusaktidest tulenevatele nõuetele 15 tööpäeva jooksul. Kui raie või oluline metsakahjustus vastab õigusaktide nõuetele, registreeritakse see metsaregistris vastavalt keskkonnaministri 11.08.2017 määruse nr 28 § 4 lg-le 1 ning metsateatise esitajale saadetakse raie registreerimise kohta registriväljavõte. Kui kavandatud raie ei vasta kehtestatud nõuetele, põhjendatakse registreerimisest keeldumist kirjalikult, andes seejuures soovitusi tegevuse nõuetega vastavusse viimiseks.

38. Metsateatiste menetlemisega seonduvalt on oluline, et teatud raiete osas – uuendus- ja harvendusraie, mida kavandatakse väljaspool kaitstavaid metsi ning mille teostamiseks ei ole tarvis muid kolmandate isikute kooskõlastusi - toimub metsateatiste kontroll automaatselt infosüsteemi poolt. See tähendab, et metsateatise registreerimisel (süsteemi vastuvõtmisel) kontrollib infosüsteem esimeses järjekorras, kas konkreetset metsateatist on võimalik menetleda süsteemi poolt ehk automaatkontrollis või on tegemist teatisega, mis tuleb menetleda n-ö ametniku poolt läbiviidavas haldusmenetluses. Sellised teatised, mida on võimalik seadusest ja määrustest lähtuvalt menetleda infosüsteemi (st teatised uuendus- ja harvendusraieks majandusmetsas) poolt, suunatakse n-ö automaatkontrolli ehk sellised teatised kontrollib infosüsteem automaatselt. On oluline toonitada, et metsaregistri infosüsteem teeb üksnes n-ö lihtsaid otsustusi sellistes asjades, kus puudub vajadus teostada kaalutusõigust või saata otsustus kooskõlastamiseks teistele spetsialistidele. Nagu ka märgitud, menetleb infosüsteem üksnes teatud raiete teatised ning infosüsteem põhimõtteliselt ei menetle lubasid trassiraideks, raadamiseks või valikraideks. Metsateatis kuulub menetlemisele ametniku poolt läbiviidavas haldusmenetluses juhul, kui (i) metsateatis on esitatud paber kandjal või digitaalselt allkirjastatud kujul e-posti teel, (ii) metsateatisel kavandatud raie asub looduskaitse piirangutega metsas ja on vajalik langetada kaalutusotsus koostöös looduskaitse spetsialistiga, (iii) metsateatisel kavandatud raie vajab kooskõlastamist teiste ametkondadega (näiteks muinsuskaitse) või (iv) esineb vajadus metsakaitse ekspertiisi läbiviimiseks.

39. Looduskaitse piirangu puhul tuleb metsateatisega seonduvalt lähtuda LKS § 14 lg 2 nõuetest, mille kohaselt kaitstava loodusobjekti valitseja (KeA) ei kooskõlasta viidatud paragrahvi lõikes 1 nimetatud tegevust: (i) muuta katastriüksuse kõlvikute piire ega kõlviku sihtotstarvet; (ii) koostada maakorralduskava ja teostada maakorraldustoiminguid, (iii) kehtestada detailplaneeringut ja üldplaneeringut; (iv) lubada ehitada ehitusteatise kohustusega või ehitusloakohustuslikku ehitist, sealhulgas lubada püstitada või laiendada lautrit või paadisilda; (v) anda projekteerimistingimusi; (vi) anda ehitusluba; (vii) rajada uut veekogu, mille pindala on suurem kui viis ruutmeetrit, kui selleks ei ole vaja anda vee erikasutusluba, ehitusluba ega esitada ehitusteatist (viii) jahilukeid lisaõõta ja muud tegevust, mis vajab kaitse-eeskirja kohaselt kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekut, kui see võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit. Metsamajandamisetööde - antud juhul raietööde - lubamise puhul peab spetsialist kaaluma, kas nende ulatus haakub kaitseala eesmärkidega. Vastavalt KeA töökorraldusele peab metsahoidusspetsialist,

³⁸ Keskkonnaameti peadirektori 13.09.2016 käskkiri nr 1-1/16/334 „Keskkonnaameti metsaosakonna põhimäärus“.

³⁹ Keskkonnaamet. Struktuur. Arvutivõrgus: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/keskkonnaamet-kontakt/keskkonnaameti-tutvustus/struktuur> (17.11.2017).

⁴⁰ Ringkonnakohus on näiteks haldusasjas nr 3-14-358 selgitanud, et Nõustada tuleb halduskohtu ja vastustajaga seisukohaga, et LKS §-st 31 ning eeskirja § 14 lg 1 p-st 1 ja lg 2 p-st 2 tulenevalt on kaitseala valitsejale (kelleks eeskirja § 3 kohaselt on vastustaja) jäetud kaalutusõigus otsustada, kas uuendusraiet (sh lageraiet) piiranguvõndis lubada.

juhul kui kinnistul, kus soovitakse teostada raiet, asub kaitstav objekt, konsulteerima vajaduse esinemisel ka looduskaitse spetsialistiga. Reguleerimise tasemel on tegemist kaalutusotsusega, st selle vajaduse üle otsustab üks konkreetne ametnik oma professionaalsest siseveendumusest lähtuvalt. Selline kaalutusotsus kätkeb endas potentsiaalset korrupsiooniriski. Toimingud, mille raames tuleb ainuisikuliselt anda hinnang (sisuliselt sisustada kaitse-eesmärgi saavutamise võimalused) üheselt määratlemata olukordades, on vähemalt teoreetiliselt korrupsiooniohtlikud. Analüüsi koostamise käigus on spetsialistid analüüsi koostajatele selgitanud, et sõltumata sellest, et reguleerimine sisaldab endas kooskõlastamise küsimuses kaalutusõigust (diskretsiooni), on praktikas reeglits, et metsahoidusspetsialist sellises olukorras ka looduskaitse spetsialistiga konsulteerib. Eelnev tähendab endast sisuliselt nelja silma reeglit, mis on korrupsiooniohtu vähendavaks meetmeks. Õiguselguse ja korrupsiooniohtu minimaliseerimise eesmärgil võiks kaaluda eelneva n-õ nelja silma reegli korrana reguleerimist. Eelnev tagaks õiguselguse ning olukorras, kus juba antud hetkel menetlus sellisena läbi viiakse, ei kaasne sellega ka ebamõistlikku halduskoormuse tõusu.

40. Metsateatiseid lihtsates asjades väljastab automaatselt infosüsteem, kui esitatud teatis on korrektne, st vastab seaduses ja määruses sätestatud tingimustele ja on kooskõlas süsteemis olevate inventeerimisandmetega. Sellisel viisil saab teatiseid metsaregistrisse esitada vaid metsaomanik ning tema poolt volitatud isik eelnevalt ennast infosüsteemis autentides.

41. Intervjuude käigus ilmsel, et infosüsteem töötab selliselt, et esimese kontrolli viib läbi metsaregister iseseisvalt ning olukorras, kus teatise puuduseid (näiteks ebapiisavad andmed keskkonnaministri määruse „Metsateatise esitatavate andmete loetelu ning metsateatise esitamise, menetlemise ja registreerimise kord ning tähtajad“⁴¹ lg 1 toodud loetelu mõttes) ei esine, väljastab infosüsteem metsateatise automaatselt (registreerib metsateatise). Olukorras, kus metsateatise esineb kas vormilisi või sisulisi puuduseid, siis infosüsteem teatist ei registreeri. Kui on tegemist teatisega, mis kuulub põhimõtteliselt ametniku poolt lahendamisele lähtuvalt taotluse sisust – kaitseala, luba raadamiseks vms, siis suunab infosüsteem metsateatise ametnikule täiendavaks kontrollimiseks.

42. Juhul, kui metsateatist menetlev ametnik metsateatist analüüsid puuduseid ei tuvasta, siis registreerib metsanduse spetsialist teatise. Kui spetsialist avastab metsateatise puudused, valmistab spetsialist ette metsateatise keelduva haldusakti (MS § 41 lg 8), kooskõlastab selle juhtivspetsialistiga ja annab välja. Analüüsi teostamise käigus on spetsialistid selgitanud, et praktikas rakendatakse keelduva otsustuse tegemisel tihti kuue-silma reeglit - lisaks juhtivspetsialistile kooskõlastatakse keelduv otsustus veel ka kolmanda ametnikuga. Taoline sisemine praktika on kindlasti üheks korrupsiooni ohu vähendamise meetmeks, kuid tuleb märkida, et tegemist on praktikas väljakujunenud töökorraldusega ning see ei ole kordade tasandil reguleeritud.

43. Eelnevast võib teha kaks järeldust – esmalt asjaolu, et infosüsteem on teatud osas automatiseeritud, vähendab oluliselt korrupsiooniriski. Nii öelda lihtsad otsustused, kus puudub täiendav vajadus asjaolude tuvastamiseks ning kooskõlastuste hankimiseks, teeb register ise. Sellisel juhtudel puudub ametniku kaalutusotsusest lähtuv inimlik faktor, mis omakorda tähendab juba väga selgelt väiksemat riski korrupsiooniks. Aasta-aastalt on elektrooniliselt esitatud teatiste arv suurenenud. Kui 2015. aasta andmete kohaselt esitas üksnes ligikaudu 15% metsaomanikke oma andmed e-kanalite kaudu, siis näiteks juba 2017. aasta detsembris esitati elektrooniliselt 68% metsateatistest, millest omakorda 36% kontrolliti automaatkontrollis. Seega nii elektrooniliste vahendite kui automaatkontrolli osakaal aasta-aastalt suureneb, mis tähendab omakorda, et väheneb ka inimlik faktor, mis omakorda vähendab korrupsiooniohtu. Teiseks järelduseks on, et kuivõrd arvestatav hulk teatise menetletakse juba täna automaatmenetluse kaudu, siis suureneb veel enam risk pettuseks ja korrupsiooniks inventeerimisandmete esitamisel - kui inventeerimisandmed on metsaregistrisse juba kantud, siis lähevad edasised toimingud juba lihtsamalt.

44. Selliseid teatiseid, mida ei suunata automaatkontrolli (mida ei saa seaduse või määruste kohaselt automaatkontrollis menetleda) või mille automaatkontroll on suunanud ametnikule menetlemiseks, kuuluvad menetlemisele metsanduse- või metsahoiumetsa spetsialisti poolt. Nagu juba eelnevalt on viidatud, menetleb ametnik metsateatist ametniku poolt läbiviidavas haldusmenetluses juhul, kui (i) metsateatise esitatud paberandjal või digitaalselt allkirjastatud kujul e-posti teel, (ii) metsateatise kavandatud raie

⁴¹ Keskkonnaministri 11.08.2017 määrus nr 28 „Metsateatise esitatavate andmete loetelu ning metsateatise esitamise, menetlemise ja registreerimise kord ning tähtajad“. RT I, 15.08.2017, 9.

asub looduskatise piirangutega metsas ja on vajalik langetada kaalutusotsus koostöös looduskaitse spetsialistiga, (iii) metsateatise kavandatud raie vajab kooskõlastamist teiste ametkondadega (näiteks muinsuskaitse) või (iv) esineb vajadus metsakaitse ekspertiisi läbiviimiseks. Metsateatiste vastuvõtmine ja registreerimine metsaregistris on metsanduse spetsialisti ja metsahoiu spetsialisti teenistuskohustus.⁴² Nii metsanduse kui metsahoiu spetsialisti ametijuhendi p 3.1. kohaselt teostavad nad metsateatiste vastuvõtmist ja registreerimist ning kontrollivad kavandatud tööde ja andmete õiguspärasust vastavalt kehtivate inventeerimisandmete ning õigusaktide nõuetele, vajadusel teostavad kavandatud tööde hindamist looduses, keelavad tegevusi ning juhivad tähelepanu puudustele ning koostavad soovitusi tegevuse vastavusse viimiseks õigusaktidega. Mõlemad spetsialistid allkirjastavad enda poolt menetletud metsateatise ise (ametijuhendi p 3.14).

45. Metsanduse ja metsahoiu spetsialistid alluvad metsanduse juhtivspetsialistile, kes annab neile vahetult ülesandeid ja kontrollib nende täitmist. Täpsustades intervjuude käigus ametnike töökorraldust, siis ilmnes, et metsanduse spetsialist ja metsahoiu spetsialist menetleb kavandatud tegevuste lubamist iseseisvalt, sh selliste kavandatud tegevuste lubamist, mille kavandamisel ilmneb mingi puudus, kuid see ei ole oluline metsateatise registreerimise seisukohalt.

46. Nelja-silma reegel rakendub olukorras, kus KeA keeldub metsateatise registreerimisest. Sellisel juhul valmistab üks ametnik (metsanduse -või metsahoiu spetsialist) ette metsateatise registreerimisest keeldumise otsuse ning see kooskõlastatakse metsanduse juhtivspetsialistiga, kes hindab nii metsateatise registreerimisest keeldumise alust kui ka keeldumise põhjendusi. Nagu eelnevalt selgitatud, siis spetsialistid on omalpoolt selgitanud, et keelduvate otsuste tegemisel rakendatakse praktikas tihti kuue-silma reeglit. Eelnev ei tulene küll otseselt KeA töökorraldusest, kuid tegemist on ametnike sisemise praktika ja töökorraldusega. Selline töökorraldus on kindlasti üheks korruptsiooni ohtu vähendavaks meetmeks.

47. Vastavalt metsanduse juhtivspetsialisti ametijuhendi p-le 3.9. korraldab metsanduse juhtivspetsialist metsateatiste vastuvõtmist ja registreerimist, samuti kavandatud tööde õiguspärasuse hindamist vastavalt kehtivatele nõuetele.⁴³ Juhtivspetsialist allkirjastab metsaosakonna põhimääruse p-s 2.1.2 loetletud dokumente ja enda poolt menetletud metsateatiseid (ametijuhendi p 3.10). Metsanduse juhtivspetsialist allub metsaosakonna juhatajale, kes annab talle vahetult ülesandeid ja kontrollib nende täitmist. Metsaosakonda juhib metsaosakonna põhimääruse kohaselt juhataja, kes määruse p 3.5.8. kohaselt allkirjastab määruse p-des 2.1.1., 2.1.2. ja 2.2.2. nimetatud dokumente ning p 3.5.9. kohaselt allkirjastab või viseerib osakonnas koostatud dokumendid kooskõlas osakonna põhimäärusega ja ameti asjaajamiskorraga ja teiste ametis kehtestatud kordadega ning vastavuses õigusaktidega.

48. Eelnevast tuleneb, et metsateatise väljastamine, erineb kõikidest muudest loamenetlusest seeläbi, et metsateatiseid on ainukesed n-ö load, mille väljastamise otsustab üks ametnik ainuisikuliselt (võttes loomulikult arvesse kooskõlastamise kohustuse korral teiste valdkondade spetsialistide seisukohti). Intervjuude käigus selgus, et sellise menetluskorra põhjenduseks on, et metsateatiste maht on nii ulatuslik, et teatiste puhul ei ole lihtsalt praktiliselt võimalik nelja-silma reeglit igas olukorras rakendada. Hinnates eelnevat korruptsiooni vaatepunktist, tuleb märkida, et korruptsioonirisk esineb eelkõige olukorras, kus metsaregistris ilmneb mõni puudus või takistus, mis peaks olema aluseks metsateatise registreerimisest keeldumiseks, kuid ametnik otsustab, mingil põhjusel esinenud puuduse tähelepanuta jätta. Sellisel juhul on tegemist olukorraga, kus tegemist on n-ö lihtsa otsustusega (ehk puudub vajadus kõnealuse otsustuse kooskõlastamiseks teiste ametnikega) ning esineva puuduse tähelepanuta jätmise ei tekita täiendavat olulist tähelepanu. Spetsialistid on selgitanud, et ka ametnikul on võimalik kasutada teatise kontrollimisel automaatkontrolli, mis toob välja taotletud tegevuse vastuolud õigusaktidega. Eelnev vähendab omakorda puuduse märkamata jätmise võimalikkust inimlikust eksimusest tulenevalt ning tähendab, et „*märkamata jätmise*“ peaks olema pigem tahtlik otsustus.

49. Tuleb märkida, et metsateatiste menetlemise ning registreerimise juurde kandub „*lainena*“ edasi ka arvestatav pettuserisk seonduvalt metsaregistrile esitatud ebaõigete inventeerimisandmetega. Kui metsaregistrisse on kantud ebaõiged andmed, toimub ebaõigete inventeerimisandmete alusel

⁴² Keskkonnaameti peadirektori 04.10.2016 käskkiri nr 1-1/16/363 „Keskkonnaameti metsaosakonna metsanduse spetsialisti ametijuhend“.

⁴³ Keskkonnaameti peadirektori 04.10.2016 käskkiri nr 1-1/16/363 „Keskkonnaameti metsaosakonna metsanduse juhtivspetsialisti ametijuhend“, lisa 1.

metsateatiste väljastamine automaatkontrolli puhul automaatselt. Kui metsateatise väljastamine toimub spetsialisti poolt läbiviidavas haldusmenetluses, lähtub ka spetsialist registrisse kantud inventeerimisandmetest. Siiski on oluline märkida, et olukorras, kus spetsialistil tekib metsateatise menetluse käigus kahtlus, kas metsaregistrisse kantud inventeerimisandmed on korrektsed, on ametnikul võimalus MS § 41 lg 7 alusel kontrollida registris olevate inventeerimisandmete tegelikkusele vastavust. Arvestades ametnike ajalist ressursi ei ole tegemist ilmselt väga tavapärase menetlustoiminguga. Siiski näeb seadus sellise võimaluse ette ning kahtlustäratavates olukordades eelnevat võimalust ka kasutatakse.

50. Inventeerimisandmete ümberhindamisega seonduvat on ühel korral ka praktikas hinnanud Tallinna Ringkonnakohtu halduskoostöö nr 3-11-685. Kõnealuse kaasuse sisu seisnes selles, et EMK kui toetuse andja asus hindama metsaregistris olevaid investeerimisandmeid, sh puistu vanust erinevalt metsaregistris olevatest andmetest. Metsaregistris oli puistu vanuseks märgitud 30 aastat, kuid kuna inventeerimisandmete registrisse sisestamisest oli möödunud aega, lisas EMK puistu vanuse saamiseks metsaregistris olnud andmetele vastavad aastad juurde (tegemist oli toetusetaotlusega hooldusraie tegemiseks, kusjuures toetust sai üksnes kuni 30 aasta vanuse puistu hooldusraie eest, enam vastavat tegevust ei toetata, kuid analoogne hindamine võib aset leida muus olukorras). Antud asjas selgitas kohus, et EMK-l ei ole õigust toetusetaotluse lahendamisel metsaregistrisse kantud kehtivate inventeerimisandmete eiramiseks ja puistute vanuse käsitlemiseks metsaregistris märgitud puistu vanusele vastava puistu inventeerimisandmete metsaregistrisse kandmisest möödunud aastate liitmise teel. Inventeerimisandmed kehtivad 10 aastat nende kandmisest metsaregistrisse ning puistu kui terviku vanust ei saa pidada ajas lineaarselt muutuvaks suuruseks, puidu vanus võib teatud juhtudel ajas isegi väheneda. Kui EMK-l tekib kahtlus metsaregistris kajastatud andmete õigsuses ja ta soovib haldusakti andmisel lähtuda erinevatest puistute vanusest võrreldes metsaregistris kajastatud puistute vanusega, tuleb tal enne haldusakti andmist lasta teostada puistute vanuse määramiseks metsamaa uus inventeerimine. See tuleb läbi viia metsa korraldamise reegleid järgides ja uued inventeerimisandmed kajastada metsaregistris, et need oleksid nähtavad ka teistele isikutele.⁴⁴

51. Esmalt tuleb märkida, et isik, kes antud kaasuse korral inventeerimisandmeid ümber hindas oli EMK (st andmete ümberhindamiseks mitte pädev isik erinevalt KeA). Kuid siiski tõstatatakse eelnev põhimõttelisema küsimuse – kas ja millises ulatuses on KeA ametnikul õigus hinnata looduses ümber inventeerimisandmeid. Küsimusele annab ilmselt vastuse praktika.

52. Eelnevalt selgitatud potentsiaalne korruptsioonirisk eksisteerib kõigi metsaosakonna ametnike puhul, kes metsateatise ainuisikuliselt menetlevad ja allkirjastavad – metsandus- ja metsahoiu spetsialistid. Ametijuhendist nähtuvalt on ka juhtivspetsialist pädev metsateatiste menetlemiseks, kuid tuginedes sisemisele töökorraldusele juhtivspetsialist seda reeglina ei tee.

53. Küsitluste ja läbiviidud intervjuude pinnalt võib väita, et erinevalt inventeerimisandmete koostamisest ja kinnitamisest, peavad turuosalise korruptsiooni esinemist metsateatiste menetlemisel pigem väikeseks ja ebatõenäoliseks. Küsitluste andmetel on metsateatiste menetlemine kõige madalama korruptsiooni levikuga protsess. Kokkuvõtvalt on metsateatistega seonduvalt (tuginedes nüüd nii intervjuudele kui ka küsitlustele) toodud välja järgmised n-õ süsteemi murekohad: on avaldatud survet esitatud teatiste menetlemiseks kiirkorras (kõned, kirjad jms) ning on täheldatud, et metsaregistris on lekinud kolmandatele isikutele andmeid, mis ei peaks avalikuks saama. Küll veel eelmise metsaportaali kontekstis, esitas üks turuosaline järgmise väite: „uus metsaportaal on tugev samm edasi, ent vanast süsteemist lekkisid isikuandmed aastaid ja see oli avalik saladus, kuid keegi ei võtnud midagi ette.“ Tuleb märkida, et dokumendianalüüsi pinnalt tuvastatud riske turuosalise praktikas ei taju ning ei ole tajunud, et need oleksid praktikas realiseerinud. Küsitluste tulemustest nähtus, et metsateatise menetlemise osas asus üksnes 2,90%-5,48% (märkus: arvnäitajate meetodika on selgitatud käesoleva analüüsiraporti lisas 1) vastanud turuosalistest seisukohale, et korruptsioon oleks metsateatise menetlemisel „levinud laialdaselt“ või „levinud väga laialdaselt“. On oluline, et turuosaliste hinnangul oli just metsateatise menetluses kõikidest nimetatud menetlusest korruptsioon kõige väiksemal määral levinud.

⁴⁴ Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsus nr 3-11-685, p 12.

3.1.4. Toetuse taotlemine

54. Metsanduse valdkonnas väljastab toetuseid edaspidi EMK. EMK poolt jagatavaid toetusi tuleb laias plaanis jagada kaheks: (i) siseriiklikud toetused ja (ii) Euroopa Liidu poolt rahastatavad toetused. EMK poolt jagatavad Euroopa Liidu toetused on Eesti maaelu arengukava 2014-2020 meetmed, mida rahastatakse Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondist (EAFRD) ning kaasfinantseeritakse Eesti riigieelarvest (edaspidi Euroopa Liidu toetused). Siseriiklike toetuste raha tuleb riigieelarvest – sellisteks toetusteks on näiteks erametsaomanike nõustamise toetus, metsa uuendamise toetus, pärandkultuuri säilitamise ja eksponeerimise toetus jne.⁴⁵ Eelnevate toetuste andmise kord on reguleeritud Keskkonnaministri 01.07.2017 määrusega nr 10 „*Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord*“ alusel.⁴⁶ (edaspidi siseriiklikud toetused). Euroopa Liidu toetuste maksmise kord ja alused on reguleeritud Eesti maaelu arengu kavaga 2014-2020, Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusega⁴⁷ (edaspidi **ELÜPS**) ja konkreetse meetme kohta koostatud ja kehtestatud määrusega (näiteks Natura 2000 erametsamaa toetus)⁴⁸. On oluline märkida, et käesoleva analüüsi kontekstis ei oma niiväga tähtsust konkreetsete toetuste jagamise kord, vaid analüüsi koostajate hinnangul on oluline, kes ja kuidas hindab, kas toetuse andmise nõuded on täidetud ning milline on toetuste kasutamise järelkontroll.

55. Selleks, et hinnata toetuste taotlemisega kaasnevaid pettuse- ja korruptsiooniriske, on oluline hinnata toetuse andmise korraldaja juriidilist staatust.

(a) SA Erametsakeskuse õiguslik vorm

56. EMK on riigi asutatud sihtasutus. Sihtasutuse seaduse⁴⁹ (edaspidi **SAS**) § 1 lg 1 kohaselt on sihtasutus eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. SAS § 1 lg 2 kohaselt tekib sihtasutuse õigusvõime registrisse kandmisest ja lõpeb registrist kustutamisega. On oluline, et EMK on juriidiline isik, kelle tegutsemisele ja juhtimisele kohaldub eraõiguslik regulatsioon riigivaraseadusest⁵⁰ (edaspidi **RVS**) tulenevate erisustega. RVS § 6 lg 3 kohaselt teostab riigi asutajaõiguseid sihtasutuses Vabariigi Valitsuse poolt määratud ministeerium või Riigikantselei. EMK asutajaõiguseid teostab KeM. RVS § 9 sätestab omakorda, et asutaja õiguste teostaja peab tagama sihtasutuste seaduse ja muude õigusaktidega sihtasutusele pandud õiguste ja kohustuste täitmise, määratlema eesmärgid ja kontrollima ja hindama nende saavutamist.

57. Sihtasutuse juhtimisega seonduv on reguleeritud SAS § 16 jj. SAS § 17 lg 1 kohaselt peab sihtasutusel olema juhatus, mis juhib ja esindab sihtasutust. Juhatus võib koosneda ühest või mitmest liikmest. SAS § 19 lg 1 kohaselt määratakse juhatuse liikmed asutamiseotsusega. SAS § 24 kohaselt kavandab nõukogu sihtasutuse tegevust ja teostab järelevalvet sihtasutuse tegevuse üle. Nõukogu liikmete määramise ja tagasikutsumise kord sätestatakse põhikirjas. Põhikirjaga⁵¹ on nähtud ette, et nõukogu liikmed määrab ja kutsub tagasi asutaja (st Eesti Vabariik, KeM-i kaudu) oma otsusega. Niisiis on EMK näol tegemist tavapärase riigi asutatud juriidilise isikuga, mis tegutseb oma põhikirja alusel ja mille tegevust juhib juhatus ja nõukogu seaduses sätestatud alusel ja ulatuses.

58. Juriidilises mõttes on oluline märkida, et riik (KeM) on MS § lg-s 3 ettenähtud volituspõhise alusel delegeerinud riiklike taotluste andmise (st delegeerinud riigi ülesande) avaliku ülesande täitmise edasi EMK-le (vt ka MS § 10 lg 9). Kogu toetussüsteemi ja selle juurde kuuluvate ülesannete haldamine

⁴⁵ Keskkonnaministri 14.04. 2014 määrus nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“, § 7. RT I, 06.01.2017, 5.

⁴⁶ Keskkonnaministri 14.04. 2014 määrus nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“. RT I, 06.01.2017, 5.

⁴⁷ Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. RT I, 04.07.2017, 63.

⁴⁸ Maaeluministri 22.04.2015 määrus nr 39 „Natura 2000 erametsamaa toetus“. RT I, 04.01.2018, 5.

⁴⁹ Sihtasutuste seadus. RT I, 09.05.2017, 34.

⁵⁰ Riigivaraseadus. RT I, 28.03.2018, 2.

⁵¹ Erametsakeskus. EMK põhikirja. Arvutivõrgus: <http://www.eramets.ee/meist-ja-kontakt/emk-juhtimine/emk-pohikiri/> (11.01.2018).

toimub EMK poolt halduslepingu alusel.⁵² Õiguskirjanduses on selgitatud, et olemuslikult võib avalikke ülesandeid käsitleda kui avalike huvide poolt determineeritud, objektiivselt eksisteerivaid ülesandeid, mis on seadusandja poolt sellistena tunnetatud ja seadustes sätestatud või antud täitmiseks ühiskonna erinevatele institutsioonidele.⁵³ MS § 10 lg 1 näeb otsesõnu ette, et riik toetab st riigi ülesandeks on erametsaomanike toetamine, nõustamine jms. Seejuures on kohane viidata Riigikohtu seisukohale asjas 3-1-1-98-15 tehtud otsuse punktis 82, mille kohaselt riigi osalus äriühingus on avalike vahendite (riigivara) arvel avalikes huvides tehtud investeering. Seega saab riigi osaluse valitsemine toimuda üksnes avalikes huvides. Kokkuvõttes tuleb järeldada, et EMK näol on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, mis täidab avalikku ülesannet – menetleb erametsa toetuse taotluseid. Seega on oluline ka märkida, et otsus toetust maksta või toetuse maksmisest keelduda on haldusotsustus, mis allub omakorda halduskohtulikule kontrollile.

(b) Toetuste maksmise kord

59. Erametsaomanikuks on füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik, kellele kuulub metsamaa MS § 3 lg 2 tähenduses. Toetust on õigus saada erametsaomanikul või metsaühistel, kusjuures toetuse saajana eelistatakse väiksema metsaomandiga erametsaomanikku (MS § 10 lg 2). Siseriikliku toetuse saamise taotluse menetlemist reguleerib MS § 10 lg 11 alusel vastu võetud keskkonnaministri 14.04.2014 määrus nr 10 „*Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord*“ (edaspidi keskkonnaministri 14.04.2014 määrus).⁵⁴ Siseriikliku toetuse saaja peab olema maksevõimeline, kehtiva kustutamishoiatuseta, täitnud oma maksukohustused ning kasutanud talle varem antud metsandustoetusi sihipäraselt (MS § 10 lg 6).

60. Siseriikliku toetuse saamiseks tuleb esitada taotlus osundatud määruse lisas 1 toodud vormil. Metsaühistu võib taotleda toetust oma liikme omandis oleva metsamaa jaoks, kui tal on taotluse esitamise kuule eelnenud kuu 1. päeva seisuga vähemalt 200 liiget, tal on ärakiri vähemalt taotluse esitamisele eelnenud kalendriaastal vastuvõetud üldkoosoleku otsusest, millest nähtub ühistu liikmete nõusolek toetuse taotlemiseks ning ta esitab ühistu liikmete nimekirja koos isiku- või registrikoodidega ning metsamaa pindalaga.

61. EMK annab taotluse esitamise tähtpäevast teada Ametlikes Teadaannetes või üleriigilise levikuga päevalehes ning oma veebilehel. Taotluses tuleb esitada kavandatud tegevuse maksumus, mis peab olema põhjendatud, üheselt mõistetav, üksikasjalikult kirjeldatud, otstarbekas ja vajalik tegevuse eesmärgi saavutamiseks (viidatud määruse § 3 lg 6). EMK vaatab 120 kalendripäeva jooksul alates taotluse esitamise tähtpäevast koos nõutavate lisadega läbi, kontrollib kõigi nõutud dokumentide ja kooskõlastuste olemasolu, esitatud andmete õigsust ning taotleja vastavust toetuse saamiseks kehtestatud nõuetele.

62. Pärast taotluse saamist kontrollib EMK taotluses esitatud andmete õigsust ning taotluse, taotleja ja kavandatava tegevuse vastavust metsaseaduses ja määruhes sätestatud nõuetele ning küsib vajadusel täiendavaid selgitusi ja dokumente (keskkonnaministri 14.04.2014 määrus § 14). Läbiviidud intervjuu käigus selgus, et igat taotlust kontrollitakse menetleja poolt põhjalikult. Siseriiklike toetuste puhul läbivad taotlused halduskontrolli (st taotleja vastavust nõuetele hinnatakse dokumentide pinnalt) ning hinnanguliselt 50% objektidest läbivad ka välikontrolli. Välikontroll teostatakse valimipõhiselt. Olukorras, kus kontrolli või välikontrolli käigus ilmneb, et toetus on määratud ebaõigesti või ebaõigetel alusel toimub kas toetuse tagasinõudmine või toetuse suuruse täpsustamine.

63. Intervjuu käigus selgus, et toetuste taotluse menetlemisel kehtib nii nelja-silma põhimõte, kui siseriiklike toetuste puhul 50% juhtudest ka hilisem või samaaegne välikontroll. Spetsialistid selgitasid, et lisaks teostatakse hilisemaid kvaliteedikontrolle toetuse üksuse kui ka kontrollüksuse töötajate poolt. Esmalt menetleb toetuse taotlust toetuse üksuse spetsialist, kelle tööd vaatab üle ja kontrollib nelja silma reegli alusel toetuse üksuse juht (nelja-silma reegel). Lisaks, kui konkreetne objekt läbib kas enne toetuse määramist või toetuse määramise järgselt järelkontrollis (hinnanguliselt 5-10% juhtumitest)

⁵² Metsaseaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 463 SE, lk 2. Arvutivõrgus: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0c341917-a704-4d28-8da1-63e05b77ef1b> (24.11.2017).

⁵³ K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica VIII/2000, lk 499.

⁵⁴ Keskkonnaministri 14.04.2014 määrus nr 10 „*Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord*“. RT I, 06.01.2017, 5.

välikontrolli, kontrollib taotluses esitatud andmete tõe vastavust veel omakorda kontrolliüksuse töötaja (st 5-10 % juhtudel on kuue-silma reegel). Intervjuu käigus toonitati, et EMK poolt väljastatud siseriiklikud toetused on üldjuhul nii väikesed (enamus jääb alla 1000 euro, teatud juhtudel isegi alla 100 euro), et ei töötajad ega ka taotlejad ei riskiks kõnealuste summade nimel soodustuskelmuse või korruptsioonikahtlustusega.

64. Analüüsi käigus EMK kodulehel toodud metsamajandamise ja metsainventeerimise kava (MMK) 2016 toetusi vaadeldes tõdesime, et kuigi ühistutele makstavad toetused on paljudel juhtudel suuremad, siis lõpliku toetusesaajani (ühistuliikmeni) saabki jõuda suhteliselt tagasihoidlik toetus. Maksimaalne toetus ühistule ulatus üle 87 000 euro. Kõige väiksem oli 726 euro suurune toetus. Kokku jagati 34 toetuse saajale toetusi ca 450 000 euro ulatuses, mis teeb keskmiseks toetuseks ca 13 235 eurot. Oluline on toonitada, et toetused ei jagune ühtlaselt. Siseriiklike toetuste summad on täpselt summaliselt ettenähtud, millest tulenevalt langeb siseriiklike toetuste küsimuste puhul ära küsimus toetuse suuruse määramisest.

65. Kui selguvad asjaolud, mille tõttu ei ole taotluses nimetatud tegevust võimalik ellu viia või esineb taotluses ebatäpsusi või eksimusi, saab esitatud taotlust muuta kuni taotluse rahuldamise otsuse vastuvõtmiseni, kuid suurendada ei saa toetuse summat ega asendada üht tegevust, objekti või erametsaomanikku teisega.

66. Keskkonnaministri 14.04.2014 määruse § 19 lg 1 kohaselt teeb EMK siseriiklike toetuse puhul otsuse toetuse maksmise, osalise maksmise või maksmata jätmise osas 120 kalendripäeva jooksul taotluse esitamise tähtpäevast või nõuetekohaste dokumentide laekumisest arvates. Taotluse osalise rahuldamise või rahuldamata jätmise korral tuleb otsuse koopia või väljavõtte saata taotlejale elektrooniliselt või posti teel, kuid taotluse rahuldamise korral saadetakse otsus üksnes taotleja soovil. EMK keeldub toetuse maksmisest, kui toetuse saaja ei vasta vähemalt ühele toetuse saamise nõudele, on teadlikult esitanud valeandmeid või ei võimalda kontrollida abikõlbliku tegevuse vastavust õigusaktides sätestatud nõuetele. Toetuse maksmisega seonduva otsuse avaldamine ja teatavaks tegemine toimub samal viisil, kui taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teatavaks tegemine. Taotluses märgitud toetuse summa kantakse taotluses märgitud arvelduskontole hiljemalt 30 kalendripäeva jooksul arvates toetuse maksmise otsuse tegemisele järgnevast päevast.

67. Nagu eelnevalt selgitatud, siis tuleb EMK poolt välja antavate toetuste osas eristada siseriiklike toetusi ja Euroopa Liidu poolt finantseeritud toetusi. Kui eelnevates punktides on analüüsi koostajad lähtunud siseriiklike toetuste jagamisest, siis on käesoleva analüüsi kontekstis eesmärgipärane tuua esile Euroopa Liidu poolt finantseeritavate toetustega kaasnevad erisused. Esmalt tuleb täpsuse huvides märkida, et Euroopa Liidu poolt rahastatavate toetuste maksmise aluseks on üldjuhul Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (ELÜPS'i) alusel antud määrus konkreetse toetuse kohta (näiteks siis Natura 2000 erametsamaa toetus või Metsaala arengu ja metsade elujõulisuse parandamise investeeringutoetus⁵⁵), millest tulenevalt on ka toetuse maksmise täpsamad eeldused ja tingimused kõnealustes määrustes täpsustatud. Teiseks on oluline, et hoolimata sellest, et toetuste jagamisele kohalduvad tingimused iga konkreetse toetuse osas erinevad, toimub nende menetlemine üldjoontes töökorralduslikult sama loogika alusel (välja arvatud siis konkreetsed tähtajad). Erisuseks on siiski see, et kehtib põhimõte, et iga objekt, millele on Euroopa Liidu toetus määratud, peab läbima välikontrolli vähemalt ühe korra (st, kas siis toetuse määramisel või toetuse kasutuse kontrollimisel). Niisiis, kui siseriiklike toetuse jagamisel läbib välikontrolli ca 5-10% objektidest, siis Euroopa Liidu toetuste puhul on selleks määraks 100%. Eelnev vähendab omakorda täiendavalt korruptsiooniõhtu. Teise erisusena tuleb nimetada toetuste suurusega seonduvat. Kui siseriiklike toetuste puhul on toetuste määr üldjuhul üheselt ettenähtud, siis Euroopa Liidu toetuste puhul see alati nii ei ole. Selleks, et tagada, et Euroopa Liidu poolt rahastatavad toetused oleksid kooskõlas taotleja tegelike vajadustega ning ei võimaldaks rikastumist, koostatakse EMK poolt Euroopa Liidu poolt makstavate toetuste suuruste hindamiseks turuülevaade, mis on aluseks toetuste maksmisele. Intervjuude käigus selgus, et makstavate toetuste suuruste hindamisel lähtub töötaja turuhinnast. Seega võib teha järelduse, et Euroopa Liidu poolt rahastatavate toetuste puhul on korruptsiooniõht veel omakorda väiksem, kuivõrd nende puhul rakendatakse veel põhjalikumat kontrolli (100% juhtumitest).

⁵⁵ Maaeluministri 11.05.2015 määrus nr 59 „Metsaala arengu ja metsade elujõulisuse parandamise investeeringutoetus“. RT, I 29.03.2018, 38.

68. Toetusega seotud otsused on haldusaktid haldusmenetluse seaduse⁵⁶ (edaspidi **HMS**) tähenduses ning vaidlustatavad nii vaidemenetluses kui halduskohtus, kusjuures MS § 10 lg 14¹ kohaselt lahendatakse vaie 30 päeva jooksul alates selle edastamisest valet läbivaatavale asutusele.

(c) Sisemised eeskirjad

69. Nagu eelnevalt viidatud, on sihtasutuse näol tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga, millele kohalduvad RVS'ist tulenevad erisused ning millele on riik delegeerinud avaliku ülesande halduslepinguga. Ühingu juhtimine ja kontroll toimub SAS'i kohaselt juhatuse ja nõukogu poolt. Spetsialistid töötavad EMK's töölepingu alusel, mis tähendab, et nende töösuhtele (sh lojaalsuskohustusele jms) laieneb töölepingu seaduses⁵⁷ (edaspidi **TLS**) ettenähtud regulatsioon. Sellest tulenevalt on EMK töötajate puhul keskse tähtsusega küsimus, millised on töölepingu tingimused, kuidas on teostatud taustakontroll jms.

70. EMK juhatuse on 20.09.2016 vastu võtnud „Töötajate aususe ja erapooletuse tagamise ning taandamise juhend“-i, mis reguleerib töötajatele korruptsioonivastasest seadusest⁵⁸ (edaspidi **KVS**) tulenevaid kohustusi, menetlusest taandamise ning korruptsiooniohust ja -juhtumist teavitamise põhimõtteid.⁵⁹ Juhend toob näiteid korruptiivse tuluna määratletavast soodustusest ning annab täpseid juhiseid sellises olukorras tegutsemiseks. Näiteks on juhendi p-s 2.2.1.2. sätestatud, et töötaja võib küll vastu võtta soodustuse, mis ei ole seostatav tema ametikohustustega ning mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena, kuid peab seejuures paluma soodustuse andjal edaspidi seda mitte teha, välja arvatud juhul, kui selline palve oleks ebaviisakas. Vastuvõetud soodustust tuleb reeglina tarbida ühiselt, näiteks viisakusavaldusena saadetud torti tuleb töötajal jagada oma töökaaslastega.

71. Juhend teeb menetlusest taandamise juures viite HMS §-le 10 ning KVS §-le 11. Töötaja ei või haldusmenetlusest osa võtta, kui ta on asjas menetlusosaline või menetlusosalise esindaja, tema sugulane, abikaasa, hõimlane, perekonnaliige, temaga tööalases või muus sõltuvussuhtes, ta on huvitatud lahendist või otsus tehakse temaga seotud isiku suhtes, ta on teadlik korruptsiooniohust või esinevad muud HMS-st ja KVS-st tulenevad alused. Seotud isiku mõistet sisustatakse vastavalt KVS §-le 7 ning TMS §-dele 8 ja 9. Juhendis nimetatud tingimuste rikkumisel võib EMK töötajale esitada hoiatuse, temaga sõlmitud lepingu erakorraliselt üles öelda ning rakendada varalist vastutust, kusjuures konkreetne sanktsioon oleneb rikkumisest.

(d) Hinnang pettuse ja korruptsiooniohule

72. Võttes eelnevat kokku ja hinnates pettuse- ja korruptsiooniriski EMK toetuste menetlemisel ja hindamisel, tuleb asuda pigem seisukohale, et tulenevalt sellest, et EMK poolt makstavata toetuste summad on lõpliku toetusesaajani jõudes pigem väikesed, sellest, et toetused on seotud väga ulatusliku bürokraatiaga ning väljamakstud toetuste kasutamist hinnatakse juhusliku valimi alusel ka sisuliselt (va Euroopa Liidu toetused, mille puhul rakendatakse 100% välikontrolli) ja EMK sisesealt rakendatakse nelja ja kuue silma reeglit, siis võib väita, et antud valdkonnas on nii korruptsiooni kui ka pettuse oht pigem minimaalne. Siiski – üllataval kombel tuleb tõdeda, et küsitluste tulemustest nähtub, et ametnikud ise peavad siiski metsamajandamise toetuste jagamist pigem korruptiivseks valdkonnaks. Täpsemalt - kaks ametnikku hindas, et korruptsioon on siinkohal väga levinud.

3.1.5. Metsakaitseekspektiisi läbiviimine

73. Metsakaitseekspektiis on vajalik tellida füüsilisel või juriidilisel isikul, kelle mets või osa metsast on kahjustatud või hukkunud, kuivõrd metsakaitseekspektiisi abil on võimalik määrata kahjustuse ulatus ja võimalikud abinõud kahjustuse likvideerimiseks.⁶⁰

74. Metsakaitseekspektiisi tellimise ja tegemise kord on reguleeritud „Metsa majandamise eeskirja“ §-s 22.⁶¹ Metsakaitseekspektiisi teostab KeA, kes algatab ekspertiisi metsateatise või muul viisil laekunud teabe alusel, kas (i) ettekirjutuse tegemiseks, (ii) metsakahjustuste ärahoidmiseks ja nende

⁵⁶ Haldusmenetluse seadus. RT I, 28.12.2017, 21. +

⁵⁷ Töölepingu seadus. RT I, 28.12.2017, 43.

⁵⁸ Korruptsioonivastane seadus. RT I, 17.11.2017, 29.

⁵⁹ SA Erametsakeskus juhatuse 20.09.2016 otsus nr 1-4/16/33. Arvutivõrgus: http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2017/11/Juhatus_otsus_t%C3%B6t%C3%B6tajate_aususe_ja_erapooletuse_tagamise_ning_taandamise_juhend.pdf (27.11.2017).

⁶⁰ Riigiteenuste koduleht. Arvutivõrgus: <https://test.riigiteenused.ee/et/riigiteenused-teenuse-t%C3%BC%C3%BCbid/load-t%C3%B5endid-tunnistused?page=30> (28.11.2017).

⁶¹ Keskkonnaministri 27.12.2006 määrus nr 88 „Metsa majandamise eeskiri“, RT I, 30.08.2017, 18.

leviku tõkestamiseks või (iii) omaniku nõusolekul piirangute seadmiseks rekreatiivse kasutamisega seotud metsakahjustuste vältimiseks.

75. Metsakaitseeksperitiisi tellimiseks esitab metsaomanik KeA metsateatise tormi, üleujutuse, ulatusliku metsatulekahju või muu loodusjõu põhjustatud kahjustuste tõttu hukkunud või halva tervisliku seisundiga metsa uuendamiseks. Metsaomaniku taotlus loetakse kätte saaduks, kui isik on selle KeA allkirja vastu üle andnud, tähtitud kirjaga saadetud taotlus on postiasutuse poolt KeA allkirja vastu üle antud või isik on selle edastanud isiku üheselt tuvastamist võimaldava elektroonilise kanali kaudu või digitaalallkirjastatuna.

76. Metsakaitseeksperitiis viiakse läbi 20 tööpäeva jooksul alates metsateatise, metsaomaniku taotluse või muul viisil saabunud teabe kättesaamisest alates. Kui ilmaolude tõttu ei ole eksperitiisi tegemine vahemikus 15.11. kuni 15.03. võimalik, võib eksperitiisi teostaja eksperitiisi tegemise tähtaega pikendada, saates vastava otsuse metsaomanikule 20 tööpäeva jooksul alates eksperitiisi teostamise ajandi tekkimisest. Metsakaitseeksperitiis tehakse võimaluse korral kogu kahjustusalale korraga ning selle kohta koostatakse akt, mis sisaldab eksperitiisi tegemise põhjuseid, metsa seisukorra hinnangut, eksperdi hinnangut ning ettekirjutuse aluseks oleva eksperitiisi korral ka vajalike metsakaitsetööde loetelu. Koostatud aktide kohta peetakse arvestust metsaregistris. Eksperitiisi tulemustest teavitatakse metsaomanikku 30 tööpäeva jooksul alates metsateatise või informatsiooni saamisest (MS § 41 lg 15).

77. KeA viib metsakaitseeksperitiise läbi metsaosakond (metsaosakonna põhimäärus p 2.1.3.). Vastavalt metsaosakonna metsanduse juhtivspetsialisti ametijuhendi p-le 3.10 allkirjastab juhtivspetsialist enda poolt menetletud metsakaitselisi eksperitiise. Samuti viivad metsakaitseeksperitiise läbi metsahoiuspetsialist ja metsanduse spetsialist, kelle ametijuhendite p 3.3. kohaselt on eksperitiiside läbiviimine ning koostatud aktide alusel ettekirjutuste tegemine metsakahjustuste ärahoidmiseks ja leviku tõkestamiseks p 3.4. kohaselt nende teenistuskohustuseks. Vastavalt metsahoiuspetsialisti ametijuhendi p-le 3.14 ja metsanduse spetsialisti ametijuhendi p-le 3.10 allkirjastavad nad enda koostatud metsakaitselisi eksperitiise ise. Seega, sarnaselt metsateatiste menetlemisele koostavad metsahoiuspetsialistid ja metsanduse spetsialistid metsakaitseeksperitiise ainuisikuliselt, st viivad ainuisikuliselt läbi välitöid märkides üles tekkivad kahjustused ja töötades välja meetmed, mis on vajalikud kahju likvideerimiseks, metsa uuendamiseks jms.

78. Kui üldjuhul on uuendus-, harvendus- ja valikraie tegemiseks on kohustuslikud kehtivad inventeerimisandmed, siis uuendusraiet võib teha ka metsakaitseeksperitiisi akti alusel (MS § 11 lg 4²). Metsaomanikul on KeA loal õigus loodusõnnetuse tõttu hukkunud või looduslike tegurite tagajärjel halva tervisliku seisundiga metsa uuendamiseks tema tellimisel tehtud metsakaitseeksperitiisi alusel teha lageraiet MS § 29 lg 12 p-s 1 viidatud näitajatega puistutes ning raiuda MS § 29 lg-s 11 sätestatud suurema pindalaga lageraielanke. KeA spetsialistid on selgitanud, et enamasti on metsa kahjustused seotud tormikahjustudega (ca 50% metsakaitseeksperitiisidest) või ulukite poolt tekitatud kahjustustega (ca 30% metsakaitseeksperitiisidest). Spetsialistide poolt selgitati, et näiteks ulukite poolt tekitatud kahjustused on näiteks sellised kahjustused, mida ei ole võimalik hilisemalt tuvastada. Siiski on ulukite poolt tekitatud kahjustused reeglina kultuurides ja noorendikes ja reeglina ei järgne sellele lageraiet, vaid hoopis metsaomanikule täiendavaid kohustusi. Metsakaitseeksperitiisi akt on metsaregistrisse kantud dokument, mis tõendab raieõiguse ja metsamaterjali valdamise seaduslikkust (MS § 37 lg 3 p 4).

79. Hinnates eelnevat korruptsiooni- ja pettuse kontekstis, tuleb märkida, et kõnealune menetlus on oma olemuselt pigem korruptsioonialdis. Üheltpoolt võib metsakaitseeksperitiisi tulemus anda väga mahuka õiguse raie tööde tegemiseks (isegi lageraie tegemiseks) või nagu eelnevalt märgitud, tuua metsaomanikule täiendavaid kohustusi (istutamise ja taastamise kohustus), kuid teiselt poolt koostab, hindab ja teostab seda üks ametnik (kas metsahoiu spetsialist, metsanduse spetsialist või juhtiv spetsialist). Eelneva valguses on oluline, et erinevalt KKI töökorraldusest ei teostata selliseid kontrollkäike mitme ametniku osavõtul. Lisaks ei läbi metsakaitseeksperitiisid nelja-silma reeglilt. Siiski on oluline täpsustada, et juhul, kui metsakaitseeksperitiisi koostatakse kaitstavas metsas, on eksperitiisi viseerimisringis sellisel juhul ka metsahoiu peaspetsialist. See vähendab otseselt korruptsiooniohtu juhul, kui kontrollkäik teostatakse ühiselt, st metsahoiu peaspetsialist kontrollkäigul füüsiliselt osaleb, mitte üksnes ei viseeri hilisemalt teostatud eksperitiisi. Isegi siis, kui metsakaitseeksperitiisid nelja-silma reeglile allutada, ei oleks ei eksperitiisi hilisemal ülevaatamisel ega ka pahatihti järelkontrolli käigus (kui

see teostatakse) teatud kahjustuste puhul võimalik tuvastada, kas konkreetne kahjustus metsas ka tegelikkuses esines. Spetsialistid on selgitanud (on olnud seisukohal), et praktikas kahjustuste tuvastamise korral järelkontrolli tihti ei teostata, kuid kui järelkontroll teostatakse, siis mitmetel juhtudel on võimalik esinenud kahjustus hilisemalt tuvastada. See sõltub ka kahjustuste iseloomust - visuaalselt on lihtsam tuvastada tormikahjustusi: ümberpööratud kändud jms - ulukikahjustuste ulatust on tuvastada arusaadavalt raskem.

80. Küsitluste käigus ilmnis, et vastupidiselt asjaolule, et teoreetiline korruptsioonirisk metsakaitseekspektiivide tegemisel on arvestatav, ei ole turuosalisel tunnetanud, et metsakaitseekspektiivide tegemisel korruptsioon esineks. Üksnes 4,37-7,40% küsitlusele vastanutest leidsid, et antud menetluses korruptsioon esineb. Siiski on üks turuosaline esitanud järgmise seisukoha: „KKI (jääb mulje), ei taha tegeleda korruptsioonimaiguliste juhtumitega. Nõuniku metsaekspektiiv näitas rikkumisi – lageraiet, suuremat raiemahtu jne. Metsamajandamise nõuete rikkumise tulemusena algatatud järelevalve menetlused lõpetatakse ära rikkumisega kõige väiksemal eraldisel. Suurematel eraldistel jäeti rikkumised menetlemata. Kadusid ära ekspektiivi tulemused. Ja omanike teavitamine menetlusest on vähene. Põhjuseks on, et omanik ei ole menetlusega seotud, on ainult tunnistaja.“ KKI on eelnevalt toodud näite kohta omalt poolt kommenteerinud, et väljatoodud seisukoht on hea näide metsakaitseekspektiivis kirjeldatud kahjustuste tuvastamisel tekkivate probleemide ehk korruptsioonikahtluse kohta. Praktikas on keeruline peale raiet tuvastada kahjustuste tegelikku olemasolu või ulatust. Kui metsaregistrisse kantud inventeerimisandmed ja/või ametniku koostatud metsakaitseekspektiiv lubavad raiet, siis on KKI poolt keeruline hakata tõestama KeA või KAUR'i poolt varasemat rikkumist menetluse läbiviimisel, mis ei ole ka KKI pädevuses.

3.1.6. Metsakorraldustööde tegevusloa andmine ja metsakorraldaja tunnistuse saamine

81. MS § 12 sätestab, et isikul või riigitulundusasutusel peab metsakorraldustööde tegemiseks olema tegevusloa. Selleks aga, et juriidiline isik saaks metsakorraldustööde tegevusloa, peab tal olema kehtiv tööleping metsakorraldajaga. Analüüsime järgnevalt esmalt, kas, kuidas ja millistel alustel väljastatakse metsakorraldaja tunnistusi ning seejärel hindame metsakorraldustööde tegevusloa väljastamise ning kehtetuks tunnistamise korda.

(a) Metsakorraldaja tunnistus

(i) Tunnistuse andmine

82. Metsakorraldaja tunnistuse andmine on reguleeritud MS § 12² jj. Täpsemalt väljastatakse metsakorraldaja tunnistus füüsilisele isikule, kes on sooritanud teoreetilise eksami ja katsetöö metsakorraldustööde teoorias ja praktikas. Metsakorraldaja katsetööd ja eksami korraldab KAUR, mille direktor moodustab metsakorraldaja eksami korraldamiseks komisjoni ja määrab komisjoni esimehe. Keskkonnaministri määruse „Metsakorraldaja katsetöödele ja eksamitele esitatavad nõuded, katsetööde ja eksamite korraldamise, tulemuste hindamise ning metsakorraldaja tunnistuse andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise kord“⁶² (edaspidi katsetööde määrus) § 2 lg 3 kohaselt on komisjon otsustusvõimeline, kui kohal on vähemalt kolm liiget, nende hulgas komisjoni esimees või aseesimees. Katsetööde määruse § 2 lg 4 kohaselt võtab komisjon otsuseid vastu häälelennamusega. Hääle võrdse jagunemise korral on määrav komisjoni esimehe või tema äraolekul aseesimehe häälel.

83. Metsakorraldaja eksami ja katsetöö sooritamise taotlemiseks peab taotleja (i) omama metsandusalast kõrg- või kutseharidust või sellele vastavat kvalifikatsiooni ja (ii) esitama KAUR'ile avalduse. Metsakorraldaja katsetööde ja eksamite nõuded on täpsustatud katsetööde määrukses.. Esmalt kontrollib komisjon, kas isik lubatakse eksamile või mitte. Komisjon annab hiljemalt kahe nädala jooksul alates avalduse laekumisest kirjalikus vormis teada, kas isik lubatakse eksamile ning otsustab eksamile lubamise või mitte.

84. Nagu viidatud, koosneb eksam nii teoreetilisest osast (30 küsimust) ja praktilisest osast (katsetööst). Teoreetilise eksami ajaline kestvus on 2 tundi ning eksami ajal viibib kohal vähemalt üks komisjoni esindaja. Komisjon hindab eksami sooritanud isiku teadmisi järgmiselt: (I) eksam sooritatud või (ii) eksam sooritamata. Eksam loetakse sooritatuks, kui eksami sooritaja vastab õigesti vähemalt 24

⁶² Keskkonnaministri 21.12.2006 määrus nr 82 „Metsakorraldaja katsetöödele ja eksamitele esitatavad nõuded, katsetööde ja eksamite korraldamise, tulemuste hindamise ning metsakorraldaja tunnistuse andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise kord.“ RT I, 29.08.2017, 3.

küsimusele. Eksami korraldamise ja eksami tulemuste hindamise kohta vormistatakse protokoll koos otsusega eksami sooritanute ja mittesooritanute kohta. Dokumendile kirjutavad alla kõik komisjoni tööst osa võtnud komisjoni liikmed. Kui komisjoni liikmel on komisjoni seisukohaga võrreldes eriarvamus, kantakse see protokollile eriarvamusel olija taotlusel. Eksameid hinnatakse niisiis kollegiaalselt, mis viib korruptsiooni riski miinimumini.

85. Katsetöö sooritamise nõuded ja tingimused on sätestatud katsetöö määruse §-s 8. Seejuures on oluline, et katsetöö eraldise takseerandmete lehe allkirjastavad katsetöö sooritaja ja komisjoni esimees, lisaks peab katsetöö sooritaja allkirjastama ka töös tehtud parandused. Katsetöö ajal peab kohal olema vähemalt üks komisjoni liige, kes korraldab katsetööd. Komisjon võrdleb takseertunnuseid, mille katsetöö sooritaja määranud ja vormistanud samadele tunnustele antud eksperdihinnanguga. Eksperdihinnangu koostab mõotval meetodil antava ühishinnanguna komisjoni poolt määratud vähemalt kaks eksperti. Komisjon hindab katsetöö sooritanud isiku oskusi järgmiselt: (i) katsetöö sooritatud või (ii) katsetöö sooritamata. Katsetööde määrus, sarnaselt inventeerimisandmete kinnitamisega, näeb ette selge veaprotsendi, mille raames konkreetne sooritus peab jääma.

86. KAUR annab eksami ja katsetöö edukalt sooritanud isikule tema vajalikke töös oskusi ja teadmisi kinnitava tunnistus või keeldub selle tunnistuse andmisest eksami või katsetöö ebaõnnestunud soorituse tõttu (MS § 12²). Tunnistus antakse 5 aastaks ja seda saab seaduses ettenähtud alustel pikendada.

87. Hinnates eelnevat korruptsiooni – ja pettuse riski valguses, tuleb märkida, et kuivõrd eksamit nii viiakse läbi kui ka hinnatakse kollegiaalselt, siis ei ole antud menetluses ei korruptsiooni ega ka pettuse risk väga suur. Eelkõige korruptsioonirisk võib esineda konkreetset selles menetlusetapis, kus üks konkreetne eksamikomisjoni liige on eksami tegijaga eksami tegemise ajal kaasas (kas siis teooria eksami puhul või siis katsetöö sooritamisel). Antud situatsioon ka vastuvõtlik pettusele, kuivõrd ühel inimesel võib mingi konkreetne asi märkamata ka jääda (spikerdamine, kõrvalise abi kasutamine vms). Viidatud olukord on sarnane Maanteeameti ARK'is esinenud probleemidele seonduvalt sõidueksamite vastuvõtmisega.⁶³

88. Seejuures on oluline märkida, et turuosalised ise ei pea metsakorralduse tööde tunnistuse andmisega seonduvat väga korruptiivseks valdkonnaks. Tuginedes küsitluste tulemustele hindas üksnes 3,21-5,90% küsitlusele vastanud isikutest, et antud protsessis esineb korruptsiooni laialdaselt või väga laialdaselt. Seitsmest analüüsi koostaja poolt pakutud menetlusest peetakse kõnealust protsessi korruptsiooni levikult viiendaks. Eelnev väljendus ka intervjuude käigus. Sellise tajumise üheks põhjuseks võib ilmselt lugeda ka asjaolu, et kõnealuseid tunnistusi väljastatakse vähe. Analüüsi koostamise seisuga on Eestis 239 tunnustatud metsakorraldajat.⁶⁴

(ii) Tunnistuse kehtetuks tunnistamine

89. Viidates asjaolule, et ebaõigete või moonutatud inventeerimisandmete esitamine on uuringu koostamise hetkel aktuaalne, on aktuaalne ka küsimus, kas, kes ja mille alusel võib väljastatud metsakorraldaja tunnistusi kehtetuks tunnistada. MS § 12² lg 5¹ kohaselt võib KAUR metsakorraldaja tunnistuse kehtetuks tunnistada olukorras, kus tunnistust omav isik on (i) rikkunud metsakorraldustöödele esitatavaid nõudeid kuue kuu jooksul 20% katastriüksustel, mille metsade inventeerimisandmed on esitatud metsaregistrisse kandmiseks või (ii) moonutanud vähemalt ühel metsaeraldisel puistu kõrguse, rinnasdiemeetri või koosseisu andmeid nii, et see võib tuua kaasa keskkonnakahju vähemalt 6400 eurot. Seejuures on oluline märkida, et kõnealused MS muudatus, millega tekkis KAUR'ile võimalus väljastatud metsakorraldaja tunnistus kehtetuks tunnistada, jõustus 01.09.2017. Analüüsi koostamise hetke seisuga on kõnealune regulatsioon kehtinud umbes kuus kuud. Analüüsi koostamise seisuga ei ole asjakohane tegutsemispraktika veel välja kujunenud. Nagu kirjeldatud, on tunnistuse kehtetuks tunnistamise eelduseks kuuekuulise perioodi möödumine, mis täitub 2018. aasta mais. Teiseks kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise aluse rakendamise eelduseks on vähemalt 6400 euro suurune keskkonnakahju. Analüüsi koostamise seisuga ei ole ka kõnealust kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise alust praktikas veel rakendatud.

⁶³ ARK-i eksamineerijate korruptsioonitöi karistused kuuele inimesele. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/581046/ark-i-eksamineerijate-korruptsioonitöi-karistused-kuuele-inimesele> (16.04.2018).

⁶⁴ Keskkonnaagentuur. Tunnustatud metsakorraldajad (metsakorraldaja eksami ja katsetöö sooritanud isikud). Arvutivõrgus: <http://keskkonnaagentuur.ee/et/metsakorraldajad> (22.02.2018).

90. Seadusandja on tunnistuse kehtetuks tunnistamise regulatsiooni loomisel eelnõu seletuskirjas märkinud, et enam kui 10-aastane praktika on näidanud, et keskmiselt saadetakse tagasi (on vigadega) 10% kõigist metsaregistrisse esitatud metsakinnistute inventeerimisandmetest. Kui metsakorraldaja töös esineb vigu kaks korda keskmisest enam (20%), on alus hinnata ta töö piisavalt nõrgaks, et kaaluda tunnistuse kehtetuks tunnistamist. KAUR on aastaid pidanud metsakorraldajate üle arvestust kvartalite kaupa ning praktika on näidanud, et 20% või enam tagasilükatud töid on nõrga töö piiriks. Üksiku metsakorraldaja töömaht on paratamatult väiksem kui ettevõtte ja kolme kuu tulemustes võib mängida rolli juhuslikkuse komponent. Mingil kvartalil võib vigu olla keskmisest rohkem. Kuus kuud annab üksikisiku töö kvaliteedist oluliselt parema ülevaate kui ettevõtte puhul piiriks seatud kolm kuud.⁶⁵

91. Teine alus metsakorraldaja tunnistuse kehtetuks tunnistamiseks on see, kui metsakorraldaja lohakusest või inventeerimisandmete tahtliku moonutamisega tekitab olukorra, mille tulemusena võib tekkida oluline keskkonnakahju. Keskmisena 6400 eurot keskkonnakahju tekib juhul, kui lageraiega raiutakse 1 ha metsa, mis oma näitajate (vanus, rinnasläbimõõt, täius) poolest ei vasta raiet lubavatele tingimustele. Samasugustel alustel on võimalik kehtetuks tunnistada ka metsakorraldusettevõtte tegevusluba.⁶⁶

92. Seadusandja on selgitanud, et metsakorraldaja tunnistuse kehtetuks tunnistamise võimalusega on võimalik turult kõrvaldada valeandmeid või vigaseid andmeid esitavad metsakorraldajad. Selle tulemusena väheneb metsaregistrisse esitatavate andmete tagasilükkamine vigade tõttu, mis omakorda vähendab korduskontrolle ja seega ka halduskulusid. Turule jäävad vaid ettevõtted, kus töötavad kvaliteetseid andmeid esitavad metsakorraldajad.⁶⁷

93. Metsakorraldaja tunnistuse kehtetuks tunnistamise menetlus on avatud täpsemalt katsetööde määruse §-s 12² lg-s 1 jj. Seejuures on oluline märkida, et tegemist HMS § 66 lg 2 mõistes haldusakti andmise ajal õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks isiku kahjuks, alusel, et see on lubatud seadusega (st alusel, mis on seaduses kirjas). HMS § 67 lg 4 kohaselt ei saa isik sellise haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kuivõrd kehtetuks tunnistamise võimalus on nähtud ette seaduses. Katsetööde määrus § 12² näeb lisaks üldistele haldusmenetluse läbiviimise põhimõtetele ette (selgitamiskohustus HMS § 36, menetlusosalise arvamuse ja vastuväide ärakuulamine HMS § 40 jms) veel täiendavad nõuded. Täpsemalt, kõnealused rikkumised ei tohi olla vanemad kui aasta, katsetööde määruse § 12² lg 5 näeb ette andmed otsuse sisu kohta ja lg 6 otsuse kättetoimetamise kohta. Tuleb märkida, et eelnevad sätted kordavad sisuliselt HMS'is ettenähtud põhimõtteid. Antud menetluse tulemusena antakse haldusakt, mis on nii vaidemenetluse kui ka halduskohtumenetluse seaduses ettenähtud korra kohaselt vaidlustatav.

94. Eelnevale tuginedes tuleb märkida, et seadusesse on loodud põhimõtteliselt alus ja võimalus tunnistada kehtetuks metsakorraldaja tunnistus, kes on esitanud korduvalt kinnitamiseks ebaõigeid inventeerimisandmeid (sõltumata siis sellest, kas sellised andmed on esitatud tahtlikult või kogemata). Tuleb märkida, et kuivõrd kõnealune tunnistuste kehtetuks tunnistamise regulatsioon ei ole kehtinud väga pikalt, ei ole kujunenud välja ka vajalik praktika ning selle tõttu ei ole ka teada, kui n-ö tõhusalt antud süsteem ka töötab.

95. Hinnates eelnevat korruptsiooni vaatepunktist, tuleb märkida, et kõnealuse menetluse korruptsiooni vastuvõtlikus sõltub palju sellest, mitu ametniku ja spetsialisti kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise menetluses osalevad. Täpsemalt kujutab kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise endast olulist ja ulatuslikku kaalutusotsust, millel on kõnealuse haldusakti adressaadile oluline tagajärg (isik ei saa enam tegutseda oma kutsetegevuses). Analüüsi koostajad on saanud analüüsi koostamise käigus vastuolulist informatsiooni seonduvalt asjaoluga, kes kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise menetlust läbi viib – täpsemalt, kas kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise menetlus viiakse läbi kollegiaalselt või viib kõnealuse menetluse läbi üks konkreetne ametnik. Seejuures võib väita, et eelneva menetlusliigi

⁶⁵ Metsaseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus 396 SE. Arvutivõrgus :

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7/Metsaseaduse%20ja%20looduskaitseaduse%20muutmise%20seadus> (12.01.2018), lk 4.

⁶⁶ Metsaseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus 396 SE. Arvutivõrgus :

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7/Metsaseaduse%20ja%20looduskaitseaduse%20muutmise%20seadus> (12.01.2018), lk 4.

⁶⁷ Metsaseaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus 396 SE. Arvutivõrgus :

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7/Metsaseaduse%20ja%20looduskaitseaduse%20muutmise%20seadus> (12.01.2018), lk 5.

läbiviimiseks puudub täpne, selge ja ühene kord, mis näeks menetluse käigu üheselt ette. Kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise menetlus peaks kindlasti olema kollegiaalne otsus ja antud otsustuse peaks tegema komisjon sarnaselt kutsetunnistuse andmisega (otsustuse eelnõu vaatavad läbi kõik komisjoni liikmed, avaldavad oma arvamust, analoogia korras kutsetööde läbiviimise määruse § 6 lg 3). Juhul, kui kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise menetlus praktiliselt ka selliselt toimib, on ka antud menetluse puhul korruptsioonirisk väike. Sellisel juhul tuleks kõnealuse menetluse läbiviimise kord sisemiselt läbi mõelda ja selliselt ka reguleerida. Juhul, kui kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise menetlus on läbiviidav ühe ametniku poolt, on korruptsioonirisk suurem ning sellisel juhul tuleks antud otsustuse tegemine viia kollegiaalsele tasandile. Nagu ka tunnistuste andmise puhul nii ka siin tuleb märkida, et korruptsioonirisk on pigem väike, kuivõrd kõnealune menetlus ei ole väga levinud.

(b) Metsakorraldustööde tegevusluba

96. Nagu eelnevalt viidatud, võib juriidiline isik metsakorraldustöid teha ja selliseid teenuseid pakkuda juhul, kui isikul on metsakorraldustööde tegevusluba.

(i) Tegevusloa andmise menetlus

97. Metsakorraldustööde tegevusloa kohustus sätestati 2003. aastal vastuvõetud "Metsaseaduse, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadusega"⁶⁸, eesmärgiga parandada metsakorraldustööde kvaliteeti. MS § 12¹ lg 1 järgi antakse tegevusluba juriidilisele isikule või riigitulundusasutusele, kuid mitte füüsilisest isikust ettevõtjale, mis on eelnõu seletuskirja kohaselt tingitud KeM-i soovist saada metsakorraldustööde teostamiseks tugevad partnerid.⁶⁹

98. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse⁷⁰ (edaspidi **MsÜS**) § 16 lg 2 järgi on tegevusluba mistahes nimetusega ettevõtjale adresseeritud haldusakt või ettevõtjaga sõlmitud haldusleping, millela on keelatud ettevõtjal majandustegevust alustada ning mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist teatud tegevusalal või määrab kindlaks majandustegevuse teostamise kõrvaltingimused.

99. MS § 12¹ sätestab tegevusloa kontrollieseme, mis MsÜS § 18 lg 1 järgi on majandustegevuse nõuete kogum, mille täitmise tuvastamine on tegevusloa andmise eelduseks. MS § 12¹ lg 1 järgi antakse tegevusluba juriidilisele isikule või riigitulundusasutusele, (i) kellel on piisavalt tehnilisi vahendeid metsakorraldustööde tegemiseks vastavalt MS § 12¹ lg 2 alusel kehtestatud määrusele, (ii) kes teeb metsakorraldustöid metsakorraldajaga, (iii) kes suudab täita „*Metsa korraldamise juhendis*“ sätestatud puistuelementide takseertunnuste määramise täpsuse nõuded ning (iv) suudab täita „*Metsa korraldamise juhendis*“⁷¹ metsamajanduslike tööde kavandamisel sätestatud nõuded.

100. Tegevuslubade üldine regulatsioon paikneb MsÜS-is, mida metsakorraldustööde tegevuslubade osas täiendab MS. Tegevusloa saamiseks esitab ettevõtja MsÜS § 19 lg 1 järgi taotluse, milles sisalduvad § 19 lg-s 2 nimetatud andmed, asutusele, kelle pädevusse tegevusloa taotluse lahendamine kuulub. Metsakorraldustööde tegevusloa taotluse lahendab MS § 12³ lg 1 järgi KAUR, mille põhimääruse § 9 p 9 järgi korraldab metsakorraldaja tunnistuste ja metsakorraldustööde tegevuslubade andmist metsaosakond.

101. Intervjuude käigus selgus, et praktikas vaatab metsakorraldustööde tegevusloa taotlused läbi juhtivspetsialist. Spetsialistid selgitasid, et tegevusloa andmise menetluse viib faktiliselt läbi küll juhtivspetsialist, kuid esitatud taotluse, dokumendi ning loa projektiga tutvuvad enne tegevusloa väljaandmist ka osakonna juhataja, asedirektor, jurist ja direktor. Tuleb märkida, olukorras, kus tegevusloa väljastamise menetlus allub nii ulatuslikule viseerimisele, on tegevusloa andmisel korruptsioonioht minimaalne. Siiski on oluline, et kõnealuse protseduuri läbiviimise kohta puudub ühene ja selge kord, millest oleks võimalik ka uutel ja kogenematutel ametnikel lähtuda. Oleks eesmärgipärane, et kõnealuse menetluse läbiviimiseks nähakse ette vähemalt nelja-silma reegel (näiteks esitatud

⁶⁸ Metsaseaduse, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I 2004, 9, 53.

⁶⁹ Metsaseaduse, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 190 SE I. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ebcae880-656f-364c-8a38-6474432facfa/Metsaseaduse.%20keskkonnakasutusest%20laekuva%20raha%20kasutamise%20seaduse%20ning%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20muutmise%20seadus> (27.11.2017).

⁷⁰ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. RT I, 31.12.2017, 5.

⁷¹ Metsa korraldamise juhend. RT I, 22.02.2017, 11.

dokumendid viseerib ja kinnitab vähemalt juhtivspetsialist ja osakonna juhataja, kes vajadusel kaasab ka juristi).

102. MS § 12⁴ kohaselt tuleb metsakorraldustööde tegevusloa taotlusele lisada taotleja juures metsakorraldustööde teostavate isikute nimikiri (metsakorraldajate nimekiri), kus on märgitud isiku nimi, isikukood, metsakorraldaja tunnistuse number ja väljastamise aeg, töölepingu sõlmimise või ametisse nimetamise käskkirja kuupäev ning metsakorraldustööde tegemiseks kasutatavate ja nõuetele vastavate tehniliste vahendite nimekiri.

103. KAUR annab tegevusloa taotlejale hiljemalt taotluse esitamisele järgneval kolmandal tööpäeval teavet, mis hõlmab (i) taotluse menetluse alustamise päeva, (ii) taotluse lahendamise tähtaega, (iii) tegevusloa kehtivusaega või maksimaalset kehtivusaega, (iv) viiteid tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvatele majandustegevuse nõuetele ning KAUR'i tegevuse vaidlustamiseks kasutatavatele õiguskaitsevahenditele.

104. MsÜS § 20 lg 1 järgi tuleb tegevusloa taotlus lahendada 30 päeva jooksul alates taotluse esitamisest, kusjuures tähtaeg hakkab kulgema alates kõigi nõutavate andmete esitamisest. KAUR teavitab ettevõtjat andmete puudulikkusest esitamisest puuduse tuvastamisele järgneval tööpäeval, määrates mõistliku aja puuduvate andmete esitamiseks ning selgitades nõutavate andmete esitamata jätmise õiguslikke tagajärgi. Kui ei ole täidetud tegevusloa kontrollieseme isikulised või esemelised nõuded, võib KAUR taotluse lahendamise tähtaja kulgemise MsÜS § 20 lg 2 kohaselt peatada kuni puuduse kõrvaldamiseni, kuid mitte kauemaks kui 30 päevaks. Üksikjuhtumi keerukuse tõttu võib taotluse lahendamise tähtaega ühe korra pikendada kuni 30 päeva võrra (MS § 20 lg 3). Kui taotlust ei ole lahendatud ettenähtud tähtaja jooksul, ei loeta tegevusloa tähtaja möödumisel ettevõtjale vaikimisi antuks (MS § 12³ lg 2), kuivõrd metsakorraldustööd on vastutusrikas valdkond ning vaikimisi tegevusloa andmisega võiksid metsandusega seotud registritesse sattuda tegelikkusele mittevastavad andmed. KAUR keeldub tegevusloa andmisest, kui esinevad MsÜS §-s 25 sätestatud alused.

105. KAUR võib tegevusloa taotluse lahendamisel lubada ettevõtjal majandustegevusega alustada enne tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvate majandustegevuse nõuete lõplikku kontrollimist, kui ettevõtjal on tegevusloa vastu õigustatud huvi ning esialgse hinnangu põhjal on alust eeldada, et puuduvad tegevusloa andmisest keeldumise alused (MsÜS § 27 lg 1). Ettevõtja õigustatud huvi olemasolu korral tuvastab KAUR ettevõtja taotlusel üksikute tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvate majandustegevuse nõuete täitmise eelhaldusaktiga (MsÜS § 28 lg 1).

106. Esialgse tegevusloa andmise puhul on metsaosakonna töötajatel märkimisväärne kaalutusruum, kuivõrd ettevõtja õigustatud huvi olemasolu ning hinnang puuduvatele tegevusloa andmisest keeldumise alustele sõltuvad olulisel määral sellest, kuidas taotlust lahendavad spetsialistid asjaolusid hindavad. Siiski, nagu KAUR'i spetsialistid on analüüsi koostajatele analüüsi koostamise käigus selgitanud, allub kõnealune menetlus „väga-mitme-silma“ reeglile. Praktikas vähendab see loomulikult korruptsiooniohtu. Siiski tuleb märkida, et mitme-silma reegel ei ole otsesõnu reguleeritud sisemise korraga ning selle reguleerimine oleks mõistlik.

(ii) Tegevusloa kehtetuks tunnistamine

107. Sarnaselt metsakorralduse tunnistusega on KAUR'il õigus metsakorraldustööde tegevusloa kehtetuks tunnistada. Eelnevat reguleerib MsÜS § 37 ja MS § 13, mille järgi võib tegevusloa kehtetuks tunnistada muuhulgas juhul, kui ettevõtja esitas tegevusloa taotlemisel tahtlikult valeandmeid, ettevõtja on loobunud majandustegevusest, tal on seadusest või kohtuotsusest tulenev asjaomase majandustegevusega tegelemise keeld, ta on rikkunud kolme kuu jooksul 15 protsendil katastriüksustel metsakorraldustöödele esitatavaid nõudeid, moonutanud katastriüksuse andmeid, nii et sellega võib kaasneda keskkonnakahju vähemalt 6400 eurot või määranud katastriüksusel kasvava metsa tagavara suurema veaga kui 25 protsenti.

108. Eelneva valguses on oluline juhtida tähelepanu seaduse sõnastusele. Kui MS § 12² lg 5¹ näeb ette ammendava loetelu alustest, mille esinemisel on KAUR'il õigus metsakorraldaja kutsetunnistus kehtetuks tunnistada, siis MS § 13 sätestab alused „muuhulgas“. Eelnevat tõlgendades võib asuda seisukohale, et metsakorraldustööde tegevusloa kehtetuks tunnistamine on laiem, st seda võib teha ka muudel alustel, kui see on proportsionaalne.

109. Kordamata juba eelnevalt selgitatud tuleb asuda seisukohale, et tegevusloa kehtetuks tunnistamise haldusmenetlus on samasisuline ja allub sisuliselt samale korrale kui metsakorraldaja tunnistuse kehtetuks tunnistamine. Seega tuleb asuda seisukohale, samad on ka eelneva menetlusega seonduvad korruptsiooniriskid (vt ptk 3.1.6 (ii)).

3.1.7. Järelevalvemenetlus

110. Keskkonnaalase järelevalvena tuleb laiemas tähenduses mõista keskkonnavaldkonnaga seotud haldusmenetlusi, riiklikku järelevalvet ja korrakaitset ning väärteo- ja kriminaalmenetluse toiminguid keskkonnaalaste süütegude avastamiseks.⁷²

111. Keskkonnajärelevalve mõiste on formaalselt defineeritud keskkonnajärelevalve seaduses⁷³ (edaspidi **KeJS**), mille § 2 kohaselt on keskkonnajärelevalve on KKI ja KOV'i organi või asutuse tegevus eesmärgiga ennetada, selgitada välja ja tõrjuda oht ning kõrvaldada korrarikkumine keskkonnakaitse valdkonnas. KeJS-s sätestatud keskkonnajärelevalve on kitsam kui keskkonnavaldkonnas teostatav riiklik järelevalve üldiselt, kuivõrd tegelikkuses teostab keskkonnajärelevalvet lisaks KKI näiteks MS § 65¹ lg 2 kohaselt teatud juhtudel ka KeA. Formaalses mõttes ei ole viimase puhul siiski tegu KeJS mõttes keskkonnajärelevalvega.⁷⁴

112. Keskkonnajärelevalveks võib teoreetiliselt pidada kogu keskkonnaõiguse valdkonnas tehtavat riiklikku järelevalvet. Korrakaitseaduse⁷⁵ (edaspidi **KorS**) § 2 lg 4 järgi on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus, mille eesmärgiks on ennetada ohtu, selgitada see välja või kõrvaldada korrarikkumine. Riiklikku järelevalvemenetlust teostatakse korrakaitseaduses sätestatud korras, arvestades valdkondlikest eriseadustest tulenevaid erisusi (KorS § 1 lg 3). Riiklik järelevalvemenetlus on oma olemuselt haldusmenetluse eriliik, mistõttu kohaldatakse korrakaitseaduses reguleerimata juhtudel HMS-i ning järelevalve teostamine peab toimuma üldisi HMS-i põhimõtteid järgides.

113. Keskkonnajärelevalve olemus ning järelevalvet teostavate asutuste ülesanded on reguleeritud keskkonnajärelevalveseaduses (KeJS). KeJS § 10 järgi täidab riigi keskkonnakaitseinspektor, kes on KKI või muu järelevalveasutuse ametnik, talle ametijuhendiga pandud järelevalvekohustust. Keskkonnainspektoriks on ka kohaliku omavalitsuse keskkonnainspektor, kes on linna- või vallavalitsuse või muu omavalitsuse ametnik, kelle ametiülesanded on paika pandud volikogu otsuse või tööülesannete asutusesisese jaotusega. Kohaliku omavalitsuse keskkonnainspektoril on tegutsemisõigus üksnes töökohajärgse kohaliku omavalitsuse territooriumil. Edaspidi käsitletakse üksnes riiklike keskkonnainspektorite järelevalvealast tegevust.

114. Riiklikust järelevalvest tuleb eristada süüteomenetlusi, kuigi nimetatud menetlused toimuvad mõnikord samal ajal või vahetult üksteise järel.⁷⁶ Riikliku järelevalvemenetluse või süüteomenetluse õigusliku aluse kohaldamise määrab meetme objektiivne eesmärk – riikliku järelevalvemenetluse eesmärgiks on ohu tõrjumine avalikule korrale, sh keskkonnale ehk tegemist on preventiivse eesmärgiga, kuid süüteomenetlus on oma olemuselt repressiivne ning selle eesmärgiks on koosseisupärase teo toime pannud isiku väljaselgitamine, tabamine ning karistamine. Kui meetme eesmärki ei ole võimalik üheselt kindlaks teha, tuleb vaadata, kas üht meetme eesmärki võib pidada ülekaalukamaks kui teist. Sellisel juhul tuleb lähtuda ülekaalukamast eesmärgist. Kui puudub ka kaalukuse mõõde, tuleb kohaldada menetlust, mille järgi meede on õiguspärane.⁷⁷

115. Süüteomenetluses on korrakaitseorgani ülesanded ja tegevus sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus ja väärteomenetluse seadustikus (KorS § 1 lg 4).

116. Eelneva valguses tuleb märkida, et kuivõrd käesoleva uuringu eesmärgiks on analüüsida korruptsiooni- ja pettuseriskide esinemist keskkonnavaldkonnas, siis oleme me kitsendanud oma uuringu mahtu selliselt, et ei ole analüüsinud keskkonnajärelevalvet kohaliku omavalitsuse tasandil.

⁷² H. Veinla, lk 230-231.

⁷³ Keskkonnajärelevalve seaduses. RT I, 14.03.2014, 49.

⁷⁴ H. Veinla, lk 233.

⁷⁵ Korrakaitseadus. RT I, 02.12.2016, 6.

⁷⁶ H. Veinla, lk 235.

⁷⁷ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri 49 SE, lk-d 11-12. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (16.04.2018).

(a) Haldusmenetlus

117. Nagu eelnevalt viidatud, toimub üks osa keskkonnaalasest järelevalvest haldusmenetluse raames. Intervjuude käigus ilmnes, et suur osa (pigem enamus) keskkonnajärelevalvest viiakse läbi haldusmenetluse raames. Eelnev tuleneb sellest, et KKI lähtub eelkõige oma tegevuses eesmärgist, „saada asjad pigem korda“ kui kedagi karistada. KKI ametnik läheb üle väärtemenetluse peale eelkõige siis, kui rikkumine on väga raske, korduv või rikkumist ei ole likvideeritud haldusmenetluse raames antud tähtaja jooksul. Nagu eelnevalt viidatud, viib järelevalvemenetluse haldusmenetluse raames läbi nii KKI kui ka teatud juhul KeA. Metsanduse valdkonnas on riikliku järelevalve erisused sätestatud MS-is. MS § 65¹ lg 1 järgi teostab riiklikku järelevalvet MS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle KKI. MS § 25 sätestatud metsa uuendamise kohustuse ja § 40 lg-tes 2 ja 9 nimetatud nõuete täitmise üle teostab järelevalvet KeA.

(i) Järelevalve teostamine Keskkonnainspeksiooni poolt

118. MS § 65¹ lg 1 järgi teostab riiklikku järelevalvet MS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle KKI. Haldusmenetluse käigus kontrollitakse eelkõige asjaolu, kas isiku tegevus, kelle üle teostatakse järelevalvet, on kooskõlas seadusega (st vastab keskkonnanõuetele).

119. KKI struktuuriüksusteks on osakonnad ja bürood, kusjuures igas maakonnas asub büroo (KKI põhimäärus § 12). Büroo korraldab oma tegevuspiirkonnas KKI ülesannete täitmise ning looduskeskkonna kaitse alase järelevalve, sh metsakaitse ning teostab järelevalvet ja kohaldab seaduses sätestatud alustel ja ulatuses riiklikku sundi. Seega on järelevalve teostamine usaldatud büroodele, mis tegutsevad omavahel jagatud halduspiirkondades. Konkreetse metsandusalase rikkumise üle teostab järelevalvet KKI konkreetse halduspiirkonna büroo ametnik.

120. Kuivõrd KorS-s ega MS-s ei ole haldusmenetluse alustamist eraldi reguleeritud, algab järelevalvemenetlus HMS § 35 kohaselt taotluse esitamisega või haldusorgani enese initsiatiivil esimese menetlustoimingu sooritamise või menetlusosalise teavitamisega menetlusest. Riikliku järelevalvemenetluse läbiviimine haldusmenetluse raames lähtub otstarbekuse põhimõttest, mis erinevalt süüteomenetluses kehtivast kohustusliku menetluse algatamise põhimõttest võimaldab järelevalveasutusel hinnata, kas esineb oht keskkonnale ning kas see õigustab järelevalvemenetluse algatamist. Kogu menetluse vältel ning haldusakti andmise või andmata jätmise otsustamisel on KKI inspektoril kaalutusõigus, kuivõrd KorS-i viidatud sätted sisaldavad üksnes õigusi tegutsemiseks („võib“), kuid mitte kohustusi, mistõttu esineb kogu menetluse vältel võimalik korruptsioonioht.

121. MS § 65² teeb viite KorS-is sätestatud meetmetele, mille kohaldamine metsandusalase järelevalve teostamiseks on lubatud. Intervjuude käigus selgus, et KKI töö põhineb tööplaani. Tööplaani koostatakse aasta alguses ning see kujuneb välja väga mitme n-ö tellimuse koostöös. Üheltpoolt pannakse tööplaani (st nimetatakse tööplaani ettevõtte), mille kontrollimist soovib KeM (intervjuude käigus nimetatud kui ministeeriumi tellimus) ja teiseks pannakse tööplaani ettevõtte, mille kontrollimist peab KKI ise vajalikuks (vastavalt siis strateegiale, mis pannakse KKI siseselt ise paika). Lisaks tööplaaniilistele kontrollidele toimub kontroll ka täiendavalt kaebuste alusel. Kaebustele reageerib tööajal konkreetse valdkonna spetsialist ning töövälisel ajal valveametnik. Valveametnik tohib järelevalvet teostada üksnes kahekesi – kui kaebus on tulnud sisse ja kaebuse menetlemisega ei kannata oodata hommikuni, siis otsib järelevalveametnik kellegi juurde (teise ametniku) kontrolli teostamiseks.

122. Lisaks on oluline, et tööplaani sisaldab informatsiooni nii korraliste järelevalvekontrollide kohta (st sellised kontrollid, millest teavitatakse menetlusosalisi ette), kui ka n-ö üllatuskontrollide kohta (st reidide kohta). Tööplaani on aga ametisiseselt avalik. Intervjuude käigus selgus, et järelevalveametnikud ise hindavad üheks suuremaks korruptsiooniriskiks sisetabe ärakasutamise võimalust. Tuleb märkida, et tööplaani on ametisiseselt avalik ning kättesaadav kõikidele ametnikele. Seega sisuliselt on järelevalveametnikul võimalik tööplaani jagada järelevalve subjektiga ilma, et sellest jääks maha konkreetne märk. Tuleb märkida, näiteks n-ö üllatusreidi Peipsi äärde ei ole ju mõtet teha olukorras, kus kõik kontrollitavad on sellest teadlikud.

123. Töökorralduslikult on järelevalvemenetluste läbiviimine ja kontroll ehitatud üles järgmiselt. Ühte konkreetset järelevalvemenetlust viib läbi üks ametnik (infosüsteemi OKAS'e kasutuskorra järgi

nimetatud kui vastutaja).⁷⁸ Vastutaja on isik, kes vastutab üheltpoolt nii kogu järelevahtemenetluse läbiviimise eest kui ka konkreetse objekti kontrolli eest. Kehtib põhimõte, et objekti kontrolli võib teostada ainult kahekesi, teine isik, kes järelevahtemenetluses kaasas on, on osaleja ehk kaaskontrollija. Kontrolli tulemusena koostatakse objekti kontrolli protokoll (edaspidi **OKP**). OKP koostab vastutaja ja OKP vaatab esmalt üle kaaskontrollija ehk osaleja. Peale seda, kui kaaskontrollija on OKP kooskõlastanud, tuleb OKP kooskõlastada vahetul juhil (st büroo juhatajal).

124. „Objekti kontrollimise andmekogu süsteemi kasutuskord“ (edaspidi **OKP kord**) täpsustab järelevahtemenetluse toimingu läbiviimise korda. Täpsemalt OKP korra punkt 4.2. sätestab, et objekti mõiste all võib esineda füüsiline või juriidiline isik, nende tegevuskoht või looduslik objekt või piirkond, mille üle KKI kontrolli teostab. OKP korra punkt 4.3. sätestab, et iga kontrollitoiming kantakse OKAS-esse, isegi kui nähtu fikseeritakse mõne muu dokumendiga kui OKP, sisestaks OKAS-esse vähemalt põhiaandmed (kontrolli valdkond ja alavaldkonnad, kontrolli tegemise aeg, koht, kontrolli käik, kontrollitud isik/objekt koos tunnustega ja tulemus. Asjaolud, mis tuleb OKP-s fikseerida, on samuti OKP korruga ettenähtud. Täpsemalt on OKP-s kohustuslik fikseerida järgmised asjaolud: (i) OKP algatus (miks tehti) - kõnealusel aastal tööplaani kantud ettevõtte/objekti kontroll, kaebus (kui kontroll toimub registreeritud kaebuse alusel), järelevalve (kui kontroll ei ole ajendatud kaebusest ja tegemist ei ole ka plaanilise kontrolliga) või järelkontroll (ettekirjutuse täitmise kontrollimiseks teostatud kontrollikäik või kui varasema kontrolli käigus on tuvastatud järelkontrolli vajadus, (ii) valdkond ja alamvaldkond, (iii) kontrolli aeg (väljaarvatud nendel juhtumitel, kui kontrolli iseloom eeldab ringiliikumist, (iv) kontrolli koht, (v) kontrolli teostamise kirjeldus – kontrolli eesmärk, kontrolli käik, kontrolli tulem ehk info selles kohta, kas kontrolli tulemusena tuvastati nõuetele vastavus või rikkumine või järelevahtemenetluse algatamine ja otsused järelevalvetoimingute kohta. Lisaks tuleb OKP-s märkida väärtemenetluse algatamise korral menetluse number (kui kontrolli tulemusel algatakse kriminaal- või haldusmenetlus).

125. Lisaks sätestab OKP kord ka tähtajad kontrolli andmete fikseerimiseks ja kooskõlastamiseks. Täpsemalt näeb OKP korra punkt 4.7. ette, et kontrolli tulemusena saadud andmed kantakse OKAS-esse esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul alates kontrolli toimumisest. OKP korra p 4.9. kohaselt tuleb OKP saata vahetule juhile kooskõlastamiseks hiljemalt 30 päeva pärast kontrolli. Erandkorras, juhi nõusolekul ja teadmisel, võib OKP kooskõlastamisele saatmine ka viibida.

126. Intervjuude käigus selgus, et konkreetse ametniku poolt koostatud OKP sisuline kontroll toimub konkreetse büroo juhi poolt, kes loeb, kontrollib ja tutvub, nii järelevahtemenetluse kui ka objekti kontrolli käiku ja allkirjastab kontrolli käigus koostatud protokollid. Intervjuude käigus selgus, et OKP-de sisuline kontroll büroo juhtide poolt sõltub väga paljuski sellest, kes on konkreetse büroo juht. Intervjuude käigus selgus ka, et teatud büroojuhid kontrollivad ja loevad järelevalveametniku poolt koostatud OKP-sid väga põhjalikult (mh hindavad kas kõik OKP-s välja toodud asjaolud on loogilised) ning ka kõnealuste büroojuhtide alluvad üldjuhul tunnevad, et neid sisuliselt juhitakse. Ilmnes, et on ka teist liiki büroojuhte, kes usaldavad eelkõige oma alluvaid ja kinnitavad nende alluvuses olevate inspektorite OKP-d ilma nendesse sisuliselt süvenemata. Selliste büroojuhtide inspektorid ka intervjuude käigus tunnistasid, et nemad ei tunne, et nende üle teostatakse sisulist järelevalvet. Kõnealused ametnikud olid üldjoontes kursis kvaliteedi tagamise mehhanismiga (st OKP-de ülevaatamise süsteem) väga mitmel tasandil ning ka juhuvalimi alusel teostatava sisukontrolliga õigusosakonna poolt, kuid nad ei tunnetanud tegelikkuses selle tegemist.

127. Lisaks büroo sisemisele kvaliteedi juhtimise süsteemile toimub ka büroode poolt tehtud ja kinnitatud OKP-de pisteline kontroll n-õ KKI keskelt ehk õigusosakonna poolt. Intervjuude käigus ilmnis, et OKP-de sisulise kontrolli käigus analüüsitakse ühte konkreetset OKP-d viimse detailini, analüüsitakse selle vormistamist ja antakse OKAS-e süsteemis konkreetsele OKP-le ja selle koostajale tagasisidet. Lisaks võimaldab süsteem ka konkreetse inspektoril kriitikale vastata – vaielda kriitikale vastu, võtta kriitika omaks jne. Intervjuude käigus selgus, et n-õ juhukontrolli langeb väga laias laastus ca 10% kõikidest OKP-dest. Eelneva valguses tuleb märkida siiski kahte asjaolu – esmalt, KKI sisuosakonnal puudub kindel loogika või maatriks, mille põhjal OKP-sid kontrolli võetakse. Pigem võetakse OKP-sid kontrolli valdkonna või teema põhiselt ning tavaliselt ei põhine otsus riskianalüüsil. Lisaks kontrollitakse ja analüüsitakse OKP-sid tavapäraselt eelkõige isikute põhiselt olukorras, kus

⁷⁸ Objekti mõiste all võib esineda füüsiline või juriidiline isik, nende tegevuskoht või looduslik objekt või piirkond, mille üle Keskkonnainspeksioon teostab kontrolli.

soovitakse isikut edutada. Kokkuvõtvalt võib öelda, et sisuosakonna OKP-de pisteline kontroll ei ole süstemaatiline ega riskipõhine.

128. Riiklik järelevalvemenetlus lõppeb haldusakti teatavakstegemisega, taotluse läbivaatamata jätmise või taotluse tagasivõtmisega. Kui taotletud haldusakt jäetakse andmata, antakse selle kohta haldusakt. Kui riiklik järelevalveasutus algatas haldusmenetluse omal initsiatiivil ning otsustab jätta haldusakti andmata, teavitab asutus sellest adressaati (HMS § 43). KKI võib haldusmenetluse lõppedes määrata trahve, teha ettekirjutusi ning nõuda välja keskkonnale tekitatud kahju. KKI haldusakti või menetluse käigu peale on isikul õigus esitada vaie, mis on ammendavalt sätestatud HMS-s.

129. Hinnates KKI poolt läbiviidavat järelevalvemenetlust (haldusmenetlust) korruptsiooni või pettuste vaatepunktist, tuleb asuda seisukohale, et KKI poolt läbiviidav järelevalvemenetlus (haldusmenetlus) on pigem väikese korruptsiooniriskiga menetlusliik. Eelnevat oleme järeldanud eelkõige sellest, et (i) sisuliselt kontrollib, analüüsib ühte OKP-d enne selle välja saatmist kolm isikut (vastutav inspektor, kaaskontrollija ja büroojuht), (ii) OKP-de sisu, menetluse jms nõuded on OKP korruga pigem täpselt ettenähtud (st midagi lihtsalt märkimata jätta on pigem keeruline) ja (iii) OKP-de üle toimub ka sisuline ja pisteline kontroll sisuosakonna poolt. Kontrolli käigus kohapeal millegi märkamise või mittemärkamise riski on vähendatud seeläbi, et inspektorid peavad järelevalvemenetlust viima läbi kahekesi. Eelnev tähendab, et korruptsiooni esinemisel peavad olema korrumpeerunud sisuliselt mõlemad ametnikud. Eelnev ei ole loomulikult välistatud (vt Oleg Bolotovi kaasus)⁷⁹, kuid vähendab selle juhtumise tõenäosust märgatavalt. Ka küsitluste tulemustest ilmnes, et metsamajandamise nõuete alase järelevalve tegemist ei peeta praktikas eriti korruptsiooniohtlikuks. Üksnes 3,01%-5,62% küsitlustele vastanutest leidis, et antud valdkonnas on korruptsioon levinud.

130. Analüüsi koostajate hinnangul on KKI töökorraldus muuhulgas järelevalvemenetluse läbiviimiste kontrollimisel mõistlik ja on rakendatud nii „mitme-silma printsipi“ kui ka konkreetse büroo välist kontrolli. Oleme seisukohal, et kõnealuse menetluse puhul saaks ja võiks kaaluda olemasolevate menetluste tõhusamaks muutmist, st tõhusamat büroojuhi kontrolli ja menetluses osaleja kontrolli ning süstemaatilist sisuosakonna kontrolli, mis põhineks konkreetsetel riskimaatriksil (st kas isiku- või objektipõhised). Tuleb märkida, et näiteks nn Bolotovi kaasus oleks jäänud ära olukorras, kui tema protseduuridel osaleja (st kaaskontrollija) oleks täitnud oma ametikohustusi - käinud objektidel kaasas ja vaadanud ka sisuliselt, millega tema paariline tegeleb.

(ii) Järelevalvemenetluse läbiviimine Keskkonnaameti poolt

131. KeA põhimäärusest tulenevalt teostab KeA kontrolli- ja järelevalvemenetlust metsandusevaldkonnas järgmistel juhtudel:

- annab hinnanguid metsa majandamise kohta, teeb ettekirjutusi metsa uuendamise võtete rakendamata jätmisel ning rakendab sunniraha ettekirjutuse täitmata jätmisel.
- tunnustab metsakultiveerimismaterjali algmaterjali erinevates kategooriates ja kontrollib selle pakendamist, markeerimist ja turustamist;
- teostab järelevalvet ja peab arvestust metsakultiveerimismaterjali sisse- ja väljaveo üle ning teavitab metsakultiveerimismaterjali väljaveost sihtriigi pädevat ametiasutust;

KeA on õigus metsakaitseeksporti alusel teha metsakahjustuste ärahoidmiseks ja nende leviku tõkestamiseks ettekirjutusi, mis liigitub järelevalve valdkonda. Ettekirjutuses nõutakse kahjustust põhjustava tegevuse lõpetamist või kahjustust põhjustada võivast tegevusest hoidumist, ohuallika kõrvaldamist ja tekkinud kahjustuse tagajärgede likvideerimist.

132. Kui metsa uuendamise võtete rakendamine on kohustuslik, kuid metsaomanik ei ole neid kahe aasta jooksul pärast metsaosa hukkumist või raiet rakendanud ning metsa uuendamise võtete rakendamise tähtaega ei ole pikendatud, või kui hukkunud metsaosa või raiesmik ei ole metsakasvukohatüübile sobivate puuliikidega viie aasta või loo, siirdesoo, madalsoo, raba, osja, tarna ja lodu metsakasvukohatüüpides kümne aasta jooksul uuenenud ning metsa uuendamise tähtaega ei ole pikendatud, teeb KeA metsauuenduseeksporti alusel metsaomanikule ettekirjutuse uuendamise võtete rakendamiseks.

⁷⁹ Endine keskkonnainspektor sai süüdistuse jäätmekäitlejatelt altkäemaksu võtmises. ERR uudised. 24.11.2015. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/549659/endine-keskkonnainspektor-sai-suudistuse-jaatmekaitlejalt-altkaemaksu-votmises> (16.04.2018).

133. Olemuslikult ei ole antud haldusmenetlus erinev KKI, kui peamise MS nõuetest kinnipidamise üle järelevalvet teostava asutuse omast. Kohustuslik on järgida HMS sätteid, kuid praktilisest töökorraldusest tulenevalt on mõningad korruptsiooniriskid KeA võrreldes KKI-ga kõrgema korruptsiooniohu tasemega.

134. Erinevalt KKI järelevalvemenetlusest võivad KeA puhul korruptsiooniohtlikud olukorrad olla tingitud peamiselt sellest, et järelevalvemenetlus - näiteks metsauuenduse või metsakahjustuse (torm jm kahjustused) kontroll - teostatakse ühe ametniku poolt. Ka ekspertintervjuudes tõid KeA ametnikud ise välja, et sellest johtuvalt on korruptsioonioht suur, kuna hiljem on raske tuvastada, milline olukord siis tegelikkuses oli - kas konkreetne kahjustus esines või mitte. Uuringu tulemusena võib väita, et metsanduse valdkonnas rakendatakse KeA mitme-silma printsiipi väga harva, mis tõstab teoreetiliselt ka korruptsiooniriski. Tulenevalt töömahust on otsuspädevus viidud tihti vaid reatöötaja tasemele, mis riskimaanduse seisukohalt eeldaks tõhusamat pistelist kontrolli jm sisekontrollimeetmete rakendamist, mida käsitletakse personaliga seotud regulatsioonide osas.

(b) Süüteomenetlus

135. Süüteomenetlus jaguneb omakorda väärteomenetluseks ja kriminaalmenetluseks. Tulenevalt asjaolust, et väärteomenetluses puudub prokuratuuri järelevalveline funktsioon, on teoreetiline otsuspädevuse kuritarvitamine väärteomenetluste puhul suurem. Tegemist ei ole keskkonnavaldkonna spetsiifilise probleemiga. Ametiseisundi ebaseadusliku kasutamist süüteomenetluse läbiviimisel on esinenud nii liiklusjärelevalves⁸⁰ kui ka muudes valdkondades.

(i) Väärteomenetlus

136. Metsandusalaste väärtegude kohtuväline menetleja on politseiasutuse kõrval ka KKI (MS § 72 lg 2). Väärteomenetluse seadustiku (edaspidi **VTMS**) § 3¹ lg 1 kohaselt on väärteo tunnuste ilmnemisel kohtuvälisel menetlejal kohustus alustada ja läbi viia väärteomenetlus, välja arvatud juhul, kui menetleja veendumuse kohaselt on tegu vähetähtis või esinevad VTMS § 29 sätestatud väärteomenetlust välistavad asjaolud. Väärteomenetluse alustamata jätmiseks vähetähtsa väärteo tõttu peavad esinema järgnevad tingimused – i) väärtegu on vähetähtis ja ii) menetleja veendumuse kohaselt piisab suulisest hoiatusest või väärteo toime pannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline või arvestades asjaolusid ebamõistlikult kulukas.⁸¹ Väärtegu ei saa aga pidada vähetähtsaks ning menetlust peab alustama, kui teo toimepanemisega on tekitatud kahju või väärteoteates on osutatud tekitatud kahjule (VTMS §-d 2-4). Kahju tuleb seejuures hinnata pigem formaalselt – väärtegu ei ole vähetähtis, kui on tekitatud realselt nähtav või tajutav kahju või tegemist on üldohtliku kahjuga.⁸²

137. VTMS § 3¹ kehtestab menetleja õiguse ise otsustada, kas karistusmenetluse alustamine on toimepandud väärteo asjaolusid arvestades põhjendatud, vajalik ja mõistlik. See tähendab mh seda, et menetleja peab hindama, kas konkreetsetes olukorras on riigi ressursside kulutamine vähetähtsa väärteo menetlemisele põhjendatud, kui teo toimepanija leidmine on lootusetu või menetlus ülemäära kulukas. Sellise kaalutusõiguse andmise aluseks on asjaolu, et väärtegude arv on suur ning paljud väärteod kujutavad endast pisirikkumisi, mille puhul kulub rikkujat väljaselgitamisele ebaseaduslikult palju ressursse, arvestades menetlusest saadavat kasu. Sellist kaalutusõigust on lubatud teostada kohe kui rikkumist täheldatakse.⁸³ Riigikohus on leidnud, et vähetähtsa väärteo puhul on kaalutusõiguse eesmärk lisaks menetlusökonomikale ka vajadus välistada karistuse kohaldamine juhtudel, mil see oleks teo asjaolusid silmas pidades ilmselgelt mõõdukas.⁸⁴

138. Kohtuvälise menetleja õigus jätta menetlus vähetähtsa väärteo puhul alustamata tähendab sisuliselt õigust vaadata mööda või jätta muul viisil tähelepanuta menetleja arvates vähetähtsad rikkumised, mille puhul karistuse kohaldamine oleks ilmselgelt ebamõõdukas. Kuivõrd seadus ega riigikohtu praktika ei ole piiritletud, millistele tunnustele vastavat väärtegu saab pidada vähetähtsaks,

⁸⁰ Politseis käib enneolematu suurpuhastus. Õhtuleht. 29.09.2005. Arvutivõrgus: <https://www.ohuleht.ee/182250/politseis-kaib-enneolematu-suurpuhastus> (16.04.2018).

⁸¹ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, muudatusettepanek nr 17. 770 SE II. Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-424d-42ad-83e4-cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20\(770%20SE%20II\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d5492f26-424d-42ad-83e4-cce202a5524d/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seaduse%20eeln%C3%B5u%20(770%20SE%20II)). (16.04.2018).

⁸² Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, muudatusettepanek nr 17. 770 SE II.

⁸³ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, muudatusettepanek nr 17. 770 SE II.

⁸⁴ RKKKo 3-1-1-65-16 p 19.

on kohtuvälise menetleja otsustusruum siinkohal väga lai. VTMS § 3¹ kohaldamisel on suur roll konkreetsel ametnikul, kelle sisemisest veendumusest menetluse alustamiseks vajalike tingimuste täidetud sõltub, mistõttu kaasneb vääртеomenetluse alustamise üle otsustamisel potentsiaalselt kõrgendatud korruptsioonirisk.

139. Tuleb märkida, et praktikas tähendab eelnev seda, et rikkumise avastamisel on KKI inspektoril (koos objekti kontrollis osalejaga) sisuliselt kolm valikut: (i) jätta igasugune menetlus algatamata, (ii) algatada haldusjärelevalve või (iii) algatada vääртеomenetlus. Otsuse tegemine on inspektori(te) kaalutusotsus. On oluline, et eelnevad otsustused on kõik väga erineva kaaluga – haldusjärelevalvemenetluse tulemusena kaasneb üksnes haldusvastutus, vääртеomenetlus võib tuua kaasa aga juba vastutuse vääртеomenetluse kohaselt, mis tähendab juba n-ö karistuse kohaldamist. Näiteks 2016. aastal alustati kokku 1234 vääртеomenetlust.⁸⁵

140. Vääртеomenetlust alustatakse esimese menelustoiminguga. Kui vääртеomenetlus algatatakse objekti kontrolli käigus, märgitakse eelneva kohta ka info OKP-sse. OKP korra punkt 4.5.6. näeb ette, et olukorras, kus objekti kontrolli käigus algatatakse kriminaal- või haldusmenetlus, kantakse info selle kohta ka märkustesse. Juhul, kui menetlus algatatakse kaebuse pinnalt, on kohtuväliline menetleja kohustatud vääртеo toimepanemise kohta esitatud vääртеoteate kättesaamisest alates 15 päeva jooksul otsustama vääртеomenetluse alustamise või alustamata jätmise ning teatama sellest vääртеoteate esitajale (VTMS § 59 lg 2).

141. Kohtuväliline menetleja kogub tõendeid, otsustab konfiskeerimise üle ning koostab vääртеoprotokolli, mis sisaldab vääртеo kirjeldust, kvalifikatsiooni, teavet kahju kohta, menetlusaluse isiku ütlusi ning muid tõendeid ja andmeid (VTMS § 69 lg 2). Vääртеoprotokolli kättesaamisel on menetlusalusel isikul õigus esitada vastulause.

142. Kohtuväliline menetleja teeb üldmenetluses lahendi rahatrahvi määramise kohta või otsustab vääртеomenetluse lõpetamise otstarbekuse või vääртеomenetlust välistavate asjaolude ilmnemise tõttu (VTMS § 73). Kohtuvälisel menetlejal on õigus vääртеomenetlus lõpetada otstarbekuse alusel, kui isiku süü ei ole suur ning menetluse jätkamiseks puudub avalik huvi, isik on tekitatud kahju vabatahtlikult hüvitanud või võtnud kohustuse osaleda sotsiaalprogrammis.

143. Võimalik korruptsioonirisk esineb menetluse alustamise puhul piiripealsetes olukordades, kus kohtuvälisel menetlejal tuleb otsustus vääртеomenetluse algatamise kohta teha üksnes lähtuvalt oma veendumusest, kas tegu on vähetähtis või mitte. Sama kehtib ka menetluse lõpetamise puhul otstarbekuse kaalutlusel, kus süü suuruse ning avaliku menetlushuvi üle otsustamisel lähtub ametnik olulisel määral oma veendumusest ning samadest kaalutlustest lähtub ametnik ka karistuse määramisel. Eelnevat riski maandab osalt asjaolu, et lähtuvalt sisemisest töökorraldusest, vaatab büroojuht vääртеomenetluse materjalid sarnaselt läbi sarnaselt OKP-dele, teostades sellega peamiselt kvaliteedikontrolli. Praktikas tähendab see järgmist: vääртеomenetlust läbiviinud ametnik vastutab ainuisikuliselt nii menetluse läbiviimise eest kui ka otsustab karistuse määramise küsimuse. Büroojuhi poolne teenistuslik ja õiguspärasuse järelevalve aitab tagada vormistuslike vigade vältimist, tagab menetluspraktika ühtlustamise, kuid see ei tähenda, et menetluslikud küsimused langetatakse kollegiaalselt. Tulenevalt VTMS § 10 lg 2¹ võib kohtuvälise menetleja juht anda kohtuvälise menetluse seaduslikkuse ja tulemuslikkuse tagamiseks kohtuvälise menetleja menetluspädevuse valdkonnas üldiseid juhiseid, mis igapäevases praktikas ei hõlma kogutud tõendite hindamist. Analüüsi koostajad on seisukohal, et teoreetiliselt võib ainuisikuline otsustuspädevus küll suurendada korruptsiooniriski, kuid selle maandamine on võimalik sisekontrollimeetmete rakendamisega personalitöös, mida käsitletakse personalivaldkonna peatükis.

144. MS-s on metsandusalased vääртеod sätestatud §-des 68-70. MS § 68 sätestab vääртеgudena metsa, puude ja põõsaste ebaseadusliku raiumise, hävitamise ja muul viisil kahjustamise. Tuleb eristada vastutust ebaseadusliku raie, ebaseadusliku hävitamise ja muul viisil kahjustamise eest. Ebaseadusliku raiega on tegu nt olukorras, kus metsaomanik teostab metsateatisega lubatud aegjärgse raie asemel osaliselt või täielikult lageraie. Juhul, kui metsaomanik on metsateatisega saadud

⁸⁵ Keskkonnainspeksioon. Keskkonnarikkumised vähenevad. Arvutivõrgus: <https://www.kki.ee/et/uudised/keskkonnarikkumised-vahenevad> (01.12.2017).

raieõiguse võõrandanud MS § 37 lg 1 kohaselt müügilepingu alusel teisele isikule, vastutab ebaseadusliku raie läbiviimise eest müügilepingu alusel raieõiguse saanud isik⁸⁶, kuivõrd karistusseadustiku⁸⁷ (edaspidi **KarS**) § 23 järgi on väärtegade puhul karistatav üksnes toimepanemine ning raieõiguse võõrandamise lepinguga kaasneb MS § 37 lg 7 järgi õigus kasutada maad vastavalt raieõiguse sisule. MS § 68 koosseisuliseks tunnuseks ei ole kahju tekkimine, vaid MS § 68 lg 1 mõttes on raie ebaseaduslik ka siis, kui rikutakse kehtivaid MS-i ja selle alusel antud õigusaktide sätteid.⁸⁸ Selliselt võimaldavad MS § 72 lg 1 ja KarS § 56 lg 1 võtta raskendava asjaoluna arvesse mh tekkinud kahju. Koosseisu täidetuks lugemiseks piisab seega raie puhul mõne MS või selle alusel vastu võetud korra rikkumise tuvastamisest, mille tagajärjel on raie ebaseaduslik.

145. MS § 68 teise alternatiivina on vääртеoks metsa, puude ja põõsaste hävitamine. Kuivõrd ebaseaduslik raie on eraldi vääртеona sätestatud, ei saa selle alternatiivi mõttes pidada hävitamiseks nt ebaseaduslikku lageraiet. Hävitamisena võib kõne alla tulla metsatulekahju põhjustamine, mille tagajärjel on mets, puud või põõsad muutunud suures osas väärtusetuks.

146. Nagu eelnevalt viidatud, ei ole MS § 68 koosseisuliseks tunnuseks kahju tekkimine. See tähendab, et ka juhul, kui metsa, puid või põõsaid on kahjustatud nii, et sellega ei kaasne väljaarvutatavat kahju, nt olukorras kus matkalised on teed rajades tallunud maha põõsaid, kuid kahju ei ole tekkinud, saab MS § 68 järgi põõsaid kahjustanud isikud vastutusele võtta. Sellises olukorras on menetlejal võimalik vääртеomenetlus jätta alustamata, kui rikkumine on vähetähtis. Kuivõrd MS § 68 ei eelda kahju tekkimist ning selle kohaldamiseks vajalik lävend võib teatud juhtudel olla üsna madal, on menetlejal võimalik jätta vastava koosseisu puhul rikkumise vähetähtsuse argumendil menetlus alustamata. MS § 68 kohaldamine on seega olukorras, kus kahju ei ole tekkinud, olulises osas sõltuv konkreetsete inspektorite veendumisest, kas rikkumine kvalifitseerub vähetähtsaks või mitte. Selline otsustusruum toob kaasa potentsiaalse korrupsiooniriski.

147. MS § 69 kohaselt on vääртеona karistatav raieõiguse või metsamaterjali üleandmisel seaduslikkuse tõendamise ja selle kontrollimise kohustuse rikkumine (MS § 69). Tegemist on MS § 37 lg-s 1 sätestatud kohustuse rikkumisega. Kohustuse sisuks on tagada, et metsaomanik ei võõrandaks raieõigust või metsamaterjali olukorras, kus see on ebaseaduslik, kusjuures kohustus on vastastikune – raieõiguse võõrandaja või metsamaterjali üleandja peab tõendama raieõiguse ostjale või metsamaterjali saajale üleandmise seaduslikkust ning ostjal on kohustus seda kontrollida. Selline kohustus seab metsamaterjaliga seonduvatele tehingutele täiendava kaitselise kontrollikohustuse, mille eesmärgiks on vältida ebaseaduslikke metsatoiminguid. Olukorras, kus nt raieõiguse müüja ei tõenda ja ostja ei kontrolli raieõiguse olemasolu ning raieõiguse ostja teostab metsateatisega lubatust ulatuslikumat või erinevat raiet, on raieõiguse ostja suhtes lisaks MS § 68 kohaldamisele võimalik nii ostja kui müüja suhtes kohaldada MS § 69 sätestatud vääртеokoosseisu. Kuivõrd tegu on eraldiseisva kohustusega, sõltumata rikkumise tagajärgedest, kohaldub see ka juhul, kui kohustuse rikkumisel puuduvad kahjulikud tagajärjed ning raieõiguse võõrandamine või metsamaterjali üleandmine on olnud seaduslik. Vastava koosseisu alusel isiku karistamine on eelkõige küsimus tõendamisest ja faktilise olukorra tuvastamisest, mistõttu võib võimalik korrupsioonirisk peituda menetleja poolses faktilise olukorra tuvastamata jätmises või teadlikult rikkumise tähelepanuta jätmises.

148. Metsa majandamise nõuete rikkumine (MS § 70), mis võib seisneda metsa uuendamise, kasvatamise või kasutamise nõuete või metsakaitse nõuete rikkumises, mis ei kvalifitseeru MS § 68 ja § 69 alla, on sarnaselt MS § 69 sätestatud vääртеokoosseisuga rikkumise fakti tuvastamisest olenev koosseis. Selle koosseisu alla kuuluvad näiteks metsateatise esitamata jätmise või sõidukiga ilma metsaomaniku nõusolekuta väljaspool teed sõitmine MS § 35 lg 1 p 4 kohaselt. Vastava koosseisu puhul peitub võimalik korrupsioonirisk sarnaselt MS §-le 69 menetleja poolses rikkumise tähelepanuta jätmises või rikkumisest muul viisil möödavaatamises.

⁸⁶ Pärnu Maakohtu kohtuotsus nr 4-16-8121, lk 6.

⁸⁷ Karistusseadustik. RT I, 30.12.2017, 29.

⁸⁸ Tartu Maakohtu kohtuotsus nr 4-12-147.

(ii) Kriminaalmenetlus

149. 2011. aastal jõustunud kriminaalmenetluse seadustiku⁸⁹ (edaspidi **KrMS**) muudatustega anti KKI'le õigus teostada kohtueelset menetlust keskkonna ja loodusvarade kaitse, sh metsakaitse ning kasutamise nõuete rikkumise kuritegudes.⁹⁰ Ühe argumendina leiti, et keskkonnavaldkonna kriminaalasjade kohtueelne menetlus on spetsiifiline ning vajab seetõttu eriteadmisi, mis on keskkonnavaldkonna kohtueelses menetluses arvestatava kogemusega inspektoritel olemas.⁹¹ KKI pädevus kuritegude menetlemisel on sätestatud KrMS § 212 lg 2 p-s 7, mille kohaselt toimetab KKI kohtueelset menetlust keskkonna ja loodusvarade kaitse ning kasutamise nõuete rikkumise kuriteos. 2016. aastal alustas KKI 33 kriminaalasja.⁹²

150. Kohtueelse menetluse eesmärk on koguda tõendusteavet ja luua tingimused kohtumenetluseks (KrMS § 211). KKI alustab kriminaalmenetlust esimese uurimis- või menetlustoiminguga, kui selleks on alus ja ajend (KrMS § 193 lg 1). Ajendina võib käsitleda nii KKI enda kogutud teavet keskkonnavalaste rikkumiste kohta, näiteks järelevalve käigus avastatud rikkumine, mis vastab kuriteo tunnustele, kui ka KKI'le esitatud teadet või muud informatsiooni, mis annab alust arvata, et toime on pandud kuritegu. Kui KKI leiab, et mistahes viisil temani jõudnud teabes esinevad mõne keskkonnavalaste kuriteo tunnused, on kriminaalmenetluse alustamine KrMS § 6 kohaselt kohustuslik, kui ei esine KrMS § 199 sätestatud kriminaalmenetlust välistavaid asjaolusid.

151. Keskkonnavastased kuriteod sisalduvad KarS-i 20. peatükis. Kriminalseeritud on puude ja põõsaste kahjustamine või hävitamine, kui sellega on rikutud metsa kaitse või kasutamise nõudeid ja tekitatud oluline kahju keskkonnale (KarS § 354); sama tegu ettevaatamatusest, kui sellega on tekitatud suur kahju keskkonnale (KarS § 355) ning puude või põõsaste ebaseaduslik raie, kui sellega on tekitatud oluline kahju keskkonnale (KarS § 356). Koosseisudes nimetatud oluline ja suur kahju on defineeritud KarS §-s 12¹ rahaliste suurusjärkude kaupa.

152. KarS § 356 sätestatud raie on ebaseaduslik, kui see on läbiviidud seadustest ja määrustest tulenevat nõuete rikkumisega, mille tuvastamine on üldjuhul selgepiiriline. KarS §-des 354 ja 355 sätestatud kuritegude puhul sarnaselt eelnevalt käsitletud väärtedega küsimust, mida käsitleda puude või põõsaste kahjustamisena ning mida mitte, üldjuhul ei teki, kuivõrd kahjustamisega kaasnenud kahju peab olema oluline, st ületama 4000 euro piirmäära, ja seda suurusjärku ületav kahju on eeldatavasti selgelt eristatav. Seega ei eksisteeri kriminaalmenetluse alustamisel aluse ehk koosseisutunnuste olemasolu või puudumise hindamisel märkimisväärset kaalutusruumi ning selles osas ei esine arvestatavat ohtu korruptsiooniks. See ei välista aga korruptsiooniohtu piiripealsetes olukordades, kus kahju jääb 4000 euro juurde ning ametnik hindab korruptiivsetel motiividel kahju mitteoluliseks või ei arvesta erinevatel põhjustel talle saadaolevate tõenditega.

153. Kui uurimisasutuse ametnik on veendunud, et vajalikud tõendid kriminaalasjas on kogutud, edastab ta kriminaaltoimiku koos tõenditega viivitamata prokuratuurile. Prokuratuur tunnistab kriminaaltoimiku saamisel kohtueelse menetluse lõpuleviiduks, kohustab uurimisasutust tegema lisatoiminguid või lõpetab kriminaalmenetluse §-des 200-205² sätestatud alustel ja korras.

154. Kohtueelset menetlust juhib Prokuratuur, kellel on pädevus muuhulgas teha menetlustoimingud ja viibida menetlustoimingu juures, lõpetada kriminaalmenetlus, anda uurimisasutusele korraldusi, tühistada või muuta uurimisasutuse määrusi ning kõrvaldada uurimisasutuse ametnik kriminaalmenetlusest. Prokuratuuri juhtimisel toimivas kohtueelses menetluses ei ole KKI iseseisvalt võimalik menetlust KrMS § 199 sätestatud asjaoludel ning seaduses sätestatud muudel alustel lõpetada, samas tuleb arvestada, et praktikas tugineb Prokuratuur uurimisasutuse kogutud tõenditele. Potentsiaalne korruptsioonirisk võib esineda tõendite tahtlikus varjamises või muul viisil manipuleerimises (näiteks nende kõrvaldamises või tahtlikus puudulikus fikseerimises), kriminaalmenetluse info kahtlustavatele lekitamises jm konkreetset kriminaalmenetlust kahjustavas tegevuses. Tegemist ei ole spetsiifilise keskkonnavaldkonna korruptsiooniriskiga vaid see võib esineda

⁸⁹ Kriminaalmenetluse seadustik. RT I, 05.12.2017, 8.

⁹⁰ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 28. 599 SE. Arvutivõrgus : <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ab9521d9-5558-45b8-c93a-b5122208c53b> (16.04.2018).

⁹¹ *Ibid*, lk 55.

⁹² Keskkonnainspeksioon. Keskkonnarikkumised vähenevad, 15.02.2017. Arvutivõrgus: <https://www.kki.ee/et/uudised/keskkonnarikkumised-vahenevad> (01.12.2017).

kõikide uurimisasutuste puhul. Põhimõtteliselt võib kriminaalmenetlusega seonduva korruptsiooni liigitada nn politseikorruptsiooni valdkonda, mille raames käsitletakse uurijate poolt nendele antud volituste kuritarvitamist omakasu eesmärgil. Sellega on hõlmatud ka ebaseaduslik tegevus kolmandate isikute huvides (lähedased ja tuttavad).

155. Politseikorruptsiooni peamised ennetusmeetmed on sisekontrollilist laadi ning keskenduvad personaliga seotud riskide kaardistamisele ja ennetamisele võimalikult varajases staadiumis (juba värbamisfaasis) ning kontrollimeetmete regulaarses rakendamises (pisteline kontroll, regulaarsed taustakontrolli vestlused, huvide deklaratsioonide kontroll jne). Antud uuringus käsitletakse sisekontrollimeetmete rakendamise võimalusi KeM-i haldusalas personaliga seotud küsimuste peatükis.

156. Käesoleva uuringu kontekstis on võimalikud kriminaalmenetlusega seotud korruptsiooniriskid samalaadsed nii metsanduse, jäätmekäitluse kui ka maavarade väärkasutamise seotud süütegude puhul. Sellest johtuvalt ei analüüsita eraldi valdkonniti kriminaalmenetlusega seotud korruptsiooniriske.

3.1.8. Kokkuvõtte metsanduse korruptsiooni- ja pettuse riskidest

157. Kokkuvõtvalt on metsanduse valdkonnas kõige pettuse ohtlikumaks menetluse liigiks metsa inventeerimisandmete esitamine KAUR'ile kinnitamiseks. Mitmete turuosalisele on „*avalik saladus*“, et konkreetsetelt metsakorraldusettevõtelt on võimalik tellida tellijale soodsaid ja/või tellija huve eelistavaid metsa inventeerimisandmeid. Pettuse oht esineb eelkõige olukorras, kus metsakorraldusettevõtte koostab ja esitab KAUR'ile teadlikult moonutatud metsainventeerimisandmeid, mis võimaldavad metsainventeerimisandmete tellijal asuda metsa majandama varem, suuremas ulatuses või teisiti, kui korrektsete inventeerimisandmete esitamisel. Antud järelduse osas tuleb võtta arvesse, et mõõtmisandmetel võib paratamatult esineda ebatäpsusi ning iga kõrvalekallet ei saa ega käsitleda pahatahtliku manipulatsioonina. Pettuserisk esineb olukorras, kus ebatäpsete andmete esitamine on teadlik ning eelnevat tehtud eesmärgil võimaldada metsamajandamist teisel viisil kui korrektsete andmete esitamisel. Eelneva põhjuseks võib paljuski lugeda seda, et metsainventeerimisandmete tellimine kujutab endast eraõiguslikku „*tellija ja teenuse osutaja*“ suhet, kuhu on oma olemuselt juba põhimõtteliselt kirjutatud sisse huvide konflikt – teenuse osutaja huviks on osutada oma kliendile parimat teenust.

158. Metsateatiste menetluse puhul esineb korruptsioonirisk selliste metsateatiste menetlemisel, millega soovitakse raiet teostada piirangu vööndis või kaitsealal ning esineb olukord, kus metsateatise väljastamine tuleb kooskõlastada kaitseala valitsejaga (looduskaitse spetsialistiga). Erinevalt metsateatist menetlevast ametnikust, kes on rangelt seotud metsaregistris olevate andmetega, on kaitseala valitsejal ulatuslik kaalutusruum otsustamiseks, kas nõusolek konkreetseks tegevuseks anda või mitte. LKS § 14 lg 2 annab kaitseala valitsejale õiguse ja kohustuse kaaluda, kas mh katastriüksuse kõlvikute piiride või kõlvikute sihtotstarbe muutmine võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või kaitstava loodusobjekti seisundit. Siinkohal on oluline toonitada, et ametnik ei saa minna vastuollu kaitsekorruga, vaid probleem võib seisneda n-ö piiripealsetes juhtumites, kui konkreetse üksikametniku kaalutusotsusest sõltub, millises mahus metsatöid pidada kaitsekorra eesmärgi kahjustavateks ning millisel määral on need tööd looduskaitse seisukohast talutavad. Juhul, kui kaitseala valitseja nõusolekut ei anna, ei saa metsateatist väljastada.

159. Hinnates pettuse- ja korruptsiooniriski EMK toetuste menetlemisel ja hindamisel, tuleb asuda pigem seisukohale, et tulenevalt sellest, et makstavate toetuste summad on pigem väikesed, toetuste taotlemine on bürokratlik protsess ning arvestataval määral väljamakstud toetuste (Euroopa Liidu toetuste puhul kuni 100% ning siseriiklike toetuste puhul ca 5-10% juhtudes) kasutamist hinnatakse ka sisuliselt välikontrolli käigus, siis võib väita, et antud valdkonnas on nii korruptsiooni kui ka pettuse oht minimaalne. Lisaks tuleb märkida, et isegi juhul, kui EMK toetustega kaasneks korruptsioonijuhtum, oleks negatiivne tagajärg majanduslikult väheoluline.

160. Hinnates metsakaitseeksperdiisi läbiviimist korruptsiooni- ja pettuse kontekstis tuleb märkida, et kõnealune menetlus on oma olemuselt korruptsioonialdis. Üheltpoolt võib metsakaitse eksperdiisi tulemus anda väga mahuka õiguse metsakorraldustööde tegemiseks (isegi lageraie tegemiseks) (st esineb korruptsiooniks vajalik motivatsioon ja võimalik kasu), ning seda koostab, hindab ja teostab üks ametnik (st kas metsahoiu spetsialist, metsanduse spetsialist või juhtiv spetsialist). Eelneva valguses on oluline, et erinevalt KKI töökorraldusest ei teostata KeA selliseid kontrollkäike mitme ametniku osavõtul. Lisaks ei ole metsakaitseeksperdiisid allutatud nelja-silma reeglile. Isegi kui metsakaitse

ekspertiisid nelja-silma reegli läbiks, ei oleks ei ekspertiisi hilisemal ülevaatamisel (ametniku poolt kontoris) ega ka järelkontrolli käigus võimalik tuvastada, kas konkreetne kahjustus metsas esines (st kui eraldisel on lageraie tehtud, siis ei ole reeglina võimalik hilisemalt tuvastada, kas vaidlusalune metsakahjustus esines või mitte). Siiski, tuginedes küsitluste andmetele ei tunneta turuosalised, et menetlus oleks väga korruptsioonialdis. Eelnev võib omakorda tuleneda asjaolust, et metsakaitseekspertiise ning nendega seonduvaid menetlusi ei tehta väga tihti – siis ei taju isikud antud menetluseliiki ka korruptiivsenä.

161. Hinnates KKI poolt läbiviidavat järelevalvemenetlust (haldusmenetlust) korruptsiooni või pettuste vaatepunktist, tuleb asuda seisukohale, et KKI poolt läbiviidav järelevalvemenetlus (haldusmenetlus) on pigem väikese korruptsiooniriskiga menetlusliik. Eelnevat oleme me järeldanud eelkõige sellest, et (i) sisuliselt kontrollib ja analüüsib ühte OKP-d enne selle välja saatmist kolm isikut (vastutav inspektor, kaaskontrollija ja büroojuht), (ii) OKP-de sisu, menetluse jms nõuded on OKP korraga pigem täpselt ettenähtud (st midagi lihtsalt märkimata jätta on pigem keeruline) ja (iii) OKP-de üle toimub ka sisuline ja pisteline kontroll sisuosakonna poolt. Korruptsiooni ja pettuse riski on vähendatud seeläbi, et inspektorid peavad järelevalvemenetlust viima läbi kahekesi. Oleme seisukohal, et kõnealuse menetluse puhul oleks veel võimalik kaaluda olemasolevate kontrollimeetmete tõhusamaks muutmist. Seda oleks võimalik teha näiteks sisuosakonna poolt teostatava kontrolli süstematiseerimise läbi selliselt, et pisteline kontroll hakkaks põhinema mingil konkreetsel riskimaatriksil (st kas isiku- või objektipõhisel).

3.2. Jäätmed

162. Jäätmehooldus on Jäätmeseaduse⁹³ (edaspidi **JäätS**) § 11 lg 1 kohaselt jäätmekäitlus, järelevalve jäätmekäitluse üle ja jäätmekäitluskohtade järelhooldus. Seega hõlmab see endas nii jäätmekäitluse loa- kui järelevalvemenetlust. Jäätmehooldus on üks keskkonnaõiguse eriosa valdkond, mida reguleerib lisaks keskkonnaõiguse üldistele normidele (LKS, KeÜS) eelkõige ka keskkonnaõiguse eriosa seadusena nimetatud JäätS ning JäätS alusel välja antud korrad ja määrused. Kuivõrd jäätmekäitlus on kohaliku omavalitsuse ülesanne (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse⁹⁴ § 6 lg 1), on jäätmekäitluse regulatsioonide analüüsimisel vajalik analüüsida ka kohalike omavalitsuste korraldusi ja õigusakte (näiteks jäätmehoolduse eeskirjad jms). Kohalike omavalitsuse üksuste jäätmehoolduseeskirjades (volikogu määrused) sätestatakse nõuded jäätmekäitlusele kohalikul tasandil. Peamiselt sisalduvad neis eeskirjades nõuded olmejäätmete kogumisele, veole ja käitlemisele.⁹⁵

163. Selleks, et analüüsida põhjalikumalt jäätmehoolduse ja jäätmekäitlusega seotud menetlusi, tuleb avada täpsemalt jäätmete definitsiooni. Jäätmed on EL õiguse kohaselt ained või asjad, mille valdaja on ära visanud, kavatseb seda teha või on kohustatud seda tegema. Eesti õiguses on täpsustatud, et jäätmetena käsitletakse vaid vallasasju, st jäätmeteks ei saa pidada kinnisasja olulisi osi nagu varemetes ehitised või pinnasesse imunud saasteained, seni kuni pinnas pole välja kaevatud. Asjade jäätmetena määratlemisel ei saa lähtuda sellest, kas asi on sõna otseses mõttes ära visatud. Hinnates, kas asi on jääde, saab esiteks juhinduda kehtivast õigusest: juhul, kui asja ei tohi kasutada, on tegemist jäätmetega. Näiteks on kaasajal keelatud asbestikiudu sisaldavad tooted ning nende jäätmekäitlus liigitub ohtlike jäätmete käitlemiseks. Teiseks tuleb lähtuda valdaja hinnangust, sest jäätmete mõiste on osalt subjektiivne. Näiteks kui keegi loobub elektroonikaseadme kasutamisest, sest ta on soetanud uue mudeli, võib vana seade olla käsitletav jäätmena hoolimata sellest, et seade on töökorras.⁹⁶ „Ära viskamist“ on omakorda määratletud kui vallasasja kasutuselt kõrvaldamist, loobumist selle kasutusele võtmisest või selle kasutuseeta hoidmisest, kui selle kasutusele võtmine ei ole tehniliselt võimalik või majanduslikest või keskkonnakaitsest tulenevalt mõistlik.⁹⁷

164. Läbiviidud intervjuude käigus selgus, et spetsialistid peavad üheks korruptsiooniõhtlikuks olukorraks seda, et jäätmespetsialistidel on vaatamata põhjalikele regulatsioonidele⁹⁸ sisuline

⁹³ Jäätmeseadus. RT I, 04.07.2017, 43.

⁹⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. RT I, 04.07.2017, 22.

⁹⁵ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016, lk 300.

⁹⁶ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016, lk 300.

⁹⁷ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016, lk 302.

⁹⁸ Keskkonnaamet. Jäätmed tooteks. Arvutivõrgus: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/jaatmed/jaatmeluba/jaatmed-tooteks> (16.04.2018).

diskretsioon otsustamiseks, kas näiteks lammutustöödel tekkiv materjal on taaskasutatav või kuulub jäätmena ladustamisele, mille käitlemine on oluliselt kulukam.

165. Intervjuude põhjal ilmnes, et kõige laiem otsustuskoht on hindamisel, kas ümbertöödeldud või töödeldud jääde on endiselt jääde JäätS § 2 lg 1 tähenduses või on tegemist uue toote või ümbertöötlemise toiminguga. Näiteks on kohtus vaieldud küsimuse üle, kas purustatud kummipuru, mis on saadud vanarehvide töötlemise tulemusena, on taaskasutatav toode või töödeldud jääde. Näiteks on Tallinna Halduskohus otsuses 3-13-1673⁹⁹ asunud seisukohale, et kummipuru on töödeldud jääde, mitte uus toode. Ka Riigikohus on antud küsimust analüüsinud, selgitades, et jäätmete mõiste sisustamisel on olulised valdajast lähtuvad objektiivsed ja subjektiivsed asjaolud. Lugemaks vallasasja jäätteks, on oluline arvestada nii seda, mida valdaja vallasasjaga teeb, kui ka seda, mida ta kavatses vallasasjaga teha. Kui valdaja on vallasasja ära visanud (JäätS § 2 lg 1 esimene alternatiiv), tuleb vallasasja käsitada jäätmetena ilma lisatingimusteta. Samuti on jäätmetega tegemist vallasasja puhul, mida valdaja kavatses ära visata (JäätS § 2 lg 1 teine alternatiiv). JäätS § 2 lg-s 1 sätestatud kolmandat alternatiivi (on kohustatud vallasasja ära viskama) on võimalik sisustada kehtivas õiguses sisalduvate kohustus- ja keelunormide kaudu.¹⁰⁰

166. Jäätmed, nagu ka muud keskkonnavaldkonnad, on reguleeritud suuremalt osalt Euroopa Liidu tasemel määruste ja direktiividega. Üheks selliseks õigusaktiks on jäätmete raamdirektiiv (2008/98/EU),¹⁰¹ mis sisustab ühest küljest jäätteks olemise mõistet ning ka seda, milline aine või saadus on kõrvalsaadus (st ei ole jääde, artikkel 5) ning millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed. Näiteks on kõrvalsaadusega tegemist, kui konkreetne aine või eseme, mis on saadus tootmisprotsessi tulemusena, mille eesmärgiks ei olnud antud eseme tootmine, tunnistada kõrvalsaaduseks, mitte jäätteks kui on täidetud järgmised tingimused: (i) aine või eseme edasine kasutamine on kindel, (ii) ainet või eset võib kasutada vahetult ilma igasuguse täiendava töötlemiseta peale selle, mis antud tööstusharus on üldiselt tavaks ja (iii) edasine kasutamine on seaduslik. Siinjuures tuleb märkida, et esimesed kaks viidatud tingimust, st aine või eseme edasine kasutamine on kindel ning ainet või eset võib kasutada vahetult ilma igasuguse täiendava töötlemiseta peale selle, mis on antud tööstusharus tavaks, on diskretsiooninormid selliselt, et konkreetset ametnikul on väga kindla eelneva väljakujunenud praktikata võimalik antud norme sisustada vastavalt oma parimale teadmisele.

167. Nagu viidatud, tõusetub põhimõtteliselt samasisuline küsimus olukorras, kus jäätmed lakkavad olemast jäätmed (2008/98/EU, artikkel 6). Kõnealuse regulatsiooni kohaselt lakkavad jäätmed olemast jäätmed, kui sellised jäätmed on läbinud taaskasutamise toiminguga, kaasa arvatud ringlussevõtt, ja vastavad konkreetsetele kriteeriumitele, mis töötatakse välja kooskõlas järgmiste tingimustega: (i) aineid või esemeid kasutatakse konkreetseks otstarbeks, (ii) aine või eseme jaoks on olemas turg või nõudmine, (iii) aine või eseme vastab konkreetseks otstarbeks ettenähtud tehnilistele nõuetele ning kehtivatele õigusaktidele ja toodete suhtes kohalduvatele standarditele ja (iv) aine või eseme kasutamine ei avalda lõppkokkuvõttes ebasoodsad mõju. KeM on koostanud antud sätte (Eesti õigusesse ülevõetud JäätS § 2¹ lg-ga 1) kohaldamise juurde juhendmaterjali.¹⁰² Teatud jäätmeliikide jäätteks lakkamise kriteeriumid on täpsemalt reguleeritud ka Euroopa Liidu tasemel määrustega, näiteks metallimurru kohta (määrus 333/2011), klaasimurru kohta (1179/2012), mullaparandusainete kohta (2007/64/EÜ).

168. Muuhulgas on oluline märkida, et üheks taaskasutamistoiminguks on jäätmete kui aine või asja uuesti ringlusesse võtt. Seejuures on oluline, et jäätmete ringlussevõtu definitsioonist tuleneb, et ainult jäätmete töötlemist toodeteks, materjalideks või aineteks võib lugeda ringlusessevõtuks. Jäätmete töötlemist, mille tulemuseks on jäätmed, mis järgmise etapina läbivad muu taaskasutamistoimingu, ei saa lugeda ringlusessevõtuks, vaid eeltöötlemiseks enne taaskasutamist.¹⁰³ Ka Euroopa Kohus on

⁹⁹ Tallinna Halduskohtu otsus haldusasjas nr 3-12-1673, p 9.

¹⁰⁰ RKKKo 3-3-1-94-16, p 11.

¹⁰¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19.10.2008. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098> (16.04.2018).

¹⁰² P. Aarma. Millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed? Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/sites/default/files/lakkaminejaringlussevott.pdf> (08.02.2018).

¹⁰³ Keskkonnaministeerium. Millal Jäätmed lakkavad olemast jäätmed? Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/sites/default/files/lakkaminejaringlussevott.pdf> (08.02.2018).

jäätmete taaskasutamisega seonduvat selgitanud, asudes seisukohale, et ringlusessevõtt lõppeb sellises protsessis, mille väljund või saadus ei ole enam eristatav algsest puhtast looduslikust toorainest.¹⁰⁴ Antud küsimuse üle vaieldud ka Eesti kohtutes, näiteks vääртеoasjas nr 4-08-11223. Kõnealusel vääртеoasjas oli muuhulgas üheks vaidlusaluseks küsimuseks, kas jäätmete segu enda territooriumilt ära viimine, selle ladustamine võõrale territooriumile ilma vastava loata ja segu 0,2 ha suurusele territooriumile ühtlase kihina laiali lükkamine on vaadeldav soovina hüljata jäätmete segu või soovina see hiljem uuesti kokku korjata ja realiseerida. Kohus ei pidanud viimast alternatiivi antud asjas usutavaks. Eelneva valguses tuleb märkida, et ka eelnevad kriteeriumid ei ole üheselt sisustatavad ning konkreetsed ametnikul, nii loa väljastamise hindamisel kui ka järelevalvemenetluse toimingute tegemisel, on diskretsiooniruum konkreetse aine kvalifitseerimisel.

169. Olukorras, kus konkreetne aine või ese on kvalifitseeritud jäätteks, on võimalik konkreetset jäädet omakorda liigitada jäätmeliigi kaupa. Konkreetsete jäätmete liigid on reguleeritud Keskkonnaministri 14.12.2015.a määruse 70 „Jäätmete liigitamise kord ja jäätmenimistu“ lisas 1.¹⁰⁵

170. Juhul, kui tegemist on jäätmega, langeb selle käitlemine, käsitlemine, likvideerimine ja muu JäätS reguleerimisalasse, st tuleb kohaldada vastavaid nõudeid (jäätmeloa jms nõue), vastupidiselt aga juhul, kui tegemist ei ole jäätmega, langevad need nõuded ära. Intervjuude käigus ametnikega selgus, et „jäätteks olemise lakkamise küsimus“ on tõusetunud praktikas kõige tihedamalt sorteeritud ehitusjäätmete puhul, mida soovitakse kasutada täitematerjalidena. Selliseks jäätteks/tooteks võib olla näiteks ümberjahvatatavad tellised. Just sorteerimise nõuete ja sellele järgneva jäätmete töötlemise tulemuse hindamine on tekkinud materjali liigitamise aluseks.

171. Kõiki jäätmeid on võimalik omakorda jaotada liikideks. Esmaseks jäätmete grupiks on tavajäätmed. Tavajäätmed on kõik sellised jäätmed, mis ei ole ohtlikud. Ohtlikud jäätmed on jäätmed, millel on vähemalt üks Euroopa komisjoni määruse (EL nr 1357/2014)¹⁰⁶ lisas nimetatud ohtlik omadus, nt tuleohtlikkus või kantserogeensus.¹⁰⁷

3.2.1. Jäätmekava

(a) Jäätmekava olemus

172. Jäätmehoolduse korrastamiseks ja arendamiseks koostatakse jäätmekavasid. Tegemist on sisuliselt planeerimisinstrumendiga, mille eesmärgiks on tagada ressursside kasutamise tõhusus ja jäätmekäitlusest lähtuvate häiringute minimeerimine, sh jäätmeõiguse põhimõtete elluviimine. Kavades käsitletakse selliseid küsimusi nagu tekkivate jäätmete kogused ja andmed tulevaste kõrvaldamis- ja taaskasutamiserajatiste asukoha ja nende võimsuse kohta. Jäätmeseaduse kohaselt koostatakse kavu riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil. Riigi tasandil koostatakse jäätmekava valdkondliku arengukavana vastavalt riigieelarve seadusele. Kava peamiseks eesmärgiks on korrastada ning korraldada jäätmehooldust süsteemselt kõigil valdkonna tasanditel. Kava koostatakse praktikas kuueks aastaks. Kohaliku tasandi jäätmekava põhiteemaks on olmejäätme käitus. Formaalselt on jäätmekavad valdade ja linnade arengukava osad, kuid nende menetlemine ei toimu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse alusel, vaid vastavalt JäätS-ile.¹⁰⁸ Tulenevalt käesoleva analüüsi ülesandepüstitusest lähtume me edasise analüüsi koostamisel üksnes kitsalt kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava koostamisest.

173. Jäätmekava sisu on kokkuvõtvalt reguleeritud JäätS § 39 lg-s 3. Viidatud sätte kohaselt peab kohaliku omavalitsuse jäätmekava sisaldama (i) andmeid kavaga hõlmatud territooriumil tekkivate jäätmete liigi, koguse ja päritolu kohta ja hinnangut jäätmevoogude arengule tulevikus, (ii) olemasolevate jäätmete kogumissüsteemide kirjeldust ja ülevaadet suurematest kõrvaldamis- ja taaskasutamiserajatistest, (iii) ülevaadet vanaõli, ohtlike jäätmete ja muude jäätmevoogude, mille kohta on Euroopa Liidu tasandil kehtestatud eraldi regulatsioon, käitlemisest, (iv) uute kogumissüsteemide, olemasolevate jäätmerajatiste sulgemise, täiendava infrastruktuuri loomise vajaduse hinnangut, (v)

¹⁰⁴ C-444/00, Mayer Parry Recycling Ltd vs Uk.

¹⁰⁵ Keskkonnaministri 14.12.2015. a määrus nr 70 „Jäätmete liigitamise kord ja jäätmenimistu“ Lisa Jäätmeniminstu. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/aktiis/1181/2201/5014/KKM_m70_lisa.pdf# (08.02.2018).

¹⁰⁶ Euroopa Komisjoni määrus 1357/2014. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32014R1357>. (16.06.2018).

¹⁰⁷ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016, lk 303.

¹⁰⁸ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016, lk 308.

täiendava jäätmerajatise infrastruktuuri loomise vajaduse korral andmeid tulevaste kõrvaldamis- ja taaskasutamisrajatiste asukoha ja nende võimsuse kohta, (vi) üldise jäätmekäitluspoliitika kirjeldust, sealhulgas kavandataivate jäätmekäitlustehnoloogiate ja -meetodite või poliitika ülevaadet või poliitika ülevaadet nende jäätmete osas, mille käitlemiseks on vaja võtta erimeetmeid, (vii) jäätmekäitlusega seotud organisatsiooniliste aspektide ülevaadet, sealhulgas jäätmekäitlusega tegelevate avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute vahelise vastutuse jaotuse kirjeldust, (viii) üldsusele või kindlale tarbijarühmale suunatud teadvustamise- teavituskampaaniate kasutamise ülevaadet, (ix) andmeid minevikus saastunud jäätme kõrvaldamiskohtade ning nende korrastamiseks võetavate meetmete kohta, ja (x) valdkonna arengukava ja kohaliku üksuse jäätmekava rakendamise keskkonnale avalduse mõju kirjeldust.

174. Lisaks eelnevalt nimetatule näeb JäätS § 42 lg 2 ette, et kohalik jäätmekava peab veel sisaldama ka kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatava jäätmeveo arendamist tema haldusterritooriumil, sealhulgas korraldatud jäätmeveo piirkonna või piirkondade määramist, jäätmete liigiti kogumise ja sortimise arendamist koos tähtaegadega konkreetsete jäätmeliikide kaupa ja jäätmehoolduse rahastamist.

175. Lisaks eelnevale on oluline, et jäätmekava on keskse tähtsusega dokument jäätmevaldkonnas järgnevate dokumentide väljastamisel. JäätS § 83 lg 1 p 5 näeb ette, et KeA on õigus keelduda jäätmeloa väljastamisest olukorras, kus jäätmeluba on vastuolus jäätmekavaga (st vastuolus keskkonnanahoiu valdkonna arengukava ja kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekavaga). Seega – jäätmekavas ettenähtu omab mõju hilisematele jäätmealastele aktidele. Olles eelnevat arutanud kohalike omavalitsuse ametnikuga (jäätmespetsialistiga), kes vastutab omaltpoolt jäätmekava koostamise eest, võib öelda, et sisuliselt on võimalik jäätmekavas ette näha strateegilisi tingimusi seonduvalt jäätmemajanduse korraldamisega selliselt, et see kitsendab hilisemalt ettevõtjate turgu, kes saavad/võivad antud omavalitsuses hilisemalt jäätmetega seonduvaid teenuseid pakkuda. Sellisteks tingimusteks saavad olla näiteks teatud keskkonnaalased nõuded (näiteks nõuded prügiautodele, mis võivad kõnealuses omavalitsuse üksuses kliente teenindada) või kogemuse nõuded (näiteks konkreetne aastatepikkune kogemus, mis on nõutav selleks, et antud valdkonnas tegutseda). Intervjuude käigus ilmnis ühelt poolt see, et selliste nõuete ettenägemine on jäätmekava tasemel võimalik, kuid teisest küljest selgus, et seda praktikat reeglina ei tehta. Kõnealused nõuded sätestatakse praktikas motivatsiooni olemasolul korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumentides. Tuleb ka märkida, et analüüsitud jäätmekavades analüüsi koostajad selliseid n-õ kallutatud tingimusi ei tuvastatud.

176. Võttes eelnevat kokku on jäätmekava näol tegemist väga üldise strateegilise dokumentidega, mille eesmärgiks on määratleda jäätmekäitluspoliitika piirid. Jäätmekava üheks eesmärgiks on kaardistada jäätmekäitlusalane olukord konkreetsetes piirkonnas (JäätS § 39 lg 1), kogudes laialdaselt andmeid territooriumil tekkivate jäätmete ja jäätmekäitlejate kohta. Samuti kogutakse andmed jäätmeliikide põhiselt ja ka läbi jäätmekäitlusprotsesside (tekkimine, kogumine, vedu, sortimine jms). Teiseks eesmärgiks on anda hinnang jäätmevoogude arengule tulevikus (mõnes piirkonnas on jäätmekogused suurenenud või käitlusvõimsus suurenenud (rahvastiku kasv, majandusliku olukorra muutused jms). Jäätmekava eesmärgiks on kirjeldada ja analüüsida olemasolevat jäätmete kogumissüsteemi ja käitluskohti, saamaks ülevaadet olemasolevast olukorrast. Näiteks näeb Tallinna jäätmekava 2017-2021 ette, et Tallinnasse tuleks rajada kolm uut jäätmejaama.

(b) Jäätmekava menetlus

177. Jäätmekava koostamine ja vastuvõtmine on avatud menetlus. Jäätmekava projekti koostab kohalik omavalitsus. Menetluse täpsemaks selgitamiseks oleme valinud jäätmekava koostamise regulatsiooni ühes omavalitsuse üksuses – Tallinna linnas.

(c) Pädevus

178. Tallinna linnas koostab jäätmekava Tallinna Keskkonnaamet, mille näol on tegemist Tallinna linna kui kohaliku omavalitsuse üksuse organiga. Tallinna Keskkonnaameti põhimääruse¹⁰⁹ § 6 lg 1 p 1 kohaselt on Keskkonnaameti ülesandeks tegevuskavade ja strateegia väljatöötamine

¹⁰⁹ Tallinna Linnavolikogu 14.12.2006 määrus nr 69 „Tallinna Keskkonnaameti põhimäärus“. KO 2006, 244, 2554

keskkonnavaldkonnas. Tallinna Keskkonnaameti põhimääruse § 9 lg 1 kohaselt kinnitab ameti struktuuri ja teenistujate koosseisu linnavolikogu. Tallinna Keskkonnaameti jäätmehoolduse osakonna põhimääruse¹¹⁰ kohaselt on Tallinna Keskkonnaameti jäätmehoolduse osakond Tallinna Keskkonnaameti koosseisu kuuluv struktuuriüksus, mille üheks põhiülesandeks on arengukavade esitamine (punkt 2.2). Osakonda juhib osakonnajuhataja, kelle ülesandeks on vastutada osakonnale pandud ülesannete täitmise eest (punkt 5.1). Keskkonnaameti osakonna juhataja määrab ametisse keskkonnaameti juhataja, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist linnavalitsus linnapea ettepanekul. Ameti juhataja allub linnavalitsuse liikmete tööjaotuses toodud vastava valdkonna linnavalitsuse liikmele (Tallinna Keskkonnaameti põhimäärus § 8 lg 1).

179. Väiksemates omavalitsuse üksustes vastutab jäätmekava koostamise eest üks konkreetne ametnik, st näiteks maakorraldusspetsialist, keskkonnanõunik vms.

180. Tallinna linna jäätmehoolduseeskirjas on jäätmekavaga seonduv reguleeritud §-is 4¹. Viidatud sätte lg 1 kohaselt on Tallinna haldusterritooriumil tegutsevad isikud (sh haiglad) kohustatud koostama ja esitama jäätmehoolduse arendamist käsitleva jäätmekava, kui see on vajalik kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava koostamiseks või ajakohastamiseks. Jäätmehoolduseeskirja § 2 kohaselt peab jäätmekava sisaldama järgmist informatsiooni: (i) andmeid kavaga hõlmatud territooriumil tekkivate jäätmete liigi, koguse ja päritolu kohta ning hinnangut jäätmevoogude muutumisele tulevikus, (ii) olemasolevate jäätmete kogumissüsteemide kirjeldust ning ülevaadet suurematest kõrvaldamis- ja taaskasutamisrajatistest, (iii) ülevaadet vanaõli, ohtlike jäätmete ja muude selliste jäätmevoogude käitlemisest, mille kohta on Euroopa Liidus kehtestatud eraldi regulatsioon, (iv) hinnangut uute jäätmekogumissüsteemide rajamise, olemasolevate jäätmerajatiste sulgemise, uute jäätmerajatiste infrastruktuuri ja sellega seotud investeeringute vajaduse hinnangut, (v) uute jäätmerajatiste infrastruktuuri loomise vajaduse korral andmeid tulevaste kõrvaldamis- ja taaskasutamisrajatiste asukoha ning nende võimsuse kohta, (vi) üldise jäätmekäitluspoliitika kirjeldust, sealhulgas kavandatavate jäätmekäitlustehnoloogiate ja -meetodite või -poliitika ülevaadet nende jäätmete puhul, mille käitlemiseks on vaja võtta erimeetmeid, (vii) jäätmekäitlusega seotud organisatsiooniliste aspektide ülevaadet, sealhulgas jäätmekäitlusega tegelevate avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute vahelise vastutuse jaotuse kirjeldust, (viii) üldsusele või kindlale tarbijarühmale suunatud teadvustamis- ja teavitamiskampaaniate kasutamise ülevaadet, (ix) andmeid minevikus saastunud jäätmekõrvaldamiskohtade ning nende korrastamiseks võetavate meetmete kohta ja (x) jäätmekava rakendamise keskkonnale avalduva mõju kirjeldust. Seega võib öelda, et kohaliku omavalitsuse regulatsioon eelnevas osas sisuliselt kordab JäätS sätestatut.

(d) Menetluse käik

181. Õiguskirjanduses on selgitatud, et hoolimata sellest, et formaalselt on jäätmekavad valdade ja linnade arengukavade osad, ei toimu nende menetlemine KoKS'i alusel, vaid vastavalt jäätmeseadusele. Nagu eelpool viidatud, koostab jäätmekava esialgse projekti Tallinna puhul Tallinna Keskkonnaameti osakond (osakonna spetsialistid, kelle tööd korraldab osakonna juhataja) ja väiksemate valdade puhul keskkonnaspetsialist või muu ametnik, kes keskkonnavaldkonna eest vastutab. Kuivõrd jäätmekava on suures plaanis kohaliku omavalitsuse arengukava osa, siis kehtestab kohalik omavalitsus selle määrusena (JäätS § 39 lg 1, § 42 lg 1), st õigusloova aktina.

182. Lisaks tavapärase kohaliku tasandi õigusloova akti andmise menetlusele (HMS § 88 jj), tuleb kohalikul omavalitsusel ka jäätmekava koostamisel võtta arvesse JäätS'is ettenähtud nõudeid. Täpsemalt, JäätS § 55 lg 1 kohaselt tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava eelnõu esitada enne selle vastuvõtmist (st kehtestamist) arvamuse avaldamiseks ka KeA'le. Seadus ei näe ette õiguslikku tagajärge olukorraks, kus kohalik omavalitsus KeA'le jäätmekava kooskõlastamiseks ei esita või kui kohalik omavalitsus ei arvesta KeA poolt tehtud ettepanekuid. KeA poolt esitatud seisukohad ja ettepanekud ei ole siduvad. Intervjuude käigus ilmnis, et praktikas on esinenud olukordi, kus kohaliku omavalitsuse üksus ei arvesta jäätmekava koostamisel KeA poolt esitatud seisukohti. On oluline märkida, et kohaliku tasandi jäätmekava kehtestatakse õigustloova aktina, st see on sisuliselt kehtiv

¹¹⁰ Keskkonnaameti juhataja 14. oktoobri 2009 käskkirjaa nr 1-1/73 LISA 3 „Tallinna Keskkonnaameti jäätmehoolduse osakonna põhimäärus“. Arvutivõrgus: <https://www.tallinn.ee/est/g7191s46535> (16.04.2018).

seni, kuni see tühistatakse. Seega, isegi, kui tegemist on puudulikkude menetluse tulemusena tehtava aktiga, on see formaalselt kehtiv ning täitmiseks kohustuslik.

183. JäätS § 56 lg 1 jj sätestab, et jäätmekava menetletakse avalikus menetluses. JäätS § 56 lg 1 näeb ette, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab kohaliku omavalitsuse jäätmekava eelnõu avaliku väljapaneku ja jäätmekava eelnõu arutamiseks vähemalt ühe avaliku istungi. JäätS § 26 lg 2 kohaselt tehakse jäätmekava arutamise aeg ja koht teatavaks vähemalt kaks nädalat enne avaliku väljapaneku algust kohalikus ajalehes. Jäätmekava avalik väljapanek peab kestma vähemalt kaks nädalat. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava eelnõu arutamiseks korraldatava avaliku istungi aeg ja koht tehakse teatavaks vähemalt kaks nädalat enne avalikku istungit kohalikus ajalehes. Avalikku istungit ei pea korraldama, kui avaliku väljapaneku kestel ei esitatud ühtegi ettepanekut või vastuväidet (JäätS § 56).

184. Ettepanekute menetlemine ja arvestamine on reguleeritud JäätS §-s 57. Viidatud sätte lg 1 kohaselt on igaühel õigus esitada kohaliku omavalitsuse üksuse eelnõu avaliku väljapaneku kestel selle kohta ettepanekuid ja vastuväiteid. Jäätmekava eelnõu arutamiseks korraldataval istungil on igaühel õigus avaldada suuliselt jäätmekava eelnõu kohta arvamust. Valla- või linnavalitsus vaatab läbi avaliku väljapaneku kestel ja avalikul istungil esitatud ettepanekud ja vastuväited ning otsustab vajadusel jäätmekava eelnõu muutmise vastavalt esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele. Kohaliku omavalitsuse üksuse jäätmekava võtab vastu kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu (JäätS § 59 lg 2).

(e) Kokkuvõtte ja hinnang korruptsiooni esinemise võimalikkusele

185. Võttes eelnevat kokku võib öelda, et jäätmekava on kohaliku tasandi jäätmekorraldamisel pigem arengukava ja suunav dokument, mille eesmärgiks on määrata ära poliitika, mille järgi kohalik omavalitsus oma jäätmekäitlust ja menetlust kujundab. Riigikohus on jäätmekava kontekstis toonitanud, et jäätmekava on kõikide edasiste jäätmevaldkonda puudutavate küsimuste osas oluline kaalutus,¹¹¹ st tegemist on dokumendiga, mis mõjutab ja millel on oluline mõju kohaliku omavalitsuste edasistele otsustele. Konkreetsete küsimused, mis võivad pakkuda kolmandatele isikule huvi ning mille suhtes võib tekkida soov avaldada korruptiivset tähelepanu on: (i) hinnang kogumisüsteemide, olemasolevate jäätmerajatiste sulgemise, täiendavate jäätmerajatiste infrastruktuuri ja sellega seotud investeringu vajaduse hinnangut (st kokkuvõtvalt küsimust olemasolevate prügilate sulgemise ja uute avamise vajaduse kohta), (ii) hinnang kavandatavate jäätmekäitlustehnoloogiate- ja meetodite või poliitika ülevaadet (st millised tehnikanoõud jms tuleks kasutusele võtta) ja (iii) jäätmekäitlusega tegelevate avalik-õiguslike ja eraõiguslike isikute vahelise vastutuse jaotuse määramist (st kui suurel hulgal kaasatakse eraettevõtjaid ja milliseid funktsioone täidab kohalik omavalitsus ise). Intervjuude käigus selgus, et teoreetiliselt on võimalik jäätmekavas näha ette poliitilisi suuniseid, mis võivad kahjustada edasist konkurentsi, kuid praktikas, kui selle tegemiseks on soov, siis tehakse seda riigihanke alusdokumentide koostamisel. Tegemist on küsimustega, mille vastu võib jäätmekäitlusega tegelevatel ettevõtetel olla huvi. Tuleb märkida, et analüüsi koostamise käigus analüüsitud jäätmekavades konkurentsi kahjustavaid tingimusi ei tuvastatud.

186. Vaadeldes antud küsimuse menetluslikku poolt võib öelda, et jäätmekava menetlus on avatud menetlus, mis tähendab, et jäätmekava eelnõu kooskõlastatakse nii KeA'ga kui ka arutatakse läbi avalikult. Lisaks toimub jäätmekava lõplik vastuvõtmine (kehtestamine) kohaliku omavalitsuse volikogu poolt määrusega (õigusloova aktiga). Eelnev tähendab, et antud menetlus on avatud ja kõnealusesse menetlusse on kaasatud nii suurel määral isikuid, et sellises situatsioonis on korruptiivse otsuse tegemise võimalus pigem väikene. Siiski on keskkonnakaitse seisukohalt oluline märkida, et kui KeA teeb ettepanekuid jäätmekava muutmiseks ettepanekuid (st näiteks tuvastab konkurentsi piiravaid tingimusi, mis ei ole keskkonna eesmärgist lähtuvalt põhjendatud), ei ole kohalikul omavalitsusel kohustus selliseid ettepanekuid arvestada. Eelnev ei too potentsiaalselt kaasa isegi menetluse õigusvastasust, kuivõrd jäätmekava kehtestatakse KOV-i määrusega. Arvestades asjaolu, et kohalikul omavalitsusel on jäätmekäitluse korraldamisel oluline enesekorraldusõigus, siis ei pruugi lõplik lahendus olla alati keskkonna huvides. Vaadeldes küsimust korruptsiooni valguses, tuleb asuda seisukohale, et esineb oht võimu kuritarvitamiseks ja ülevalt poolt „suuniste andmiseks“.

¹¹¹ RKHKo 3-3-1-68-14, p 27.6.

187. Iseloomulikuks näiteks on antud juhul endise Tallinna abilinnapea Arvo Sarapuu kaasus¹¹², kus ajakirjanduses esitatud väidete kohaselt (st analüüsi andmed tuginevad ajakirjanduslikele andmetele ning analüüsi koostamise hetkel puudub kriminaalasjas jõustunud kohtuotsus) koordineeris kahtlustatav Tallinna Keskkonnaametis (talle alluvas valdkonnas) temaga seotud ettevõtte vastu esitatud kaebuste lahendamist. Üheks võimalikuks korrupsiooni ennetavaks meetmeks, mis võiks olla abiks nii keskkonnanäesmärkide paremale saavutamisele kui ka ausamale haldusmenetlusele, on KeA poolt jäätmekava koostamisel antava hinnangu sidusus, st kohalik omavalitsus ei tohiks jäätmekava koostamisel jätta arvestamata KeA poolt tehtud märkuseid. Seega, KeA ettekirjutuse järgmise mittekohustuslikkus on ringkaiitse kui ühe korrupsioonivormi võimalik esinemise koht. Kuigi tegemist ei ole praktikas levinud probleemiga (ekspertintervjuude käigus ei toonud valdkonna spetsialistid välja ühtegi sellist juhtumit), on oluline välistada kohaliku omavalitsuse võimalus jäätmekava kui strateegilise dokumendi koostamisel kalduda kõrvale KeA, kui antud valdkonnas pädevama haldusorgani suunistest. Tuleb märkida, et ka huvigrupid toetasid (27.03.2018 läbiviidud ümarlaval) analüüsi koostajate viimast ettepanekut, et KeA kooskõlastused ja märkused peaksid olema kohalikele omavalitsustele siduvad. Analüüsi koostajad juhivad tähelepanu ka sellele, et jäätme raamdirektiivi nr 2008/98/EÜ artikkel 4 lg 2 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et jäätmealaste õigusaktide ja poliitika väljatöötamine oleks täiesti läbipaistev protsess, mille käigus järgitakse olemasolevaid siseriiklike eeskirju elanike ja sidusrühmade konsulteerimise ja nende kaasamise kohta.

188. Siiski on oluline märkida, et eelnevalt käsitletud risk ei olnud intervjueeritavate spetsialistide arvates aktuaalne. KeA spetsialistid olid seisukohal, et jäätmekavade näol on tegemist nii üldise ja pigem kaardistava dokumendiga, millel ei ole väga otseseid tagajärgi kolmandatele isikutele. Lisaks, ametnikud tõdesid intervjuudes, et jäätmekavade kooskõlastamisel ei ole täheldatud väga ebatavalisi tingimusi, mis ei ole keskkonnavalaselt põhjendatud. Teiselt poolt on oluline märkida, et turuosalisel küsitluse käigus leitud, et jäätmemajanduse valdkonnas on kõige korrupsioonialtimate korraldatud jäätmeveo riigihanke protsess, kuid sellele järgneb koheselt jäätmekava koostamise protsess. 2,01-6,29% küsitluse käigus vastanutest olid seisukohal, et jäätmekava koostamise menetluses on korrupsioon väga laialdaselt levinud.

3.2.2. Jäätmeloa taotlemine

(a) Jäätmeloa ese

189. Jäätmeloa ese on reguleeritud JäätS § 73 lg-s 1, mille kohaselt annab jäätmeluba jäätmeid käitlevale isikule või jäätmetekitajale õiguse üheks või mitmeks JäätS §-s 75 nimetatud tegevusvaldkondades tegutsemiseks ja määrab sellise tegutsemise tingimused. Tegevused, millel tegutsemiseks on jäätmeluba vaja, on sätestatud JäätS § 75 lg-s 2. JäätS § 75 lg 2 kohaselt on jäätmeluba vaja järgmistel tegevusaladel tegutsemiseks: (i) jäätmete kõrvaldamiseks, (ii) jäätmete taaskasutamiseks, (iii) ohtlike jäätmete kogumiseks või veoks, välja arvatud isiku enda tegevuse tulemusena tekkinud jäätmete kogumiseks ja veoks, (iv) teiste isikute tekitatud ja üleantud metallijäätmete kogumiseks või veoks jäätmete edasise kaubandusvahendamise või taaskasutamise eesmärgil, (v) kohaliku omavalitsuse üksuse kontrollitud jäätmeveoks, (vi) olmejäätmeveoks majandus- ja kutsetegevuses, (vii) jäätmete tekitamiseks JäätS §-s 75 ettenähtud juhtudel ja (viii) jäätmeheidla käitamiseks. Lisaks eelnevale näeb JäätS ette ka kindlad tegevusvaldkonnad, milles tegutsedes on jäätme tekitamiseks nõutav jäätmeloa omamine. Sellisteks valdkondadeks on: (i) elektri, soojuse, kütuse või koksi tootmine, (ii) vedelkütuse või gaasilise kütuse refineerimine või tahke kütuse utmine, (iii) metallide tootmine või töötlemine, (iv) minaraalsete materjalide tootmine, (v) keemiatööstus, (vi) tselluloosi – paberi või tekstiilitööstus või nahaparkimine, (vii) toiduainetööstus, (viii) loomakasvatus, (ix) pinnatöötlus või viimistlus orgaaniliste lahustite abil, (x) vineeri või puitkiudplaatide tootmine, (xi) grafiidi või elektrografiidi tootmine, (xii) maavara kaevandamine või rikastamine (xiii) puidutööstus ja (xiv) ohtliku kemikaali, sh kütuse ladustamine. On oluline, et Vabariigi Valitsuse määrusega nähakse ette täpsed tootmismahud ja jäätmekogused, mis jäätmeluba nõuavad ja millises mahus on tegutsemine lubatud ilma jäätmeluba omamata.¹¹³ Kõnealuse määruse § 2 lg 1 sätestab, et määruse lisas loetletud tegevuste

¹¹² Kapo pidas prügiäri kriminaalasja raames kinni Arvo Sarapuu. ERR uudised. 25.05.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/598040/kapo-pidas-prugiari-kriminaalasja-raames-kinni-arvo-sarapuu> (16.04.2018).

¹¹³ Vabariigi Valitsuse 26.04.2004 määrus nr 122 „Jäätmete tekitamiseks jäätmeluba vajavate tegevusvaldkondade tegevuste täpsustatud loetelu ning tootmismahud ja jäätmekogused, mille pugul jäätmeluba ei nõuta“. RT I 2004, 31, 212.

puhul, väljaarvatud maavara rikastamine, ei nõuta jäätmete tekitamiseks luba, kui nende tegevuste tagajärjel aasta jooksul tekkivad tavajäätmete kogused on väiksemad kui 10 tonni ja ohtlike jäätmete kogused on väiksemad kui 100 kg. Valdkondade põhiselt on jäätmete tekitamiseks jäätmeluba vajavate tegevusvaldkondade tegevuse täpsustatud loetelu ja tootmismahud toodud kõnealuse määruse lisas. Näiteks on jäätmeluba loomakasvatuse tegevusvaldkonnas nõutav juhul, kui karja suurus on üle 1000 sea või ühes farmis elab üle 300 emise.

190. Nagu eelnevalt viidatud on haldusmenetlust läbiviival ametnikul esmaseks diskretsiooniotsuseks küsimus, kas kõnealune asi ja/või aine on jääde või mitte, st kas konkreetne aine või asi on läbinud ümbertöötlemise protsessi, kas asi/aine on edaspidiselt kasutatav, sellele on turgu jne. Kui aine/asi on kvalifitseeritud jäätmeks, on edasine küsimus, kas konkreetne tegevus/valdamine jms nõuab jäätmeluba või mitte, reguleeritud seadusandlikul tasandil üpris täpselt.

(b) Jäätmeloa menetlus

(i) Üldine ja isikuline pädevus

191. Jäätmeloa andmise menetlus on reguleeritud JäätS §-s 76 jj. Jäätmeloa annab KeA. KeA põhimääruse § 5 lg 2 p 1 kohaselt annab KeA seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses välja keskkonnalube. Jäätmetega seonduvad küsimused kuuluvad KeA struktuuriüksuseks oleva keskkonnaosakonna pädevusse (KeA keskkonnaosakonna põhimäärus punkt 2.1.1.). Jäätmelubade väljastamine kuulub keskkonnaosakonna osaks oleva jäätmebüroo pädevusse (KeA keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 2.4.1.).

192. Vastavalt KeA keskkonnaosakonna põhimääruse p-le 2.1.1 annab keskkonnaosakond välja keskkonnakaitsealused ja vastavalt p-le 2.4.1 menetleb jäätmelubasid jäätmebüroo. KeA keskkonnaosakonna jäätmebüroo jäätmespetsialisti ametijuhendi p 3.1 kohaselt menetleb jäätmespetsialist jäätmelubasid. Keskkonnaosakonna jäätmebüroo dokumendid allkirjastab, kas büroojuhataja (st jäätmebüroo juhataja) (keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 3.9.4) või keskkonnaosakonna juhataja (keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 3.8.5.). Lisaks dokumendi n-ö ametlikule väljastamise näeb keskkonnaosakonna põhimäärus nii büroo juhile (punkt 3.9.5.) kui ka osakonna juhatajale (punkt 3.5.9) eraldiseisvalt ja täiendavalt ette kohustuse kooskõlastada ja viseerida büroos koostatud dokumendid ning tagada (sh vastutada), et büroos/osakonnas koostatud dokumendid/kooskõlastused oleksid kooskõlas osakonna põhimäärusega ja ameti asjaajamiskorraga ning ka teiste ametis kehtestatud kordadega ning vastavuses õigusaktidega. Praktikast kontrollib ja väljastab jäätmeload büroojuhataja.

193. Eelnev tähendab, et jäätmebüroo poolt väljastatavad dokumendid (sh load) läbivad vähemalt¹¹⁴ nelja-silma kontrolli – esmalt koostab ja kontrollib need jäätmespetsialist ja seejärel allkirjastab jäätmebüroo juhataja. Siiski tuleb märkida, et jäätmeloa sisuline kontroll sõltub paljuski sellest, kas vastavat dokumenti vaadatakse üle n-ö sisuliselt või mitte (st kui sisuliselt täidab juht teenistusliku järelevalve kohustust). Juhul, kui jäätmebüroo juhataja poolt allkirja andmine on pigem formaalsus, võib ka väita, et kontrolli teostamine on samuti pigem formaalne. Lisaks on oluline märkida, et KeA struktuurist ja ülesehitusest lähtuvalt asub tegelikkuses büroo juhataja KeA keskkonnaosakonna tegevuskohas, st Tallinnas aga jäätmespetsialistid, kes jäätmelube väljastavad, asuvad regioonides (olles siiski keskkonnaosakonna alluvuses). Korruptsiooni riski mõistes tähendab eelnev seda, et juht, kes jäätmeloa väljastamist kontrollib ei ole kursis tegelike oludega, st kui formaalselt tundub kõik korrektnes, siis kuulub luba ka väljastamisele. Võimalike kitsaskohtade tuvastamine nõuab juhilt piisavat kogemust. Intervjuude käigus toodi näitena olukordi, kus jäätmeluba taotletakse näiteks jäätmete kogumiseks kinnistule, kuhu kogutavad jäätmed kindlasti ära ei mahu. Eelnevat asjaolu ei ole võimalik kontrollida (teada) isikul, kes ei ole kohalike oludega kursis.

194. Intervjuude käigus selgus, et jäätmebüroo juhatajal on ühel päeval laual keskmiselt 4-10 registreeringu või loa projekti, mis siis ootavad väljastamist. Ühe projekti kontrollimiseks on kavandatud ca 50 min—2 tundi. Intervjuudest tuleneb, et iga büroojuht korraldab ise oma tööd, sh korraldab büroo juht ise talle alluvate ametnike tööd. Büroojuht otsustab, kelle eeltöö vajab põhjalikumalt kontrolli ja kelle eeltöö nii põhjalikku eeltööd ei vaja. Intervjuude käigus jäätmebüroo juhatajaga selgus, et tegelikkuses praktikast jagatakse tööd n-ö keerulisemad kaasused ja vähem keerulised kaasused. Keerulised

¹¹⁴ KMH algatamise ja läbiviimise korral puutub menetlusega kokku veel täiendavaid isikuid.

kaasused arutatakse kollegiaalselt ka enne otsuse langetamist läbi – kas siis Skype'i vahendusel või füüsilistel kohtumistel. Praktikute väga üldise hinnangu pinnalt on selliseid menetlusi ca 10%. Vähem keerulised kaasused lahendatakse tavakorra alusel st spetsialist valmistab dokumendid ette, büroojuhataja viseerib ja kontrollib need ning seejärel toimub väljastamine. Võib öelda, et praktikas saavad suuremad, olulisemad ja keerulisemad kaasused täiendavat tähelepanu, mis kindlasti suurendab otsustuste ühetaolisust ja vähendab korrupsiooniriski.

(ii) Menetluse käik

195. KeA on oma tööprotsessid ise väga hästi ja ülevaatlikult kaardistanud, sealhulgas on põhjalikult kaardistatud ka jäätmeloa menetluse protsessi. Eelnev on väga õpetlik ja ülevaatlik, sealhulgas on tegemist väga hea materjaliga uutele ametnikele ja ametnikele, kes on ametikohta vahetanud. Jäätmeloa menetlus on sätestatud nii JäätS §-s 77 jj ja ka keskkonnaministri määruses nr 26 „*Jäätmeloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad ning jäätmeloa taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloa taotluse vorm ning jäätmeloa vorm*“ (edaspidi *jäätmeloa määrus*).¹¹⁵

196. Jäätmeloa menetlus algab jäätmeloa taotluse esitamisega. JäätS § 77 lg 1 näeb ette, et jäätmeloa taotlus esitatakse KeA'le (kus taotlus leiab menetlemist vastavalt regioonile), paberil või digitaaldokumendina. Taotluse saamisel taotlus registreeritakse ja suunatakse esmalt büroojuhatajale. Jäätmeloa määrus § 1 lg 1 näeb ette, et jäätmeloa andja registreerib jäätmeloa taotluse kohe pärast selle kättesaamist ja kontrollib selle vastavust formaalsetele nõuetele. Büroojuht antud olukorras tutvub taotluse sisuga ning vastavalt tööpiirkondadele ja töökoormusele suunab taotluse konkreetsetes regioonides paiknevale jäätmespetsialistile lahendamiseks. Büroojuhil on enda pädevusest tulenev vabadus otsustada, kellele anda regioonipõhiselt konkreetne jäätmeloa taotlus lahendada. Eelnev suurendab asjade kompetentsemat ja asjalikumat lahendamist (suurema kogemusega isikud tegelevad keerulisemate asjadega). Lisaks tagab eelnev menetluses teatud positiivse ennustamatuse, st ei saa kunagi olla täpselt kindel, kellele kõnealune taotlus täpselt lahendamiseks suunatakse. Teiselt poolt on siiski oluline märkida, et eelnev loogika ei tööta kõikides regioonides – teatud regioonides paikneb lihtsalt sisuliselt üks või kaks jäätmebüroo spetsialisti, mis põhimõtteliselt ei võimalda asjade sellist jagamist.

197. Jäätmespetsialist täidab taotluse saamisel jäätmeloa määruse § 1 lg-s 1 ettenähtud kohustust ja kontrollib taotluse sisu, andes hinnangu, kas taotlus võtta menetlusse või mitte. JäätS 78 lg 1 kohaselt peab jäätmeloa taotlus sisaldama järgmisi andmeid: (i) HMS § 14 lg-s 3 nimetatud andmed, (ii) andmed loa taotleja tegevuskoha ja põhitegevuse kohta, (iii) andmeid jäätmeliikide- ja koguste ning jäätmete kavandatava liikumise, kogumise veo ning ladestamise ja vahetu keskkonda viimise kohta (iv) selgitust taotleja poolt kavandatava jäätmekäitluse kohta, tehnilise varustuse kirjeldust koos vajalike skeemide või joonistega, kui luba taotletakse JäätS § 73 lõikes 2 nimetatud tegevuseks, (v) selgitust taotleja tootmistevõime kohta koos jäätmete moodustumisega seotud toorme ning tehnoloogiaprotsesside iseloomustusega, tehnoloogia ja keskkonnakaitse seisukohalt põhjendatud arvutusi tekkivate ja keskkonda viidavate jäätmete koguste hindamiseks, tehnilise varustuse kirjeldust koos vajalike skeemide või joonistega, kui luba taotletakse käesoleva seaduse §-s 75 nimetatud tegevuseks, (vi) jäätmete koostise ning jäätmekäitlustoimingute ja -tehnoloogia iseloomustust, (vii) jäätmekäitluskohtade kirjeldust, (viii) andmeid isikute kohta, kellele jäätmekäitluskohtade kasutus loetakse üle anda, sealhulgas andmed jäätmekäitlustoimingute ja -tehnoloogia iseloomustust, (ix) tegevuse juures rakendatavate ohutusmeetmete ja õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmete kirjeldust, (x) ettepanekuid jäätmekäitluskoha või jäätmekäitluskoha omaseireks, (xi) jäätmekäitluskoha tekitamisel jäätmekäitluskohast vältimiseks ja jäätmekoguste vähendamiseks rakendatavate meetmete kava, (xii) tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavate tervise- ja keskkonnakaitse meetmete kava, sealhulgas jäätmekäitluskohade järelhoolduse kava ja (xiii) ohtlike jäätmekäitluskohade kaitseks koostatud kava, kui luba taotletakse ohtlike jäätmekäitluskohade kaitseks koostatud kava, kui luba taotletakse ohtlike jäätmekäitluskohade kaitseks koostatud kava, kui luba taotletakse ohtlike jäätmekäitluskohade kaitseks koostatud kava. Seadusandja on näinud

¹¹⁵ Keskkonnaministri 26. aprilli 2004. a määruse nr 26 "Jäätmeloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad ning jäätmeloa taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloa taotluse vorm ning jäätmeloa vorm" lisa 1 „Jäätmeloa taotlus“. RT I, 22.12.2011, 15.

jäätmeloa taotluse vormi¹¹⁶ seaduse tasandil ette. Eelnev annab jäätmeloa taotlejale hea arusaama sellest, milliseid nõuded peab jäätmeloa taotleja täitma ja millised dokumendid tuleb taotlejal KeA edastada. Lisaks sellele on KeA koostanud ka jäätmeloa taotluse koostamise juhendmaterjali, mille eesmärgiks on lihtsustada jäätmeloa taotlemist ning antud dokument on leitav KeA kodulehelt.¹¹⁷

198. KeA sisemise töökorrana on nähtud eraldiseisva dokumendina ette ka sisekord, mida tuleb järgida esitatud andmete kontrollimisel. Koostatud dokumendist nähtub, et konkreetne jäätmespetsialist, saades loataotluse dokumendid, kontrollib esmalt, kas kavandatava tegevuse tarbeks on jäätmeluba vaja või mitte, juhul, kui kavandatud tegevuseks on jäätmeluba nõutav, kontrollib konkreetset menetlust läbiviiv ametnik, kas taotleja on esitanud kõik vajalikud andmed ja dokumendid. Nii olukorras, kus kavandatava tegevuse tarbeks ei ole jäätmeluba nõutav või jäätmeloa esitanud subjekt ei ole esitanud kõiki nõutavaid dokumente, siis seatakse kas tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks või tagastatakse taotlus koos kaaskirjaga. Mõlemad eelnevalt nimetatud dokumendid allkirjastatakse jäätmebüroo juhataja poolt. Juhul, kui kõik dokumendid on nõuetekohased, algatatakse jäätmeloa menetlus.

199. Jäätmeloa menetluse näol tegemist avaliku menetlusega, kuhu kaastakse lisaks kohaliku omavalitsuse üksusele ka avalikkus. Täpsemalt, Jääts § 77 lg 2 kohaselt edastatakse jäätmeloa taotluse koopia pärast loa nõuetekohasuse hindamist arvamuse saamiseks taotleja tegevuskohajärgsele linna- või vallavalitsusele. Jääts § 79 lg 1 kohaselt annab jäätmeloa taotlusele seisukoha valla- või linnavalitsus 10 päeva jooksul pärast jäätmeloa taotluse saamist loa andjale. Seejuures on Riigikohus toonitanud, et kohaliku omavalitsuse seisukohti ei saa loa andja ega ka Vabariigi Valitsus ümber hinnata, sh hinnata nende õiguspärasust (RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10, p 17).¹¹⁸ Seega on ainult kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik hinnata keskkonnamoju alusel kavandatava tegevuse sobivust sellesse asukohta ning selle mõju kohalikule elukorraldusele. Eelnev tähendab, et kohalikul omavalitusel on keskkonnamoju andmisel, sh jäätmeloa andmisel väga suur roll. Muuhulgas on oluline märkida, et vaadates juhusliku valemi alusel üle kohaliku omavalitsuse poolt väljastatud seisukohti/kooskõlastusi tuleb märkida, et väga mitmed kooskõlastused nõuavad lisatingimuste (st kõrval tingimuste) sätestamist tuginedes enda poolt koostatud jäätmekavale.

200. Jäätmeloa määruse § 2 lg 1 kohaselt teatab loa andja jäätmeloa menetluse algatamisest väljaandes Avalikud Teadaanded kahe tööpäeva jooksul pärast taotluse nõuetele vastavuse tuvastamist või pärast puuduste kõrvaldamist. Jäätmeloa määruse § 3 lg 1 kohaselt vaadatakse jäätmeloa taotlus läbi või antakse jäätmeloa väljastamise keeldumisest teada kolme kuu jooksul alates taotluse registreerimisest.

201. Pärast jäätmeloa menetluse algatamist on jäätmeloa menetluse teiseks etapiks hinnangu andmine küsimusele, kas konkreetse jäätmeloa väljastamisel tuleb hinnata keskkonnamoju. Keskkonnamoju algatamise vajalikkuse küsimust hindab esmalt jäätmete spetsialist, küsides eelneva toimingu tarbeks sisendit ka looduskasutuse spetsialistilt. Olukorras, kus jäätmete spetsialist, arvestades muuhulgas looduskasutuse spetsialisti hinnangut, otsustab, et KMH antud olukorras vajalik ei ole, läheb jäätmete spetsialist jäätmeloa menetlusega edasi. Olukorras aga, kus jäätmeloa spetsialist leiab, et antud juhul on alus nõuda KMH koostamist, vormistatakse selle kohta ametlik otsus, mille allkirjastab taaskord büroo juhataja. Seega võib öelda, et olukorras, kus konkreetne jäätmespetsialist on seisukohal, et KMH koostamine ei ole vajalik, läheb menetlus automaatselt edasi taotluse sisulise menetluse juurde, kuid olukorras, kus jäätmespetsialist on seisukohal, et KMH läbiviimine on vajalik, vormistatakse selle kohta otsus, mille omakorda viseerib ja allkirjastab büroojuhataja.

202. Olukorrad, millal KMH on läbiviimine on vajalik, on reguleeritud keskkonnamoju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse¹¹⁹ (edaspidi **KeHJS**) §-s 3 jj. KeHJS § 3 lg 1 punkt 1 kohaselt on keskkonnamoju hindamine kohustuslik, kui taotletakse tegevusluba või selle muutmist ning tegevusloa taotlemise või selle muutmise põhjuseks olev kavandatav tegevus toob eeldatavalt kaasa olulise keskkonnamoju või KeHJS § 3 lg 1 punkt 2 kohaselt olukorras, kus kavandatakse tegevust, mille korral

¹¹⁶ Keskkonnaministri 26. aprilli 2004. a määruse nr 26 "Jäätmeloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtsajad ning jäätmeloa taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloa taotluse vorm ning jäätmeloa vorm" lisa 1 „Jäätmeloa taotlus“. RT I, 22.12.2011, 15.

¹¹⁷ Keskkonnaamet. Jäätmeloa taotluse koostamise juhend. Abimaterjal jäätmeloa taotluse koostajale. Tallinn 2016. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/jaatmeloa_taotluse_koostamise_juhend_ver2.pdf (16.04.2018).

¹¹⁸ RKHKm 3-3-1-38-10; 3-3-1-38-10, p 17, vt ka RKPJKo 3-4-1-9-09, p 33.

¹¹⁹ Keskkonnamoju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RT I, 04.07.2017, 45.

ei ole objektiivse teabe põhjal välistatud, et sellega võib kaasneda eraldi või koos muude tegevustega eeldatavalt oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku ala kaitse-eesmärgile ja mis ei ole seotud otseselt ala kaitsekorraldusega või ei ole selleks otseselt vajalik. Tegevused, mida loetakse juba seaduse tasandil olulise keskkonnamõjuga tegevuseks, on sätestatud KeHJS § 6 lg 1 punktis 1 jj. Jäätmekäitluse valdkonda katavad eelkõige punktid 22 jj. Nimetatud punktide kohaselt on KMH koostamine kohustuslik, kui taotletakse luba ohtlike jäätmete põletamiseks, keemiliseks töötlemiseks või ladustamiseks, tavajäätmete põletamiseks või keemiliseks töötlemiseks üle 100 tonni ööpäevas või tavajäätmete prügila püstitamine kui selle üldmaht on üle 25 000 tonni, või vähemalt 1,5 hektari suuruse alaga prügila sulgemiseks või kui taotletakse luba suuremahulise loomafarmi püstitamiseks. Juhul, kui luba ei taotleta eelnevateks tegevuseks, tuleb otsustajal (jäätmespetsialistil) anda siiski eelhindang jäätmekäitluse valdkonnas selle kohta, kas kavandataval tegevusel on oluline keskkonnamõju või mitte-need on sellised tegevused, mis on KeHJS § 6 lg 2 punktis 2 selgelt loetletud. Antud loetelu hulka kuulub ka jäätmekäitluse valdkond. Teise gruppi kuuluvad kõik sellised tegevused, mis ei ole loetellu hõlmatud. Selliste tegevuste puhul tuleb pigem eeldada, et oluline keskkonnamõju puudub.¹²⁰

203. Õiguskirjanduses on selgitatud, et eelhindamise käigus tuvastatakse, milliseks tegevuseks soovitakse luba saada ning kaalutakse keskkonnamõju hindamise vajadust. Keskkonnamõju hindamise vajadusest lähtudes võib jagada tegevused kaheks suureks rühmaks. Esimese rühma moodustavad tegevused, mille puhul mingite formaalsete kriteeriumute täitmise korral eeldatakse, et tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju (nimetatud KeHJS § 6 lg 1 punktis 1). Teise rühma kuuluvad kõik ülejäänud tegevused, millega kaasneva võimaliku keskkonnamõju olulisust kaalutakse eraldi ja otsustakse juhtumipõhiselt, kas keskkonnamõju hindamise tegemine on vajalik. Need tegevused jagunevad omakorda kaheks – ühe grupi moodustavad tegevused, mille juures on keskkonnamõju hindamise vajaduse tõenäosus võrdlemisi kõrge ning seda tuleb keskkonnamõju hindamise vajaduse kaalumisel arvestada ja antud otsust põhjendada (KeHJS § 6 lg 2 punkt 1jj).¹²¹ Teise grupi moodustavad „muud tegevused“ (KeHJS § 6 lg 2 punkt 22), mille puhul on vaikivaks eelduseks, et antud tegevusel puudub oluline keskkonnamõju ning vastupidist tuleb haldusotsustuses põhjalikult põhistada.

204. Hinnates eelnevat võimaliku korrupsiooniohu valguses tuleb märkida, et üks võimalik nõrk koht on olukorras, kus subjekt taotleb luba tegevuseks, mille korral ei ole KMH tegemine kohustuslik, kuid millele tuleks tegevuse iseloomust lähtuvalt teostada KMH KeHJS § 6 lg 2 punkt 2 või mõne järgneva punkti alusel (KMH tuleks teostada mõne sellise aluse põhjal, mille olulisust tuleb igal üksikjuhtumil eraldi sisustada). Sellisel juhul on jäätmespetsialistil diskretsioon jätkata jäätmeloa menetlusega, andes hinnangu, et mõjuhinnangu teostamine ei ole vajalik. Siiski ei võimalda see kindlasti n-ö suuremahulisi möödalaskmisi, kuivõrd antud hinnangu andmise aluseks on looduskasutuse spetsialisti hinnang/seisukoht. Lisaks on oluline, et otsustus, et kõnealust tegevust ei peetud olulise keskkonnamõjuga tegevuseks, on aktuaalne terve jäätmeloa menetluse vältel (kättesaadav kõigile huvitatud osapooltele), mis läbib muuhulgas avaliku arutelu, kooskõlastusringi jms. Seega, väga suured möödalaskmised tuleksid menetluse järgmistes etappides välja.

205. Menetluse järgmiseks etapiks on andmete ja dokumentide sisuline analüüs/läbivaatamine. Sõltumata sellest, kas kavandatav otsus on positiivne või negatiivne, koostab antud etapis asja eest vastutav jäätmespetsialist otsuse eelnõu. Eelnõu viseerib/kontrollib ja vaatab üle jäätmebüroo juhataja.

206. Lisaks kohaliku omavalitsuse kaasamisele, tuleb menetlusse kaasata ka avalikkus. Avalikkuse kaasamine on jäätmeloa menetluse järgmine etapp, mis kujutab endast jäätmeloa ja korralduse eelnõu või selle keelduva otsuse avalikkusele teatavakstegemist ja menetlusosalistele saatmist. JäätS § 79 lg 1 kohaselt kaasatakse menetlusse ka avalikkus. Täpsemalt, JäätS § 79 lg 1 kohaselt avaldab jäätmeloa andja taotluse esitamise kohta taotluse väljaandes Ametlikud Teadaanded ja vajaduse korral ka taotluse kohalikus või maakonnalehes. Kõnealuses teates tuleb avaldada teave selle kohta, millal saab jäätmeloa taotluse ja eelnõuga tutvuda ning selles suhtes ettepanekuid ja vastuväiteid esitada ja ka teave selle kohta, et igaühel on õigus esitada vastuväiteid ja ettepanekuid. JäätS § 79 lg 2 kohaselt korraldatakse ka jäätmeloa andmise menetluses avalik väljapanek, mille kestvus on vähemalt 14 päeva. Loa andja määrab pikema tähtaja, kui leiab, et see on vajalik. Jäätmeloa määruse § 5 lg 1 kohaselt vaatab amet avaliku väljapaneku käigus tehtud ettepanekud ja seisukohad läbi kahe nädala jooksul

¹²⁰ H. Veina jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016. lk 152 jj.

¹²¹ H. Veina jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016. lk 152 jj.

avaliku väljapaneku lõppemisest. Seejärel toimub avalikul väljapanekul tehtud ettepanekute (ja muude ettepanekute) ülevaatamine.

207. Nagu eelnevalt juba ka viidatud, teeb loa väljastamise lõpliku otsuse jäätmebüroo juht, kes jäätmeloa ka allkirjastab. Jäätmeloa andmine ja teatavakstegemine on reguleeritud JäätS § 80. JäätS § 80 lg 1 kohaselt annab loa andja jäätmeloa, arvestades tegevuse laadi, eelkõige JäätS § 21 ja § 29 sätestatud ja taotluse avalikustamise käigus saadud teavet, arvamusi ja seisukohti, parima võimaliku tehnika põhimõtteid ja muid olulisi asjaolusid. Eelnev tähendab, et jäätmeloa andmine on jäätmeloa väljastaja diskretsiooniotsus, mis omakorda tähendab, et loa andjal (ametnikul) on õiguslikult pigem ulatuslik otsustusruum. Kui büroojuhataja hinnangul on kõiki nõudeid järgitud ning olulisi puuduseid ei esine, allkirjastab büroojuhataja loa. Keskkonnaosakonna põhimääruses on sätestatud (punkt 3.9.5), et büroojuhataja vastutab büroole pandud ülesannete õiguspärasuse, õigeaegse ja asjatundliku täitmise eest ning kontrollib temale alluvate ametnike teenistuskohustuse täitmist. Seejuures kooskõlastab ja allkirjastab büroojuhataja dokumendid kooskõlas õigusaktidega.

208. Jäätmeloa väljastamise näol on tegemist kaalutlusotsustusega. Õiguskirjanduses on selgitatud, et keskkonnavalda andmisel on sageli suur hulk küsimusi, mida ei ole võimalik objektiivselt võimalikult väga täpselt õigusaktis reguleerida. Nendes küsimustes peab luba väljastav organ ise leidma õiglase lahenduse kasutamaks kaalutlusõigust. Keskkonnalubade puhul on haldusorgani kaalutlusõigus sageli küllaltki avar, millega kaasnevalt tuleb laos andjal võtta arvesse olulisi asjaolusid ja kaalutlusi põhjalikult motiveerida.¹²² Ka Riigikohus on toonitanud, et on oluline ja vajalik keskkonnamõjuga objekti kavandamisel kaaluda kõikide osapoolte põhjendatud huvisid.¹²³ Riigikohus on ka selgitanud, et olulise keskkonnamõjuga tegevuse kavandamisel tuleb eriti hoolikalt hinnata keskkonnamõju ning kaaluda nii olulisi avalikke huve kui ka erahuve.¹²⁴

209. JäätS § 80 lg 7 kohaselt avaldatakse jäätmeloa väljastamise teade väljaandes Ametlikud Teadeanded. Jäätmeloa määruuse § 6 lg 1 kohaselt avaldatakse selline teavitus 2 tööpäeva jooksul. Jäätmeluba on tavapärase haldusakti HMS § 54 lg 1 mõistes, mille andmist ja andmata jätmist on menetlusosalistel õigus ja võimalus vaidlustada seaduses ettenähtud korras.

(c) Kokkuvõtte korrupsiooniohtudest

210. Võttes eelnevalt selgitatud menetluse kokku ja hinnates sellega seotud korrupsiooniriske, tuleb teha kaks järeldust. Esmalt, jäätmeloa väljastamise või mitteväljastamise otsustuse teeb üks ametnik, kelle tööd vaatab üle st kontrollib sisuliselt üks büroojuht. See tähendab, et jäätmeloa korrektse väljastamise kontroll taandub küsimusele, kui sisuliselt jäätmebüroo juhataja väljastatavaid dokumente kontrollib ja dokumendi väljastamisel tehtavaid kaalutlusi hindab. Praktikast on ühel büroojuhil ühe registreeringu/loa projekti ülevaatamiseks aega 50 min – 2 tundi. Lisaks tuleb märkida, et konkreetsel ametnikul, kes jäätmeluba menetleb, on ulatuslik kaalutlusruum ja suur otsustusruum otsustamiseks, kas jäätmeluba väljastada või mitte (näitena tuleb jäätmeloa väljastajal arvestada jäätmeloa väljastamisel kõiki olulisi asjaolusid JäätS § 80 lg 1 p 3). On oluline, et tegelike faktilistega oludega tutvub üksnes üks kohapeal tegutsev ametnik. Suur otsustusruum tähendab omakorda seda, et antud menetlus on ka omakorda vastuvõtlik korrupsioonile. Vastukaaluks vähendab korrupsiooni võimalikkust asjaolu, et tegemist on avaliku menetlusega, st nii jäätmeloa projekt kui ka jäätmeloa väljastamise asjaolu tehakse avalikuks, võimaldatakse esitada kolmandatel isikutel seisukohti ja vastuväited jne. Siiski ei vähenda menetluse avalikkus otsustaja väga suurt diskretsiooniruumi ja võimalust mitte arvestada esitatud vastuväidetega.

211. Käesoleva uuringu raames läbiviidud küsitluse andmetest nähtub, et üksnes 0,92%-4,27% küsitlusele vastanud turuosalistest on seisukohal, et jäätmeloa taotlemise ja/või menetlemise protsessis on korrupsioon levinud või laialdaselt levinud. Vähem kui 4,3% jäätmehooldusega seotud turuosalistest on seisukohal, et korrupsioon on antud menetluse osas levinud. Ametnike seas ei olnud ühtegi sellist isikut, kes arvas, et korrupsiooni levik jäätmemajanduses ühegi tegevuse juures on laialdane või väga laialdane. Iga tegevuse osas oli mõni intervjuueeritav ametnik, kes leidis, et võivad esineda vaid üksikud

¹²² H. Veina jt. Keskkonnaõigus. Juura. 2016. lk 171.

¹²³ RKHKo 3-3-1-8-15, p 18.

¹²⁴ RKHKo 3-3-1-8-15, p 18.

korruptsioonijuhtumid, kuid ühegi tegevusele antud hinnang ei erinenud teistest statistiliselt olulisel määral.

3.2.3. Jäätmekäitlejana registreerimine

(a) Jäätmekäitleja registreeringu ese

212. Jäätmekäitlejana registreerimine, sh vastava registreerimistõendi väljastamine kujutab endast sisuliselt n-ö väikest jäätmeluba. Jäätmearuandluse juhendis¹²⁵ on registreeringu kohta selgitatud, et teatava erandi jäätmeloa nõudele on seadusandlus tekitanud keskkonnaministri 21.04.2004 määrus nr 21¹²⁶, mis kehtestab teatud liiki ja koguses tavajäätmete taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded, mille vastava käsitlemise korral pole jäätmeloa omamine kohustuslik. Sellisel juhul peab jäätmekäitleja ennast registreerima KeA's. Antud juhendmaterjal on selgitatud, et jäätmekäitleja registreerimine on oluline, kuna ka registreeritud jäätmekäitleja on kohustatud pidama arvestust oma tekkivate ja käideldavate jäätmete kohta ning esitama jäätmearuande talle tõendi väljastanud isikule.¹²⁷

213. Jäätmekäitlejana registreerimine kujutab endast protsessi (JäätS § 74 lg 1), mille käigus KeA's registreeritakse isiku tegevus, kes (i) on vabastatud JäätS § 73 lg 5 alusel jäätmeloa omamise kohustusest, (ii) veab tavajäätmeid, välja arvatud olmejäätmeid, oma majandus- või kutsetegevuses, (iii) kogub tavajäätmeid oma majandus- või kutsetegevuses, (iv) korraldab vahendajana jäätmete kõrvaldamist või taaskasutamist, või (v) tegutseb edasimüüjana (JäätS § 74 lg 1). Punkti (ii) selgitamiseks, st tavajäätmete avamiseks, mille käsitlemise korral pole jäätmeloa omamine kohustuslik, on sätestatud Keskkonnaministri 21.04.2004 määruses nr 21.¹²⁸ Näiteks ei ole antud määruse kohaselt jäätmeloa omamine kohustuslik tavajäätmete taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise korral, kui tavajäätmeid taaskasutatakse kuni 5 tonni aastas või kui tavajäätmeid kõrvaldatakse nende tekkekohas kuni 1 tonn aastas.

214. Eelnevalt nimetatud isikud on kohustatud vähemalt kaks nädalat enne jäätmekäitlusega alustamist teavitama KeA'd oma kavandatavast tegevusest, saates KeA'le teate, mis sisaldab JäätS § 74 lg 2 p-s 1 jj märgitud informatsiooni. Selleks, et pakkuda turul osalevatele isikutele selgust ja lihtsustada registreerimistõendi taotlemise protsessi, on Keskkonnaministri 20.04.2004 määruse nr 18 „Jäätmeloa omamise kohustustest vabastatud isiku või tavajäätmete vedaja teate ja registreerimistõendi vormid“ lisana 1 kehtestatud vorm teatele, mille turuosalised peavad ametiasutusele esitama registreeringu saamiseks. Konkreetse vormi ettenägemine on selgelt positiivne, kuna see suurendab õigusselgust ning vähendab pettuse- ja korruptsiooniohtu, kuivõrd kõikidele menetlusosalistele on selgelt arusaadav, millist informatsiooni või milliseid dokumente neilt oodatakse. Spetsialistid on intervjuudes selgitanud, et KeA üldiseks suundumuseks on liikuda n-ö pabervormidelt infosüsteemide suunas, kus taotlejalt küsitakse konkreetseid andmeid. Analüüsi koostajad on seisukohal, et korruptsiooni ennetamise seisukohalt on oluline, et konkreetset andmed, mis registreeringu saamiseks esitada tuleb (ükskõik kas siis pabervormil või elektroonilises vormis), oleksid menetlusosalistele teada (st menetlusosalistele oleks üheselt ettenähtav, mida neilt oodatakse).

(b) Pädevus

215. Nagu juba eelnevas punktis selgitatud, kujutab jäätmekäitleja registreeringu andmine endast sisuliselt väikest jäätmeluba. Jäätmekäitleja registreeringu väljastamine allub nii sisuliselt kui ka isikuliselt pädevuselt samadele asutustele/isikutele kui jäätmeloa väljastamine.

216. Täpsemalt, JäätS § 74 lg 1 kohaselt toimub isiku registreerimine jäätmekäitlejana KeA's. Nagu ka juba eelnevalt on selgitatud, kuulub jäätmekäitlejana registreerimine keskkonnaosakonna struktuuriüksuseks oleva alastruktuuriüksuse jäätmebüroo pädevusse (KeA keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 2.1. ja punkt 2.4.1.). Keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 2.1.1. kohaselt annab keskkonnaosakond seaduses ettenähtud juhtudel ja ulatuses keskkonnakaitselube, kooskõlastusi ja

¹²⁵ Keskkonnaministeerium. Jäätmearuandluse juhendmaterjal, lk 10.

¹²⁶ Keskkonnaministri 21.04.2004 määrus nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käsitlemise korral pole jäätmeloa omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“. RTL 2004, 49, 847.

¹²⁷ Keskkonnaministeerium. Jäätmearuandluse juhendmaterjal, lk 11.

¹²⁸ Keskkonnaministri 21.04.2004 määrus nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käsitlemise korral pole jäätmeloa omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“. RTL 2004, 49, 847.

teeb muid otsuseid. Keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 2.4.1. kohaselt on jäätmebüroo pädevuses jäätmekäitlejana registreerimine.

217. Sarnaselt nagu ka jäätmeloa puhul, jaotub jäätmekäitlejana registreerimise korral ka isikuline pädevus samamoodi nagu jäätmeloa puhul. Jäätmekäitleja registreeringu dokumendi läbivaatamine ja menetlemine kuulub konkreetse jäätmebüroo jäätmespetsilisti pädevusse (jäätmebüroo jäätmespetsialisti ametijuhend punkt 3.1. ja 3.2.), kelle poolt teostatud eeltöö viseerib, kontrollib ja allkirjastab jäätmebüroo juhataja (keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 3.9.4.) või keskkonnaosakonna juhataja (keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 3.5.8.).

(c) Menetlus

218. Ka menetluslikult toimib jäätmekäitlejana registreerimine sisuliselt sama loogika kohaselt kui jäätmeloa andmine. Täpsemalt, JäätS § 74 lg 1 ja lg 2 kohaselt algab jäätmekäitlejana registreerimine registreerimisdokumentide esitamisega KeA'le. Isik, kes plaanib alustada jäätmekäitlemisega, peab sellised dokumendid KeA'le esitama vähemalt kaks nädalat enne seda, kui isik plaanib jäätmekäitlusega alustada.

219. Taotluse esitaja peab registreeringu saamiseks esitama KeA'le JäätS § 74 lg-s 2 nimetatud andmed, st ärinimi ja registrikood, asukoht, tegevuskoht, tegevusala, kavandatavad jäätmete liigid ja aastakogused, käitlustoimingute kirjeldus, tegutsemisaeg jms. Nagu ka juba eelnevalt selgitatud, on keskkonnaminister keskkonnaministri 20.04.2004 määruse nr 18 „Jäätmeloa omamise kohustustest vabastatud isiku või tavajäätmete vedaja teate ja registreerimistõendi vormid“ lisana 1 kehtestatud vorm teatele, mille turuosalised peavad ametiasutusele esitama registreeringu saamiseks.

220. Nagu ka jäätmeloa menetluse kohta, on KeA koostanud ka jäätmekäitlejana registreerimise kohta n-ö tööprotsessi kirjelduse, mis annab ameti sees hea ja skemaatilise ülevaate sellest, kuidas konkreetse tööprotsess käib. Tööprotsessi kaardistusest nähtub, et referent, taotluse saamil, registreerib teate ning suunab büroo juhatajale. Nagu ka jäätmeloa menetluse puhul, tutvub büroojuht teatega ning saadab konkreetse taotluse vastavalt tööpiirkonnale ja töökoormusele vastavale spetsialistile menetlemiseks. Ka konkreetse punkti puhul on oluline märkida, et selline töökorraldus võimaldab sarnaselt jäätmeloa töökorraldusele suunata keerulisemad teated kogenumatele spetsialistidele lahendada ja vähem komplitseeritumad kaasused väiksemate kogemustega ametnikele menetlemiseks..

221. Jäätmebüroo juhataja edastab teate menetlemiseks konkreetsele ametnikule. Lähtuvalt JäätS § 74 punktist 3 kontrollib KeA saadud andmete põhjal kümne tööpäeva jooksul teavitatud tegevuseks jäätmeloa omamise vajadust ning selle puudumisel annab kümne päeva jooksul registreerimisnumbri. Vastutavaks määratud ametnik kontrollib esmalt esitatud andmeid ning hindab seejärel, kas kavandatud tegevuse tegemiseks on vaja jäätmeluba. Seega hindab jäätmespetsialist, kas tegevus, millega isik tegeleda kavatses, langeb registreerimismenetluse reguleerimise alla (st tegemist ei ole tegevusega, mis nõuab jäätmeluba ning tegevusega, millega tegelemise tarbeks puudub igasugune loakohustus). Seejuures on oluline juhtida tähelepanu 21.04.2004 keskkonnaministri määruse nr 21¹²⁹ §-le 5, mis näeb ette, et isikult, kes tegutseb tavajäätmete taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamisega antud kõnealuse määruse §-des 2-4 sätestatud tingimustel, on KeA õigus nõuda jäätmeloa taotlemist, kui isiku tegevus vajab võimaliku tervise- või keskkonnaohu tõttu JäätS § 81 lg 2 punktides 4-7 nimetatud nõuete või meetmete määramist jäätmeloaga. Sellisel juhul teavitab KeA isikut jäätmeloa taotlemise vajadusest kirjalikult, põhjendades jäätmeloa vajalikkuse nõuet ja määrates tähtaja taotluse esitamiseks, mis ei või olla lühem kui 28 päeva. JäätS § 81 lg 2 punktid 4 jj näevad ette, et jäätmeloaga võib sätestada sisuliselt haldusakti kõrvaltingimused, mis sätestavad, et loaga võib näha ette tingimused tegevuse lõpetamisel käitluskohtade järeelhoolduseks, keskkonnaseirenõuded, tegevuse juures rakendatavad ohutusmeetmed ja õnnetuste tagajärgede leevendamise meetmed, kõrvaldamiskohad, kui jäätmeluba antakse jäätmete veoks.

222. Võttes eelnevat lühidalt kokku, võib öelda, et olukorras, kus konkreetne jäätmespetsialist tuvastab, et esineb võimalik oht tervisele või keskkonnale, mis on mõlemad väga laiad ja üldised õigusmõisted ning mis kuuluvad sisustamisele kaalutusõiguse alusel igal üksikjuhtumil eraldi, võib

¹²⁹ Keskkonnaministri 21.04.2004 määrus nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käitlemise korral pole jäätmeloa omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“. RTL 2004, 49, 847.

konkreetne jäätmespetsialist leida, et konkreetse tegevuse tarbeks on vaja jäätmeluba, kuivõrd KeA sooviks seada kavandatavale tegevusele kõrvaltingimusi. Seejuures on oluline, et KeA sisemisest töökorraldusest nähtub, et olukorras, kus jäätmespetsialist tuvastab, et antud tegevuseks on tarvis jäätmeluba ning annab isikule tähtaja jäätmeloa dokumentide esitamiseks, teeb konkreetne jäätmespetsialist seda ainuisikuliselt. KeA spetsialistid on analüüsi teostamise käigus eelneva täpsustuseks selgitanud, et hoolimata sellest, et sisemine töökorraldus näeb ette, et selline otsustus tehakse jäätmespetsialisti poolt ainuisikuliselt, siis tegelikkuses praktikas vaatab jäätmebüroo juhataja enne välja saatmist üle need kirjad, millega nõutakse taotluse esinenud isikult/registreeringu dokumendid esitanud isikult lisaandmeid ja ka kirjad, millega nõutakse jäätmeloa taotluse esitamist. Lisaks, praktikas jäätmebüroo juhataja allkirjastab sellised kirjad ka omaltpoolt. Seega, erinevalt kirjalikust tööprotsessi kirjeldusest vaatab kõnealuse otsustuse (st kas konkreetnes olukorras on jäätmeluba nõutav või mitte) üle ka jäätmebüroo juhataja, st selline otsustus allub nelja-silma reeglile. Nelja-silma reegel vähendab omakorda oluliselt võimalikku korruptsiooniriski – olukorras, kus jäätmebüroo juhataja tuvastab, et jäätmespetsialisti nõue on asjakohatu, saadab jäätmebüroo juhataja konkreetse nõudekirja jäätmespetsialistide tagasi. Analüüsi koostajad soovivad õiguselguse huvides praktikas kasutusel oleva nelja-silma reegli kajastada ka tööprotsessi reguleerivates dokumentides.

223. Kui jäätmespetsialist tuvastab, et teates esitatud info ja andmed on piisavad registreerimistõendi andmiseks või esitatud andmetest nähtub, et taotletud tingimused ning esitatud dokumentide alusel ei ole võimalik registreerimistunnistust väljastada, siis valmistab jäätmespetsialist ette otsuse projekti (st otsustuse registreerimistõendi väljastamiseks või otsustuse konkreetse registreeringu mitteandmiseks). Projekt saadetakse kontrollimiseks ja viseerimiseks jäätmebüroo juhatajale (vastavalt keskkonnaameti sisemise töökorralduse skeemile ja keskkonnaosakonna põhimäärus punkt 3.9.4 ja 3.9.5). Jäätmebüroo juht kontrollib registreeringu otsustuse projekti ning väljastab selle (allkirjastab). Seejärel kuulub dokument menetlusosalisele edastamisele ja dokument kantakse ka registrisse.

224. Analüüsi koostajad on juhtinud tähelepanu, et üheks nii korruptsiooni kui ka pettuse riske vähendavaks meetmeks on hea sisemine töökorraldus, mis hõlmab endast ka muuhulgas seda, et ühte dokumenti menetlevatel isikutel on paigas sisemised tähtjad, millal dokumendid n-ö ülevaatamiseks esitatakse. Eelkõige on eelnev aktuaalne küsimus registreerimistunnistuse väljastamisel, kuivõrd antud menetluse tarbeks näeb seadus ette ranged tähtjad. KeA spetsialistid on analüüsi koostamise käigus selgitanud, et sisemised tähtjad on fikseeritud dokumendihaldussüsteemis ning dokumendihaldussüsteemis on töövoos automaatselt büroo juhatajale nähtud dokumendi viseerimiseks ette kaks tööpäeva. Sama skeem on rakendatud ka jäätmeloa puhul. Eelnev on kindlasti positiivne ja pettuseid ning korruptsiooni esinemise ohtu vähendav meede, kuivõrd tagab jäätmebüroo juhile sisuliselt aja ja võimaluse vajaduse korral põhjalikult otsustuse projektiga tutvuda ning selles sisalduvate faktiliste asjaoludega ning kaalutlustega tutvuda.

225. Keskkonnaosakonna põhimääruse punkt 3.9.1. kohaselt vastutab büroojuht büroole pandud ülesannete õiguspärase, õigeaegse ja asjatundliku täitmise eest ning kontrollib oma alluvate tegevust. Põhimääruse punkt 3.9.4 kohaselt allkirjastab jäätmebüroo juhataja käitlejana registreerimise tunnistuse. Nagu intervjuude käigus ilmses, on iga büroojuhi otsustuspädevuses küsimus, kuidas konkreetne büroojuht oma tööd korraldab, millest tulenevalt ta oma alluvuses olevate ametnike dokumente viseerib jne. Nagu ka jäätmelubade puhul, valmistab jäätmespetsialist registreeringuks ettenähtud dokumendid ette ning büroojuht viseerib ja kontrollib need üle ning allkirjastab ja väljastab need. Eelnev tähendab, et korruptsioonivaatepunktist on riskid sisuliselt samad, mis jäätmeloa väljastamisel (vt ülal).

(d) Kokkuvõtvalt korruptsiooniohtudest

226. Analüüsi koostajad on seisukohal, et jäätmekäitlejale registreerimistunnistuse väljastamisel on sisemisest töökorraldusest tulenevalt samaväärsed korruptsiooniohud, kui jäätmeloa väljastamisel (st sisemine töökorraldus jäätmekäitlejana registreerimisel ja jäätmeloa väljastamisel on sisuliselt identne). Erinevusena tuleb siiski välja tuua, et jäätmekäitlejana registreerimise menetlus on oma olemuselt suletum (st kõnealusesse menetlusse ei ole kaasatud nii suurel määral isikuid kui jäätmeloa menetlusse), kuid eelnev on põhjendatud lähtuvalt selles, et registreerimistunnistuse andmine toob keskkonnale ja ümbruskonnale kaasa väiksema mõju, kui jäätmeluba nõudvad tegevused. Seega võib öelda, et kuivõrd jäätmekäitleja registreeringu tegemisel on avalikkus kaasatud vähemal määral, on

sama töökorralduse juures jäätmekäitlejana registreerimisel mõnevõrra suurem korruptsioonioht. Vähesem kaasamine on aga põhjendatud, kuivõrd registreeringu andmisega kaasnevad ka väiksemad ohud keskkonnale.

227. Läbiviidud küsitlus näitas, et jäätmekäitlejana registreerimist kui toimingut ei peeta turuosaliste poolt põhimõtteliselt väga korruptiivseks menetluse liigiks. Üksnes 0,67%-3,75% küsitlusele vastanutest leidis, et korruptsiooni levik antud konkreetse menetluse puhul (jäätmekäitlejana registreerimine) on laialdane või väga laialdane. Eelnev tähendab, et üksnes 0,67%-3,75% turuosalistest (st isikutest, kellel on olnud konkreetne puutumus jäätmehoolduse valdkonnaga), leiab, et konkreetse menetluse puhul (jäätmekäitlejana registreerimise menetlus) esineb korruptsiooni laialdaselt või väga laialdaselt. Ametnike seas ei olnud ühtegi sellist isikut, kes arvas, et korruptsiooni levik jäätmemajanduses ühegi tegevuse juures on laialdane või väga laialdane. Iga tegevuse osas oli mõni ametnik, kes leidis, et võivad esineda vaid üksikud korruptsioonijuhtumid, kuid ühegi tegevusele antud hinnang ei erinenud teistest statistiliselt olulisel määral. Küsitluse juurde lisatud infost (vastustest) nähtus, et pigem peetakse probleemiks võimalikke pettuseid või inimlikke eksimusi (näiteks eksimusi, mis tehakse tingituna vähesest töökogemusest).

3.2.4. Ohtlike jäätmete käitluslitsents

(a) Reguleerimise ese

228. Ohtlike jäätmete käitlemiseks (kogumiseks, veoks, taaskasutamiseks ja kõrvaldamiseks) peab ettevõtjal olema vastav litsents, mis tõendab isiku pädevust, tehnoloogia sobivust ning mis annab õiguse taotleda jäätmeluba või kompleksluba. Kohtupraktikas on ohtlike jäätmete käitluslitsentsi käsitletud järgmiselt: „*ohtlike jäätmete käitluslitsents on JäätS § 99 lg 1 kohaselt isiku vastavat pädevust ja tehnoloogia sobivust tõendav tegevusluba, mis annab õiguse teiste isikute poolt tekitatud ja üleantud ohtlike jäätmete käitlemiseks majandus- või kutsetegevuses.*¹³⁰ Seejuures on reguleerimiseseme valguses oluline eristada kahte asja – jäätmeloa/kompleksloa reguleerimise eset, milleks on KeA luba tegutseda konkreetse tegevuse või valdkonnaga ning ohtlike jäätmete käitluslitsentsi reguleerimise eset, milleks on KeA n-ö kinnitus/tunnustus konkreetse ettevõtte pädevuse ning tehnoloogilise võimekuse kohta sellisel, et konkreetne ettevõtja on nii pädev kui ka tehnoloogiliselt suutlik tegelema ohtlike jäätmete valdkonnas. On oluline, et ohtlike jäätmete käitluslitsentsist tulenevate õiguste ja kohustuste realiseerimiseks on litsentsi omanik lisaks ohtlike jäätmete litsentsile kohustatud taotlema ka jäätmeloa või kompleksloa.

229. Reguleerimise eseme osas on oluline defineerida mõiste „*ohtlik jääde*“. Ohtlikud jäätmel on sisustatud keskkonnaministri 14.12.2015 määruse nr 70 (14.12.2015 määrus nr 70, edaspidi **jäätmenimistu määrus**)¹³¹ § 3 lg-tes 1 ja 2. Kõneluse sätte kohaselt liigitatakse jäätmel ohtlikeks ja tavajäätmeteks jäätmenimistu alusel. Sätte lg 2 kohaselt liigitatakse ohtlikeks jäätmel kõik jäätmenimistu tärniga tähistatud jäätmel. Lisaks näeb kõneluse määrus § 6 ja 7 ette tingimused ja nõuded jäätmel ohtlikeks jäätmel liigitamisel. Jäätmenimistu määruse § 6 lg 1 jj näeb ette reeglid jäätmel ohtlikeks jäätmel liigitamisele olukorras, kus jäätmeltele võib määrata nii ohtlike kui ka tavajäätmete koodid ning jäätmenimistu määruse § 7 sätestab reeglid, mille alusel tuleb hinnata jäätmel ohtlike omadusi. Jäätmenimistu määruse lisa 1 kohaselt on ohtlikeks jäätmel näiteks sulfiidsete maakide hapeteketavad töötlemisjäädgid (kood 010304) ning muud ohtlike aineid sisaldavad maagitöötlemise jäädgid (010305). Eelneva valguses võib öelda, et käitluslitsentsi taotlemise osas on üheks keskseks küsimuseks, kas tegevus, millega isik tegeleda kavatseb, hõlmab endas ohtlike jäätmel või mitte.

230. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise tingimused (st reguleerimise ese) on sätestatud JäätS § 100 lg-s 1 jj. JäätS § 100 lg 1 kohaselt võib ohtlike jäätmete käitluslitsentsi anda, kui (i) jäätmekäitluskoht, tehnoloogia ja seadmed vastavad keskkonnanõuetele, sealhulgas parima võimaliku tehnika nõuetele, (ii) jäätmekäitluse eest vastutav isik vastab koolitus- ja pädevusnõuetele ning tal on olemas kindlustus õnnetusjuhtumitest tekkinud keskkonnareostuse likvideerimise kulude katmiseks, (iv) ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotleja töökorralduslikest dokumentidest on nähtav ohtlike jäätmeltega käitlusega seotud töötajate tööülesanded ja pädevused ja (v) on pädevused ohtlike jäätmete saatekirja koostamiseks.

¹³⁰ Pärnu Maakohtu kohtuotsus nr 4-16-441, lk 6.

¹³¹ Keskkonnaministri 14.12.2015 määrus nr 70 "Jäätmete liigitamise kord ja jäätmenimistu". RT I, 18.12.2015, 14.

(b) Pädevus

231. Vastavalt KeA keskkonnaosakonna põhimääruse p-le 2.1.1 teeb ohtlike jäätmete käitluslitsentsi kohta otsuseid keskkonnaosakond ja vastavalt p-le 2.4.5 menetleb ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlusi jäätmebüroo. Seejuures on oluline ka märkida, et käitluslitsentsi väljastamise või väljastamata jätmise allkirjastab lõppastmes keskkonnaosakonna juhataja.

232. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi isikulise pädevuse osas erineb ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmine olulises ulatuses jäätmeloa ja registreeringu menetlusest. Täpsemalt, KeA enda poolt koostatud tööprotsessi kaardistusest nähtub, et ohtlike jäätmete käitluslitsentsi menetlust juhib sisuliselt jäätmete peaspetsialist. Tuginedes avalikult kättesaadavatele andmetele on jäätmebüroos hetkel ametis kaks jäätmepeaspetsialisti. Praktikas tegeleb vastava menetlusega siiski vaid üks jäätmete peaspetsialist. Teine jäätmete peaspetsialist ei tegele töökorraldusest tulenevalt ohtlike jäätmete käitluslitsentsi menetlemisega.

233. Seejuures on oluline tähelepanek, et spetsialistidelt saadud informatsiooni kohaselt teostavad jäätmespetsialistid peaspetsialisti palvel ja korraldusel vajadusel vaatluseid ja tutvuvad kohapeal (siis regiooniti) tegelike asjaoludega. Tuleb märkida, et eelnev kätkeb hüpoteetilist korruptsiooniohtu (nagu ka jäätmeloa menetluse puhul) st kuna ainult üks spetsialist kontrollib tegelikkuses kohapeal konkreetse tehnika, asukoha jms vastavust nõutele ning peaspetsialistil tuleb usaldada andmeid ja infot, mis on talle edastatud.

234. Peaspetsialisti poolt ettevalmistatud litsentsi projekti kontrollib ja allkirjastab keskkonnaosakonna juhataja. Keskkonnaosakonna põhimääruse p 3.5.8 kohaselt allkirjastab põhimääruse p-s 2.1.1 nimetatud dokumente (sh ohtlike jäätmete käitluslitsentsi otsused) keskkonnaosakonna juhataja. Samuti allkirjastab osakonna juhataja koostatud dokumendid kooskõlas osakonna põhimäärusega ja ameti asjaajamiskorraga ja teiste ametis kehtestatud kordadega ning vastavuses õigusaktidega. Seega võib öelda, et erinevalt jäätmeloa ja registreeringu menetlusest on litsentsi andmise menetlus viidud n-ö struktuuriüksuselt tase kõrgemale (st osakonna juhataja tasandile). Siiski tuleb nõrga kohana tuua välja asjaolu, et kohapeal toimuva tuvastamine taandub endiselt ühele kohapeal paiknevale spetsialistile, kelle pädevuses on ainuisikuliselt anda hinnang, kas kohapeal toimuv „vastab“ või „ei vasta“ nõuetele.

(c) Menetlus

235. Lisaks JäätS 7. peatükile on ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamine reguleeritud ka Vabariigi Valitsuse 26.04.2004 määruses nr 121 „Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm“¹³².

236. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise menetlus, nagu ka muud haldusmenetlused, algab kohase taotluse esitamisega. Ohtlike jäätmete määruse § 10 lg 1 sätestab dokumentide ja info nõuded, mis konkreetne taotlus peab sisaldama. Kõnealuse sätte kohaselt peab taotlus sisaldama näiteks järgmiseid andmeid/dokumente: ärinime, äriregistri/isiku koodi, litsentsi taotleja tegevusala iseloomustust, jäätmekäitluskoha olemasolu korral selle asupaiga andmeid, selgitus rakendatavate tehnoloogiaprotsesside kohta jms. Lisaks on oluline, et sarnaselt muude lubadega on kõnelause määruse lisaks 1 taotluse vorm, mis lihtsustab antud menetluse läbiviimist.

237. KeA poolt koostatud sisemisest töökorraldusplaanist nähtub, et taotluse võtab vastu ja registreerib referent ning edastab seejärel jäätme peaspetsialistile, kelle ülesandeks on esmalt kontrollida taotluse nõuetele vastavust.

238. Järgmise sammuna kontrollib jäätme peaspetsialist, kas kavandatud tegevuseks on ohtlike jäätmete käitluslitsents vajalik. Ohtlike jäätmete määruse § 1 lg 2 kohaselt olukorras, kui tegevuseks, milleks litsentsi taotletakse, litsentsi vaja ei ole, teavitab litsentsi andja sellest taotlejat posti teel 7 päeva jooksul, arvates taotluse registreerimisest ja tagastab taotluse. Taotluse juurde koostatakse kaaskiri, mille allkirjastab keskkonnaosakonna juhataja ning taotlus koos kaaskirjaga tagastatakse taotlejale. Eelnev tähendab, et ka olukorras, kus KeA annab isikule sisendi, et konkreetse menetluse tarbeks ei

¹³² Vabariigi Valitsuse 01.01.2016 määrus nr 121 „Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm“ § 2. RT I 2004, 31, 211.

ole vajalik litsentsi taotleda, allub ka konkreetne seisukoht nelja-silma reeglile - esmalt vaatab dokumendid üle jäätmepespetsialist ning seejärel allkirjastab dokumendid keskkonnaosakonna juhataja.

239. Juhul, kui kavandatav tegevus nõuab käitlulitsentsi ning taotlus vastab Jääts §-s 100 ning ohtlike jäätmete määruises ettenähtud nõuetele ja taotlusmaterjalides esitatud andmed on piisavad taotluse menetlemiseks, võtab KeA taotluse menetlusse ning teatab litsentsi andmise menetluse algatamisest väljaandes Ametlikud Teadaanded kahe tööpäeva jooksul alates taotluse menetlusse võtmisest (ohtlike jäätmete määrus § 2). Juhul, kui taotlus ei vasta nõuetele, tagastatakse taotlus puuduste kõrvaldamiseks.

240. Ohtlike jäätmepespetsialistide käitlulitsentsi andmise (muutmise) otsustamine toimub avatud menetluses (Jääts § 1 lg 4). Tegemist on menetlusliigiga, mis sisaldab erinevaid menetlustappe tavapärase menetlusega võrreldes suurema hulga isikute teavitamiseks ning otsustusprotsessi kaasamiseks, et anda neile võimalus haldusakti andmise menetluses kaasa rääkida. Keskkonnaküsimused on sageli keerulised ja inimtegevus võib keskkonna kaudu mõjutada väga erinevaid keskkonnaväärtusi, aga ka isikute muid huve. Kaasatud isikutelt oodatakse informatsiooni ja ettepanekuid, mis võimaldaks keskkonnavalda andmisel arvestada võimalikult laia probleemide ringiga, et teha õige ja võimalikult hea kvaliteediga otsus ning seda nii tõhusama keskkonnakaitse kui ka võimalike puudutatud isikute huvide kaitse aspektist.¹³³

241. Peale taotluse menetlusse võtmist on menetluse järgmiseks etapiks taotluse sisuline läbivaatamine jäätmepespetsialisti poolt.

242. Järgmise menetluse etapina toimub litsentsi andmise või sellest keeldumise otsustuse ettevalmistamine (vastavalt siis positiivne või negatiivne), eelnõu sisemine kooskõlastamine (vajadusel õigusosakond, keskkonnakorralduse spetsialist, keskkonnaosakonna juhataja) ning seejärel toimub otsuse ja litsentsi eelnõu avalik arutelu. Ohtlike jäätmepespetsialistide määruse § 5 lg 5 kohaselt edastatakse otsuse eelnõu ka taotlejale, kellel on õigus ja võimalus esitada omapoolsed seisukohad ja arvamus. Analüüsi koostamise käigus on KeA spetsialistid selgitanud, et lisaks tavapärasele kooskõlastamise ringile on KeA peadirektori käskkirjaga moodustatud lisaks ka jäätmekomisjon, kes lisaks tavapärastele kooskõlastust andvatele isikutele annavad veel omalpoolt täiendavalt oma arvamus ohtlike jäätmepespetsialistide taotluste kohta. Viidatud komisjoni moodustavad nii KeA'i, KeM'i kui ka Sotsiaalministeeriumi spetsialistid. Lisaks, vastavalt vajadusele kaasatakse menetlusse ka teisi pädevaid isikuid. Spetsialistid selgitasid, et lisaks eelnevale üldisele protsessile kutsutakse praktikas üldjuhul litsentsi taotleja ka füüsiliselt kohale, mille käigus on saab litsentsi taotleja anda haldusorganile täiendavalt omapoolseid selgitusi taotluse eseme ja andmise kohta. Võttes eelnevat lühidalt kokku saab ja võib öelda, et üheltpoolt on ohtlike jäätmepespetsialistide väljastamise menetlusse kaasatud väga ulatuslikul määral erinevaid spetsialistide erinevatest haldusorganitest (KeA, KeM ja Sotsiaalministeerium) ning teiselt poolt on ka litsentsi väljastamise otsustamine viidud struktuuriüksuse tasemelt kõrgemale. Mõlemad eelnevad asjaolud on korrupsiooni ja pettuseid ennetavad abinõud.

243. Juhul, kui avaliku väljapaneku korral tehakse ettepanekuid, viiakse läbi avalik istung litsentsi andmiseks.

244. Järgmiseks etapiks on ohtlike jäätmepespetsialistide käitlulitsentsi andmise otsustamine- nii positiivse kui ka negatiivse otsustuse korral. Litsentsi andmisest või mitte andmisest teavitatakse nii taotluse esitajat kui ka avalikkust läbi Ametlike Teadaannete (ohtlike jäätmepespetsialistide määrus § 6). Jääts § 99¹ lg 1 kohaselt avaldatakse teade ohtlike jäätmepespetsialistide käitlulitsentsi taotluse esitamise kohta ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Teade sisaldab loa taotleja ärinime, registrikoodi ja asukohta või nime ja aadressi. Samuti märgitakse teates kavandatav tegevuskoht, kavandatava tegevuse lühikirjeldus ja teave selle kohta, kuidas ja millal saab taotluse ja ohtlike jäätmepespetsialistide käitlulitsentsi eelnõuga tutvuda ja selle suhtes ettepanekuid ning vastuväiteid avaldada (Jääts § 99¹ lg 2). Litsentsi andja teatab litsentsi

¹³³ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid 2015, § 44. Arvutivõrgus : <http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-44> (02.01.2018).

andmise menetluse algatamisest ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded kahe tööpäeva jooksul pärast taotluse nõuetele vastavuse tuvastamist.¹³⁴

245. Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi annab KeA kuni viieks aastaks (JäätS § 99 lg 2). Litsentsi taotlus vaadatakse läbi ning antakse litsents või keeldutakse litsentsi andmisest kolme kuu jooksul.¹³⁵

246. Hoolimata sellest, et ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmisest keeldumise alused on seaduses justkui ammendavalt sätestatud (JäätS § 101 lg 1 jj), on tegelikkusest ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmine, nagu ka muud keskkonnaloa, loa andja diskretsiooniotsuseks. Eelnev tuleneb eelkõige ohtlike jäätmete käitluslitsentsi reguleerimise eseme sättest (JäätS § 100 lg 1) ning ka üldisest põhimõttest, et keskkonnaloa andmine kujutab endast sisuliselt suurt kaalutusruumi. Eelnev tähendab, et litsentsi andjal on litsentsi andmise otsustamisel ulatuslik kaalutusruum. Seega kohaldub ka kõnealusel juhul, nagu ka muude eelnevalt avatud keskkonnalubade puhul, litsentsi andjal kaalutusõigus otsustamiseks, kas kõnealune litsents väljastada või mitte. Nii nagu ka analüüsis on eelnevalt viidatud, siis kujutab ulatuslik kaalutusruum endast põhimõtteliselt korruptsiooniohtu. Antud menetluse liigi puhul on eelnev võimalik risk maandatud aga asjaoluga, et kõnealusesse menetlusesse on kaasatud väga suurel hulgal erinevaid spetsialiste, kes erinevaid kaalutlusi hindavad ja kaaluvad. Lisaks taandab võimalikku korruptsiooniriski asjaolu, et kõnealuse otsustuse tegemine on viidud peaspetsialisti tasemele.

(d) Kokkuvõtvalt korruptsiooniohtudest

247. Hinnates menetlust korruptsiooni ning pettuse ohu valguses, tuleb asuda seisukohale, et korruptsioonioht antud menetluses on minimaalne. Antud järeldus põhineb mitmel asjaolul. Esmalt - antud menetlus viiakse läbi mitmetasandiliselt, menetluse viib läbi jäätmepetsialist ning koostatud dokumendid kontrollib ja viseerib keskkonnaosakonna juhataja (kehtib mitme silma reegel). Teiseks - menetlusesse on kaasatud väga mitmeid osapooli (teatud juhul ka õigusosakond, peaspetsialist, jäätmekomisjon jne), mis vähendab omakorda korruptsiooni esinemise tõenäosust ning kolmandaks - tegemist on põhimõtteliselt avaliku menetlusega. Kõige nõrgemaks kohaks antud menetluses on see, et kohapeal tegelike asjaoludega tutvub jäätmepetsialisti korraldusel üks konkreetnes regioonitase tegutsev jäätmepetsialist. Olukorras, kus ametnik tuvastab kohapeal tegelikud asjaolud valesti (kas tahtlikult või kogenematusel), esineb oht, et eelnevat viga hilisemas menetluses ei tuvastata. Seega võiks analüüsi koostajate hinnangul kaaluda selliste kohapealsete kontrollide teostamist näiteks sarnaselt KKI kahe ametniku osavõtul kas kõigil või vastavalt riskimaatriksile (olulisemad asjad) määratud juhtudel. Juhul, kui selline kord peaks teatud juhtudel ka praktikas esinema, siis oleks eesmärgipärane selle teostamise kord ja loogika läbi analüüsida ja ka korrana sätestada.

248. Läbiviidud küsitlusest nähtus, et õiguslikku analüüsi (st järeldust, et ohtlike jäätmepetsialisti käitluslitsentsi väljastamisel on korruptsioonirisk minimaalne) toetavad ka küsitluse ja intervjuude tulemused. Esmalt, intervjuude ning analüüsi koostamise käigus avaldasid puudutatud spetsialistid arvamust, et ohtlike jäätmepetsialisti väljastamise menetlus on põhimõtteliselt kõige läbipaistvam ning väiksema korruptsiooniohuga menetlus üldse. Küsitluste tulemusest nähtus, et ametnike seas ei olnud ühtegi sellist isikut, kes arvas, et korruptsiooni levik jäätmemajanduses ühegi tegevuse juures on laialdane või väga laialdane. Iga tegevuse osas oli mõni ametnik, kes leidis, et võivad esineda vaid üksikud korruptsioonijuhtumid, kuid ühegi tegevusele antud hinnang ei erinenud teistest statistiliselt olulisel määral. Turuosaliste (st isikutest, kes on puutunud kokku jäätmemajandusega) vastustest nähtus, et, üksnes 0,07%-2,23% küsitlusele vastanutest leidis, et kõnealuses protsessis esineb korruptsiooni laialdaselt või väga laialdaselt. Seejuures on oluline märkida ka seda, et turuosalistele hindamiseks pakutud seitsmest jäätmehooldusega seotud menetlusest (jäätmekava koostamine, jäätmeloa taotlemine, jäätmekäitlejana registreerimine, käitluslitsentsi andmine, luba riikidevaheliseks veoks, riigihange korraldatud jäätmehooldaja leidmiseks ja järelevalvemenetlus) peetakse kõnealust menetlust menetluseks, mille puhul on korruptsioon kõige väiksemal määral levinud.

¹³⁴ Vabariigi Valitsuse 01.01.2016 määrus nr 121 „Ohtlike jäätmepetsialisti käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm” § 2.

¹³⁵ Vabariigi Valitsuse 01.01.2016 määrus nr 121 „Ohtlike jäätmepetsialisti käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm” § 3.

3.2.5. Luba jäätmete riikidevaheliseks veoks

(a) Reguleerimise ese

249. Jäätmete riikidevahelise loa ese on reguleeritud JäätS § 108 lg-s 1. JäätS § 108 lg 2 näeb ette, et ohtlikke jäätmeid ja välislepinguga reguleeritavaid jäätmeid võib Eesti Vabariiki sisse vedada, Eesti Vabariigist välja vedada või Eesti Vabariigi territooriumilt läbi vedada Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses 1013/2006/EÜ jäätmesaadetiste¹³⁶ kohta sätestatud korras. Kokkuvõtvalt on määruse reguleerimisala jäätmete vedu puudutavad menetlused ja kontrollmeetmed, mis olenevad jäätmete päritolust. Määruse põhieesmärk on vastavalt määruse artiklile 1 keskkonnakaitse ning määruse mõju rahvusvahelisele kaubandusele on teisejärguline.

(b) Pädevus

250. Sarnaselt muude jäätmekäitlust puudutavate menetlustega viib ka kõnealuse menetluse läbi KeA struktuuriüksusesse kuuluv jäätmebüroo. Keskkonnaosakonna põhimääruse punkti 2.4.3. kohaselt menetleb jäätmebüroo välislepinguga reguleeritavate jäätmete veoloa taotlusi ja täidab volitatud asutuse ülesandeid Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 1013/2006/EÜ mõistes. Vastavalt KeA poolt analüüsi koostajale edastatud tööprotsessi skeemile¹³⁷ on otsustuspädevus kõnealuse loa andmisel viidud märkimisväärselt kõrgemale, kui teiste jäätmelubade puhul. Saades pädevalt välisriigi asutuselt vastava taotluse, suunatakse tööülesanne jäätmete peaspetsialistile, kes peale dokumentatsiooni nõuetele vastavuse kontrolli edastab materjalid lõplikuks otsustamiseks peadirektori asetäitjale. Vastavalt jäätmebüroo peaspetsialisti ametijuhendi punktile 1.3 allub peaspetsialist büroo juhatajale, kes annab talle vahetult ülesandeid ja kontrollib nende täitmist.¹³⁸ Jäätmebüroo juhataja allub omakorda Keskkonnaosakonna juhatajale, kes vastavalt oma ametijuhendi punktile 1.4 samuti annab vahetult ülesandeid ja kontrollib nende täitmist.¹³⁹ Konkreetse loamenetluse puhul on ahel erinev ja see ei läbi kõiki alluvusastmeid. Tulenevalt enne 2016. aastat väljakujunenud töökorraldusest, kui KeA struktuuris allusid peaspetsialistid otse peadirektori asetäitjale, saab peaspetsialist läbi dokumendihaldussüsteemi riikidevahelise jäätmeveo loa taotluse enda menetlusse ning teostab vajalikud kontrollitoimingud, tuvastamaks loa vastavuse kehtivatele nõuetele.

251. KeA hinnangul on tahtlike pettuste risk pelgalt teoreetiline.¹⁴⁰ Seda juhul kui soovitakse esitada dokumentides reaalsusest erinevat jäätmekoodi (näiteks sorteeritud/sorteerimata ehitusjäätmed). KeA'i hinnangul oleks pettuseahvatlus suurem kui Eestisse toodaks (ilma tollikontrollita piirkondadest) dokumentideta jäätmeid. Selliste juhtumite avastamiseks teeb KKI tihedat koostööd Maksu- ja Tolliametiga (MTA), viies eelneva plaani alusel läbi ühiseid kontrollreide maanteedel.

(c) Menetlus

252. Riikidevahelise veoloa saamiseks esitab jäätmevaldaja KeA järgmised dokumendid: (i) teatamis- ja saatedokumendid (kahes originaaleksemplaris) vastavalt määruse 1013/2006/EÜ artikli 4 lõikele 2, (ii) määruse 1013/2006/EÜ lisas IA toodud teatamisdokument ja (ii) määruse lisas IB toodud saatedokument. Lisaks viidatud dokumentidele tuleb dokumentide esitajal esitada juurde ka järgmised dokumendid: (i) leping taaskasutamise või kõrvaldamise kohta teataja ja vastuvõtja vahel kõigi jäätmesaadetiste kohta, millest teatamine on kohustuslik ja (ii) dokument finantstagatise või samaväärse kindlustuse kohta kõigile jäätmesaadetistele, millest teatamine on kohustuslik. Kindlustuse nõue peab katma vähemalt transpordikulud, taaskasutamise- või kõrvaldamiskulud, kaasa arvatud kõik vajalikud ajutised toimingud ja 90 päeva ladustamiskulud. Tagatis või samaväärne kindlustus peab kehtima 480 päeva peale viimase saadetise lähetust.

Välja- ja sisseveo taotlused on KeA selgituse kohaselt praktikas menetlusekäigult mõneti erinevad.¹⁴¹ Väljaveo puhul kontrollitakse siht- ja sõltuvalt olukorrast ka transiitriikide pädevate

¹³⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:190:0001:0098:ET:PDF> (16.04.2018).

¹³⁷ Keskkonnaamet skeem. Jäätme sisse- ja läbivedu Eestis (27.12.2017).

¹³⁸ Keskkonnaamet Keskkonnaosakonna jäätmebüroo peaspetsialisti ametijuhend. Kinnitatud keskkonnaameti peadirektori 27.12.2017 käskkirjaga nr 1-1/17/405.

¹³⁹ Keskkonnaamet Keskkonnaosakonna jäätmebüroo juhataja ametijuhend. Kinnitatud Keskkonnaameti peadirektori 12.09.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/330.

¹⁴⁰ Ibid.

¹⁴¹ Keskkonnaamet jäätmebüroo juhataja kommentaar 28.02.2018.

ametkondade lubade olemasolu. Peale vajalike protseduuride teostamist edastab peaspetsialist loa allkirjastamiseks peadirektori asetäitjale.

Sisseveoloa puhul on praktilisest töökorrast lähtuvalt rakendatud ka sisuline arutelu, kuhu reeglina kaasatakse ka jäätmebüroo juht. Peale arutelu, dokumentide kontrollil põhineva menetluse läbimist, edastab peaspetsialist loa allkirjastamiseks peadirektori asetäitjale.

253. Analüüsi koostaja hinnangul on vähemalt teoreetilisel tasandil kõnealuse menetluse puhul korruptsiooniriskid maandatud enam kui samaväärsed riskid jäätmeloa väljastamise menetluselt (vt ülal). Analüüsi koostajate hinnangul eeldaks korruptiivse skeemi rakendamine pahatahtlike ettevõtjate poolt ametnike ebaseadusliku mõjutamist mitmel erineval tasemel, mis võrreldes ühe ametniku kaalutusõiguse mõjutamisega on oluliselt keerulisem. Järelevalve seiskohast on oluline märkida, et riikidevahelise veoloa saamiseks peab taotleja saama kirjalikud nõusolekud nii sihtkoha riigi, lähtekohariigi kui ka transiitriikide pädevatel asutustelt. Ainult Eesti pädeva asutuse nõusolekust siinkohal ei piisa.

(d) Kokkuvõtte korruptsiooniohtudest

254. Korruptsiooniriske saab riikidevahelise jäätmeveo puhul hinnata pigem madalateks. Loamenetlus läbib nelja-silma reeglist lähtuva kontrolli, loa väljastus on viidud kõrgele (peadirektori asetäitja) tasemele ning praktikas ei ole loamenetluste arv suur (KeA kodulehe andmetel on 06.12.2017 seisuga 81 kehtivat sisse- ja väljaveo luba).¹⁴² Ka läbiviidud küsitluse raames ei leidnud loamenetlus jäätmete riikidevaheliseks veoks korruptsiooniohtliku tegevusena üldsegi märkimist. See võib olla tingitud asjaolust, et antud loaliigiga puutuvad kokku vähesed. Lisaks sellele, et lubade koguarv on väike, on turuosaliste arv veelgi väiksem - nii on 81-st kehtivast loast 17 luba väljastatud ühele ettevõttele.

3.2.6. Riigihange korraldatud jäätmevedaja leidmiseks

(a) Reguleerimise ese

255. Korraldatud jäätmevedu on JäätS § 66 lg 1 kohaselt olmejäätmete kogumine ja vedamine määratud piirkonnast määratud jäätmekäitluskohta või -kohtadesse kohaliku omavalitsuse üksuse valitud ettevõtja poolt. Korraldatud jäätmeveo regulatsioon mainitud seadusesätte sõnastuses jõustus 11.03.2007 ning selle peamine eesmärk on läbi kohustusliku jäätmekäitlussüsteemiga liitumist vältida keskkonna prügistamist lähtudes põhimõttest „keskkonnahoid kui avalik hüve“. JäätS § 69 lg 4² näeb võimalusena ette erandkorras kohustusliku jäätmeveoga mitteliitumist juhul, kui konkreetset kinnisasja ei kasutata. Sellest lähtuvalt võib väita, et korraldatud jäätmevedu puudutab ühel või teisel kujul praktiliselt kõiki Eesti füüsilisi ja juriidilisi isikuid.

256. Vastavalt JäätS 4. peatükis sätestatule, on kohalikul omavalitsusel kohustus organiseerida oma haldusterritooriumil korraldatud olmejäätmevedu ehk korraldatud jäätmevedu tähendab seda, et majapidamises tekkivad olmejäätmed kogub ja transpordib jäätmeveoettevõtte, kelle KOV on hanke korras edaspidi RHS-i alusel andnud ainuõiguse teenindada jäätmeveopiirkonda.

257. JäätS § 1 lg 5 sätestab, et korraldatud jäätmeveo tellimisele kohaldatakse RHS-is sätestatud, arvestades JäätS-is sätestatud erisusi. Korraldatud jäätmeveole ei kohaldata RHS §-s 12 sätestatud ehk avaliku sektori hankija ei saa jäätmeveo puhul tugineda sisetehingu regulatsioonile - KOV ei saa hanget korraldamata anda jäätmeveo korraldamist KOV-i enda kontrollitavale asutusele. Säte on eelkõige mõeldud konkurentsi edendamiseks jäätmeveo korraldamisel. Samast eesmärgist lähtub ka JäätS § 68 lg 1 nõue, mille kohaselt on korraldatud jäätmeveo teenuse osutajaga sõlmitava hankelepingu kestus kuni viis aastat. Teoreetiliselt peaks selline nõue tagama, et ei teki n-õ „mugavustsoonis“ turumajanduse reegleid eiravaid turuosalisi, kellele on pikema aja jooksul garanteeritud soodsad tehingud.

(b) Menetlus

258. Otsuse korraldatud jäätmevedaja leidmiseks hanke läbiviimiseks langetab valla- või linnavalitsus ning sõltuvalt omavalitsuse suurusest valmistab riigihanke alusdokumendid (ja seega ka jäätmekavast lähtuvad täpsustatud nõuded) ette jäätmekorralduse eest vastutav ametnik(ud), kaasates vajadusel valdkonnaspetsialiste.¹⁴³ Hanke ettevalmistaja peab lähtuma üldjoontes kehtestatud jäätmekavast, kuid

¹⁴² Kehtivad load. Detsember 2017. Arvutivõrgus:

https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/kehtivad_load_2017_detsember.pdf (16.04.2018).

¹⁴³ KOV jäätmevaldkonna ametniku intervjuu.

detailemad jäätmevedajale kehtestatud tingimused - nõuded tehnikale, varasem kogemus jäätmeveo valdkonnas, teeninduse kiirus ja intervall jne - sätestatakse konkreetse hanke raames.

259. Käesoleva analüüsi mõistes tuleb põhimõtteliselt eristada kahte hankemenetluse etappi. Esimeseks etapiks on korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumentide koostamine ning teiseks etapiks on jäätmeveo hanke läbiviimine. Kui hankemenetluse läbiviimine on õigusaktidega väga põhjalikult reguleeritud (RHS ja JäätS), siis riigihanke alusdokumentide koostamise ja koordineerimise protsess, selle ülesehitus ning sinna kaasatud ametnike arv sõltub konkreetsest omavalitsusest. Mõne suurema kohaliku omavalitsuse puhul on tõenäoline, et riigihanke alusdokumentide koostamise menetlusse on kaasatud väga mitmed isikud, väiksemate omavalitsuste korral aga vähem inimesi. On oluline märkida, et see kuidas ja mitme inimese poolt riigihanke alusdokumentide koostamine ja ülevaatamine käib, on kohaliku omavalitsuse põhiseadusega¹⁴⁴ (edaspidi PS) kaitstud enesekorraldusõigus, millesse sekkuda ei ole võimalik.

260. JäätS näeb ka riigihanke alusdokumentide koostamisele siiski ette mõned menetluslikud nõuded. Korraldatud jäätmeveo korraldamine ei ole otseselt KeM-i haldusalasse kuuluv küsimus, kuid JäätS § 67 tulenevalt esitatakse korraldatud jäätmeveo riigihanke alusdokumendid enne riigihanke algatamist seisukohavõtuks KeA-le, kes vajaduse korral esitab kahe nädala jooksul riigihanke alusdokumentide kättesaamisest arvates ettepanekud riigihanke alusdokumentide täiendamiseks või muutmiseks. Seega kontrollib tingimustele vastavust lisaks KOV-ile ka riikliku järelevalvet teostav ametiasutus. Siiski on oluline, et KeA arvamus ametile kooskõlastamiseks edastatud riigihanke alusdokumentide kohta ei ole KOV-ile siduv. Seega, isegi juhul, kui KeA teeb KOV-ile ettepaneku riigihanke alusdokumentide muutmiseks, mille eesmärgiks on tagada parem tulemus nii tarbijatele kui ka keskkonnale, siis on kohalikul omavalitsusel diskretsioon sellistest ettepanekutest mööda vaadata. Lisaks, otsest õigusliku tagajärge ei kaasne ka isegi juhul, kui kohalik omavalitus riigihanke alusdokumente kooskõlastamiseks lihtsalt ei esita. Siiski oleks tegemist otsese seadusest tuleneva nõude rikkumisega, mis ilmselt on pigem erandlik.

261. Analüüsi koostajad peavad vajalikuks märkida, et KeA poolne kontroll riigihanke alusdokumentide üle tähendab mitme silma reegli rakendamist ning n-ö suunatud hangete korraldamise riski vähendamist. Kui riigihanke alusdokumendid on kirjutatud selgelt ühe turuosalise huvides, jääb eelnev KeA ametnikule tõenäoliselt silma. Korruptsiooni ennetamise ja korruptsiooni vastu võitlemise seisukoht on loomulikult ka oluline küsimus, kas ja kuidas KeA ametnikud reageerivad, kui nad riigihanke alusdokumentide ülevaatomisel tuvastavad, et koostatud riigihanke alusdokumendid on selgelt suunatud. Korruptsiooni ennetamise valguses oleks eesmärgipärane, kui KeA sisemisest töökorraldusest oleks sellisel ametnikul selge ja ühene kohustus peale oma otsese juhiga läbiarutamist oma kahtlusest vastavaid institutsioone teavitada. Kuigi nimetatud meede ei välista hanketingimustega manipuleerimist, on antud meede siiski korruptsiooniriski vähendamise vahendiks.

262. Hankemenetluse läbiviimisel maandab korruptsiooniriski riigihangete läbiviimise protseduuri jälgimise kohustuslikkus (RHS), st muuhulgas asjaolud, et hankemenetlus algab (üldjuhul) hanketeate avaldamisega riigihangete registris, hankija otsustused on vaidlustatavad jne. Kui hankemenetluse käigus teeb hankija ebaõigeid või kallutatud otsustusi, on sellised otsustused üldjuhul avalikud ning alluvad ka kohtulikule kontrollile.

263. Analüüsi koostajad on seisukohal, et hankemenetluse esimene etapp, mille käigus riigihanke alusdokumendid korraldatud jäätmeveoks koostatakse, on korruptsioonialdis. Sellise hinnangu põhjuseks on, et kõnealuste dokumentide koostamiseks puudub üldjuhul selge regulatsioon - kui palju arvestatakse hankemenetluses näiteks jäätmete sorteerimise nõudega, kui suurt osa mängib hankepakkumuses pelgalt hind jne. Eelnev on ka mõnevõrra paratamatus, kuivõrd kohalikud omavalitsused on väga erineva suuruse ning ülesehitusega. Tulenevalt asjaolust, et kohalikel omavalitustel on enesekorraldusõigus ning neile ei ole põhimõtteliselt detailselt võimalik riigi tasemel ette kirjutada, kuidas nad peaksid oma sisemise töö riigihanke alusdokumentide koostamisel korraldama, on eksisteeriv risk mõneti paratamatu. Eelnevat oleks võimalik mõnevõrra vähendada läbi KeA poolt läbiviidava riigihanke alusdokumentide kontrolli ning läbi selle, kui KeA on aktiivne olukorras,

¹⁴⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

kus KeA tuvastab suunatud tingimusi. Siiski on konkurentsi kahjustavate tegevuste tuvastamine Konkurentsiameti ja korruptsioonikuritegude uurimine peamiselt Keskkriminaalpolitsei ülesanne.

264. Ankeetküsitluse käigus selgus, et üheks enim korrumpeerunud keskkonnavaldkonna tegevuseks turuosaliste poolt peetakse just jäätmeveoga seonduvate riigihangete läbiviimist. Sellise arvamuse kujunemisele on analüüsi koostajate arvates ilmselt mõju avaldanud 2017. aastal Tallinna abilinnapea Arvo Sarapuuga seotud ja laia kajastust leidnud Tallinna korraldatud jäätmeveo riigihanget puudutav kriminaalmenetlus.¹⁴⁵ Olulist rolli mängib Eesti turu väiksus, mistõttu ei ole harvaesinev situatsioon, kus reaalne konkurents on turuosaliste arvu poolest piiratud, kuid veelgi enam on näilise korruptsiooniriski levimist soodustanud isiklikud suhted KOV-i ametnike ja jäätmevedu korraldavate ettevõtjate vahel. Nii on üheks eredamaiks näiteks Kohtla-Järve olukord, kus korraldatud jäätmeveo teenust osutab alates 01.10.2016 EKOVIIR OÜ.¹⁴⁶ Mainitud ettevõtte on asutatud kommunaalmajanduses tegutseva suurärimehe Nikolai Ossipenko ettevõtte N&V poolt ning selle ettevõtte üks võtmeisikuid oli tema kasupoeg Tiit Lillemets, kes asus 2013. aasta detsembris abilinnapeaks tänaseks korruptsioonis süüdimõistetud endise Kohtla-Järve linnapea Jevgeni Solovjovi alluvuses. Muuhulgas kuulusid tema vastutusalasse ka jäätmevaldkonna korraldusega seonduvad küsimused.¹⁴⁷ Täna on Lillemets Kohtla-Järve abilinnapea Ahtme ja Oru linnaosas. Samuti suundus Kohtla-Järve linnavalitsusse tööle teine N&V juhtivtöötaja ja ettevõttega seotud AS Uikala Prügila endine juht Deniss Veršin, kes on täna Kohtla-Järve abilinnapea just majandusküsimustes. Endine linnapea Jevgeni Solovjov, kes lahkus ametist augustis 2016 peale süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist, asus juhtima Uikala Prügilat alates 01.10.2016¹⁴⁸ ehk samal päeval, kui EKOVIIR OÜ alustas Kohtla-Järvel uue lepingu alusel korraldatud jäätmeveo teenuse pakkumisega. Kuigi õiguslikult ei ole kirjeldatud tegevused keelatud, eksisteerib selle näite puhul äärmiselt kõrge huvide konflikti oht mis õonestab avaliku võimu usaldusväärst laiemalt.

265. Korruptsioon korraldatud jäätmeveo puhul võib kaasa tuua lisaks tavapäraselt korruptsiooniga kaasnevale majanduslikule kahjule ning konkurentsi kahjustamisele ka märkimisväärse keskkonnakahju. Ilmekaks näiteks on siinkohal mõned aastad tagasi Itaalias Napolis aset leidnud organiseeritud kuritegevusega seotud jäätmeveo probleemid, mis leidsid kajastust ka Eesti meedias: „Ka prügiveedu on Camorra kontrolli all. Selleks tegutsevad erilised vahemehed, kes pakuvad töösturitele ja tootjatele prügitteenust. Muidugi teatakse, kellega on tegu, kuid Camorra hind on väga soodne. Kui asjad kokku lepitud, viivad Camorra veoautod prügi või keskkonnale kahjulikud/mürgised jäätmed lihtsalt kuhugi minema, jätavad need tee äärde või tühermaale vedelema, kallavad merre või peidavad betooni sisse ära.“¹⁴⁹

266. Siiski on oluline märkida, et korraldatud jäätmeveoga seonduvad korruptsiooniriskid ei ole oma olemuselt erinevad muude riigihangetega - teenuste ja asjade ostmise - kaasnevatest riskidest.

Analüüsi koostajad on seisukohal, et peamised riigihangetega seonduvad korruptsiooni ohud on järgmised:

- (i) hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale,
- (ii) hankega seonduvate pakkumiste lekitamine valitud osalejatele,
- (iii) toimingupiirangu rikkumine ehk huvide konfliktis olevate isikute varjatud osalemine hankel või sarnases otsustusprotsessis.

267. Viimane oht esineb näiteks juhul, kui riigihanke eest vastutav ametnik on ise seotud konkreetse hankel osalejaga, kas isiklikult või kolmandate isikute kaudu. See võib haakuda ka poliitilise tasandi korruptsiooniga, kus konkreetse ettevõtja huvid on avaliku võimu teostamisega eristamatult põimunud

¹⁴⁵ M. Salu. Artikkel, mis paljastas Arvo Sarapuu seosed prügiäri. Eesti Ekspress 25.05.2017. Arvutivõrgus: <http://ekspress.delfi.ee/lisalood/artikkel-mis-paljastas-arvo-sarapuu-seosed-prugiariga-tallinna-abilinnapea-on-variisikute-kaudu-sisenenud-linna-prugiarisse?id=77530636> (16.04.2018).

¹⁴⁶ Kohtla-Järve Linn. Kohtla-Järve korraldatud jäätmevedu. Arvutivõrgus: http://www.kohtla-jarve.ee/index.php?area=1&p=static&page=korraldatud_jaatmevedu (16.04.2018).

¹⁴⁷ K. Brinkmann. Miljonärist ametnikuks. Äripäev 22.01.2014. Arvutivõrgus: <https://www.aripeev.ee/uudised/2014/01/22/miljonarist-ametnikuks> (06.03.2018).

¹⁴⁸ E. Gamzejev. Solovjov asus juhtima prügilat. Põhjarannik 22.10.2016. Arvutivõrgus: <https://pohjarannik.ee/solovjov-asus-juhtima-prugilat/> (06.03.2018).

¹⁴⁹ I.-K. Hein. Napolis on jälle prügi probleem. Postimees 17.06.2010. Arvutivõrgus: <http://maailm.postimees.ee/277477/napolis-on-jalle-prugiprobleem> (16.04.2018).

või on ta mõjutanud avaliku võimu teostajat tegutsema antud ettevõtja huvides. Poliitilise korrupsiooni eredamaid näiteid Eestis ei olnud seotud küll korraldatud jäätmeveoga (analüüsi koostajad rõhutavad, et Arvo Sarapuu kriminaalmenetlust ei saa siinkohal näitena kasutada kuna uuringu koostamise hetkel puudub antud asjas jõustunud kohtuotsus), kuid on siiski keskkonnavaldkonnast ja sobib seetõttu ilmestama ka antud korrupsiooniliiki. Tegemist on nn "maadevahetuse" kriminaalasjaga¹⁵⁰, mille raames tollane keskkonnaminister Villu Reiljan ja Maa-ameti peadirektor Kalev Kangur võimaldasid vastavalt kuni 01.08.2008 kehtinud looduskaitse seaduse §-le 19 nendega seotud isikutel vahetada looduskaitseliste piirangutega kinnisasju ilma mainitud piiranguteta riigile kuuluvate kinnisasjade vastu. Kuna huvi taoliste tehingute vastu oli suurem kui riigi võimalused neid tehinguid teostada, siis avanes protsessi üle otsustajatel võimalus pöörata terve regulatsioon endale kuritegeliku tulu teenimise hüvanguks. Sisuliselt seisnes kirjeldatud olukord selles, et võimuhierarhia tipus olev keskkonnaminister kasutas kuritegelikul viisil talle seadusega antud ainuotsustuspädevust - nimelt LKS § 19 sätestas selgelt, et kinnisasja vahetamise otsustab keskkonnaminister. Temast alamal astmel seisval ametnikul oleks isegi teoreetiliselt raske sellist tegevust takistada. Ilma täiendava järelevalveta ainuisikuliste otsustustega kaasnevaid riske on antud uuringus kirjeldatud põhjalikult ka metsanduse valdkonnas näiteks metsakahjustuste hindamisel. Olemuslikult need riskid ei erine, kuid loomulikult ei ole metsanduse valdkonnas tegutseva ametniku ja ministri poolt pädevuse kuritarvitamisega kaasneva võimaliku rikkumise tagajärjed raskusastmelt võrreldavad. Kirjeldatud juhtumi ühe tagajärjena on LKS § 19 tunnistatud kehtetuks ning alles on jäänud vaid riigi poolt LKS §-s 20 sätestatud kinnisasja omandamine.

268. Ekspertintervjuu käigus toodi välja teoreetiline võimalus, et konkreetse pakkuja eelistamine võib toimuda juba jäätmekava kehtestamisel, millega fikseeritakse ebamõistlikult piiravad tingimused, mis on soodsad vaid ühele konkreetsele pakkujale, kuid praktikas on riskid kõrgemad just konkreetse hankemenetluse läbiviimisel. Hangete läbiviimisega kaasnevate üldiste riskide olemust ning nende vähendamist käsitletakse põhjalikult käesoleva uuringu hankeid puudutavas peatükis.

269. Oluliseks korrupsiooniennetusmeetmeks on korrupsiooniõhtliku olukorra tuvastamine võimalikult varakult, veel enne karistusõiguslikult karistatavasse staadiumisse jõudmist. Vähemalt 40 000 elanikuga piirkonnas loetakse jäätmevedaja JäätS § 66 lg 7 alusel üldhuviteenuse osutajaks MsÜS-i tähenduses. Eestis on üle 40 000 elanikuga järgmised KOV üksused: Tallinn, Tartu, Pärnu, Narva. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse määrusest¹⁵¹ tõkestab neis omavalitsustes korrupsiooni KAPO. Tegemist on korrupsioonipreventsiooni seisukohalt olulise signaaliga kahest aspektist: esiteks on julgeolekuasutusel korrupsiooniennetusel võrreldes teiste uurimisasutustega laiemad volitused, teiseks annab see selge signaali, et riik käsitleb teatud valdkondades korrupsiooni mitte pelgalt kuriteoliigina vaid ka julgeolekuohuna, mis võib mh avalduda ka läbipaistmatus avaliku võimu tegevuses mis omakorda võib kaasa tuua ohu põhiseaduslikele printsiipidele - eelkõige õigusriigi toimimisele.

(c) Kokkuvõte korrupsiooniriskidest korraldatud jäätmevedaja leidmisel

270. Võttes eelnevat kokku korrupsiooni esinemise valguses tuleb esmaselt järeldada, et suures plaanis on hankemenetlusega seonduvad riskid korraldatud jäätmevedaja leidmiseks korraldatud hankemenetluse korral sisuliselt samaväärsed kui muude hangete puhul. Kuivõrd üldised hankemenetlusega seonduvad korrupsioonihud on avatud käesoleva analüüsi peatükis **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**, siis tuleb kõnealuses peatükis tehtud järeldusi vaadelda tervikuna ka käesoleva peatüki osas. Erisusena teiste keskkonnavaldkonnas korraldavatest hangetest tuleb märkida, et korraldatud jäätmevedaja leidmiseks korraldatav hange korraldatakse kohaliku omavalitsuse üksuse poolt, millest lähtuvalt toimub ka kõnealuste riigihanke alusdokumentide koostamine vastavalt sellele, kuidas on iga kohalik omavalitsus oma enesekorraldusõiguse piires oma töö korraldanud (st mis ametnikud, millises järjekorras riigihanke alusdokumente koostavad ja neid viseerivad). Siit saab teha kaks järeldust: esmalt, korrupsioonirisk n-õ suunatud riigihanke alusdokumentide koostamiseks esineb, kuid teiseks, kuivõrd tegemist on küsimusega, mida lähtuvalt kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt ei ole võimalik kuidagi täiendavalt reguleerida. Seega ei ole seda riski võimalik regulatiivsete meetmetega ka täiendavalt maandada. Üheks võimaluseks, nagu ka eelnevalt sai

¹⁵⁰ RKKKo 3-1-1-14-14.

¹⁵¹ Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määrus nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus”. RT, I 07.02.2017, 6.

selgitatud, on võimalus muuta KeA poolt antav kooskõlastus ning kooskõlastuses märgitud lisatingimused kohalikule omavalitsusele siduvaks. Lisaks võiks olla abiks aktiivne KeA käitumine olukorras, kus KeA tuvastab esitatud hanketingimustes n-ö suunatud tingimusi.

271. Eelneva analüüsi tulemusi toetavad üheselt ka küsitluse tulemused - turuosaliste hulgas läbiviidud küsitlustulemustest nähtub, et 4,81%-10,57% küsitlusele vastanud isikutest on seisukohal, et korraldatud jäätmeveo hankemenetluse korraldamisel on korruptsioon levinud või väga levinud. Tegemist on jäätmevaldkonna kõige suurema n-ö protsendiga. Eelnev tähendab, et umbkaudu 5-10 inimest 100, kes on jäätmehooldusega kokku puutunud, on seisukohal, et antud menetluse puhul on korruptsioon levinud või väga levinud.

3.2.7. Järelevalvemenetlus

272. Kuivõrd jäätmekäitlusega seonduv järelevalvemenetlus toimub samade põhimõtete alusel kui metsandusalaste õigusnormide rikkumisel või rikkumise tuvastamiseks läbiviidav järelevalvemenetlus, ei ole vajadust käesoleva uuringu peatükis 3.1.7 öeldu kordamiseks.

273. Jäätmekäitlusega seotud vääртеokoosseisud on sätestatud JäätS 12. ptk-s ja KarS 20. ptk-s, mis sätestab keskkonnavastased süüteod. JäätS kohaselt on vääртеona karistatavad jäätmete käitlemine ilma nõutava loata (§ 120¹), registreerimistõendita (§ 120²), käitluslitsentsita (§ 120³) ja ohtlike jäätmete vedamine ilma nõutava saatekirjata (120⁴), samuti jäätmete tekke vältimise või jäätmehoolduse nõuete rikkumine või jäätmete ladestamine väljaspool jäätmekäitluskohta (§ 120), jäätmealase arvestuse pidamise korra ja aruande esitamise nõuete eiramine või ebaõigete andmete esitamine (§ 120⁶), KOV-i jäätmehooldusnõuete rikkumine (§ 120⁷) ning erinevate muude seaduses sätestatud kordade ja kohustuste rikkumine (§ 121, 124, 124¹-124⁶, 126¹- 126³). Vääртеona on sätestatud ka töötlemata jäätmete ladestamine (§ 126), metallijäätmete kogumise eritingimuste rikkumine (§ 126⁵), jäätmete kõrvaldamine kohas, mis ei vasta keskkonnanõuetele (§ 126⁶), mootorsõidukite rehvide üle arvestuse pidamata jätmise (§ 126⁸) ning jäätmete üleandmine luba mittevajavaks käitlemiseks, veendumata, et vastuvõtja on pädev jäätmeid käitlema ning on varustatud nõuetekohase tehniliste ja keskkonnakaitsevahenditega (§ 126⁹).

274. Viidatud JäätS vääртеokoosseisud eeldavad enamasti faktilise olukorra tuvastamist – kas toimus mõne nõude või kohustuse rikkumine või mitte. Nimetatud koosseisud ei sisalda määratlemata koosseisutunnuseid, mis suurendaksid tavapärasest korruptsiooniriski, vaid oht seisneb üksnes ametniku võimalikus korruptiivses tegevuses, mis võib seisneda nt faktiliste asjaolude tuvastamata jätmises või rikkumisest möödavaatamises.

275. KarS-s on toodud vääртеokoosseis looduskasutuse või saaste arvestuse pidamise korra või keskkonnaseire nõuete rikkumise eest (§ 366).

276. KarS-s on toodud järgmised jäätmekäitlusega seonduvad kuriteoteokoosseisud: aine, energia või jäätmete ebaseaduslik keskkonda viimine, kui sellega on põhjustatud oht inimese elule või tervisele või olulise kahju oht vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele (§ 364), sama tegu ettevaatamatusest (§ 365), jäätmehoolduse nõuete rikkumine, kui sellega on põhjustatud oht inimeste elule või tervisele või olulise kahju oht vee, pinnase või välisõhu kvaliteedile, laevalt saasteainete merre heitmise keelu rikkumine (§ 365¹), laevalt saasteainete merre heitmise keelu rikkumine ettevaatamatusest (§ 365²), looma- või taimeliikide isenditele või nende osadele (§ 367), sama tegu ettevaatamatusest (§ 368), riikidevahelise jäätmeveo nõuete rikkumine, kui jäätmete vedu toimus olulises koguses (§ 368¹) ning sama tegu ettevaatamatusest (§ 368⁴).

277. KarS-s sätestatud süüteokoosseisude puhul on oht inimese elule või tervisele või olulise kahju oht keskkonnale koosseisutunnus, mille sisustamine nõuab kohtuvälise menetleja poolset hinnangut rikkumise tagajärjel tekkinud olukorra ohtlikkusele, mistõttu võimaldab see lugeda vääртеokoosseisu mittetäidetuks, kui kohtuvälise menetleja on seisukohal (sh mõjutatult), et jäätmekäitlusega seonduvate nõuete rikkumine ei kujutanud ohtu elule, tervisele või olulise kahju ohtu keskkonnale. See on praktiliselt teostatav siiski vaid piiripealsetes olukordades, kuid KarS-i viidatud nõuete sisustamine kätkeb endas teatud määral potentsiaalset korruptsiooniriski.

3.2.8. Kokkuvõtte jäätmehoolduse korruptsiooniriskidest

278. Kokkuvõtvalt võib öelda, et jäätmekava on kohaliku tasandi jäätmekorraldamisel pigem arengukava ja suunav dokument, mille eesmärgiks on määrata ära poliitika, mille järgi kohalik

omavalitsus oma jäätmekäitlust ja menetlust kujundab. Intervjuude käigus selgus, et teoreetiliselt on võimalik jäätmekavas näha ette poliitilisi suuniseid, mis võivad kahjustada edasist konkurentsi, kuid praktikas, kui selle tegemiseks on soov, siis tehakse seda pigem riigihanke alusdokumentide koostamisel. Siiski on oluline märkida, et eelnevalt käsitletud risk ei olnud intervjuueeritavate KeA spetsialiste arvates aktuaalne. Teiselt poolt on oluline märkida, et turuosalisel küsitluse käigus leitud, et jäätmemajanduse valdkonnas on kõige korrupsioonialtim korraldatud jäätmeveo riigihanke protsess, sellele järgneb jäätmekava koostamise protsess. 2,01-6,29% vastanutest olid seisukohal, et jäätmekava koostamise menetluses on korrupsioon väga laialdaselt levinud. Üheks võimalikuks korrupsiooni ennetavaks meetmeks, mis võiks olla abiks nii keskkonnanäesmärkide paremale saavutamisele kui ka ausamale haldusmenetlusele, on KeA poolt jäätmekava koostamisel antava hinnangu siduvus, st kohalik omavalitsus ei tohiks jäätmekava koostamisel jätta arvestamata KeA poolt tehtud märkuseid.

279. Võttes jäätmeloa väljastamise menetluse kokku ja hinnates sellega seotud korrupsiooniriske, tuleb teha kaks järeldust. Esmalt, jäätmeloa väljastamise või mitteväljastamise otsustuse teeb üks ametnik, kelle tööd vaatab üle st kontrollib sisuliselt üks büroojuht. See tähendab, et jäätmeloa korrektse väljastamise kontroll taandub küsimusele, kui sisuliselt jäätmebüroo juhataja väljastatavaid dokumente kontrollib ja dokumendi väljastamisel tehtavaid kaalutlusi hindab. Praktikas on ühel büroojuhil ühe registreeringu/loa projekti ülevaatamiseks aega 50 min – 2 tundi. Lisaks tuleb märkida, et konkreetsel ametnikul, kes jäätmeluba menetleb, on ulatuslik kaalutlusruum ja suur otsustusruum otsustamiseks, kas jäätmeluba väljastada või mitte (näitena tuleb jäätmeloa väljastajal arvestada jäätmeloa väljastamisel kõiki olulisi asjaolusid JäätS § 80 lg 1 p 3). On oluline, et tegelike faktiliste oludega tutvub üksnes üks kohapeal tegutsev ametnik. Suur otsustusruum tähendab omakorda seda, et antud menetlus on ka omakorda vastuvõtlik korrupsioonile. Vastukaaluks vähendab korrupsiooni võimalikkust asjaolu, et tegemist on avaliku menetlusega, st nii jäätmeloa projekt kui ka jäätmeloa väljastamise asjaolu tehakse avalikuks, võimaldatakse esitada kolmandatel isikutel seisukohti ja vastuväited jne. Siiski ei vähenda menetluse avalikkus otsustaja väga suurt diskretsiooniruumi ja võimalust mitte arvestada esitatud vastuväidetega.

280. Analüüsi koostajad on seisukohal, et jäätmekäitlejale registreerimistunnistuse väljastamisel on sisemisest töökorraldusest tulenevalt samaväärsed korrupsiooniohud, kui jäätmeloa väljastamisel (st sisemine töökorraldus jäätmekäitlejana registreerimisel ja jäätmeloa väljastamisel on sisuliselt identne). Erinevusena tuleb siiski välja tuua, et jäätmekäitlejana registreerimise menetlus on oma olemuselt suletum (st kõnealusesse menetlusse ei ole kaasatud nii suurem määral isikuid kui jäätmeloa menetlusse), kuid see on põhjendatud lähtuvalt sellest, et registreerimistunnistuse andmine toob keskkonnale ja ümbruskonnale kaasa väiksema mõju, kui jäätmeluba nõudvad tegevused. Seega võib öelda, et kuivõrd jäätmekäitleja registreeringu tegemisel on avalikkus kaasatud vähemal määral, on sama töökorralduse juures jäätmekäitlejana registreerimisel mõnevõrra suurem korrupsioonioht. Eelnev on aga põhjendatud, kuivõrd registreeringu andmisega kaasnevad ka väiksemad ohud keskkonnale.

281. Hinnates ohtlike jäätmete käitluslitsentsi väljastamise menetlust korrupsiooni ning pettuse valguses, tuleb asuda seisukohale, et korrupsioonioht antud menetluses on minimaalne. See järeldus põhineb mitmel asjaolul. Esmalt - menetlus viiakse läbi mitmetasandiliselt, st menetluse viib läbi jäätme peaspetsialist ning koostatud dokumendid viseerib kontrollib keskkonnaosakonna juhataja (st mitme silma reegel). Lisaks on oluline märkida, et menetluse läbiviimine on viidud kõrgemale tasemele (peaspetsialisti tasandile), mis ka juba omakorda korrupsiooniohtu vähendab. Teiseks - menetlusse on kaasatud väga mitmeid osapooli (teatud juhul ka õigusosakond, peaspetsialist, jäätme komisjon jne), mis vähendab omakorda korrupsiooni esinemise tõenäosust ning kolmandaks - tegemist on põhimõtteliselt avaliku menetlusega. Kõige nõrgemaks kohaks antud menetluses on see, et kohapeal tegelike asjaoludega tutvub jäätmete peaspetsialisti korraldusel üks konkreetses regioonis tegutsev konkreetne jäätmespetsialist. Olukorras, kus konkreetne ametnik tuvastab kohapeal tegelikud asjaolud valesti (kas tahtlikult või kogenematusel), esineb oht, et eelnevat viga hilisemas menetluses ei tuvastata. Seega võiks analüüsi koostajate hinnangul kaaluda selliste kohapealsete kontrollide teostamist näiteks sarnaselt KKI kahe ametniku osavõtul kas kõigil või vastavalt riskimaatriksile (olulisemad asjad) määratud juhtumitel. Juhul, kui selline kord peaks teatud juhtudel ka praktikas esinema, siis oleks eesmärgipärane see ka formaalsete reeglitena sätestada.

282. Võttes kokku jäätmevedaja leidmiseks korraldatavat hankemenetlust korruptsiooni esinemise valguses tuleb esmaselt järeldada, et suures plaanis on hankemenetlusega seonduvad riskid korraldatud jäätmevedaja leidmiseks korraldatud hankemenetluse korral sisuliselt samaväärsed kui muude hangete puhul. Kuivõrd üldised hankemenetlusega seonduvad korruptsioonihud on avatud käesoleva analüüsi peatükis **Tõrge! Ei leia viiteallikat.**, siis tuleb kõnealuses peatükis tehtud järeldusi vaadelda tervikuna ka käesoleva peatüki osas. Erisusena teiste keskkonnavaldkonnas korraldavatest hangetest tuleb märkida, et korraldatud jäätmevedaja leidmiseks korraldatav hange viiakse läbi kohaliku omavalitsuse üksuse poolt, millest lähtuvalt toimub ka kõnealuste riigihanke alusdokumentide koostamine vastavalt sellele, kuidas on iga kohalik omavalitsus oma eneseregulatsiooni korraldamise piires oma töö korraldanud (st mis ametnikud, millises järjekorras riigihanke alusdokumente koostavad ja neid viseerivad). Saab teha kaks järeldust: esmalt, korruptsioonirisk n-ö suunatud riigihanke alusdokumentide koostamiseks esineb, kuid teiselt, kuivõrd tegemist on küsimusega, mida lähtuvalt kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse põhimõttest tulenevalt ei ole võimalik kuidagi täiendavalt ette näha või ette kirjutada, ei ole seda riski võimalik ka täiendavalt maandada. Üheks võimaluseks, nagu ka eelnevalt sai selgitatud, on võimalus muuta KeA poolt antav kooskõlastus ning kooskõlastuses märgitud lisatingimused kohalikele omavalitsusele siduvaks. Õigusliku analüüsi koostamise tulemusi toetavad üheselt ka küsitluse tulemused - turuosaliste hulgas läbiviidud küsitlustulemustest nähtub, et 4,81%-10,57% küsitlusele vastanud isikutest on seisukohal, et korraldatud jäätmeveo hankemenetluse korraldamisel on korruptsioon levinud või väga levinud. Tegemist on jäätmevaldkonna kõige suurema n-ö protsendiga. Eelnev tähendab, et umbkaudu 5-10 inimest 100-st, kes on jäätmehooldusega kokku puutunud, on seisukohal, et antud menetluse puhul on korruptsioon levinud või väga levinud.

283. Kuivõrd jäätmekäitlusega seonduv järelevalvemenetlus toimub samade põhimõtete alusel ja sama loogika kohaselt kui metsandusalaste õigusnormide rikkumisel või rikkumise tuvastamiseks läbiviidav järelevalvemenetlus, ei ole vajadust korrata metsanduse peatüki all tehtud kokkuvõtlike järeldusi järelevalvemenetluse kohta.

3.3. Maavarad

3.3.1. Üldiselt ja reguleerimise esemest

284. Eestis on loodusvarad ja loodusressursid PS § 5 tähenduses rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Sama põhimõtet täpsustab keskkonnaseadustiku üldosa seaduse¹⁵² (edaspidi **KeÜS**) § 13 lg 1, mille kohaselt tuleb taastuvaid ja taastumatu loodusvarasid kasutada säästlikult, arvestades nende looduslikku täienemist ja varude jätkumist pikaks ajaks. Avalik võim võib taastuva ja taastumatu loodusvara jaoks kehtestada riiklikud kasutusmäärad, mis on Eestis kehtestatud nt põlevkivi kasutamiseks.¹⁵³

285. Maavarade kaevandamine toob enamasti kaasa keskkonnamõjusid nii pinna- kui põhjaveerežiimile, mullale, taimestikule ja loomastikule. Hoolimata sellest, et maapõueseadus (MaaPS) §-st 90 tuleneb kohustus korrastada kaevandatud maa-ala, kaasnevad kaevandamisega paratamatult mõjutused keskkonnale, mistõttu on maapõuega seonduvaid õiguslikke küsimusi, sh uuringute läbiviimist, maavarade kaevandamist ning maapõue kasutust ja kaitset reguleeritud eraldi MaaPS, mis on keskkonnaseadustiku eriosa seaduseks. Maapõue on MaaPS § 2 järgi maismaal, sise- ja piiriveekogudes, territoriaal- ja sisemeres ning majandusvööndis inimtegevuseks tehniliselt ja majanduslikult kättesaadav maakoore osa. Maapõue kasutamine on laiem mõiste kui vaid maavaradega seonduv ning hõlmab muuhulgas ka nii maavarade otsinguid kui maavarade kaevandamist. Maavara on MaaPS § 3 tähenduses looduslik kivim, setend, vedelik või gaas, mille omadused vastavad MaaPS §-s 22 nimetatud või selle alusel kehtestatud nõuetele või uuringu tellija esitatud nõuetele ja mille lasund või selle osa on maardlana keskkonnaregistrisse kantud. Eesti peamisteks maavaradeks on põlevkivi, turvas ning erinevad looduslikud ehitusmaterjalid.¹⁵⁴

286. Üldjuhul tuleb maavarade uurimiseks taotleda eelnevalt vajalikud load, kuivõrd maapõues tehtavad tööd võivad ka väikse mahu korral kahjustada maavarasid või keskkonnaväärtusi. Seetõttu on

¹⁵² Keskkonnaseaduse üldosa seadus. RT I, 03.07.2017, 17.

¹⁵³ H.Veinla, lk 333.

¹⁵⁴ Keskkonnaministeerium. Maapõue. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/maapou> (22.01.2018).

ka ainuüksi maapõue uurimisele kehtestatud nõuded ning see allub haldusorgani eelkontrollile.¹⁵⁵ Suuremate kaevanduste puhul on maavara kaevandamisloa väljaandmise eelduseks eelnev keskkonnamõju hindamine (KMH).¹⁵⁶ Täpsuse huvides on oluline märkida, et ka allmaakaevanduste puhul on KMH kohustuslik, vaatamata kaevanduse suurusele. Samuti on kehtestatud nõuded kaevandamisega rikutud maa korrastamiseks ja kaevandamisloa omaja vastutus sõltumata süüst.¹⁵⁷

287. Majanduslikust vaatepunktist on maapõuega seoses oluline küsimus maapõue ja selles peituvate maavarade kuuluvus või omand maavarale. Kinnisomand ulatub maapõuele allpool maapinda selle sügavuseni, milleni ulatub kinnisasja omaniku huvi. Siiski võib seadus täpsustada, millistele maavaradele kinnisomand ei kuulu ja need kuuluvad riigile. MaaPS § 11 lg 1 järgi kuuluvad riigile i) aluspõhja maavara ning ii) avalikus veekogus asuv maavara. Muud nimetatata ja väljaspool riigimaad asuvad maavarad kuuluvad seega eraomandisse. Aluspõhja maavarale võib kinnisomand ulatuda üksnes juhul, kui seda tingib kinnisasja kasutamise otstarve. Juhul, kui riigile kuuluva maavara looduslikust seisundist eemaldamiseks on nõutav luba, kuulub loa alusel kaevandamisel saadud kaevis loa omajale, kuid ilma loata kaevandamisel saadud kaevis kuulub riigile (MaaPS § 11 lg 5-6).

288. Eraldi valdkond maapõue kasutamise juures on riigile või kohalikule omavalitsusele maavarade kaevandamise eest makstavate tasude süsteem. Eestis on nn *unit-based royalty* tüüpi tasusüsteem, kus tasu võetakse reaalsel kaevandamisel väljatud mahuühikute järgi vastavalt mahuühiku kohta fikseeritud tasumäärale. Riigile kuuluva maavara kaevandamise, kasutamise, aga ka kasutuskõlbmatuks muutmise eest tuleb maksta kaevandamisõiguse tasu.¹⁵⁸

289. Rahvusvahelises õiguses on maavarade ning nende kaevandamisega seonduvat reguleeritud vähe, kuivõrd riikide jurisdiktsiooni alla kuuluvate varade kasutamist ja kaevandamist peetakse vastava riigi suveräänseks õiguseks. Teatud põhimõtted on rahvusvahelisel tasandil sätestatud ÜRO mereõiguse konventsioonis, mille kohaselt tuleb riigil, teostades oma suveräänset õigust maavarade kasutamiseks, järgida oma keskkonnapoliitikat ning kohustust kaitsta ja säilitada merekeskkonda (artikkel 193). Konventsiooni XI peatükk reguleerib ka süvamerepõhjas asuvate loodus- ja maavarade kasutamist.¹⁵⁹ Ka Euroopa Liidu tasandil on maavarade kaevandamist ühtlustatud vähe. Oluline õigusakt on kaevandustööstuse jäätmete direktiiv (2006/21/EÜ)¹⁶⁰, mille põhiline eesmärk on vältida või vähendada kaevandamisjäätmete põhjustatud kahjulikku mõju keskkonnale ja inimese tervisele.¹⁶¹

290. Olulisemateks maavaradega seotud lubadeks ja dokumentideks, mida käesolevas uuringus käsitletakse, on geoloogiliste uuringute luba, kaevandamisloa, kaevise võõrandamise luba ning maavarade kaevandamisõiguse tasu deklaratsiooni ja maavara kaevandamise mahu aruande esitamine. Lisaks antakse järgnevas ka ülevaate maavaradega seotud õigusnormide rikkumisel või rikkumise tuvastamiseks läbiviidavast haldus- ja süüteo menetlustest.

3.3.2. Geoloogiliste uuringute luba

291. Maapõues tehtavad tööd võivad isegi juba väikeses mahus kahjustada maavarasid või keskkonnaväärtusi, nt põhjavett, pinnast või mulda. Seetõttu on kehtestatud vastavad nõuded juba maapõue uurimisele. Üldjuhul tuleb maavarade uurimiseks taotleda vajalikud load, milleks Eesti näitel on üldgeoloogilise uurimistöö luba või geoloogilise uuringu luba, sõltuvalt uuringu iseloomust.

(a) Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu olemus, reguleerimise ese

292. Maavarade uuringud on vajalikud, et kavandada maapõues leiduvate ressursside kasutamist. Üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu tulemusel saab piiritleda maavara maardlad (millises maardla osas tasub kaevandada), pidada maavarade üle arvestust ning planeerida edasist maavarade kasutamist.¹⁶² Maardlad võetakse MaaPS § 5 järgi arvele keskkonnaregistris.

¹⁵⁵ H. Veinla, lk-d 334-335.

¹⁵⁶ H. Veinla, lk 335.

¹⁵⁷ H. Veinla, lk 336.

¹⁵⁸ H. Veinla, lk 334.

¹⁵⁹ H. Veinla, lk 332.

¹⁶⁰ Euroopa Parlamendi ja nõudkogu direktiiv 2006/21/EÜ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0021> (16.04.2018).

¹⁶¹ H. Veinla, lk 332.

¹⁶² H. Veinla, lk 335.

293. Üldgeoloogiline uurimistöö on maapõue geoloogilise ehituse või maavara leviku selgitamise eesmärgil tehtav teadusuuring või geoloogiline töö (MaaPS § 4 lg 1). Üldgeoloogilise uurimistöö käigus tehtavad tööd on vastavalt töö eesmärgile: (i) geoloogiline kaardistamine; (ii) maavara otsing (toimub avatud menetluses); (iii) geofüüsikaline uuring; (iv) geokeemiline uuring; (v) muud sihtotstarbelised geoloogilised tööd, välja arvatud ehitusgeoloogilised või -geodeetilised tööd (MaaPS § 19 lg 2). Üldgeoloogiline uurimistöö on lubatud üksnes üldgeoloogilise uurimistöö loa alusel, välja arvatud selline üldgeoloogiline uurimistöö, kus välitöid ei ole kavandatud või need piirduvad looduslike või tehispaljandite kirjeldamisega ning kivimi uurimiseks paljandist või puursüdamikust võetud kivimi tükide või maapinnalt kivististe kogumisega (MaaPS § 17 lg 1).

294. Kokkuvõtteks võib öelda, et üldgeoloogiline uurimistöö on esmane etapp maavaradest ja nende levikualadest ülevaate saamiseks ning selle tulemusel selgub huvi ja vajadus geoloogilise uuringu (kui teise etapi) läbiviimiseks, mis on omakorda vajalik ja eesmärgipärane selleks, et hinnata, kas tuvastatud maavara saaks ja oleks võimalik edaspidiselt kasutusele võtta.

295. Maavara geoloogiline uuring (edaspidi **geoloogiline uuring**) on maavara kaevandamise¹⁶³ ja kasutusele võtmise¹⁶⁴ eesmärgil tehtav geoloogiline töö (MaaPS § 4 lg 2). Geoloogilise uuringu käigus (i) selgitatakse looduslike lasundite, sealhulgas maavara lasumistingimused, koostis ja tehnoloogilised omadused ning määratakse uuritavate looduslike lasundite, sealhulgas maavara võimalikud kasutusala; (ii) hinnatakse uuringuruumi ja selle ümbruse hüdroloogilisi ja hüdrogeoloogilisi tingimusi, nende võimalikku muutumist kaevandamise käigus ning määratakse kaevandamise mõjupiirkonna ulatus; (iii) kavandatakse abinõud kaevandamisel maapõues tekkivate võimalike keskkonnoahtude vältimiseks ja keskkonnariskide vähendamiseks võimalikult suures ulatuses; (iv) tehakse ettepanek maavaravaru kategooria määramiseks; (v) uuritakse maavara otsingu kohta kehtestatud nõuetele vastava täpsusega kõiki uuringuruumis leiduvaid maavarasid ja looduslikke lasundeid, mille kasutuskõlblikuna säilitamine ei ole uuritava maavara või kivimi, setendi, vedeliku või gaasi lasundi hilisema kaevandamise käigus mäetehniliselt võimalik (MaaPS § 20 lg 2). Geoloogiline uuring on lubatud üksnes geoloogilise uuringu loa alusel (MaaPS § 17 lg 2). Praktikas seostatakse geoloogilist uuringut tihedalt kaevandamisega, kuivõrd uuringu läbiviimine on kulukas ning uuringuloo omajal on ilmselge huvi maavarade uurimiseks kaevandamise ja kasutusele võtmisele eesmärgil juhu, kui tal on hiljem võimalik omandada sama maapõue osa suhtes kaevandamisluba. Teisalt on Riigikohus mitmes lahendis toonitanud, et geoloogilise uuringu loa andmine ei tekita loa saajas õigustatud ootust kaevandamisloa saamiseks.¹⁶⁵

296. Sisuliselt saab üldgeoloogilist uurimistöö ja geoloogilist uuringut käsitleda seega kaevandamist ettevalmistavate töödena, mis tagavad piisava informatsiooni maavarade leviku, nende omaduste ja kaevandamisvõimaluste kohta. Üldgeoloogilist uurimistööd ja geoloogilist uuringut käsitletakse sageli koos, kuna nende iseloom ja mõju keskkonnale on väga sarnased.¹⁶⁶

297. Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu puhul on olulised mõisted *uuringuruum* ning *uuringuruumi teenindusala*. Uuringuruum MaaPS § 7 lg 1 kohaselt on üldgeoloogilise uurimistöö loaga või geoloogilise uuringu loaga geoloogilisteks töödeks määratud maapõue osa ning teenindusala on geoloogilisteks töödeks määratud territoorium uuringuruumi kohal.

298. Kuivõrd üldgeoloogilist uurimistööd ja geoloogilist uuringut teostatakse tihtipeale võõral kinnisasjal, on oluline kinnisasja omaniku ja tööde teostaja vaheliste suhete reguleerimine. MaaPS 6. ptk sisaldab eraldi regulatsiooni üldgeoloogilise uurimistöö ja uuringuloo omaja ning kinnisasja omaniku suhetest ning sätestab põhimõtte, et kui üldgeoloogilise uurimistöö eesmärk ei ole maavarade otsing, on kinnisasja omanik kohustatud seda oma kinnisasjal lubama, v.a. geoloogilisi töid õuemaal, hoonete all ning elamutele lähemal kui 50 meetrit. Kinnisasja omaniku nõusolekul on siiski lubatud ka eelnevalt nimetatud kohtades uuringutööde teostamine. Maavara otsinguks tehtavaid geoloogilisi töid võib MaaPS §-st 89 lg 3 tulenevalt teostada ning maavarasid kaevandada üksnes kokkuleppel kinnisasja

¹⁶³ Maavara kaevandamine on maavara looduslikust seisundist eemaldamise ettevalmistamiseks tehtav töö, maavara looduslikust seisundist eemaldamine ning mäeeraldise ja mäeeraldise teenindusmaa piires kaevise vedu ja esmane töötlemine (MaaPS § 6 lg 1).

¹⁶⁴ Maavara kasutamine on maavara tarbimine seda võõrandamata või kasutamine looduslikus seisundis (MaaPS § 6 lg 3).

¹⁶⁵ RKKKo 3-3-1-37-15, p-d 13-14.

¹⁶⁶ Maapõuseaduse eelnõu seletuskiri 409 SE I, lk 23. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/05afe55b-7971-39f6-8db6-ee9b0bdba189/Maap%C3%B5useadus> (16.08.2018).

omanikuga. Eelnev tähendab muuhulgas ka seda, et riigile kuuluval kinnisasjal on tulenevalt MaaPS § 90 lg-st 1 vajalik riigivara valitseja nõusolek. Seega kehtib põhimõte, et kui üldgeoloogiline uuring ei ole suunatud maavarade otsinguks siis läbiviidavate geoloogiliste tööde jaoks ei ole nõutav ka kinnisasja omaniku luba. Maavarade otsinguks ning maavarade kaevandamiseks kui kinnisasja tugevalt mõjutavaks tegevuseks on nõutav kinnisasja omaniku nõusolek.

299. Oluline on märkida, et üldgeoloogilise uurimistöö luba ja geoloogilise uuringu luba ei ole KeÜSi tähenduses keskkonnavalad ja neile ei kehti KeÜSis sätestatud loamenetluse nõuded.

(b) Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotluse menetlus

(i) Pädevus

300. Üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa annab KeA (MaaPS § 26) kuni viieks aastaks (MaaPS § 36 lg 4).

301. Vastavalt KeA keskkonnaosakonna põhimääruse¹⁶⁷ punktile 2.5.1 annab seaduses sätestatud juhtudel üldgeoloogilise uurimistöö loa ja geoloogilise uuringu loa maapõuebüroo ning üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotlusi menetleb maapõuespetsialist (ametijuhendi¹⁶⁸ p-d 3.1 ja 3.2). Nii, nagu ka mitmete teiste keskkonnavalaste lubade puhul, toimub ka üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotluse sisuline menetlus selliselt, et üldgeoloogilise uuringu loa menetluse viib sisuliselt läbi maapõue spetsialist ning nii üldgeoloogilise uurimistöö loa kui ka geoloogilise uuringu loa väljastab (lõplikult kontrollib ja allkirjastab) maapõue büroo juhataja (keskkonnaosakonna põhimäärus punkt 3.9.5).

(ii) Menetlus

302. Loa saamiseks esitatakse KeA taotlus (MaaPS § 27 lg 1), mis koosneb täidetud taotluse vormist, seletuskirjast ja graafilisest lisast (MaaPS § 28). Taotluse esitamise kord, vorm ja muud nõuded on sätestatud eraldi määrusega (edaspidi **ÜGK**).¹⁶⁹

303. Nagu ka teiste lubade väljastamise kohta on KeA ka geoloogilise uuringuloa menetluse kohta koostanud tööprotsessi skeemi. Kõnealuse skeemi kohaselt võtab taotlused esmalt vastu referent, kes suunab uuringu taotluse edasi menetlemiseks maapõuebüroo juhatajale. Maapõuebüroo juhataja, tutvudes taotluse sisuga, suunab konkreetse taotluse lahendamiseks edasi konkreetsele spetsialistile lähtudes eelkõige konkreetse spetsialisti tööpiirkonnast ning arvestades ka konkreetse spetsialisti töökoormust. Nagu ka muude protsesside puhul oleme märkinud, annab selline töökorraldus büroo juhatajale vabaduse suunata keerulisemad ja suuremad asjad suuremate kogemustega spetsialistidele ja väiksemad asjad väiksema kogemusega spetsialistide. Eelnev vähendab inimliku eksimise võimalust menetluses. Siiski on antud korra puuduseks asjaolu, et spetsialiste on ühes piirkonnas vähe, mis ei anna büroo juhile just väga ulatusliku otsustusruumi.

304. Järgmise etapina kontrollib maapõuespetsialist esitatud taotlust sisuliselt, st hindab, kas esitatud taotlus vastab seaduses ja määrustes ettenähtud nõuetele. MaaPS § 28 lg 2 sätestab nõuded üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotlemise vormile. Vormil märgitakse i) loa taotleja ja üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu teostaja ärinimi, registrikood ja aadress või nimi, isikukood ja aadress; ii) andmed uuringuruumi ja uuringuruumi teenindusala kohta, maavara otsingu korral maavara oletatava koguse kohta; iii) kui uuringuruum asub maardlal, andmed maardla ja maavara kohta; iv) andmed üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu iseloomu ja mahu kohta. Nõuetest järeldub, et loa taotleja ja uurimistöö või uuringu tegelik teostaja võivad olla erinevad isikud. Töid teostavadki tihti eraldi ettevõtted, kes on spetsialiseerunud erinevatel tegevusaladel üldgeoloogilisi uurimistöid ja geoloogilisi uuringuid läbi viima. Seadus lähtub ideest, et tegevus peab olema projektipõhine ning projekti alusel kontrollitav. Kuivõrd iga uuritava maavara osas tuleb arvestada seda, mida ja kui täpselt on vaja uurida, ei ole õigustatud täpsete eeskirjade koostamine, vaid lähtuda tuleks

¹⁶⁷ Keskkonnaameti peadirektori 15.08.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/306 kinnitatud Keskkonnaameti keskkonnaosakonna põhimäärus.

¹⁶⁸ Keskkonnaameti peadirektori 07.12.2017 käskkirjaga nr 1-1/17/391 kinnitatud Keskkonnaameti keskkonnaosakonna maapõuebüroo maapõuespetsialisti ametijuhend.

¹⁶⁹ Keskkonnaministri 23.01.2017 määrus nr 4 "Üldgeoloogilise uurimistöö loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa taotluse esitamise kord ning taotluse vorm ja täpsustatud nõuded taotluse kohta ning üldgeoloogilise uurimistöö loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa vorm", RT I, 25.01.2017, 10.

vastava projekti lähteülesandest, mille alusel arvutatakse, mitu proovi, puurauku jne on konkreetsel juhul vaja.¹⁷⁰ ÜGK § 1 lg 2 kohaselt esitatakse üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotlus loa andjale ehk KeA paberil ning elektrooniliselt pdf-vormingus.

305. ÜGK § 2 lg 2 järgi märgitakse vormile pindalad 0,01 ha täpsusega ja lg 3 järgi uuritava maavara hinnanguline kogus 1000 tonni või 1000 kuupmeetri täpsusega. Kuivõrd on ilmne, et isikud ei pruugi olla võimelised suuri maavara koguseid täpselt hindama, kuid mingisuguse suurusjärgu esitamine on vajalik, on igati mõistlik, et uuritava maavara hinnangulise koguse eksimusruum on sedavõrd lai. Arvestades asjaolu, et täpsem geoloogiline teave esitatakse pärast üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu lõppu, puudub esialgsetel hinnangulistel mahtudel kaaledaspidises maavarade arvestuses.

306. Üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotlus koosneb lisaks taotluse vormile ka seletuskirjast, mille nõuded on sätestatud MaaPS § 28 lg-s 3. Taotluse seletuskirjas tuleb kajastada üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu i) lähteülesanne, ii) iseloom ja maht, iii) kirjeldus, iv) lühike ülevaade uuringuruumi varasema uurituse kohta, v) maavara otsinguks tehtava üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu korral andmed uuritava maavara kohta, vi) andmed kasutatavate uurimismeetodite kohta, vii) andmed üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringuga kaasnedavate võivate keskkonnahäiringute ja nende vähendamise meetmete kohta, viii) põlevkivi, fosforiidi ja metallitoorme üldgeoloogilise uurimistööga või geoloogilise uuringuga kaasneva sotsiaal-majandusliku mõju analüüs, ix) töö ajakava, x) loa kättetoimetamise viis ja kontaktandmed, xi) andmed tekkivate kaevandamisjäätmekohade kohta (vt järgmine punkt). Täiendavad nõuded seletuskirjale sätestab ÜGK § 3 lg 1, mille kohaselt tuleb esitada i) uuringuruumi ja selle teenindusala asukoha valiku põhjendus, ii) maavara otsinguks tehtava üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu korral uuritava maavara eeldatavad kvaliteedinäitajad ja lasumistingimuste ülevaade, iii) uuringuruumi ja selle teenindusala ning lähiümbruse kirjeldus, andmed katastriüksuste, maakasutuse, hoonestuse, kommunikatsioonide ja piirangualade kohta, iv) uuringuruumi ja selle teenindusala ning lähiümbruse keskkonnatingimuste kirjeldus, v) üldgeoloogilise uurimistööga ja geoloogilise uuringuga kaasnedavate võivate keskkonnahäiringute, sealhulgas vee, pinnase või õhu saastamise, müra, vibratsiooni ja selle ulatuse kirjeldus, vi) üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu eeldatava mõju kirjeldus Natura 2000 võrgustiku alale või muule kaitstavale loodusobjektile, vii) üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringuga rikutud maa korrastamise kirjeldus, viii) tööde kavandatav ajakava kuu täpsusega loa saamisest arvates, ix) teave selle kohta, kas taotleja soovib luba paberil või elektrooniliselt. ÜGK § 3 lg 4 järgi märgitakse seletuskirja lõppu selle koostanud ettevõtja ja töö tegija nimi ning koostamise kuupäev. Seletuskirja (ja graafilise lisa) koostab praktikas tihti üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu loa taotleja asemel selle tegelik teostaja.

307. Nagu eelnevalt väljatoodud, tuleb vajadusel taotlusele lisada ka kaevandamisjäätmekava, mille puhul on tegu tegevuskavaga, mis peaks soodustama üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu läbiviimise tagajärjel tekkivate kaevandamisjäätmekohade ringlussevõttu, korduskasutamist või taaskasutamist, kui see on keskkonnasäästlik ja arvestab kehtivaid nõudeid. Kui kaevandamisjäätmekohade tekitab ning nende ladustamiskohaks ei ole jäätmehoidla JäätS § 35² tähenduses, tuleb loa taotlejal koostada kaevandamisjäätmekava lähtudes jäätmekava koostamisest, esitamisest ja kinnitamisest JäätS § 42¹ sätestatud nõuetest.

308. Eelnevalt käsitletud seletuskirja nõuetest nähtuvalt nõuab loa taotluse esitamine eelnevat üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu põhjalikku analüüsi. Läbi tuleb mõelda nii üldgeoloogilise uurimistöö kui geoloogilise uuringu teostamise eesmärki, viisi, võtteid, asukoha valikut, maa korrastamine kui mõju keskkonnale. Kuivõrd seletuskiri on suures osas kirjeldav ja põhjendav ning selle koostab isik, kes on loa saamisest huvitatud (kas loa taotleja või uurimistöö või uuringu teostaja), tekib seletuskirja koostajal potentsiaalne huvi käsitleda keskkonnahäiringuid, nende ulatust, üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu mõju ning uuringuruumi keskkonnatingimusi endale soodsamas suunas ning sel viisil jätta loa andjale keskkonda vähem koormavam arusaam üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu mõjust, mistõttu eksisteerib siinkohal teoreetiline asjaolude moonutamise risk.

¹⁷⁰ Maapõuseaduse eelnõu seletuskiri, lk 23. 409 SE I.

309. Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotluse osaks on lisaks eelnevalt nimetatule ka graafiline lisa. Graafilisele lisale märgitakse MaaPS § 28 lg 4 järgi i) uuringuruumi ja uuringuruumi teenindusala piir, ii) olemasoleva maardla ja varem uuritud maavara plokkide kontuurid ning iii) kehtivate uuringualade ja mäeeraldiste ning katastriüksuste piirid. Kui graafiline lisa koostatakse sarnaselt seletuskirjale uuringu tegeliku teostaja poolt, tuleb graafiline lisa allkirjastada selle tegeliku koostaja poolt (ÜGK § 1 lg 5).

310. Loa saamiseks esitatava taotlusega on üldjuhul seotud kaks erinevat isikut – i) loa taotleja, kellest loa andmise korral saab loa omanik ning ii) loa alusel üldgeoloogilist uurimistööd või geoloogilist uuringut lõppastmes teostav isik, kes muuhulgas praktikas tihti valmistab ette ka taotluse. Loa taotleja ja üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu teostaja vahel on eraõiguslik lepinguline suhe, mistõttu kaasnevad taotluse koostamisel juba eelnevalt p-s 14 käsitletud riskid, mis seonduvad sooviga, konkureerides teiste ettevõtetega ning lähtudes tavapärasest turuloogikast, koostada taotlus ja teostada hiljem loa alusel töid lähtudes loa omaniku kui tööde tellija huvidest. Selle tagajärjel võivad loa menetleja otsustuse aluseks oleva teabe hulgas sisalduda ebatõesed või moonutatud andmed. Ka ametnikega läbiviidud intervjuudes viidati, et kõige suurem korruptsioonioht valitseb lubade menetlemise puhul, kuivõrd ametnik pahatihti taotluses esitatud teavet kohapeal kontrollimas ei käi ning ebatõeste andmete esitamise tuvastamine sõltub väga palju sellest, kui põhjalikult luba menetlev ametnik esitatud andmeid kontrollib. Kui luba, mis ei vasta tegelikele oludele, on kord juba välja antud, siis ei ole järelevalvemetnikel sisuliselt enam midagi teha, kuivõrd kontrollida on võimalik üksnes seda, mis on loal kirjas. Kehtib põhimõte, et järelevalvemenetlus on täpselt nii tugev, kui on luba.¹⁷¹

311. Juhul, kui maapõuespetsialist tuvastab, et esitatud taotlus vastab seaduses ettenähtud nõuetele ning esitatud taotluses ei esine puuduseid, algatab maapõuespetsialist menetluse. MaaPS § 29 kohaselt toimub maavara otsinguks üldgeoloogilise uurimistöö loa ning uuringuloa andmine avatud menetluses, kui MaaPS-s ei ole sätestatud teisiti. Avatud menetlus on erimenetlus õigusakti andmisel (HMS § 46 jj), mille puhul peab haldusorgan, st käesoleval juhul KeA, seadusest tulenevalt andma avalikkusele võimaluse eelnõu kohta arvamust avaldada ning haldusorganil on kohustus avalikkuse arvamus ära kuulata. Üldjuhul otsustatakse õigusakti andmine avatud menetluses juhtudel, kui tegu on suuremat kandepinda ja ühiskonnas põhimõttelist tähendust omava õigusaktiga¹⁷², milleks nähtuvalt seadusandja otsustusest peetakse ka üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu luba maavarade otsinguks.

312. Avatud menetlusele kohalduvad üldised reeglid on sätestatud HMS §-s 46 jj. HMS § 47 lg 2 kohaselt teatab haldusorgan menetluse algatamisest (i) haldusakti adressaati, (ii) isikut, kelle õiguseid võib haldusakt piirata ja (iii) haldusorganile, kes peab õigusakti andmise kooskõlastama või selle eelnõu kohta arvamust avaldama, samuti haldusorganile, kelle haldusakti eeldab avatud menetluse korras õigusakti andmine. Lisaks tuleb haldusorganil esitada menetluse algatamise kohta teade vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes. Kohalikku elu puudutavas küsimuses võib avatud menetluse algatamise teate avaldada kohalikus maakondlikus ajalehes. Kõnealusel teates märgitakse lühidalt taotluse sisu, avalikus menetluses antava õigusakti eelnõu ja eelnõu väljapaneku aeg ja koht ning vastuväidete esitamise tähtaeg.

313. Seega, peale menetluse algatamise otsustamist, peab haldusorgan, et avalikkus saaks menetlusest osa võtta, menetluse alustamisest avalikkust teavitama. Menetleja avaldab üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa andja üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotluse esitamise kohta viivitamata teate, milles on märgitud MaaPS § 30 lg 1 sätestatud andmed, mh i) taotleja nimi; ii) kavandatava tegevuse asukoht; iii) lühikirjeldus kavandatavast tegevusest; iv) taotletava loa kehtivusaeg, v) viide veebilehele, kus loa taotlus on kättesaadav; vi) igaühe õigus osaleda avatud menetluses, vii) avatud menetluses antava haldusakti eelnõu ning taotluse väljapaneku aeg ja koht, kui loa andmise otsustamiseks ei hinnata keskkonnamõju ning haldusakti eelnõu on teate avaldamise ajaks valminud või selle valmimise aeg on teada; viii) ettepanekute ja vastuväidete ning küsimuste esitamise tähtaeg ja adressaat, kui teates on avaldatud teave avaliku väljapaneku aja ja koha kohta ning ix)

¹⁷¹ Intervjuu KKI ametnikega.

¹⁷² Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 49. 456 SE I. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnou/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (12.04.2018).

asjakohane teave, kui teate avaldamise ajal on teada, et üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotlust ja taotluse kohta antava haldusakti eelnõu ei panda välja avalikkusele tutvumiseks. Nimetatud teade avaldatakse Ametlikes Teadaannetes ning vajadusel ka lisaks kohalikus või üleriigilise levikuga ajalehes, lisades viite Ametlikes Teadaannetes avaldatud teatele, samuti avaldab KeA taotluse oma veebilehel ning valla- või linnavalitsus oma veebilehel.

314. Nagu eelnevalt selgitatud, tuleb loa taotluse projekt panna avalikule väljapanekule, mis võimaldab kõikidel osapooltel oma seisukohad ja vastuväited esitada. Loa taotluse ja antava haldusakti eelnõu suhtes kehtib väljapaneku kohustus, mis tuleneb HMS §-st 48. Kuigi ei ole täpsemalt reguleeritud, kus väljapanek peaks toimuma, on oluline, et valitud koht oleks kõigile tutvuda soovijatele ligipääsetav, st oleks tagatud reaalne võimalus taotluse ning kavandatava otsuse eelnõuga tutvuda ja esitada sellele oma seisukohti. Praktikas viiakse avalikke väljapanekuid läbi kohalike omavalitsuste valitsustest.

315. Lisaks üldisele eesmärgile avalikkust teavitada, võimaldab teade loamenetluse alustamisest ka teistel üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu loa huvilistel esitada 30 päeva jooksul taotlus samale riigile kuuluvale maapõue osale uurimistöö või uuringuloa saamiseks maavara otsingu eesmärgil (MaaPS § 11 lg 1 ja 2). On oluline toonitada, et antud regulatsioon kohaldub üksnes juhul, kui uuringut soovitakse teostada riigile kuuluval maapõue osal (st kasutada avalikku hüve). Selliselt on tagatud kõigile huvilistele võrdne võimalus maavarade uurimiseks. Kuivõrd tegu on loaga, mis enamasti välistab teise isiku tegevuse samal maapõue osal, on oluline, et loa taotluse esitamise võimalus oleks tagatud kõigile huvilistele. Võttes arvesse, et tegemist on avaliku hüvega, on antud sätte eesmärgiks muuhulgas ka tagada, et avaliku ressursi kasutus toimuks võimalikult soodsatel tingimustel. Kui vastavaid taotlusi ei saa üheaegselt rahuldada, selgitatakse isik, kelle taotlust loa andja edasi menetleb, üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa saamise õigus enampakkumise teel ning loa taotluste menetlemine peatatakse kuni enampakkumise võitja väljakuulutamiseni või enampakkumise nurjunuks tunnistamiseni. Kui teist pakkumist ei ole esitatud, menetleb KeA edasi ainsat esitatud taotlust.

316. Tähelepanu väärrib, et riigile kuuluva maapõue osa geoloogilise uuringu jaoks on eesõigus sama maapõueosa üldgeoloogilise uurimistöö loa omajal selle kehtivusaajal ning kuni aasta pärast nimetatud loa kehtivuse lõppemist. Sellisel juhul menetleb KeA isiku taotlust eelisjärjekorras teiste isikute taotluste ees ning enampakkumist ei korraldata ja sama või osaliselt kattuva maapõue kohta esitatud teiste taotlused jäetakse MaaPS § 33 lg 6 järgi läbi vaatamata. Üldgeoloogilise uurimistöö luba antakse kuni viieks aastaks. Kui luba on antud lühemaks ajaks siis teoreetiliselt on eesõiguse omajal võimalik taotleda üldgeoloogilise uurimistöö loa pikendamist ning sel viisil säilitada enda eesõigus teiste taotlejate suhtes ja aastate pikku tõrjuda teiste isikute tegutsemist sellel maapõue osal. Siinkohal peab rõhutama, et maksimaalselt saab selline olukord kesta kuni 6 aastat. Vastava loa pikendamine võib toimuda ka maapõuespetsialisti korruptiivse tegevuse tagajärjel, kuid see ei saa väljuda seadusega ettenähtud ajalistest raamidest. Sama on intervjuude käigus selgitanud ka vastav ametnik – loa pikendamine on tema otsustus, mille tegemise eest oleks tal teoreetiliselt võimalik küsida/võtta vastu ebaseaduslikku soodustust. Loa lõppemisel tuleb taotleda uus luba (kooskõlas kehtivate seadusete) ning see on kindlasti korruptsiooniriski vähendav meede. Eelpool toodud põhjustel tuleb asuda seisukohale, et hüpoteetiline korruptsiooni risk on antud olukorras küll olemas, kuid seda korruptsiooniohtu tuleb hinnata väga madalaks.

317. Juhul, kui puudub eelmises punktis käsitletud eesõigus loa menetlemiseks, korraldab KeA MaaPS § 34 kohaselt enampakkumise, et välja selgitada taotleja, kelle taotlust ta edasi menetleb. Teade enampakkumise korraldamisest avaldatakse Ametlikes Teadaannetes, kusjuures teates märgitakse enampakkumise objekti andmed, alghind, enampakkumise aeg ja koht, tagatisraha suurus, enampakkumise korraldaja kontaktandmed ja muud enampakkumise korraldamiseks olulised andmed. Enampakkumise täpsustatud nõuded ja kord on sätestatud eraldi määruses.¹⁷³

318. Tähtsust omab asjaolu, kellel on õigus enampakkumisel osaleda ning kuidas see tuvastatakse, kuivõrd osalemine on seaduse kohaselt piiratud üksnes nende isikutega, kes on esitanud korrektse ning tähtaegse (teise taotluse puhul vähemalt 30 päeva jooksul alates esimese taotluse avaldamisest

¹⁷³ Keskkonnaministri 19.07.2017 määrus nr 23 „Üldgeoloogilise uurimistöö loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa saamise õiguse enampakkumise ning põlevkivi kaevandamise aastamäära osa ja tagantjärele kaevandatava põlevkivi koguse kaevandamise õiguse enampakkumisel müümise täpsustatud nõuded ning kord ja enampakkumise alghind“. RT I, 21.07.2017, 4.

Ametlikes Teadaannetes) taotluse. MaaPS § 34 lg 5 sätestab, et lisaks nõuetekohasele taotlusele tuleb kontrollida ka loa andmisest keeldumise aluseid, mida on võimalik enampakkumise korraldamise ajal hinnata. Loa andmisest keeldumise alused, mis on sätestatud MaaPS §-s 35, jagunevad absoluutseteks ning suhtelisteks (vt täpsemalt p 173). Kuigi tegemist on esmase hinnanguga loa andmisest keeldumise aluste esinemisele ning hilisemas menetluses tuleb aluste esinemist uuesti kontrollida, on sellise esmase kontrolli eesmärk vältida olukorda, kus ühe isiku taotlus võetakse enampakkumise võitmise tulemusel menetlusse olukorras, kus loa saamine ei ole tõenäoline ning teisele taotlejale tema taotlus tagastatakse ning ta kannab ettevalmistamise tõttu tehtud kulutuste võrra kahju. KeA ametnik, kes taotluste nõuetekohasust hindab, võib potentsiaalselt, saades selle eest taotluse esitajalt ebaseaduslikku soodustust, jätta keeldumise aluste esinemine tähelepanuta ning võimaldada sellisel taotlusel osaleda enampakkumisel. Siiski tuleb asuda seisukohale, et eelnev ei kujuta endast olulist korruptsiooniriski, kuivõrd n-ö taotluse mittevastavus esitatud nõuetele tuleb ilmseks taotluse hilisemal menetlemisel – taotluse avalikul väljapanekul, selle toimumise korral avalikul istungil jne. Võttes arvesse, kui suur on avalik tähelepanu taotluse loa väljastamiseks, siis on eluliselt ebatõenäoline ja ebausutav, et selline möödalaskmine jääb tähelepanuta. Küll aga on selline olukord olenemata korruptsioonist koormav nii taotluste esitajatele (kellel oleks olnud võimalus õiguspärase hindamise korral osaleda loamenetluses ning kes on kandnud taotluse ettevalmistamise tõttu kulutusi) kui haldusele, kes loa menetluses siiski tuvastab loa andmisest keeldumise aluse, mistõttu jääb loamenetlus tulemuseta ning kogu protsess võib alati uuesti.

319. Enampakkumine konkreetsele alale loa andmiseks korraldatakse vastavalt KeA otsusele suulises või kirjalikus vormis ning võitjaks kuulutatakse loa saamise õiguse eest kõrgeima hinna pakkunud isik. Kirjalikud pakkumised võtab vastu büroo juhataja ning ümbrikutest tehakse pilt, mis omakorda registreeritakse süsteemis ning ümbrikud hoiustatakse seejärel seifis. Kirjaliku enampakkumise puhul võivad pakkumuste avamise juures viibida ka pakkujad ise, mistõttu on tagatud isikute endi võimalus veenduda enampakkumise läbiviimise korrakohasuses.

320. Pärast võitja väljakuulutamist jätkab loa andja enampakkumise võitnud taotleja taotluse menetlemist ning teised taotlused tagastatakse taotlejale 14 päeva jooksul pärast võitja väljakuulutamist. Enampakkumine loetakse nurjunuks, kui ühtegi pakkumust või ühtegi nõuetekohast pakkumist ei tehtud ning sellisel juhul korraldatakse vajadusel uus enampakkumine (MaaPS § 34 lg 10). Kuivõrd isikutel on nii kirjaliku kui suulise enampakkumise puhul võimalik ise protsessis osaleda, on neil võimalus ise veenduda pettuste ning korruptsiooniohu välistatuses.

321. Nagu eelnevalt viidatud, jätkab loamenetluses enampakkumise võitnud taotleja. Kuivõrd loa taotlus esitatakse arvamuse saamiseks erinevatele MaaPS-s täpsustatud isikutele viivitamata pärast taotluse saamist, on menetlus käimas tavapäraselt juba enne mitme taotleja puhul läbiviidavat enampakkumist, kuid nagu varasemalt märgitud, peatub loamenetlus enampakkumise läbiviimise ajaks.

322. Nii üldgeoloogilist luba kui ka uuringuluba menetletakse avalikus menetluses, mis tähendab seda, et menetlusse tuleb kaasata sisuliselt kõik puudutatud isikud. Maapõuebüroo maapõuespetsialist saadab üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotluse:

1. arvamuse saamiseks viivitamata keskkonnaregistri maardlate nimistu volitatud töötajale, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kümne päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 2);
2. uuringuruumi ja selle teenindusala asukoha riigivara valitsejale, kes annab nõusoleku riigile kuuluva kinnisasja kasutamiseks või keeldub selle andmisest 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 3);
3. MaaPS § 21 lõikes 2 nimetatata¹⁷⁴ kivimi, setendi, vedeliku või gaasi üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotluse arvamuse saamiseks viivitamata valdkonna eest vastutavale ministrile, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 4);
4. kui uuringuruum või selle teenindusala asub riigikaitse ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis, saadab loa andja üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa taotluse

¹⁷⁴ Nimetatud on järvelubi, järvemuda, meremuda, kruus, liiv, lubjakivi, dolokivi, savi ja turvas.

arvamuse saamiseks Kaitseministeeriumile, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 5);

5. kui uuringuruum või selle teenindusala asub kinnismälestisel, muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis, saadab loa andja üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa taotluse arvamuse saamiseks Muinsuskaitseametile, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 6).

323. Maapõuebüroo maapõuespetsialist, kes on vastavalt oma ametijuhendi p-le 3.1 ja 3.2 valmistanud pärast arvamuste arvesse võtmist ette loa eelnõu, saadab üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa taotluse ning taotluse kohta koostatud haldusakti eelnõu arvamuse saamiseks taotletava uuringuruumi asukoha kohaliku omavalitsuse üksusele, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 7); kui KOV kahe kuu jooksul oma arvamust ei anna, lahendab KeA loataotluse ilma KOVi arvamuseeta. KOV-I tuleb anda kaks erinevat arvamust – i) arvamus keskkonnamõju eelhindangule ning ii) arvamus loa andmise otsusele.

324. Riigikohus on geoloogilise uuringu loa puhul leidnud, et kohaliku omavalitsuse seisukoht on siduv selles tähenduses, et loa andja ega Vabariigi Valitsus ei saa ümber hinnata kohaliku omavalitsuse seisukohti, sh hinnata nende õiguspärasust (RKHKo nr 3-3-1-38-10, p 17). Samuti on Riigikohus rõhutanud, et vormiliselt teeb loa andmisest keeldumise otsuse küll loa andja, kuid tal puudub kohaliku omavalitsusüksuse keeldumise korral igasugune diskretsioon (RKPJKo nr 3-4-1-9-09, p 24). See tuleneb ka MaaPS § 35 lg 1 p-st 10, mis sätestab kohaliku omavalitsuse mittenõusoleku loa andmiseks keeldumise absoluutse alusena.

325. Riigikohus on väljendanud ka seisukohta, et juhul, kui KOV on uuringuloaga reservatsioonideta nõustunud, on tal õigus hilisemast kaevandamisloa kooskõlastamisest keelduda, st uuringuloa saajal ei teki õigustatud ootust, et talle antakse pärast uuringuluba ka kaevandamisloa. Kui vastavalt asjaoludele on ebatõenäoline, et uuringute eesmärgiks seatud kaevandamise tulevikus võimatuks osutub, on see üks kaalutlus, mida uuringuloa kooskõlastamisel arvestada. Sellisel juhul saab KOV oma vastavat seisukohta kooskõlastamisel väljendada ning uuringuloa taotlejal on võimalik ise otsustada, kas ta peab uuringute tegemist sellises olukorras otstarbekaks või loobub uuringuloa taotlemisest (RKHKo 3-3-1-37-15, p-d 13-14).

326. KOV-i poolt antud arvamust kui otsust on võimalik vaidlustada halduskohtus. Uuringuloa kooskõlastamisel on kohalikul omavalitsusel lai kaalumiseruum, mille teostamise õiguspärasust on võimalik kohtulikult kontrollida. Kohus võib sekkuda kaalutusõiguse teostamisse muuhulgas juhul, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest, asjakohatutest või sobimatutest kaalutlustest, mistõttu tekkivad kahtlused otsuse ratsionaalsuses. Kui vaidlustatud otsuses on sedavõrd suur hulk asjakohatuid või põhjendamatu argumente, ei ole kohtul võimalik veenduda, et vastustaja on kaalutusõigust teostanud õiguspäraselt, mistõttu tuleb vaidlustatud otsus tunnistada sellisel juhul õigusvastaseks (3-3-1-37-15 p 20).

327. Juhul, kui KOV ei ole maavara otsinguks üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa andmisega nõus, ei ole loa andmine siiski lõplikult välistatud, kuivõrd MaaPS § 35 lg 3 järgi võib KeA loa taotleja ettepanekul loa andmiseks nõusolekut taotleda Vabariigi Valitsuselt, kes annab nõusoleku loa andmiseks, kui selleks on ülekaalukas riigi huvi:

- maavarade komisjonile, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse ja taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 8);
- MaaPS § 21 lõikes 2 nimetatata¹⁷⁵ kivimi, setendi, vedeliku või gaasi üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastamiseks valdkonna eest vastutavale ministrile, kes kooskõlastab haldusakti eelnõu või keeldub selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 9);
- kui uuringuruum või selle teenindusala asub riigikaitselise ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis, saadab loa andja üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa taotluse

¹⁷⁵ Nimetatud on järvelubi, järvemuda, meremuda, kruus, liiv, lubjakivi, dolokivi, savi ja turvas.

kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, kes kooskõlastab haldusakti eelnõu või keeldub selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 10);

- kui uuringuruum või selle teenindusala asub kinnismälestisel, muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis, saadab loa andja üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa taotluse kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastamiseks Muinsuskaitseametile, kes kooskõlastab haldusakti eelnõu või keeldub selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 11);
- loa andja saadab põlevkivi, fosforiidi või metallitoorme otsinguks vajaliku üldgeoloogilise uurimistöo loa taotluse või põlevkivi, fosforiidi või metallitoorme uuringuks vajaliku uuringuloa taotluse ning taotluse kohta antava haldusakti eelnõu kooskõlastamiseks ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning vajaduse korral teistele asjaomastele riigiasutustele, kes kooskõlastavad haldusakti eelnõu või keelduvad selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse ja taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 27 lg 12).

328. Andes eelneva pinnalt hinnangu korruptsiooni ja pettuse esinemise võimalikkusele, siis tuleb märkida, et võttes arvesse asjaolu, et kõnealused load väljastatakse avatud menetluses, kuhu on kaasatud väga suur hulk isikuid (alates ümbruskonna elanikest ja konkurentidest, lõpetades maavarakomisjoni ja kohaliku omavalitsusega) on korruptsioonioht antud menetluste korral pigem väike. Tuleb märkida, et nii mahuka menetluse korral on ebausutav (siiski mitte võimatu), et ebaõiged andmed ei tule avalikuks.

329. Siiski tuleb märkida, et analüüsi koostajate hinnangul on antud menetluse teoreetiliselt kõige korruptsioonialt koht kohaliku omavalitsuse kohustuslik kooskõlastus kõnealuse loa väljastamiseks. Täpsemalt, nii, nagu eelnevalt on selgitatud, on nii üldgeoloogilise uurimistöo loa kui ka uuringuloa saamiseks kohaliku omavalitsuse nõusolek sisuliselt teatud eranditega möödapääsmatu (st kui ei esine ülekaalukat riigi- või avalikku huvi). Seega olukorras, kus kohalik omavalitsus konkreetse juriidilise isiku taotlusele ning eelnõu projektile kooskõlastust ei anna, ei ole KeA võimalik kõnealust luba väljastada (KeA puudub diskretsioon). Erinevalt aga üldgeoloogilise uurimistöo loa ning uuringuloa menetlusest ei ole kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastuse andmine nii põhjalikult reguleeritud ning tegemist ei ole ka nii avaliku protsessiga kui kogu muu menetluse korral. Tuleb ka märkida, et kohaliku omavalitsuse esindajatel võib tekkida inimlik soov eelistada kohaliku poliitika huvidest lähtuvalt teatuid ettevõtjaid ja/või valijaid.

330. Avatud menetluse rakendamise puhul arutatakse asja avalikul istungil (HMS § 50), välja arvatud juhul, kui avalikul istungil arutamiseks võib õigusakti andmise otsustada seadusest tulenevalt (HMS § 50 lg 2). MaaPS § 31 lg 1 annab võimaluse otsustada üldgeoloogilise uurimistöo loa või uuringuloa andmise avalikul istungil arutamiseks, välja arvatud juhul, kui üldgeoloogilise uurimistöo loaga või uuringuloaga lubatud tegevusega võib kaasneda oluline regionaalne või üleriigiline keskkonnahäiring.¹⁷⁶ Keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse muuhulgas juhul, kui on põhjustatud oluline keskkonnamõju (KeÜS § 3 lg 2 p 4). Seega võib eeldusliku olulise keskkonnamõju olemasolu korral (vt p 180-181) eeldada ka tekkivat keskkonnahäiringut, mistõttu tuleks avalik arutamine korraldada alati juhul, kui i) eksisteerib eelduslik oluline keskkonnamõju, mis on regionaalne või üleriigiline, st kaasneb regionaalne või üleriigiline keskkonnahäiring ja ii) olulise keskkonnamõju tõttu on läbi viidud KMH. Keskkonnahäiringu mõiste sisustamine nõuab hinnangu andmist, kuivõrd definitsioonis kasutatav mõiste „ebasoodne mõju“ sisustamine sõltub lävendist, mis hetkest loetakse mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile KeÜS § 3 tähenduses ebasoodsaks. Samuti tekib hindamiskoht otsustusel, kas keskkonnahäiring eksisteerib MaaPS § 31 lg 1 mõttes regionaalsel või üleriigilisel tasandil. Seega sõltub asja avalikul istungil arutamine lõppastmes hinnangu andmisest potentsiaalsele keskkonnahäiringule ning selle mastaabile.

331. Kui avalikku istungit ei toimu MaaPS § 31 lg 1 järgi, on taotluse ja õigusakti eelnõu avaliku väljapaneku järgselt siiski võimalik HMS § 49 sätestatud isikutel, s.o. huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi

¹⁷⁶ Keskkonnahäiring on KeÜS § 3 lg 1 järgi inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Samuti selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvilist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada, õigus määratud tähtaja jooksul, mis ei tohi olla lühem kui kaks nädala, esitada KeA ettepanekuid ja vastuväiteid. Taotluse esitajale tuleb anda võimalus enne asja otsustamist tutvuda esitatud ettepanekute ja vastuväidetega ning avaldada nende kohta arvamust (HMS § 49 lg 3). MaaPS § 31 lg 2 kohaselt võib KeA juhul, kui loa taotlust või antava haldusakti eelnõud oluliselt muudetakse, korrata avalikku väljapanekut, arvestades ka seda, kuidas muudatused eeldatavalt mõjutavad puudutatud isikute ja üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloo taotleja huve. Oluline on silmas pidada, et tegu on üksnes õigusega, mistõttu võib praktikas tekkida olukord, kus loa taotlust või antava haldusakti eelnõud on oluliselt muudetud (muudatuste tegemine on praktikas tavapärane¹⁷⁷), kuid puudutatud isikutele ei ole tagatud HMS § 31 lg 1 kohast õigust esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, kuivõrd neil pole tehtud muudatuste kohta teavet.

(iii) Keskkonnamõtjude hindamine

332. Üldgeoloogilise uurimistöö loa ja geoloogilise uurimistöö loa taotlus on taotlused tegevusloaks (KeHJS § 7 p 3), millega võib kaasneda oluline keskkonnamõju, mistõttu tuleb KeA vajadusel läbi viia keskkonnamõtjude hindamine (KMH). Kui tegemist on KeHJS § 6 lg 1 tähenduses olulise keskkonnamõtjuga tegevusega, st esineb mõni lg 1 p-des sätestatud tegevustest, on KMH läbiviimine kohustuslik. Kui aga nimetatud asjaolusid ei esine, peab KeA KeHJS § 6 lg 2 järgi andma eelhindangu selle kohta, kas tegevusel on oluline keskkonnamõju. KeHJS § 6 lg 2 nimetatud tegevusvaldkondade täpsustatud loetelu on sätestatud eraldi määrusega.¹⁷⁸ KeHJS § 6 lg 2 p 2 ja viidatud määruse § 3 järgi tuleb KMH vajalikkuse eelhindang anda ka maavara kaevandamise või kaevise rikastamise, maavara geoloogiline uuringu, üldgeoloogilise uurimistöö või kaevandatud maa korrastamise puhul, kusjuures eelhindamist ei ole vaja läbi viia üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotluse puhul, mille eesmärgiks on liiva ja kruusa uuringud maismaal. KeA toimub üldgeoloogilise uurimistöö loa ja geoloogilise uurimistöö loa taotluse puhul KHM üksnes juhul, kui KeA on oma eelhindangus leidnud, et lubade andmisega kaasneb oluline keskkonnamõju. Oluline keskkonnamõju on õiguslikult defineeritud KeHJS §-s 2², mille järgi on keskkonnamõju oluline, kui see võib eeldatavalt ületada mõjuala keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. KeA on kokkuvõttes nii loa andmise otsustaja kui keskkonnamõtjude hindamise vajaduse korral (kui esineb oluline keskkonnamõju) KMH läbiviija.

333. Eelhindangu andmiseks tuleb arendajal (s.o. isik, kes kavandab loa alusel tegevust ning soovib seda ellu viia e. uurimistöö või uuringu teostaja) koos tegevusloataotlusega esitada KeA nõudmisel MaaPS §-6¹ nimetatud teave, mh tegevuse eesmärk, iseloom ja füüsilised näitajad, tegevuse asukohta kirjeldus, eeldatavasti oluliselt mõjutatavate keskkonnaelementide kirjeldus ning olemasolev teave tegevusega eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõtjuga kohta. KeA annab eelhindangu nimetatud teabe ja muu asjakohase teabe põhjal arvestades erinevaid aspekte ning teeb kaalutusotsuse, kas keskkonnamõtjude hindamine tuleb läbi viia või mitte. Nõuded eelhindangu sisule on sätestatud eraldi määruses.¹⁷⁹ KeA on 2015. aastal välja andnud *eelhindamise juhendi*¹⁸⁰, mis kirjeldab KMH vajalikkuse kaalumise ja eelhindamise läbiviimist, hindamise kriteeriume ning soovituslikku hindamise käiku. Juhendi kohaselt ei ole eelhindangu andmine üldjuhul keeruline ning KeA saab sellega ise hakkama, kuid teatud juhtudel võib olla põhjendatud hinnangu tellimine vastava kompetentsiga ettevõttelt.¹⁸¹ KeHJS § 11 lg 2² järgi tuleb KeA'l enne KMH vajalikkuse üle otsustamist esitada kõigile asjaomastele asutustele (KeHJS § 2³)¹⁸² eelhindangu ning KMH'i algatamise või algatamata jätmise otsuse eelnõu seisukoha andmiseks ning KeA'l tuleb otsus teha lähtudes mh ka esitatud seisukohtadest. Seega on korruptsiooni oht KMH alustamise või alustamata jätmise üle otsustamisel minimaalne, kuivõrd ametnik

¹⁷⁷ Maapõuaseaduse eelnõu seletuskiri, lk 22. 213 SE.

¹⁷⁸ Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõtjude hindamise vajalikkuse eelhindang, täpsustatud loetelu“. RT I, 20.06.2017, 17.

¹⁷⁹ Keskkonnaministri 16.08.2017 määrus nr 31 „Eelhindangu sisu täpsustatud nõuded“. RT I, 18.08.2017, 3.

¹⁸⁰ R. Kutsar. KMH/KSH eelhindamise juhend otsustaja tasandil, sh Naturaeelhindamine. Tallinn 2015. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/KMH/eelhindamise_juhend_0307.pdf (16.04.2018).

¹⁸¹ Ibid., lk 7.

¹⁸² Asjaomased asutused on asutused, keda strateegilise planeerimisdokumendi või kavandatava tegevuse rakendamisega eeldatavalt kaasnev keskkonnamõtjuga tõenäoliselt puudutab või kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva keskkonnamõtjuga vastu. Eelmises lauses nimetatud asutuste hulka võivad olenevalt strateegilise planeerimisdokumendi või kavandatava tegevuse iseloomust kuuluda Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maaeluministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium ja nende valitsemisalas tegutsevad valitsusasutused, kohaliku omavalitsuse üksus ning teised asjaomased asutused.

ei tee otsustust üksnes lähtuvalt enda hinnangust, vaid peab arvestama teiste asutuste esitatud seisukohti, tegu on avatud menetlusega.

334. Kui KeA leiab eelhindamisel, et tegevusega kaasneb oluline keskkonnamõju, tuleb läbi viia KMH vastavalt KeHJS-le. KMH on suunatud eelkõige loa andjale, et tal oleks piisavalt infot loa andmiseks ning ebasoodsa keskkonnamõju vältimise või vähendamise meetmete kasutamiseks. KMH viiakse läbi programmi alusel, mille koostab keskkonnamõju hindav või KMH läbiviimist juhtiv juhtekspert, kes omab vastavat litsentsi. Juhtekspert võib vajadusel moodustada erialaspetsialistidest koosneva eksperdirühma, mille liikmed peavad sarnaselt juhtekspertidele olema sõltumatud ja erapooletud. KMH nõuetekohasuse ja tulemuste eest vastutab juhtekspert. KMH tulemusena valmib aruanne, mis avalikustatakse ning mille tulemusi ja keskkonnameetmeid tuleb loa andmise või andmisest keeldumise otsustamisel arvesse võtta. Sisuliselt on aga KeA'l võimalik vastavalt KeHJS § 24 lg-le 2 ka KMH aruandest ning selle tulemustest mööda minna ning neid mitte arvestada, sellisel juhul lasub loa andjal kohustus anda motiveeritud põhjendus aruande tulemuste mitteamvestamise kohta. Lähtudes aga käesoleva uuringu eesmärgist ning mahust ei kuulu KMH menetlus siinkohal täpsemale analüüsimisele.

335. KMH puhul on märkimisväärseks nüansiks asjaolu, et KMH hindamisega seonduvad kulud kannab KMH läbiviijaga sõlmitud lepingulise suhtel alusel KeHJS § 8 lg 2 kohaselt arendaja ehk isik, kes loa andmise puhul töid tegelikkuses teostama hakkab ning kellel on otsene huvi KMH tulemuste vastu. Seega võib tekkida olukord, kus loast huvitatud isik dikteerib lähtuvalt maksjapoolsest tulemuse ootuse põhimõttest KMH hindamise käigu ja sisu. Läbiviidud küsitluses peeti KMH menetlust üheks korruptiivsemaks maavarade kaevandamisega seotud tegevuseks, täpsemalt arvas seda 3,66%-11,84% sihtrühmast. Ka ametnikega läbiviidud intervjuu käigus selgus, et KMH on korruptsiooniriskiga koht.¹⁸³ KMH läbiviijale loast huvitatud isiku surve vähendamiseks võiks kaaluda KMH tellimise korra muutmist sellisel, et KMH läbiviijale esitab tellimuse ning astub temaga lepingulisse suhtesse riik ning konkreetsest loast (st tulemusest) huvitatud isik hüvitab KMH teostamise kulud riigile.

(c) Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa andmine, muutmine ning kehtetuks tunnistamine

336. KeA otsustab loa andmise ühe aasta jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates (MaaPS § 32 lg 1). Loa andja võib tähtaega pikendada, kui ilmnevad asjaolud, mis ei võimalda loa andmise otsustamist selle tähtaja jooksul (MaaPS § 32 lg 2). Intervjuude käigus selgus, et kuivõrd keskmine loa menetlemise aeg on üks aasta, kuid praktikast tulenevalt on võimalik menetlus läbi viia ka näiteks kolme kuuga, on ametnikul võimalik võtta vastu ebaseaduslikku soodustust seonduvalt menetluse kiirendamisega ning selles peitub üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa menetlemise üks põhilisi korruptsiooniriske.

337. KeA keeldub loa andmisest, kui esinevad MaaPS § 35 sätestatud alused, mis jagunevad oma olemuselt absoluutseteks ning suhtelisteks keeldumise alusteks. MaaPS § 35 lg 1 sätestab loa andmisest keeldumise absoluutsed alused, mille saab jagada vastavalt nende sisule viieks:

- 1. Puudub vajalik nõusolek** (riigivara valitseja nõusolek; kohaliku omavalitsuse üksuse nõusolek)
- 2. Uuringuruumi või selle teenindusala asukoht ei ole sobiv** (asub riigikaitse ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis ja kavandatav tegevus võib ohustada riigikaitse ehitist või riigikaitse ehitisele määratud või kavandatud ülesannete täitmist või riigikaitse ehitise töövõimet; asub kinnismälestisel, muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis ja kavandatav tegevus võib ohustada kinnismälestist või muinsuskaitseala või nende säilimist neile ainuomases keskkonnas; üldgeoloogilist uurimistööd või geoloogilist uuringut soovitakse teha alal, kus see on keelatud)
- 3. Vastuolu muude hüvede või eesmärkidega** (loa andmine on vastuolus riigi huviga; tööd taotletava üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa alusel võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada kaitstavat loodusobjekti ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega; tegevusega kaasneb keskkonnaohu, mida ei ole võimalik vältida, välja

¹⁸³ Keskkonnaameti spetsialisti intervjuu.

arvatud juhul, kui huvi üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa andmiseks on ülekaalukas ja tegevusel puudub mõistlik alternatiiv ning ohu vähendamiseks on võetud meetmed)

4. Vastav maapõue osa on teise isiku kasutuses (üldgeoloogilise uurimistöö luba taotletakse maapõue osa kohta, mille kasutamiseks on teisele isikule juba antud maavara otsinguks üldgeoloogilise uurimistöö luba ja taotletava loa andmine piiraks oluliselt varem antud loast tulenevate õiguste või kohustuste teostamist; luba taotletakse maapõue osa kohta, mille kasutamiseks on teine isik juba esitanud kaevandamisloa taotluse või mille kasutamiseks on kaevandamisloa teisele isikule juba antud)

5. Loa taotleja on teadlikult esitanud valeandmeid või võltsitud dokumente.

Kui esineb mõni eelnevalt nimetatud alustest, on KeA kohustatud keelduma loa andmisest, st puudub võimalus konkreetseid asjaolusid arvesse võttes puudusest mööda vaadata. Täpsemat ja sisulist põhjendamist vajavad juhtumipõhiselt keeldumise alused, millised tuginevad vastuolule riigi ja/või muude huvidega. Teoreetiliselt esineb ametnikul võimalus jätta tähelepanuta eelkõige alused, mis käsitlevad vastuolu muude hüvede või eesmärkidega ning taotleja teadliku valeandmete või võltsitud dokumentide esitamise, kuivõrd vastav keeldumise alus ei pruugi avalduda teistele isikutele ning olla seetõttu tähelepanu äratav (erinevalt nt KOV-i nõusolekust, mille puudumine tõenäoliselt avastatakse). Lisaks tuleb juhtida tähelepanu ka asjaolule, et loa andmine läbib ka KeA siseselt nelja-silma reegli (maapõu spetsialist ja maapõue büroo juhataja), mis ka omakorda vähendab tõenäosust, et mõni oluline asjaolu jääks märkamata.

338. MaaPS § 35 lg 2 sätestab loa andmisest keeldumise suhtelised alused: 1) taotlejale on määratud rohkem kui üks karistus kuriteo või väärteo eest üldgeoloogilise uurimistöö, uuringu või kaevandamisjäätmete käitlemise valdkonnas ja nende andmed ei ole karistusregistrist kustutatud; 2) taotletava üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa alusel tehtavad tööd võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada loodusobjekti, mille kaitse alla võtmise menetlus on looduskaitseaduse § 9 lõike 1 kohaselt algatatud, ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega; 3) taotletava üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloa alusel tehtavad tööd võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada kultuuriväärtusega asja, mis on võetud muinsuskaitseaduse alusel ajutise kaitse alla, ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega. Nimetatud aluste esinemise korral on KeA-l võimalik hinnata, kuivõrd kaalukas konkreetset juhul vastava asjaolu esinemine on ning sellest tulenevalt otsustada loa andmine või sellest keeldumine. Nagu tööprotsessi skeemilt nähtub, siis hindab esmalt keeldumisaluse esinemise olulisust ning tähendust maapõue spetsialist, kes kõnealust menetlust läbi viib. Siiski on oluline, et lõppotsuse, st otsuse eelnõu viseerib ja lõplikult allkirjastab maapõue büroo juhataja. Niisiis annab maapõue spetsialisti poolt antud kaalutlusele (tõlgendusele keeldumisaluse suhtes) veel omakorda omapoolse hinnangu maapõuebüroo juhataja, kes teeb loa väljastamise osas lõpliku otsustuse.

339. Üldgeoloogilise uurimistöö luba ja uuringuluba või loa andmisest keeldumise otsus avaldatakse Ametlikes Teadaannetes ning toimetatakse menetlusosalisele kätte vastavalt HMS-i 1. osa 7. jaos sätestatule (MaaPS § 37). Luba antakse kuni viieks aastaks ning loa vormilised nõuded on sätestatud ÜGK-s. Loal märgitakse i) loa omaja ja üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu teostaja ärinimi ja registrikood või nimi ja isikukood ning aadress; ii) loa kehtivusaeg; iii) üldgeoloogiliseks uurimistööks või geoloogiliseks uuringuks vajaliku uuringuruumi andmed ning selle teenindusala pindala ja asukoht; iv) üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu iseloom ja maht, nagu puuraukude ja uuringukaeveõõnte arv ja sügavus, geofüüsikaliste uurimismeetodite nimetus ja ulatus, hüdrogeoloogilised tööd, muud sihtotstarbelised tööd; v) maapõue kaitse tagamise ja keskkonnanäiringute vähendamise meetmed. Loa lahutamatuks osaks on loa taotluse graafiline lisa koos menetluse käigus tehtud muudatustega ning kui nõutav, siis ka kaevandamisjäätmekava.

340. Eelmises punktis loetletud andmed loal tagavad, et kontrolli käigus on võimalik tuvastada, kui loa saaja teostab töid loas lubatud mahust ulatuslikumalt, graafilises lisas märgitust erinevalt või viisil, mis ei vasta tööde iseloomule, samuti võimaldab kontrollida maapõue kaitse ja keskkonnanäiringute vähendamiseks meetmete rakendamist ning jäätmekava täitmist. Nagu ka intervjuude käigus KKI ametnikud märkisid, on järelevalve nii tugev, kui on luba, st et kui loas on tingimused määratletud, on neil mida kontrollida, kuid kui loas nt puudub tööde iseloomu kirjeldus, ei ole neil sisuliselt võimalik tegevuse vastavust hinnata. Seega on antava loa detailsus tegevuse hilisemaks kontrollimiseks

määrava tähtsusega, kuivõrd üksnes piisaval määral informatiivse loaga on võimalik saavutada maapõues teostatavate tööde üle järelevalve teostamine. Kui loa omaja ei täida loaga või õigusaktiga sätestatud nõudeid ja loa kehtetuks tunnistamist nõuab avalik huvi, on võimalik luba MaaPS § 39 lg 2 p 2 järgi kehtetuks tunnistada.

341. Ka üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa muutmise toimub üldjuhul avatud menetluses. Antud loa muutmist õigustavad MaaPS § 38 tähenduses eelkõige andmete muutumine, loaga lubatud tegevuse käigus ilmnenuk keskkonnaoht ning kaevandamisjäätmekava muutmisega seonduvad muutunud nõuded. Kui pärast loa andmist selgub, et loa andmine oli õigusvastane, ei too see kaasa kohustust luba muuta, vaid MaaPS § 38 lg 2 p 1 järgi KeA võib luba muuta. Samuti ei too loa alusel tegutsemise käigus selguv loa andmise õigusvastanus kaasa kohustust tunnistada luba kehtetuks MaaPS § 39 mõttes. MaaPS § 39 lg 2 p 1 järgi võib KeA loa sellisel juhul kehtetuks tunnistada, kui loa muutmisega ei ole võimalik avalikku või kolmanda isiku huvi tõhusalt kaitsta. Loa muutmise algatab tulenevalt ametijuhendi p-st 3.4 keskkonnanõuetele vastavuse tagamiseks vajadusel maapõuespetsialist, kelle töö vaatab siiski omakorda üle maapõue büroo juhataja. Seega on võimalik saavutada õigusvastase loa alusel tegutsemise jätkamine, kui KeA ametnik otsustab loa muutmise menetlust mitte algatada ning leiab, et luba ei ole vaja ka kehtetuks tunnistada. Kui õigusvastane luba annab loa omanikule ja tööde teostajale laiemad õigused, kui õiguspärane luba, on loa omajal huvi õigusvastase loa säilitamise vastu muutmata kujul, mistõttu võib sellega iseenesest loa omaniku huvi õigusliku olukorra säilimise vastu. Eelneva tegevuse osas korruptsioonioht suurem kui loa menetluse puhul, kuivõrd menetluse algatamata jätmise korral on menetluse kaasatud oluliselt vähem isikuid, kui loa muutmise menetluse korral.

342. MaaPS § 39 sätestab juhud, mil on võimalik üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloa kehtetuks tunnistamine. Kehtetuks tunnistamise alused jagunevad sarnaselt loa andmisest keeldumise alustele absoluutseteks ning suhtelisteks. KeA'l on kohustus luba kehtetuks tunnistada, kui: i) loa omaja taotleb loa kehtetuks tunnistamist; ii) loa omaja sureb ja loaga lubatud tegevus on seotud loa omaja isikuga või loa omaja õigusvõime lõpeb ilma õigusjärgluseta; iii) üldgeoloogilist uurimistööd või geoloogilist uuringut ei alustata aasta jooksul loa kehtivuse algusest arvates; iv) ilmneb, et loa omaja on teadlikult esitanud taotluses valeandmeid või võltsitud dokumente; v) nõutavat kaevandamisjäätmekava muudatust ei ole esitatud või esitatud jäätmekava ei vasta nõuetele ning puudused jäetakse selleks antud tähtaja jooksul kõrvaldamata; vi) kaevandamisjäätmete käitlemine ei vasta kaevandamis-jäätmekavale ning vii) jäätmeseaduse § 73 lõike 2 punkti 8 kohaselt peab loa omajal olema ka jäätmeluba või keskkonnamuudatuse luba jäätmevõimalduse käitamiseks, kuid luba puudub. Keskkonnamuudatuse alusel on loa kehtetuks tunnistamise osas kaalutusõigus (ehk esineb suhtelise kehtetuks tunnistamise alus), kui: i) avalikku või kolmanda isiku huvi ei ole võimalik loa muutmisega tõhusalt kaitsta; ii) loa omaja ei täida loaga või õigusaktiga sätestatud nõudeid ja loa kehtetuks tunnistamist nõuab oluline avalik huvi, iii) loa omajale on määratud rohkem kui üks karistus kuriteo või väärteo eest üldgeoloogilise uurimistöö, uuringu või kaevandamisjäätmete käitlemise valdkonnas ja nende andmed ei ole karistusregistrist kustutatud. Kehtetuks tunnistamise alused on seega pea eranditult seotud loa omaniku tegevuse või tegevusetusega (va kui loa omaja ise taotleb loa kehtetuks tunnistamist). Tähelepanu väärib asjaolu, et loas või õigusaktis sätestatud nõuete rikkumine ei ole absoluutseks loa kehtetuks tunnistamise aluseks, mistõttu tuleb nõuete rikkumise ulatust kaaluda ning loa kehtetuks tunnistamine saab võimalikuks üksnes juhul, kui seda nõuab oluline avalik huvi.

(d) Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu läbiviimine

343. Üldgeoloogilist uurimistööd ja geoloogilist uuringut korraldab ja juhib asjatundja (MaaPS § 17 lg 3, 4) ehk tööde tegelik teostaja peab olema vastavate tööde tegemiseks kompetentne. Siinkohal tuleb eristada loa omanikku ja tööde tegelikku teostajat, kuivõrd loa omanik ei ole enamasti tööde teostaja, mistõttu vastavad kompetentsusnõuded talle ei laiene. Üldgeoloogilise uurimistöö või uuringu teostaja kompetentsus peab võimaldama tal tunda tegevusvaldkonnaga seonduvaid riske, neid tuvastada ja nende realiseerumist ära hoida. Kompetentsuse eelduseks on erialase ettevalmistusega ja töökogemusega omandatud teadmised ja oskused (MaaPS § 17 lg 3). Kutseõiguse kohase kutse olemasolu korral puudub põhjus kahelda isiku kompetentsuses ning sellisel juhul eeldatakse, et isik on üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu korraldamiseks kompetentne. Kui isiku tegevusvaldkonnas ei ole kutse omandamine võimalik, tuleb tal kompetentsust tõendada muul

alternatiivsel viisil.¹⁸⁴ Üldgeoloogilise uurimistöö loa või uuringuloo alusel võib hüdroteoloogilisi töid teha isik, kellel on veeseaduse § 12³ punktide 1, 3 ja 5 kohane tegevusluba (MaaPS § 17 lg 4). Seega, kuigi üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu teostajale ei ole seaduses sätestatud konkreetseid kutsealaseid nõudmisi, peab ta olema kompetentne ning kahtluse korral seda tõendama.

344. MaaPS § 19 lg 1 järgi tehakse üldgeoloogiline uurimistöö üldgeoloogilise uurimistöö nõuete ja korra kohaselt, mille lg 3 järgi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega, milles kehtestatakse geoloogilise kaardistamise nõuded, nõuded maavara otsingu kohta ning üldgeoloogilise uurimistöö aruande sisu, esitamise ja läbivaatamise nõuded. Hetkeseisuga aga vastav määrus puudub. Rakendusakt peaks tagama ka selle, missuguses koosseisus ning elektroonilises vormis andmed esitatakse, et neid oleks võimalik koguda ja säilitada ühtse meetodi abil.¹⁸⁵ Samuti tehakse geoloogiline uuring MaaPS § 20 lg 1 järgi geoloogilise uuringu nõuete ja korra kohaselt, mille kehtestab minister määrusega, mida aga hetkel jõus ei ole.

345. Üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloo omajal on piiratud õigus kasutada töö tegemiseks uuringuruumis paiknevat maavarasid. MaaPS § 18 kohaselt on üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloo omajal õigus töö käigus võtta ja töö tegemiseks kasutada uuringuruumi piiresse jäävat kivimi, setendi, vedeliku või gaasi lasundit üksnes koguses, mis on vajalik selle omaduste, rikastatavuse ja kasutatavuse määramiseks. Seega piirab MaaPS teostatavate tööde käigus kokkupuutel maavaraga selle kasutamist üksnes selle omaduste, rikastatavuse ja kasutatavuse määramiseks ning välistab üldgeoloogilise uurimistöö loa ja uuringuloo omaja poolt uuringu eesmärgiga vastuolus oleva maavarade kasutamise.

346. Oluline kohustus, mis üldgeoloogilise uurimistöö loa ning uuringuloo omajal lasub, on uuritud maa korrastamine MaaPS § 80 mõttes. Täpsustatud nõuded korrastamisele on kehtestatud eraldi määrusega.¹⁸⁶ Uuritud maa korrastamiseks likvideeritakse või kohandatakse keskkonnaga tööde käigus tehtud kaevandid, puuraugud ja muud rajatised, st need suletakse pärast välitööde lõpetamist, kusjuures eesmärgiks on maapõue ning maapinna geoloogiliste tööde eelse seisundi võimalikult täpne taastamine. Uuritud maa peab olema korrastatud enne üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu aruande esitamist või enne loa kehtivuse lõppu (MaaPS § 84 lg 1). Uuritud maa korrastamise kohta koostab korrastamistöö tegija akti, mille lisatakse ka kinnisasja omaniku arvamus uuritud maa korrastamise kohta. Eelduslikult on kinnisasja omanik oma kinnisasja olukorraga kursis ning mittenõuetekohaste või ebapiisavate korrastamistööde korral kajastub see korrastamistööde aktis. Valeandmete esitamise tõenäosus kinnisasja omaniku poolt on minimaalne, kuivõrd tal on ilmselge huvi maa nõuetekohase korrastamise vastu. Selline arvamise küsimise kohustus tagab tegeliku olukorra kajastamise korrastamistööde aktis ning vähendab oluliselt valeandmete esitamise riski. Siiski pole välistatud loa omaja poolt maa korrastamise nõuete rikkumine, mis ei ole silmaga nähtav – nt puudub ülevaade sellest, millega puuraugud või kaevandid on täidetud; nimetatud pettuse võimalusele on tähelepanu juhitud ka intervjuude käigus, kuivõrd eksisteerib risk, et maapõuest võetakse välja kruus või muu kallim materjal ning augud ja muud tühimikud täidetakse odavama ülejäänud materjaliga.¹⁸⁷ See risk on KeA ekspertide hinnangul suurem kaevandamistööde puhul ning puuraukude puhul on probleemiks olnud pigem nende nõuetekohane sulgemine ja vajadusel näiteks veekihtide eraldamine. Korrastamiskohustus loetakse täidetuks, kui KeA on maa korrastamise akti heaks kiitnud. Juhul, kui heakskiitmise protsessis esineb korruptsioon, on see teada nii kinnisasja omanikule kui ümbruskaudsetele inimestele, mistõttu ei ole ilmselt KeA ametniku huvi ebaseaduslikku soodustust vastu võtta siinkohal tuvastatav.

347. Läbiviidud intervjuude käigus on maapõuespetsialist selgitanud, et potentsiaalselt oleks võimalik korrumppeeruda uuringuruumi korrastamise akti kooskõlastamisel, kuivõrd tulenevalt maapõuespetsialisti ametijuhendist (p 3.6) kontrollib ta uuringuruumi teenindusala korrastamist ning kooskõlastab korrastamise akti ning praktikas sõltub tema allkirjast suurel määral ka see, kas büroojuht

¹⁸⁴ Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri, lk 14. 213 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5ueseadus> (16.04.2018).

¹⁸⁵ Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri, lk 15. 213 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikoju.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5ueseadus> (16.04.2018).

¹⁸⁶ Keskkonnaministri 07.04.2017 määrus nr 12 „Uuritud ning kaevandatud maa korrastamise täpsustatud nõuded ja kord, kaevandatud maa korrastamise projekti sisu kohta esitatavad nõuded, kaevandatud maa ning selle korrastamise kohta aruande esitamise kord ja aruande vorm ning maa korrastamise akti sisu ja vorm“. RT I, 08.04.2017, 5.

¹⁸⁷ Intervjuu KKI ametnikuga.

kooskõlastab akti või mitte. Teisalt on maa korrastamise osas suur sotsiaalne surve, kuivõrd korrastamata ala torkab silma, mistõttu on korruptsioonirisk selle võrra väiksem.

348. Üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu tulemusel valmib aruanne, mis esitatakse esimesel võimalusel, kuid hiljemalt 30 päeva pärast loa kehtivuse lõppemist, keskkonnaregistri maardlate nimistu volitatud töötlejale. Üldgeoloogiliste uurimistööde ja geoloogiliste uuringute, samuti maavara kaevandamise mahu aruannetega ning KeA nõusolekul markšeiderimõõdistusega saadud geoloogilise teabe alusel peetakse maavarade arvestust, st eelnevalt nimetatud aruandes sisalduv informatsioon moodustab keskkonnaregistri maardlate nimistu põhilise osa.¹⁸⁸ Kui maavara vastab MaaPS § 22 sätestatud nõuetele, võetakse see arvele, kusjuures valdkonna eest vastutav minister kehtestab § 22 lg 3 alusel määrusega nõuded fosforiidi, metallitoorme, põlevkivi, aluskorra ehituskivi, järvelubja, järvemuda, meremuda, kruusa, liiva, lubjakivi, dolokivi, savi ja turba omaduste kohta maavarana arvele võtmiseks. Siiani MaaPS § 22 lg 3 viidatud määrus puudub.

349. Uuritud maavarad jagunevad vastavalt uuringu detailsusele kategooriatesse – MaaPS § 23 lg 1 järgi tarbevaruks ja reservvaruks. Tarbevaru on maavaravaru, mis on arvele võetud geoloogilise uuringu alusel ning mille uurituse detailsus annab maavaravaru kaevandamiseks ja kasutamiseks vajalikud andmed. Reservvaru uurituse detailsus võimaldab seevastu üksnes vajalikke andmeid maavaravaru perspektiivi hindamiseks ja edasise geoloogilise uuringu suunamiseks ning see on arvele võetud kas üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu alusel. Tarbevaru ja reservvaru jagunevad omakorda aktiivseks ning passiivseks lähtuvalt nende kasutamisvõimalikkusest – kui maavaravaru kaevandamine ja kasutamine on õigusaktide kohaselt keelatud või ei ole keskkonnakaitse vajadust arvestades võimalik, on tegu passiivse maavaravaru ja kõigil ülejäänud juhtudel aktiivse varuga. Alal, millega maardla piirneb, võib määrata prognoosvaru, mis on uuritud kõige väiksemas mahu ning mis võimaldab hinnata maardla varu suurendamise või uue maardla kindlakstegemise võimalust. Prognoosvaru ei võeta arvele.

350. Keskkonnaregistri pidamist, kuhu alla kuulub ka maardlate nimistu, reguleerib keskkonnaregistri seadus ning *keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord*.¹⁸⁹

(e) Kokkuvõtte korruptsiooniriskidest

351. Kokkuvõttes esineb üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotlemisel ja menetlemisel väga madal korruptsioonirisk. Lubasid ei väljasta maapõuespetsialist ainuisikuliselt, vaid lubadel on ka maapõuebüroo juhataja allkiri, st rakendatakse nelja-silma kontrolli ning loa andmine toimub maavarade otsinguks antava loa puhul avatud menetluses, st enne loa andmise otsustamist on kohustus küsida erinevatelt institutsioonidelt nende arvamust või nõusolekut. Näiteks, kui puudub riigivara valitseja nõusolek üldgeoloogiline uurimistöö või geoloogilise uuringu läbiviimiseks, siis KeA peab keelduma loa andmisest. Madalat korruptsiooniriski seoses paljude isikute kaasatusega tõi intervjuude käigus välja ka ametnik, kes igapäevaselt maapõue loamenetlusega tegeleb. Teisalt võib ametniku sõnul eksisteerida nn poliitiline korruptsioon, mis võib väljenduda üldiste poliitikate kujundamises seoses ebaseaduslikult saadud tuluga (nt erakondade varjatud rahastamine). Samuti oleks ametniku sõnul võimalik potentsiaalselt võtta vastu ebaseaduslikku soodustust menetluse kiirendamise eest, kuivõrd keskmine loa menetlemise aeg on üks aasta, kuid seadusest tulenevalt on võimalik menetlus läbi viia minimaalselt kolme kuuga, mistõttu on võimalik ajaraami vajaduse korral muuta.

352. Loamenetluse üheks n-ö nõrgaks kohaks ning kohaks, kus võib esineda potentsiaalne korruptsioonirisk on menetlusetapp, mis seondub kohaliku omavalitsuse kooskõlastuse saamisega. Nagu viidatud, on kohaliku omavalitsuse kooskõlastus/nõusolek loa andmise eeltingimuseks – kui kohalik omavalitsus ei ole kavandatava otsuse eelnõud heakskiitnud, tuleb KeA'l loa väljastamisest keelduda. Seejuures, erinevalt KeA läbipaistvast süsteemist, puudub kohalikel omavalitsustel selge, läbipaistev süsteem selliste taotluste kooskõlastamiseks, mis omakorda ei välista seda, et kohalikud omavalitsused võivad lähtuda kooskõlastuse andmisel ebaõigetest eeldustest või kaalutlustest.

353. Potentsiaalne korruptsioonirisk eksisteerib ka loa alusel uuritud maa korrastamise kohustuse täitmise puhul. Nimelt oleneb korrastatud maa ülevaatamise puhul korrastamise aktile antavast

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Keskkonnaministri 13.01.2005 määrus nr 2 "Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord". RTL 2005, 14, 129.

maapõuespetsialisti allkirjast suurel määral ka see, kas maapõuebüroo juht allkirjastab uuritud maa korrastamise akti või mitte. Büroojuhi allkirja teatav sõltuvus maapõuespetsialisti allkirjast kaotab nelja-silma kontrolli efektiivsuse ning säilitab korrupsiooniriski maapõuespetsialisti tegevuse puhul. Vastavat riski tasandab aga asjaolu, et maa korrastamata jätmine on visuaalselt nähtav ning korrastamiseks eksisteerib seega sotsiaalne surve.

354. Küsitluse tulemuste kohaselt peetakse maavarade kaevandamise valdkonnas KMH läbiviimise kõrval teiseks kõige korruptiivsemaks tegevuseks geoloogiliste uuringute loa taotlemist, menetlemist, muutmist ja muud sellega seonduvat, täpsemalt arvas seda 3,66%-11,84% sihtrühmast. Selline arusaam ei leia aga eeltoodud järeldusi arvestades analüüsis kinnitust, kuivõrd maavarade otsinguks antava loa menetlusse on kaasatud palju erinevaid isikuid, mistõttu on korrupsioonirisk pigem madal. Samuti allkirjastab geoloogilise uuringu loa lõppastmes lisaks maapõuespetsialistile ka maapõuebüroo juhataja ehk otsuse vastuvõtmise puhul rakendatakse nelja-silma kontrolli.

3.3.3. Kaevandamisloa

(a) Reguleerimise ese

355. MaaPS § 6 defineerib maavara kaevandamist kui maavara looduslikust seisundist eemaldamise ettevalmistamiseks tehtavat tööd, maavara looduslikust seisundist eemaldamist ning mäeeraldise ja mäeeraldise teenindusmaa piires kaevise vedu ja esmast töötlemist. Kaevandamiseks peab olema kaevandamisloa, kui seadus ei sätesta teisiti (MaaPS § 42 lg 1).

356. Kehtib põhimõte, et kaevandatav on arvele võetud maavara, st prognoosvara kaevandamine ei ole lubatud. Ühe erisusena sätestab MaaPS, et arvele võtmata maavara on lubatud siiski ilma kaevandamisloata kaevandada füüsilisest isikust kinnisasja omanikul talle kuuluva kinnisasja piires isiklikus majapidamises kasutamise eesmärgil (MaaPS § 95). Regionaalpoliitilistest eesmärkidest tulenevalt on MaaPS § 100 sätestatud leebemad tingimused kaevandamistöödeks ka väikesaartel, kui see on vajalik kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmise eesmärgil. Kaevandada on lubatud üksnes aktiivse tarbevaruna arvele võetud või aktiivse reservvaruna kaevandatavaks ja kasutatavaks tunnustatud maavara (MaaPS § 42 lg 2) e. maavara, mille kaevandamine pole õigusaktidega keelatud ja keskkonnakaitse vajadust arvestada võimatu, kuid mille uurituse detailsus võimaldab piisavaid andmeid maavaravaru või selle perspektiivikuse kohta. Selliselt on kaevandamise eelduseks üldgeoloogilise uurimistöö või geoloogilise uuringu läbiviimine, mille tagajärjel on maavara arvele võetud ning on kättesaadav teave maavarade paiknemise ning nende leviku või perspektiivikuse kohta. Kaevandamisloa annab aluse ka täiendava geoloogilise uuringu teostamiseks ilma vastava loata, kuivõrd kaevandamisloa puhul on tegu nõ tugevama loaga.

357. Kaevandamise temaatika puhul on olulised mõisted *mäeeraldis* ja *mäeeraldise teenindusmaa*, mis on defineeritud MaaPS §-s 8. Mäeeraldis on kaevandamisloaga kaevandamiseks määratud maapõue osa ning teenindusmaa on ala mäeeraldise ümber või kohal ja ümber. Mäeeraldise teenindusmaal on lubatud eemaldada kivimit või setendit üksnes mullakaitseõuete täitmiseks ning kraavide, settebasseinide ja teede rajamiseks (MaaPS § 42 lg 3 p 2).

358. Kaevandamise puhul tuleb järgida seaduses sätestatud üldnõudeid – rakendada tuleb vajalikke meetmeid keskkonnaohu vältimiseks, keskkonnariski vähendamiseks ning keskkonnakahjustuste prognoosimiseks ja ennetamiseks, tekkinud keskkonnakahjustuste likvideerimiseks või leevendamiseks ning kaevandamisjärgsete võimalike keskkonahäiringute tekkimise jälgimiseks (MaaPS § 43), samuti ei tohi kaevandamine põhjustada mulla hävimist (MaaPS § 44).

359. Turba kaevandamise loa taotlemine on seaduse kohaselt piiratud. Vastavalt MaaPS §-le 45 turvast lubatud kaevandada üksnes kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade nimekirja või kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja kantud alal või maardlal, vastavad nimekirjad on kehtestatud vabariigi valitsuse määrusega.¹⁹⁰

360. Põlevkivi ja turba kaevandamisele on kehtestatud iga aasta kohta maksimaalselt kaevandada lubatud kogus e. aastamäär. Turba aastamäära kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega maakondade kaupa. Põlevkivi kaevandamise aastamäär on sätestatud seaduse tasandil ning selleks on 20 miljonit tonni (MaaPS § 46); nimetatud määra võib ületada üksnes juhul, kui viimase seitsme aasta

¹⁹⁰ Keskkonnaministri 27.12.2016 määrus nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekirja.“ RT I, 29.12.2016, 64.

jooksul kaevandamata jäänud põlevkivi kaevandatakse tagantjärele (MaaPS § 63). Põlevkivi on riigi jaoks strateegiliselt oluline maavara, mistõttu tuleneb seadusest kohustus koostada põlevkivi valdkonna strateegiliseks arendamiseks põlevkivi valdkonna arengukava, mille koostamist korraldab Keskkonnaministeerium ning mille kinnitab Riigikogu.

361. 2015. aastal kaevandati Eestis põlevkivi ligikaudu 15 miljonit tonni ilma kadudeta ning see kogus on püsinud samal tasemel 2010. aastast saati. Turvast kaevandati 2015. aastal ligikaudu 716 tuhat tonni.¹⁹¹ Hetkel on Eestis 688 kehtivat maavara kaevandamise luba.¹⁹²

(b) Pädevus

362. Kaevandamisloa annab KeA. Vastavalt KeA keskkonnaosakonna põhimääruse punktile 2.5.1 annab Keskkonnaosakonna struktuuriüksusesse kuuluv maapõuebüroo seaduses ettenähtud juhtudel ja ulatuses keskkonnakaitsealuste, kooskõlastusi ja teeb muid otsuseid, sealhulgas annab maavara kaevandamise luba.

363. Nagu ka mitmete teiste keskkonnavaluste lubade puhul, toimub ka maavara kaevandamise loa menetlus selliselt, et maavara kaevandamise loa menetluse viib sisuliselt läbi maapõuespetsialist (st teeb erinevaid menetlustoiminguid) (maapõue spetsialisti ametjuhend punkt 3.2) ning maavara kaevandamise loa väljastab (lõplikult viseerib ja allkirjastab) maapõue büroo juhataja (keskkonnaosakonna põhimäärus punkt 3.9.5). Seega sarnaselt muude loamenetlustega viib ja veab menetlust sisuliselt konkreetne spetsialist ning konkreetse spetsialisti tööd viseerib, kontrollib ja lõplikult väljastab büroojuhataja. Menetlus allub seega nelja-silma reeglile.

(c) Kaevandamisloa taotlus

364. Kaevandamisluba on keskkonnaluba KeÜS § 41 lg 1 p 1 tähenduses, kuivõrd see annab isikule õiguse maavara kaevandamiseks, mistõttu tuleb kaevandamisloa andmisel järgida KeÜS-s sätestatud loamenetlust MaaPS sätestatud erisustega, lisaks kohaldub erisuste puudumisel üldseadusena HMS.

365. Kaevandamisloa menetlus algab taotluse esitamisega. KeA sisemise töökorralduse plaanist nähtub, et esitatud taotluse saamisel, registreeritakse referendi poolt dokumendihaldussüsteemis ning edastatakse seejärel maapõue büroo juhatajale, kelle ülesandeks on büroo siseselt töö jagamine. Seejärel suunab maapõue büroo juhataja konkreetse taotluse lahendamiseks kindlale maapõue spetsialistile – eelkõige vastavalt tööpiirkonnale ning võimaluse korral ka vastavalt töökoormusele. Siiski tuleb märkida, et lähtudes avalikest andmetest on igas konkreetsetes piirkonnas sisuliselt üks või maksimaalselt kaks maapõue spetsialisti, mis ei anna büroojuhatajale väga suurt vabadust tööd vastavalt pädevusele või ressursi olemasolule jaotada.

366. Esmalt esitab kaevandamisloast huvitatu KeA'le taotluse (MaaPS § 49 lg 1), mis koosneb sarnaselt uuringuloa taotlusele taotluse vormist, seletuskirjast ja graafilisest lisast. Kaevandamisloa vormis tuleb mh kajastada andmed i) maardla, mäeeraldise ja mäeeraldise teenindusmaa kohta; ii) kaevandatava maavara koguse, iii) kaevandamise keskmise ja maksimaalse aastamäära ning kaevandamise kestuse ning iv) maavara kasutusala kohta.

367. Taotluse seletuskirjas tuleb anda ülevaade muuhulgas i) kasutada plaanitavast tehnoloogiast ning kavandatava kaevandamise keskkonnamõju võimalikust ulatusest, ii) maapõues tekkivate võimalike muutuste ning keskkonnahäiringu ennetamiseks ja vähendamiseks rakendatavatest abinõudest; iii) põlevkivi, fosforiidi ja metallitoorme kaevandamisega kaasnevast sotsiaal-majanduslikust mõjust ning tuleb lisada selle aluseks olev analüüs; iv) kaevandamisega rikutava maa edasise kasutamise otstarbest ning tehnilise ja bioloogilise korrastamise, korrastatava maa veerežiimi kujundamise ning korrastamistööde eeldatava maksumuse kohta; v) kaevandamise käigus tekkivate kaevandamisjäätmete kohta; vi) veeseaduse §-des 3⁵–3⁷ sätestatud keskkonnaeesmärkide saavutamisele kavandatava kaevandamise tõttu avalduva mõju uuringute sisu kohta ja nende uuringute loetelu; vii) veeseaduse § 3¹² lõike 1 punktides 1, 3 ja 4 sätestatud tingimuste täitmise kohta. Seega tuleb juba taotluse esitamise faasis seletuskirjas analüüsida ja võtta vastu otsuseid tekkivate

¹⁹¹ Maavarade kaevandamismahud pole suurenenud. Maaleht 30.03.2016. Arvutivõrgus:

<http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/maavarade-kaevandamismahud-pole-suurenenud?id=74091633> (29.01.2018).

¹⁹² Keskkonnaameti keskkonnalubade infosüsteem. Arvutivõrgus:

https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik_stat_koond&act=avalik_info&u=20180202114123 (29.01.2018).

keskkonnahäiringutega seoses rakendatavate abinõude, kaevandamisjärgse maa kasutamistotstarbe ning korrastamiskulude ja kaevandamisjätmetega seonduvas.

368. Kaevandamisloa taotluse osaks on ka graafiline lisa, mis koosneb taotletava mäeeraldise plaanist, geoloogilistest läbilõigetest ja korrastatud maa plaanist (MaaPS § 50 lg 4).

369. Kaevandamisloa taotlemise puhul kehtib nõue, et kui kaevandamisloa taotletakse maavara otsinguks maapõue osal, millele on väljastatud üldgeoloogilise uurimistöö või uuringuluba ja taotleja ei ole selle loa omaja, tuleb kaevandamisloa taotlejal saada nimetatud loa omanikult nõusolek (MaaPS § 50 lg 7). Selliselt on tagatud, et isik, kes on teinud kulutusi ning suunanud oma ressursi maavarade uurimiseks vastaval maapõue osal, saab rääkida kaasa samale uuringualale kaevandamisloa andmisel, kuivõrd võib eeldada, et uuringuloa omajal on endal eesmärk tulevikus kaevandamisloa omandada ning tema huvides ei pruugi olla teise isiku poolt vastaval alal maavarade kaevandamine. Seega lähtutakse kaevandamisloa andmise puhul põhimõttest – kes on maavarasid uurinud, sel on ka võimalus neid kaevandada (st esitada kaevandamisloa taotlus ning potentsiaalselt omandada kaevandamisloa). Siinkohal on aga paslik toonitada varasemalt käsitletud Riigikohtu seisukohta, mille kohaselt ei teki üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa omajal õigustatud ootust kaevandamisloa saamiseks, st loa andmise menetlus ning vajalike nõuete täitmise kontroll tuleb igakordselt eraldi läbi viia.

370. Kaevandamisloa taotlejal tuleb juhul, kui maavara kuulub eraõigusliku isiku, kes ise ei ole kaevandamisloa taotlejaks, omandisse, esitada KeA'le mäeeraldise ja mäeeraldise teenindusmaa asukoha kinnisasja omaniku nõusolek tema omandis oleva kinnisasja kasutamiseks. Nõusolek tuleb vastavalt sätte mõttele esitada mitte taotluse esitamisel, vaid loamenetluse käigus. Kuigi nõusolek on seaduse kohaselt nõutav, ei ole kinnisasja omaniku nõusoleku puudumine kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseks MaaPS § 55 mõttes, kuivõrd lg-s 1 puudub viide KeÜS § 52 lg 1 p-le 2. Seega on keskkonnalubade andmise puhul üldjuhul kinnisasja omaniku nõusoleku puudumine keskkonnaloo andmisest keeldumise aluseks, kuid MaaPS kohaselt mitte. Siiski on oluline toonitada, et maavarade kaevandamine saab toimuda üksnes kokkuleppel kinnisasja omanikuga.

371. Maavara kaevandamisloa taotlusele esitatavad täpsustatud nõuded on sätestatud ÜGK-s. Loa taotlus esitatakse KeA'le Keskkonnaametile nii paberil kui elektrooniliselt.

372. Nagu eelnevalt viidatud, menetleb KeA's maavara kaevandamise loa taotlusi maapõuespetsialist, kes mh valmistab ette lubade eelnõud ja sisestab need asjakohasesse andmekogusse. Pärast loataotluse saamist ning juhul, kui see on kooskõlas õigusaktides sätestatud nõuetega, otsustab maapõuespetsialist taotluse menetlusse võtmise ning teavitab sellest puudutatud isikuid (KeÜS § 46 lg 1).

(d) Kaevandamisloa läbivaatamine avatud menetluses

373. Vastavalt KeÜS §-le 44 toimub keskkonnaloo, milleks on ka kaevandamisloa, läbivaatamine avatud menetluses, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. MaaPS sätestab erisustena, mille puhul ei kohaldata avatud menetlust nt kaevandamisloa kehtivuse peatamine, loa ümberregistreerimine, lubade liitmine MaaPS § 69 lg 3 sätestatud tingimustel ning MaaPS § 66 lg 3 sätestatud tingimustel kaevandamisloa muutmine. Viidatud juhtudel säilib KeÜS § 45 kohane KeA kohustus teatada viivitamata menetluse alustamisest isikule, kelle õigusi keskkonnaloo andmisega või sellest keeldumisega võidakse ilmselt rikkuda või kohustusi puudutada (nt kinnisasja omanik). Muudel juhtudel otsustatakse kaevandamislubadega seonduv seega avatud menetluses.

374. Olulise küsimusena tuleb pärast taotluse menetlusse võtmist otsustada KMH läbiviimise üle, mis toimub samadel põhimõtetel nagu üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu juures eelnevalt käsitletud. KMH on kohustuslik läbi viia nt juhul, kui taotletakse luba maakaevandamiseks suuremal kui 25 ha suurusel alal, turba kaevandamiseks suuremal kui 150 ha suurusel alal või luba allmaakaevandamiseks (KeHJS § 6 lg 1 p 28). KMH läbiviimise ajaks loamenetlus peatub. KMH aruande valmimisel tuleb loa andjal hinnata algselt seda, kas KMH aruanne on loa andmise otsustamisel üleüldse asjakohane (KeHJS § 24 lg 1) ning jaatava vastuse korral tuleb aruande tulemusi ja seal kajastatud keskkonnameetmeid loa andmisel arvestada. Tähelepanuväärne on, et ka juhul, kui KMH tulemusena valmiv aruanne on kaevandamisega kaasneva keskkonnamõju osas niivõrd negatiivne, et KeA'l tuleks loa andmisest selle järgi keelduda, on otsustajal siiski võimalus aruande tulemusi mitte arvestades luba anda, eeldusel, et ta aruande mitteametustamist põhjendab. Selliselt on loa andjal teoreetiliselt ka võimalik

KMH aruandest korruptiivsetel eesmärkidel, leides usutava põhjenduse, mööda vaadata. Siiski tuleb eelnevat korruptsiooniriski pidada pigem väikeseks, võttes arvesse menetlusse põhimõttelist avatust – on ebausutav, et taoline möödalaskmine jääb hilisemas avatud menetluses tähelepanuta.

375. Avatud menetlusele iseloomulikult on loa andmise protsessis oluline etapp asjakohaste asutuste ning isikute arvamuse või kooskõlastuse saamine. Pärast taotluse menetlusse võtmist saadab maapõuespetsialist kavandamisloa taotluse arvamuse saamiseks viivitamata:

1. keskkonnaregistri maardlate nimistu volitatud töötajale, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kümne päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 2); siinkohal on tegu taotluse tehnilise poole kontrollimisega, kuivõrd maardlate nimistu volitatud töötajal on olemas taotluse kontrollimiseks vastavad vahendid.¹⁹³
2. MaaPS § 21 lõikes 2 nimetatata kivimi, setendi, vedeliku või gaasi¹⁹⁴ kaevandamise loa taotluse valdkonna eest vastutavale ministrile, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS 49 lg 3); selliselt on keskkonnaministril võimalik avaldada arvamust strateegiliste maavarade kasutamise soovi kohta ning mõjutada oluliste maavaradega seonduvaid trende.
3. Kaitseministeeriumile, kui mäeeraldis või selle teenindusmaa asub riigikaitse ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 4);
4. Muinsuskaitseametile, kui mäeeraldis või selle teenindusmaa asub kinnismälestisel, muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis, kes esitab oma arvamuse kirjalikult 30 päeva jooksul taotluse saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 5);

376. Pärast avaldatud arvamuste arvesse võtmist vormistab maapõuespetsialist haldusakti eelnõu ning saadab kaevandamisloa taotluse ning taotluse kohta antava haldusakti eelnõu:

1. arvamuse saamiseks kaevandamiskoha kohaliku omavalitsuse üksusele, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 6). Võrreldes tavapärase keskkonnalubade menetlemise protsessiga, kus KOV-I on arvamuse avaldamiseks KeÜS § 43 lg 2 järgi aega üks kuu, on kaevandamisloa kohta arvamuse avaldamiseks KOV-I aega 2 kuud, mis võimaldab KOV-I kaevandamisloa kohta kujundada kiirustamata tehtud ning läbimõeldud otsustus. Kui KOV ei nõustu loa andmisega, eksisteerib alus loa andmisest keeldumiseks MaaPS § 55 lg 2 p 11 järgi ning kaevandamisloa saamine on üldjuhul välistatud (vt Riigikohtu seisukohti punktis 327). Erandjuhul on kaevandamisluba KOV-i nõusolekuta võimalik saada juhul, kui KeA loa taotleja ettepanekul taotleb loa andmiseks nõusolekut Vabariigi Valitsuselt, kes annab selle ülekaaluka riigi huvi tõttu MaaPS § 55 lg 4 järgi. Intervjuude käigus selgus, et erinevates KOV-des toimub lubade andmine erinevalt ning KOV-i nõusolek sõltub palju inimestest, kes konkreetsetes KOV-s tegutsevad. Selline varieeruvus on aga teatud osas paratamatu ning aktsepteeritav. Siiski, nagu ka uuringulubade juures viidatud, on kohaliku omavalitsuse poolt nõusoleku/kooskõlastuse andmine ning selle väljastamise protseduur pigem läbipaistmatu ning kooskõlastuse väljastamise kaalutlused ei ole lõpuni kontrollitavad.
2. maavarade komisjonile, kes esitab oma arvamuse kirjalikult kahe kuu jooksul taotluse ja taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 7);
3. MaaPS § 21 lõikes 2 nimetatata kivimi, setendi, vedeliku või gaasi kaevandamise loa taotluse kooskõlastamiseks valdkonna eest vastutavale ministrile, kes kooskõlastab haldusakti eelnõu või keeldub selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 8);
4. kooskõlastamiseks Kaitseministeeriumile, kui mäeeraldis või selle teenindusmaa asub riigikaitse ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis, kes kooskõlastab haldusakti eelnõu või keeldub selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 9);

¹⁹³ Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri, lk 31. 213 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5ueseadus> (12.04.2018).

¹⁹⁴ MaaPS § 21 lg 2 nimetab järvelubja, järvemuda, meremuda, kruusa, liiva, lubjakivi, dolokivi, savi ja turvast.

5. kooskõlastamiseks Muinsuskaitseametile, kui mäeeraldis või selle teenindusmaa asub kinnismälestisel, muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis, kes kooskõlastab haldusakti eelnõu või keeldub selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 10);
6. põlevkivi, fosforiidi või metallitoorme kaevandamise loa taotluse puhul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning vajaduse korral teistele asjasse puutuvatele riigiasutustele, kes kooskõlastavad haldusakti eelnõu või keelduvad selle kooskõlastamisest 30 päeva jooksul taotluse ja taotluse kohta antava haldusakti eelnõu saamisest arvates (MaaPS § 49 lg 11).

377. Nagu eelnevalt käsitletud üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu puhul, tuleb ka kaevandamisloa taotluse saamisel avalikkust loa andmise menetlusest teavitada (KeÜS § 47 lg 1). Teates märgitakse sisuliselt samad andmed, mida on käsitletud üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotluse puhul p-s 158, kuid lisaks tuleb märkida kaevandaja nimi (MaaPS § 51). Esitatud taotlus ning antava haldusakti (kaevandamisluba) eelnõu pannakse avalikkusele tutvumiseks välja KeÜS § 48 järgi ning igaühel on õigus esitada avaldatud dokumentide kohta seisukohti ja küsimusi. Erinevalt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa taotluse ja kavandatava haldusakti eelnõu väljapanekust HMS § 48 järgi (vt p 159) on KeÜS § 48 lg-s 1 sätestatud väljapaneku täpsemad kriteeriumid - kavandatava tegevuse asukoha järgne valla, linna või muu asula vähemalt üks üldkasutatav hoone või koht, KeA asukoht või kavandatava tegevuse asukoht. Samuti tuleb KeA'l koht valikul arvestada kavandatava tegevusega kaasnev keskkonnanähtingute võimaliku suurus ja ulatust. Seega on KeÜS-i kui eriseaduse puhul peetud oluliseks lisaks üldisele HMS-i põhimõttele, et taotlus ja kavandatava haldusakti eelnõu peavad soovijatele kättesaadavad olema, reguleerida täpsemalt, et tegu peab olema üldkasutatava hoone või kohaga, mille valikul tuleks arvestada lähtuvalt potentsiaalselt kaasnevast keskkonnanähtingust avalikkuse huvi. Lähtuda tuleks põhimõttest, et kui tegevuse enese asukoht ei taga avalikkusele ligipääsetavat võimalust tutvumiseks, tuleks KeA'l dokumentide väljapaneku kohaks valida mõni teine sättest tulenev alternatiivne koht.

378. Kui loa taotlejaid on mitu, kehtib analoogselt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu juures käsitletud üldgeoloogilise uurimistöö loa omaja eesõigusele uuringuloaks ka riigile kuuluva maavara geoloogilise uuringu loa omaja eesõigus maavara kaevandamisloa saamiseks (MaaPS § 53 lg 1). Mitme loataotluse korral korraldatakse enampakkumine kaevandamisloa edasimenetlemise õiguse saamiseks (MaaPS § 54) ning kehtib põhimõte, et kui sama maardla osa kohta on juba kaevandamisluba antud, ei anta kaevandamisluba teisele isikule (MaaPS § 53 lg 4).

379. Kui üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa menetlemisel võib avatud menetlusele iseloomuliku avaliku arutelu seadusest tulenevalt ära jätta, kui loa andmisega ei kaasne eelduslikult olulist keskkonnanähtingut, siis kaevandamisloa andmise puhul on asja avalik arutelu kohustuslik (va HMS § 50 lg 2, 3 juhtudel) ning maapõuespetsialistil puudub selles osas kaalutusõigus. KeÜS § 48¹ kohaselt peab igaühel olema õigus avalikul arutelul avaldada suuliselt arvamust nii kaevandamisloa eelnõu kui selle andmise menetluse kohta. Arutelu protokollitakse ning loa taotlejal peab olema võimalus avalikul arutelul esitatud seisukohtadele esitada oma arvamused. Seega on avalikkusel võimalik kaevandamisloa andmise ning selle menetluse kohta anda arvamust nii siis, kui loataotlus ning taotluse eelnõu pannakse avalikkusele välja kui ka avalikul istungil.

(e) Kaevandamisloa andmine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine

380. Lisaks vajadusel läbi viidud KMH-le, asjakohaste asutuste ning isikute arvamuste küsimisele, korraldatud avalikule istungile, tuleb kontrollida, ega ei esine MaaPS § 55 sätestatud kaevandamisloa andmisest keeldumise aluseid, mis on osalt sätestatud ka KeÜS-s. Sarnaselt üldgeoloogilise uurimistöö loa ja geoloogilise uuringu loa andmisest keeldumise alustele jagunevad ka kaevandamisloa keeldumise alused absoluutseteks ning suhtelisteks. Sätestatud absoluutsed keeldumise alused on jagatavad kaheksasse gruppi:

1. **Puudused pädevuses või tehnikas** (keskkonnaloa taotlust ei ole esitanud isik, kes taotlusest nähtuvalt loaga lubataval tegevusalal tegutseb);
2. **Mäeeraldis või teenindusmaa asukoht ei ole sobiv** (asub riigikaitse ehitise maa-alal või selle piiranguvööndis ja kaevandamine võib ohustada riigikaitse ehitist või riigikaitsele ehitisele määratud või kavandatud ülesannete täitmist või riigikaitse ehitise töövoimet; asub

kinnismälestisel, muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis ja kaevandamine võib ohustada kinnismälestist või muinsuskaitseala või nende säilimist neile ainuomases keskkonnas);

3. **Puudused seoses kaevandamise aastamääraga** (kõikidele turba kaevandamise lubadele kantud kaevandamise maksimaalsete aastamäärade summa ületab või ületaks selle loa andmise korral MaaPS alusel kehtestatud turba kaevandamise aastamäär; 90 päeva jooksul põlevkivi kaevandamise loa taotluse esitamisest ei ole selle loa taotlejale määratud põlevkivi kaevandamise aastamäär osa);
4. **Luba piiraks teiste isikute õigusi** (taotletava kaevandamisloa alusel tehtavad tööd piiraksid oluliselt varem antud kaevandamisloast tulenevate õiguste või kohustuste teostamist);
5. **Pole majanduslikult põhjendatud** (mäeeraldisest jääb välja osa maavarast, mille hilisem iseseisev kasutamine ei ole majanduslikult põhjendatud; kaevandamise mõjupiirkonnas ei ole kavandatud teise loa alusel kaevandamisele mittekuuluva maavara kasutuskõlblikuna säilitamine; kaevandatud maad ei ole võimalik mõistlike kulutustega kasutamiskõlblikuks korrastada; loa alusel kavandatava tegevuse käigus kasutatakse loodusvarasid ilmselt ebaotstarbekalt või põhjustatakse loodusvarade seisundi olulist halvenemist, arvestades taastuva ja taastumatu loodusvara säästva kasutamise põhimõtet);
6. **Puudub vajalik nõusolek** (kohaliku omavalitsuse üksus ei ole nõus kaevandamisloa andmisega);
7. **Vastuolu muude hüvede või (kaitseliste-)eesmärkidega** (kaevandamine on vastuolus riigi huviga; taotletava kaevandamisloa alusel tehtavad tööd võivad oluliselt ebasoodsalt mõjutada kaitstavat loodusobjekti ja seda ebasoodsat mõju ei saa muul viisil vältida kui loa andmisest keeldumisega; kavandatava tegevusega kaasnevate heidete lisandumisel oleks keskkonna kvaliteedi piirväärtus ületatud; tegevusega kaasneb keskkonnaoht, mida ei ole võimalik vältida).
8. **Isik on esitanud valeandmeid** (taotluses on esitatud olulise tähtsusega valeandmeid või keskkonnaloa taotlejale on viimase nelja kuu jooksul keeldutud sama tegevuse jaoks luba andmast valeandmete esitamise tõttu).

Kui esineb mõni eelnevalt nimetatud alustest, on KeA kohustatud keelduma loa andmisest, st puudub võimalus konkreetseid asjaolusid arvesse võttes puudusest mööda vaadata. Tähelepanu väärib, et kui isik on taotluses esitanud valeandmeid, ei ole see alati ja igal juhul loa andmisest keeldumise aluseks KeÜS § 52 lg 1 p 5 tähenduses, vaid üksnes juhul, kui esitatud valeandmed on olnud olulise tähtsusega, st kaalukad loa andmise või andmata jätmise otsustamise seisukohast. Sellisel aktsepteerib seadus loamenetluses teataval määral valeandmete esitamist ning ei suhtu sellesse lõplikul viisil. See võib omakorda loataotlejat innustada ebatähtsamate andmete esitamisel infot moonutama - mida ei saa ka pidada tähtsusetuks, kuivõrd ka seaduse mõttes „ebaolulised“ valeandmed loovad loa andmise üle otsustamisel üldise tagapõhja.

381. MaaPS § 55 lg 3 sätestab kaevandamisloa andmisest keeldumise suhtelised alused, mis kattuvad üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa andmisest keeldumise suhteliste alustega.

382. Kui eelmises punktis käsitletud loa andmisest keeldumise aluseid ei esine, otsustab KeA kaevandamisloa andmise. Sarnaselt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa andmisele ei otsusta maapõuespetsialist loa andmist iseseisvalt, vaid maapõuebüroo juhataja viseerib ja allkirjastab vastavalt ametijuhendi p 3.7. koostatud dokumendid. Praktikas on kaevandamisloal aga üksnes maapõuebüroo juhataja allkiri.

383. Loa andmine otsustatakse ühe aasta jooksul alates nõuetekohase taotluse saamisest, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Potentsiaalselt esineb siinkohal samasugune korruptsioonirisk nagu uuringulubade puhul – ametnikul on võimalik võtta vastu ebaseaduslikku soodustust loamenetluse kiirendamise eest.

384. Nagu uuringulubade puhul, on ka kaevandamisloal olevatel andmetel järelevalve teostamise seisukohalt oluline tähtsus. Kaevandamisloal esitatavad andmed loetleb KeÜS § 53 lg 1 p-d 1,4, 5 ja MaaPS §-s 56. Kui on läbi viidud KMH, kehtestab luba ka keskkonnameetmed, mida tuleb kaevandamistegevust läbiviies järgida. Loas võib sätestada HMS § 53 lg 1 p 3 alusel lisatingimuse, mille täitmine on eelduseks kaevandamisõiguse tekkimisele. Riigikohus on lisatingimuse kohta märkinud, et sellise lisatingimuse olemasolul ei teki loa omanikul loa saamisel tingimusteta subjektiivset õigust ega

õiguspärasest ootusest kaevandamiseks, st isikul tuleb kaevandamiseks järgida ka muid õigusakte, sh üldplaneeringut.¹⁹⁵

385. Otsus kaevandamisloa andmise või andmete jätmise kohta tehakse teatavaks Ametlikes Teadaannetes ning kohalikus või maakondlikus ajalehes. Kaevandamisluba antakse maksimaalselt 30 aastaks, kusjuures liiva, kruusa, järvelubja, järvemuda ja meremuda kaevandamise luba kuni 15 aastaks.

386. Kuivõrd luba antakse pikaks ajaks ning selle alusel tegutsemine võib oluliselt mõjutada läheduses elavaid või tegutsevaid isikuid, on Riigikohus käsitletud mitmes lahendis küsimust sellest, kas ja mis alusel on isikutel võimalik keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöörduda. Riigikohtu seisukoha järgi saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise aluseks lisaks subjektiivsete õiguste rikkumisele olla ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga, st isik peab näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema olulisi huve, mõju isikule peab olema oluline ja reaalne. Mõju on reaalne siis, kui vaidlustatud akti ja eeldatava tagajärje vahel esineb põhjuslik seos.¹⁹⁶

387. Antud kaevandamisluba on võimalik seaduses sätestatud alusel muuta. Alused kaevandamisloa muutmiseks on eelkõige kaevandaja ja loa omaja andmete muutumine, vajadus sätestada abinõud õnnetuste vältimiseks, kaevandamisjäätmekava muudatused, maavarade andmete muutumine ning mäeeraldise pindala vähendamise taotlus. Nimetatud asjaolude esinemisel on loa muutmise kohustuslik. Maapõuespetsialist ametijuhendi kohaselt „*algatab vajadusel loa muutmise*“, mis tähendab sarnaselt uuringulubadega, et kuigi loa muutmise toimub sarnaselt loa andmisele avatud menetluses, siis on maapõuespetsialistil vajalik enne otsustada menetluse algatamine. Kui menetlust ei ole algatatud, ei ole efektiivsed ka avatud menetluse garantiid. Kui muutmise peaks seega isikule mingil viisil koormav olema, võib tal tekkida huvi loa muutmise menetlemise mittealgatamise suhtes, mis võib päädida korruptsiooniriskiga maapõuespetsialisti tegevuses. Taoliste muudatuste aluseks on reeglina mingi alusdokument (nt taotlus), mis saadetakse KeA'le ametlikult. Seega suunab selle ülesande maavarade spetsialistile juhataja, kes kontrollib ka ülesande täitmist ja muutmise üle otsustamist ei saa seetõttu vältida või põhjendamatult tagasi lükata.

388. Seadus võimaldab kaevandamisluba pikendada, kui maavara ei ole ammendatud või kaevandatud maa ei ole korrastatud (MaaPS § 67). Kui kord on ühele isikule kaevandamisluba ühe mäeeraldise piires antud, on igati seaduse põhimõtetega kooskõlas olukord, kus maavara kaevandatakse kuni selle ammendumiseni, kuivõrd maavara jätmise maardlasse ning selle hilisem kaevandamine ei ole üldjuhul majanduslikult mõistlik. Loa pikendamine toimub samuti avatud menetluses, mistõttu on avalikkus menetlusse kaasatud ning korruptsioonirisk vastava menetluse läbiviimise puhul seetõttu madal.

389. Kaevandamisluba tunnistatakse kehtetuks MaaPS § 71 lg 1 sätestatud alustel. Kohustuslikud kaevandamisloa kehtetuks tunnistamise alused seonduvad kõik jäätmekäitluse ning selle nõuetega. Sarnaselt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loaga on kaevandamisloas või õigusaktides sätestatud nõuete mittejärgimine üksnes suhteline kaevandamisloa kehtetuks tunnistamise alus ning kehtetuks tunnistamiseks peab sellisel juhul eksisteerima oluline avalik huvi, mis tähendab, et loa kehtetuks tunnistamine kui kõige ulatuslikum meede tuleb kohaldamisele üksnes juhul, kui nõuete rikkumine on niivõrd mastaapne, et selles osas eksisteerib oluline avalik huvi.

390. Üldine korruptsioonirisk seoses kaevandamisloa menetlemisega on pigem väga väike seonduvalt avatud menetlusele iseloomulike joontega - erinevate isikute kaasatus ning avalikkuse võimalus taotluse ja eelnõuga tutvumiseks ja oma arvamuse avaldamiseks. Sarnaselt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa andmise menetlusele esineb ka kaevandamisloa andmise menetluse puhul peamine korruptsioonirisk seoses ametniku võimalusega menetlust kiirendada. Lisaks tuleb märkida ka ära kohaliku omavalitsuse roll loamenetluses ning asjaolu, et kohaliku omavalitsuse poolt kooskõlastuse/loa andmine ei ole läbipaistev ning võib paljuski tugineda ebaõigete kaalutlustele.

(f) Kaevandamise läbiviimine

391. Kaevandamise läbiviimise seonduvad nõuded on reguleeritud MaaPS 4. peatüki 4. jaos.

¹⁹⁵ RKKHo 3-3-1-31-16, p 14.

¹⁹⁶ RKKHo 3-3-1-8-15 p 15; RKKHo 3-3-1-86-06.

392. Enne kaevandamise alustamist tuleb riigile kuuluval kinnisasjal omandada kinnisaja kasutamisoigus nagu viitab MaaPS § 90 lg 4. Kinnisasi antakse kaevandamisloa omajale loa kehtivusaja jooksul kasutamiseks kas rendile andmise, kasutusvalduse või hoonestusõiguse seadmise teel. Riigile kuuluv kinnisasi antakse kasutada alles pärast loa andmise otsuse tegemist.

393. Sarnaselt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu läbiviimisele on ka kaevandamistegevuse läbiviimiseks vajalik vastava kompetentsiga vastutava spetsialisti olemasolu. Kompetentsuse hindamine toimub sarnaselt üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu läbiviija kompetentsi hindamisele. Kaevandamine toimub kaevandamisprojekti kohaselt, mida pidevalt täiendatakse ning uuendatakse (MaaPS § 74) ning mis peaks tagama kaevandamise nõuetekohasuse ja ohutuse.

394. Maavarade kaevandamise puhul on oluliseks teemaks maavara kaevandamisel tehtav mõõdistamine ja nende tulemuste dokumenteerimine ehk **markšeiderimõõdistus** (MaaPS § 76). Markšeiderimõõdistust teostab selleks kompetentne isik. Markšeiderimõõdistamise kompetentsus tähendab sisuliselt mäeinseneri kutsele vastava oskuse olemasolu, mida omandatakse spetsiaalsete kursuste raames, mida korraldab näiteks Eesti Mäeselts koostöös Tallinna Tehnikaülikooliga.¹⁹⁷ Lisaks koolitatud personalile eeldab tegevus ka vastava tehnika olemasolu ning seetõttu teostavad markšeiderimõõdistamist tavapäraselt eraldi teenust osutavad ettevõtted, kes teostavad mõõdistusi koos mahuarvutustega. Markšeiderimõõdistusega tuleb tagada i) kaeveõõne projektikohane suunamine, ii) tehtud tööde tulemuste mõõdistamine ja dokumenteerimine ning iii) maavara koguse määramine. Markšeiderimõõdistamisega on võimalik koguda andmeid kaevandamisega rikutud ja korrastatud maa pindala kohta. Oluliseks nõudeks on markšeiderimõõdistuse tulemuste kontrollitavus. Kokkuvõttes on markšeiderimõõdistus oluline eelkõige kaevandatud maavara koguse määramiseks, maavara jääkväärtuse arvutamiseks ning kaevandamisega rikutud ja korrastatud maa pindala kohta andmete saamiseks. Kuivõrd mõõdistamise teostaja on erettevõtja ning seetõttu on tema ja mõõdistamise tellija vahel eraõiguslik lepinguline suhe, ei teki nendevahelise suhte puhul ohtu korruptsiooniks, kuid on võimalik, et mõõdistuste tellija „ostab ära“ mõõdistaja, kes seetõttu moonutab mõõdistustulemusi, mis lõppastmes võimaldavad tellijal/kaevandajal moonutada mh maavara koguseid. Siiski tuleb märkida, et tegemist on taaskord väga teoreetilise riskiga, kuivõrd eelnev n-ö eksimus või pettus tuleb järelevalvemenetluses (kui tehakse kontroll ülelende) sisuliselt koheselt ilmsiks.

395. Teise kohustusena mõõdistamise kõrval lasub kaevandamisloa omajal kohustus esitada KeA'le kord kvartalis kaevandamismahu aruanne (MaaPS § 77). Mahuaruandele esitatavad nõuded, selle sisu ja vorm on sätestatud eraldi määruses.¹⁹⁸ Viidatud määruse kohaselt märgitakse aruandes kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara kogus enamike maavarade puhul¹⁹⁹ instrumentaal mõõdistamise tulemuste põhjal, mille läbiviimise sagedus sõltub maavara kaevandamise aastamahust. Erandina määratakse järve- ja meremuda kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara kogus hinnanguliselt ning kaevandaja lähtub siinkohal toodangu mahtudest. Viidatud määruse § 4 sätestab KeA'le esitatud aruande kontrollimise õiguse, kui tekib põhjendatud kahtlus, et aruandes on märgitud ebatäpsed andmed. Sellisel juhul on KeA'l õigus korraldada vastava ala kontrollmõõdistamine (samuti markšeiderimõõdistus), mis võimaldab tuvastada nt kaevandamise mäeeraldise piiridest väljaspool. Kui esitatud andmed on korras, edastab KeA aruande andmed automaatselt keskkonnaregistri volitatud töötlejale.

396. Üldiselt vähendab korruptsiooni ja pettuse riski võimalus teostada järelevalve käigus ülelende ning teha aerofotosid, mis annavad maavara mahtude kohta usaldusväärseid andmeid. Ülelende teostab regulaarselt Maa-amet. Lennud planeeritakse Maa-ameti poolt kooskõlastades kava KeM-i, KeA, KKI ja tööohutuse eesmärkidest (tööohutuseeskirjade järgimine kaevandustes) ka Tehnilise Järelevalve Ametiga (edaspidi TJA). Aerofotode abil saab kontrollida avakaevandusi sh ehitusmaterjalide- liiv, kruus jne- kaevandusi, kuid mitte näiteks turbavälju, kuna turbakiht esiteks muutub niiskusega, teiseks on kaevanduskiht liialt õhuke ega võimalda teha õhust mahu osas usaldusväärseid mõõtmisi. Maa-ameti kinnitusel kontrolliti 2017. aastal 150 maardlat.²⁰⁰

¹⁹⁷ Arvutivõrgus: <http://www.maeselts.ee/> (16.04.2018).

¹⁹⁸ Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“. RT I, 10.11.2017, 10.

¹⁹⁹ Dolokivi, fosforiidi, aluskorra ehituskivi ehk kristalliinse ehituskivi, kruusa, liiva, lubjakivi, põlevkivi, järvelubja, turba ja savi puhul.

²⁰⁰ Intervjuu Maa-ameti ametnikuga.

Kontrolliandmed esitatakse eelpool loetletud asutustele kokkuvõtte näol. Maa-ameti kinnituse kohaselt kasutab KKI aktiivselt ka täiendavaid alusmaterjale (fotosid), mida võimaldatakse vajadusel lisapäringute alusel. Läbiviidud intervjuude käigus selgus, et maavara mahtudega seonduv on praktikas siiski üks koht, mis võimaldab teatud pettusi. Nimelt on võimalik mahtudega manipuleerida näiteks olukorras, kus maapõues olev kallim materjal kaevandatakse välja ning järelejäänud augud täidetakse odavamalt kaevandamisest kohapeal ülejäänud materjaliga. Näiteks on teada, et praktikas on kaevandusaladele transporditud asfaldi jääke. KKI järelevalve käigus on nimetatud viisil tegutsemist raske tuvastada, kuna pärast tööde teostamist vastavat pettust ülelennu käigus üldjuhul ei avastata. Siiski peame oluliseks rõhutada, et KKI hinnangul on tegemist üksikute ja pigem erandlike juhtumitega, mille pinnalt ei saa teha üldistatud järeldusi ning selliseid pettuse juhtumeid ei saa kindlasti lugeda levinuks.

397. Teiseks väljatoodud praktiliseks probleemiks on see, et aerofotod ning kaugmöödistamine ei võimalda mõõta vee alt.²⁰¹ Mitmes intervjuus on viidatud, et üldine järelevalvega seonduv korrupsioonirisk on siseteabe ärakasutamine, nt kontrollitava teavitamine kontrolliplaanist kontrolli puhul, mille eesmärgiks on teostada kontroll etteteavitamiseta. Sellest johtuvalt kerkib küsimus võimalikust lendude ajakava lekkest. KKI spetsialistide hinnangul ei ole ülelendude ajakava võimalik lekitamine KKI'ga seotult aktuaalne probleem. Ülelendude üldine kava on teada küll KeM-i, KaA, Maa-ameti ja KKI vastavatele spetsialistidele, kuid lendude toimumise täpne ajagraafik (mis sõltub paljuski ka konkreetse päeva ilmastikutingimustest) on teada üksnes Maa-ameti spetsialistidele. Aerofotode tegemine ei ole KKI ülesanne.

398. Kolmanda kohustusena lasub kaevandamistöid teostanud isikul kohustus kaevandatud ala korrastada, mis tähendab sisuliselt maa endisel või uuel otstarbel kasutuskõlblikuks muutmist (MaaPS § 9). Juba taotluse esitamise faasis on loa taotlejal (või kaevandajal juhul, kui seletuskirja on koostanud kaevandaja) vaja läbi mõelda maa edasine kasutusotstarve ning vastav otsustus kajastub ka kaevandamisloas endas. Korrastamiskohustuse osas kohalduvad samad põhimõtted nagu üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu puhul järgnevalt käsitletavate erisuste ning lisanõuetega.

399. Kaevandatud maa korrastatakse vastavalt projektile, mis arvestab KeA poolt loa omajale esitatud korrastamistingimusi, mis võivad lähtuda nt KMH soovitudest ning mille kohta on olnud võimalus arvamust avaldada maaomanikul ning KOV-i üksusel. Projekti rakendamiseks on vajalik KeA nõusolek (MaaPS § 81).

400. Pärast kaevandatud maa korrastamist on loa omaja kohustatud esitama KeA'le MaaPS § 83 nõuete kohaselt läbiviidud katastriüksuse möödistamise andmete alusel koostatud aruande kaevandatud maa ja selle korrastamise kohta. KeA moodustab maa korrastatuks lugemise hindamiseks korrastamistöde vastuvõtukomisjoni, kuhu kuuluvad KeA esindaja, mäeeraldise ja selle teenindusmaa kinnisasja omanik või tema esindaja või riigimaa korral kinnisasja valitseja või tema volitatud isik, kohaliku omavalitsuse üksuse esindaja ja vajalik arv asjatundjaid (MaaPS § 87). Vastuvõtukomisjon hindab korrastatud maa vastavust korrastamisprojektile ning kehtestatud nõuetele ning teeb ettepaneku korrastamise kohustuse täidetaks tunnistamise kohta või põhjendatud ettepaneku jätta kohustus täidetaks tunnistamata. Komisjon võtab otsuseid vastu lihthäälteenamuse põhimõttel, kusjuures igal liikmel on üks hääl ning komisjon on otsustusvõimeline, kui sellest võtavad osa vähemalt pooled liikmed ja juhataja. Otsuse tegemisel hinnatakse mõõtmistulemusi, möödistamisskeeme, fotosid ning muid materjale. Lõpliku otsuse võtab vastu KeA, lähtudes vastuvõtukomisjoni ettepanekust.

401. Arvestades komisjoni liikmete koosseisu (maaomanik, KOVi esindaja, KeA esindaja) ning eeldusel, et kaasatud asjatundjad on erapooletud, ei ole korrastamistöde teostamise täidetaks tunnistamise otsuse vastuvõtmisel tuvastatav märkimisväärne korrupsioonirisk. Praktikas aga esineb teistsugune risk - nimelt karjääre ei suleta ning maad ei korrastata, kuna varu on veel lõpuni kasutamata ja varu ei tohi rikkuda. Samas ei tegeleta enam aktiivse majandustegevusega, kuid korrastamata maastik häirib elanikke ning lisaks takistab teistel potentsiaalsetel ettevõtjatel tegeleda maavarade kasutusele võtmisega.

²⁰¹ Intervjuu KKI ametnikuga.

(g) Kokkuvõtte korrupsiooniriskidest

402. Kokkuvõttes esinevad kaevandamisloa taotluse menetlemise puhul põhimõtteliselt samasugused korrupsiooniriskid nagu üldgeoloogilise uurimistöo ja geoloogilise uuringu loa menetlemise puhul. Analüüsi koostajad on seisukohal, et korrupsioonioht kaevandamisloa menetluses on väike. Eelneva tagab see, et kõnealune menetlus viiakse läbi avalikus menetluses (st kaasatud on suur hulk isikuid) ning kohaldatakse nelja-silma põhimõtet. Seega on üldine risk korrupsiooniks seoses avatud menetluse kohaldamisega madal, kuid põhiline koht, kus oleks võimalik korrumppeeruda, on ebaseadusliku soodustuse pakkumine/vastuvõtmine loamenetluse kiirendamise eest.

403. Eraldi tuleb juhtida tähelepanu kohalike omavalitsuste n-ö pädevuse ulatusele ning asjaolule, et sisuliselt olukorras, kus kohalik omavalitsus keeldub loa eelnõu kooskõlastamisest, on kaevandamise loa väljastamine sisuliselt välistatud (välja arvatud juhul, kui tegemist ei ole maavaraga mille osas on ülekaalukas riigi huvi). Kohalike omavalitsuste poolt aga kooskõlastuste andmine ei ole läbipaistev ning esineb arvestatav oht, et kohalikud omavalitsused lähtuvad oma otsuste tegemisel sisuliselt ebaõigetest kaalutlustest.

404. Teise olulise teemana eksisteerib kaevandamise puhul pettuste risk. Näiteks on võimalik, et kaevandaja, kellel on kohustus teostada markšeiderimõõdistust ehk kes peab vastava teenuse kompetentselt isikult ostma, võib mõõdistaja põhimõtteliselt ära osta, et viimane moonutaks mõõdistustulemusi, mis lõppastmes võimaldavad tellijal/kaevandajal esitada valeandmeid ka maavarade koguse kohta.

405. Samuti on pettuste oht ka KKI teostatava järelevalve läbiviimise juures. Nimelt teostavad Maaameti spetsialistid ülelende ning teevad aerofotosid, mida KKI inspektorid saavad järelevalve teostamisel kasutada. Nimetatud vahendil on kaks puudust – esiteks, kaugmõõdistamine ei toimi vee all, st olukorras, kus kaevandamine on toimunud veepiirist allpool, ei ole võimalik kaugmõõdistamisega andmeid koguda. Teada on ka juhtumeid tahtlikust kaevanduste veega täitmisest, kuid neid tuleb pidada äärmiselt erandlikeks, kuna spetsialistide hinnangul on tegemist majanduslikult mittetasuva tegevusega. Teiseks, ülelend ei võimalda avastada maavarade mahtudega manipuleerimist olukorras, kus maapõuest on kallim materjal välja võetud ning asendatud odavamate jääkidega. Eelnevaid olukordi peetakse siiski erandlikeks ja üksikuteks juhtumiteks.

3.3.4. Kaevis ja katendi võõrandamise luba

(a) Kaevis ja katendi võõrandamine, st reguleerimise ese

406. Kaevis ja katendi võõrandamise temaatika juures on esmalt vajalik selgitada, mis täpsemalt liigitub mõistete „kaevis“ ning „katend“ alla ning mille suhtes saab seega kaevis/katendi võõrandamise regulatsiooni kohaldada.

407. Kaevis on MaaPS § 6 lg 2 kohaselt looduslikust seisundist eemaldatud mis tahes kivimi või setendi tahke osis, näiteks liiv, kruus või lubjakivi. Seega ei saa kaevisest rääkida juhul, kui pinnas, mida eemaldatakse, ei ole looduslikus seisundis, st olukorras, kus materjal on maapinda jõudnud inimtegevuse tagajärjel. Viimasel juhul on tegu jäätmatega ning kohaldub jäätmekäitluse regulatsioon.

408. Tulenevalt seaduse mõttest ei ole üldjuhul lubatud mistahes viisil tekkinud kaevist võõrandada. MaaPS täpsustab, et kinnisasja omanikul või isikul, kellel on õigus kinnisasja kasutada, on õigus tarbida ja võõrandada ehitamise, maaparandushoiutööde ja maaparandussüsteemi ehitamise või põllumajandustööde käigus tekkivat ja üle jäävat kaevist (MaaPS § 96 lg 1). Ehitamine MaaPS § 96 lg 1 tähenduses on nii ehitise püstitamine, rajamine, paigaldamine, lammutamine kui ka muu tegevus, mille käigus ehitise tekib või muutuvad selle füüsikalised omadused.²⁰² Maaparandushoiutöö on maaparandusseaduse § 45 lg 1 kohaselt maaparandussüsteemi ja selle maa-ala ning nendega seotud keskkonnakaitserajatiste hooldamine ja uuendamine, happeliste muldade lupjamine, agromelioratiivsete ning kultuurtehniliste tööde tegemine. Maaparandussüsteemi ehitamine on maaparandussüsteemi kuuluva hoone püstitamine või rajatise rajamine või nende rekonstrueerimine. Seega on lubatud võõrandada üksnes nimetatud tegevuste käigus tekkinud kaevist, mis teoreetiliselt peaks välistama üksnes kaevis hankimise eesmärgil tegutsemise ehk kaevis nime all kaevandamise.

²⁰² Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri, lk 63. 213 SE. Arvutõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5ueseadus> (16.04.2018).

Antud regulatsiooni eesmärgiks on anda n-ö tavainimesele võimalus realiseerida maavara, mille isik on muu tavapärase ehitustegevuse või maaparandustöö käigus saanud.

409. Maavara katend on MaaPS § 10 järgi maavara katvad kivimid ja setendid, mille eemaldamine on vajalik pealmaakaevandamisel. Katend ei ole seaduse tähenduses üksnes maavarana arvelevõtmise väärtust omav kivim, vaid ka igasugune muu maavara kattev kivim ning setend, mida on vaja pealmaakaevandamisel pinnasest eemaldada. Kuivõrd katendi mõiste on seotud üksnes pealmaakaevandamisega, saavad „katendi“ tähenduses kivimid ja setendid pärineda üksnes mäeeraldisel alalt. Tulenevalt mullakaitse nõuetest (MaaPS § 44) on kaevandajal näiteks kohustus mäeeraldisel ja selle teenindusmaal katendis olev muld eemaldada ning üheks alternatiiviks, mida eemaldatud mullaga edasi teha, on see võõrandada (MaaPS § 44 lg 3 p 3). Kaevise/katendi võõrandamise loa menetluse regulatsioon kehtib ka veekogudest eemaldatavale kaevisele/katendile, mis tekib nt ehitamisel, süvendamisel jms tegevuse tagajärjel.

410. Kuivõrd nii kaevist kui katendit on MaaPS-i kohaselt lubatud võõrandada üksnes juhul, kui need on tekkinud seaduses sätestatud tegevuste käigus, võib praktikas tekkida risk, et isik, kes soovib nt võõrandada oma kinnisasja piires olevat materjali, teostab kaevetöid muu tegevuse, nt tiigi ehitamise sildi all ning võõrandab saadud materjali kaevise võõrandamise nime all edasi. Siinkohal on oma roll kohalikul omavalitsusel, kellel on õigus keelduda ehitusloa väljastamisest või teatise kinnitamisest, kui on näha, et tegemist on kaevandamistegevusega. Seejuures on KOV'il võimalik antud küsimusega tegeleda ka ehitusjärelevalve käigus – EHS § 130 lg 2 punkt 1 ja 3 kohaselt on kohaliku omavalitsuse pädevuses teostada n-ö ehitamise ajal järelevalvet selle üle, kas isik ehitab kõnealust ehitist kooskõlas ehitusprojekti, detailplaneeringu ning ehitisele esitatavate nõuetega. Juhul, kui isiku tegevus ei ole eelnevate nõuetega kooskõlas, on kohaliku omavalitsuse järelevalveametnikul õigus ning ka kohustus algetada järelevalvemenetlus ja nõuda õigusvastase tegevuse lõpetamist. Juhul, kui järelevalvemenetluse käigus selgub, et isik on esitanud loa taotlemisel teadlikult valeandmeid (esitanud ehitusprojekti nii hoone kui ka tiigi rajamiseks, kuid tegelikkuses oli isiku sooviks kaevandamine), on KOV'il võimalik väljastatud ehitusloa (ehitusteatis) kehtetuks tunnistada (EHS § 46 lg 1 punkt 2 ja HMS § 64). Sellisel juhul oleks eesmärgipärane, et KOV teavitaks oma tegevusest ka KeA'd, mis võimaldab KeA'l omakorda keelduda kaevise võõrandamise loa andmisest. KOV-i tähtsust nimetatud probleemiga tegelemisel on välja toodud mitmes läbiviidud intervjuus, kus on viidatud, et probleemkohaga tegelemisel on põhiorhk siiski ehitusõiguse ja järelevalve teostamisega seonduval.

411. KeA'l on ühe ja ainsa meetmena kuritarvituse ilmnemisel võimalik kaevise võõrandamise loa andmisest keelduda. Kui kaevist võetakse üksnes kaevise saamise eesmärgil, kvalifitseerub see kaevandamise alla ning annab aluse MaaPS § 97 lg 7 p 4 järgi kaevise võõrandamise loa andmisest keeldumiseks.

412. Eestis on suurimad loodusliku ehitusmaterjali tarbijad Maanteeamet ja RMK, mistõttu on olnud arutelu all küsimus sellest, kelle käest nemad oma materjali ostma peaksid, selleks, et vältida kuritarvituslikku „tiikide“ rajamist äriliselt eesmärgil. Seoses sellega on KeM andnud RMK-le 2016. aastal suunise, mille kohaselt tuleb edaspidi ehitushangetes sätestada tingimus, et ehitusmaterjalid võivad pärineda üksnes kehtiva kaevandamisloaga karjääridest ja kaevandustest.²⁰³ Selliselt on piiratud vähemalt suurimate ehitusmaterjalide tarbijate võimalus osta ehitusmaterjale odavamalt isikutelt, kes tegelevad ehitusmaterjalide kaevandamisega kaevise sildi all. Lisaks on tiikide rajamise protsess muutunud keerulisemaks ja rohkem kontrollituks tänu sellele, et alates 2015. aastast on kohustuslik anda KMH eelhinnang mh veekogu rajamisele, kui selle veepeegli pindala on üks hektar või suurem või kui eemaldatava pinnase kogus on vähemalt 10 000 kuupmeetrit.²⁰⁴ Uuringu lõpp-raporti koostamise hetkel ei ole KKI spetsialistide kinnitusel nn „tiikide“ probleem enam aktuaalne.

(b) Pädevus

413. Sarnaselt muude loamenetlustega, mis seonduvad maavaradega, annab kaevise ja katendi võõrandamise loa KeA. Vastavalt KeA keskkonnaosakonna põhimääruse punktile 2.5.1 annab

²⁰³ Tiigiks maskeeritud ebaseaduslikud kaevandused teevad keskkonnaministrile tuska. Ärileht 05.01.2016. Arvutivõrgus: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/tiigiks-maskeeritud-ebaseaduslikud-kaevandused-teevad-keskkonnaministrile-tuska?id=73354037> (16.04.2018).

²⁰⁴ Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“, § 11 p 7¹. RT I, 20.06.2017, 17.

Keskkonnaosakonna struktuuriüksusesse kuuluv maapõuebüroo seaduses ettenähtud juhtudel ja ulatuses keskkonnakaitseliselube, kooskõlastusi ja teeb muid otsuseid, sealhulgas on maapõue büroo väljastamise pädevuses kaevis ja katendi transpordiks loa andmine ja kaevis/katendi keskkonnatasu teatise koostamine.

414. Nagu ka mitmete teiste keskkonnaalaste lubade puhul, toimub ka kaevis/katendi võõrandamise loa menetlus selliselt, et loa menetluse viib sisuliselt läbi maapõuespetsialist (st teeb erinevaid menetlustoiminguid) (maapõue spetsialisti ametjuhend punkt 3.2) ning kaevis/katendi võõrandamise loa väljastab (lõplikult viseerib ja allkirjastab) maapõue büroo juhataja (keskkonnaosakonna põhimäärus punkt 3.9.5). Seega – sarnaselt muude loamenetlustega viib menetlust läbi sisuliselt spetsialist ning spetsialisti tööd viseerib, kontrollib ja lõplikult väljastab büroojuhataja. Menetlus allub nelja-silma reeglile.

(c) Loamenetlus

415. Kehtib põhimõte, et kui materjali soovitakse viia ühe kinnisasja piirest välja teisele kinnisasjale, on selleks vaja KeA luba (MaaPS § 95 lg 3). Siiski ka juhul, kui maapõuest võetud loodusvara tarbitakse sama kinnisasja piires, tuleb kinnisasja omanikul või isikul, kellel on kinnisasja kasutamise õigus, esitada pärast maavara eemaldamist KeA'le 30 päeva jooksul kirjalik teatis, mis kirjeldab eemaldatud maavara kogust ja kvaliteeti ning tegevuse asukohta (MaaPS § 96 lg 3). Teavitamise eesmärk on tagada maavarade kohta peetavas keskkonnaregistri maardlate nimistus sisalduvate andmete õigsus. Nii juhul, kui maavara on keskkonnaregistris arvel ja kaevist kasutatakse sama kinnisasja piires kui ka juhul, kui kaevis võõrandatakse, tuleb selle eest tasuda keskkonnatasu vastavalt keskkonnatasu seadusele ja selle alusel vastu võetud õigusaktidele, välja arvatud juhul, kui kaevis tekkis maaparandushoiutöödel, maanteekraavide puhastamisel, tehnovõrkude ja -rajatiste rajamisel vastava projektiga määratud mahus või projekti puudumisel vastava töö tegemiseks põhjendatud mahus, samuti juhul kui kaevis tekkis tee ehitamise käigus ning seda kasutatakse sama objekti tarbeks (MaaPS § 97 lg 9).

416. Kaevis võõrandamise loa saamiseks esitab kinnisasja omanik või kasutamisoigust omav isik KeA'le taotluse, milles kirjeldab i) kaevis kogust ja kvaliteeti, ii) kaevis kasutamise eesmärgi ja asukohta, iii) kaevist tekitava tegevuse kalenderplaani ning iv) tegevuse asukohta (MaaPS § 97 lg 2). Katendi võõrandamise loa taotlusel tuleb lisaks käsitletud nõuetele (va kasutamise eesmärk) kajastada ka kaevandamisloa number, mille alusel katend looduslikust seisundist eemaldati. Kaevis kasutamise eesmärgi ja asukoha nõue on tingitud vajadusest vältida regulatsiooni kuritarvitamisest, nt olukorda, kus tiik ehitatakse üksnes kaevis saamise eesmärgil, täpsem kirjeldus, mida ja kus kaevisega tehakse, aitab loa andjal paremini hinnata tegevuse tõelisi tagamaid.

417. Kui ehitamiseks, maaparandushoiutööde, maaparandussüsteemi ehitamiseks või põllumajandustööde tegemiseks on nõutav tegevusluba või projekt, tuleb kaevis võõrandamise loa taotlusele lisada ka nende koopiad (MaaPS § 97 lg 3). Kui kaevist plaanitakse kasutada väljaspool kinnisasja, kust see pärineb, lisatakse taotlusele vastuvõtva kinnisasja omaniku või kasutamise õigust omava isiku nõusolek, et vältida kooskõlastamata tegevust.

418. Nagu viidatud, tuleb kaevis/katendi võõrandamiseks esitada KeA'le taotlus. Kõnealuse taotluse võtab esmalt vastu referent, kes registreerib taotlused saamise järjekorras ning suunab taotluse edasi maapõue büroo juhatajale. Maapõue büroo juhataja tutvub taotlusega ning saadab kõnealuse taotluse vastavalt maapõue spetsialisti tööpiirkonnale lahendada. Pärast taotluse saamist kontrollib maapõue spetsialist taotlust sisuliselt st hindab, kas tegu on maapõueseaduse mõttes kaevis või katendiga ning kas selle võõrandamiseks on vajalik anda luba, st kas kõik eeldused on täidetud ja tegevus on seaduspärane. Kui taotluses esineb puuduseid, annab asja menetlev maapõue spetsialist taotlejale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.

419. Enne loa andmise otsustamist tuleb maapõuebüroo ametnikul kontrollida, ega ei esine loa andmisest keeldumise aluseid. KeA keeldub kaevis võõrandamise või väljaspool kinnisasja kasutamise loa andmisest, kui i) kaevis ei ole saadud ehitamise, maaparandushoiutööde ja maaparandussüsteemi ehitamise või põllumajandustööde käigus, ii) maavara või maavarana arvele võtmata kivimit või setendit on looduslikust seisundist eemaldatud suuremas koguses, kui see oli vajalik, iii) kaevis kasutamise korral väljaspool kinnisasja ei ole taotlusele lisatud vastuvõtva kinnisasja omaniku või õigustatud kasutaja nõusolekut või iv) taotluses kirjeldatud tegevuse eesmärk on kaevandamine (MaaPS § 97 lg 7). Õigus keelduda loa andmisest juhul, kui tegevuse eesmärgiks on

kaevandamine, on alus, mis võimaldab KeA'l vähendada maavarade kuritarvitamise võimalusi ning seadusest tulenevalt keelduda loa andmisest. Varem kehtinud maapõueseadus seda ei võimaldanud ning olukorras, kus KOV oli ehitusloa välja andnud, tuli ka KeA'l kaevise võõrandamise luba anda, kuivõrd tal puudus õigus hindamiseks, kas tegu on tiigi või kaevandusega. Nimetatud keeldumise aluse lisamine seadusesse vähendab oluliselt kuritarvituste riski, kuivõrd KeA'l on nüüdsest laiem võimalus elulise olukorra hindamiseks. Praktikaks on KeA näiteks jõudnud järeldusele, et tiigi rajamise asemel on tegu kaevandamisega järgmiste tunnuste pinnalt: ebausutavalt suured augud, pikk kaevamisaaeg, kvaliteetsema ehitusmaterjali väljasorteerimine, kruusa vedamine tee-ehituseks sobilikul ajal jms.²⁰⁵ Teoreetiliselt esineb siinkohal kõige potentsiaalsem pettuse ja/või korruptsioonirisk kogu kaevise võõrandamise loa menetluse puhul, kuivõrd keeldumise aluste esinemine nõuab asja sisulist hindamist ning ülejäänud nõuded on pigem tehnilist ning faktilist laadi. Keeldumise aluste esinemise tagajärjel peab kinnisasja omanik või isik, kes omab selle kasutusõigust, loa andmisest keeldumise korral taastama kaevise tekitamisele eelnenud looduslikule seisundile võimalikult lähedase olukorra ehk teisisõnu kõrvaldama kaevise eemaldamisest tekkinud negatiivsed tagajärjed maksimaalsel võimalikul määral.

420. KeA otsustab kaevise/katendi võõrandamiseks või väljaspool kinnisasja tarbimiseks loa andmise, arvestades eelnevalt käsitletud loa andmisest keeldumise aluseid, 14 päeva jooksul taotluse saamisest arvates. Kui otsuse tegemiseks on vaja täiendavate andmete esitamist taotluse esitaja poolt, pikeneb loa andmise tähtaeg andmete esitamisele kuuluva aja võrra (MaaPS § 97 lg 5). Kaevise võõrandamise luba kehtib kuni aasta, kuivõrd kaevise võõrandamine või väljaspool kinnisasja kasutamine peaks reeglina toimuma projektipõhiselt lühikese aja jooksul. Kui objekti olemusest tulenevalt on tegu pikaajalise ja pidevat luba vajava kaevise võõrandamisega, on võimalik taotleda iga aasta kohta eraldi luba.²⁰⁶

421. Maapõuebüroos tegeleb loa andmisega maapõuespetsialist, kes valmistab vastavalt ametijuhendi p-le 3.12. ette otsused ehitise püstitamisel ja maaparandus- või põllumajandustöödel üle jääva kaevise kasutamise ning pealmaakaevandamisel eemaldatava maavara katendi kasutamise kohta. Maapõue peaspetsialisti ametijuhendi kohaselt täidab ta maapõuebüroo juhataja nõudel ka maapõuespetsialisti ülesandeid (ametijuhendi p 3.10), mistõttu võib otsuse teatud juhtudel ette valmistada ka peaspetsialist.²⁰⁷ Maapõuebüroo juhataja ülesandeks on ametijuhendi kohaselt maapõue peaspetsialisti ja spetsialistide töö juhtimine ning tööülesannete koordineeritud täitmise tagamine vastavalt menetlusnormidele. Maapõuebüroo juhataja viseerib ja allkirjastab büroo juhataja büroos koostatud dokumendid kooskõlas osakonna põhimäärusega ja ameti asjaajamiskorraga ja teiste ametis kehtestatud kordadega ning vastavuses õigusaktidega (ametijuhendi p 3.7.). Sellest võib järeldada, et juhataja allkirjastab ka otsuse anda luba kaevise/katendi võõrandamiseks. Kuivõrd maapõuespetsialist valmistab ette otsuse ning selle allkirjastab maapõuebüroo juhataja, rakendub nelja-silma kontroll, mis tasandab potentsiaalset korruptsiooniriski. Juhul, kui maapõuespetsialist valmistab ette loa andmisest keelduva otsuse ning büroojuhataja selle allkirjastab, saadetakse eelnõu arvamuse saamiseks ka loa taotlejale.

422. Kaevise võõrandamise looga kaasneb tihtipeale ka keskkonnatasu e. keskkonna kasutusõiguse hinna maksmise kohustus. Tasukohustus kaasneb üksnes riigile kuuluva kaevise ja maavara eest, kuid KOV võib oma maal asuva maavara osas sõlmida kaevandajaga ka lepingu tasu saamiseks, kuid seejuures on tegu üksnes pooltevahelise kokkuleppelise küsimusega, mis tasu osas ei puutu KeA'sse. Maapõuespetsialist hindab pärast loa vormistamist, kuid enne loa edastamist, kas loa andmisega kaasneb keskkonnatasu ning vormistab vajadusel keskkonnatasu teate, mis registreeritakse dokumendi halduse süsteemis ning mille allkirjastab büroojuht.

423. Erisättena võimaldab MaaPS § 95 füüsilisest isikust kinnisasja omanikul võtta talle kuuluva kinnisasja piires kaevandamisloata isiklikus majapidamises kasutamise eesmärgil maavara ning maavarana arvele võtmata kivimit, setendit, vedelikku ja gaasi. Sellisel viisil võetud materjali ei ole lubatud võõrandada teisele isikule ega kasutada teise isiku kinnisasjal. Siiski ei ole piiratud materjali

²⁰⁵ Nipimeister keeras keskkonnaameti ümber sõrme. Lõunaleht .24.08.2017. Arvutivõrgus: <http://www.lounaleht.ee/index.php?page=1&id=22387> (14.0.2018).

²⁰⁶ Maapõueseaduse eelnõu seletuskiri, lk 64. 213 SE.

²⁰⁷ Keskkonnaameti keskkonnaosakonna maapõuebüroo maapõue peaspetsialisti ametijuhend. Keskkonnaameti peadirektori 26.09.2016 käskkiri nr 1-1/16/346.

transportimine sama isiku teisele kinnisasjale, kuid selleks on sarnaselt eelnevalt käsitletud üldmenetlusega vajalik KeA luba (MaaPS § 95 lg 3). Selleks tuleb esitada KeA'le nõuetekohane taotlus, mille alusel teeb KeA 14 päeva jooksul loa andmise või andmata jätmise otsuse. KeA keeldub loa andmisest, kui kaevandamine ei toimunud isiklikus majapidamises kasutamise eesmärgil või materjali eemaldamisega looduslikust seisundist kaasneb või võib kaasneda keskkonnoaht või oluline keskkonnoahäiring. Kirjeldatud viisil saadud materjali viimine teisele kinnisasjale erineb oma olemuselt eelnevalt käsitletud kaevise/katendi võõrandamisest, kuivõrd kaervis ei ole MaaPS § 95 järgi tekkinud mingisuguse tegevuse käigus nagu üldjuhul nõutav, vaid seda on lubatud kaevandada sisuliselt ilma kaevandamisloata nii, et piiranguna kehtib üksnes isiklikus majapidamises kasutamise eesmärk. See tähendab muuhulgas seda, et vastava sätte alusel kaevandatud kogus peaks jääma mõistliku mahu piiresse arvestades ühe majapidamise vajadusi.

424. Kokkuvõttes on kaevise/katendi võõrandamise loa andmise regulatsioon peamiselt olnud probleemiks seoses kaevise sildi all kaevandamisega ning kuritarvitustega, mille vältimiseks on viimastel aastatel rakendatud mitmeid riske vähendavaid meetmeid. Kuivõrd ükski maapõuebüroo ametnik ei ole kaevise/katendi võõrandamise loa menetlusega seotud ainuisikuliselt, vaid maapõuespetsialist valmistab ette otsuse ning büroo juhataja allkirjastab selle, ei eksisteeri siinkohal olulist riski korruptsiooniks. Üldiselt on kaevise võõrandamise loa andmise korral toimuv tegevus olukorras, kus see ilmselgelt ei vasta vajalikele nõuetele ning on vastuolus seadusega, avalikkuse või vähemasti naabruskonna huve äratav, mistõttu on kaevise võõrandamise loa korruptiivse andmise risk vähemalt teatud osas tasandatud osaks saava avaliku tähelepanuga.

(d) Kokkuvõtte kaevise ja katendi võõrandamise korruptsiooniriskidest

425. Hinnates kaevise/katendi võõrandamist pettuse- ja korruptsiooni valguses tuleb märkida, et korruptsiooni esinemise tõenäosus kaevise/katendi võõrandamise osas on pigem väike. Eelnev tuleneb sellest, et esmalt (i) kaevise ja katendi võõrandamiseks loa andmine allub nelja-silma reeglile, loa eelnõu paneb esmalt kokku maapõue spetsialist ning seejärel maapõue büroo juhataja ning teiseks (ii) kaevise ja katendi võõrandamine kujutab endast põhimõtteliselt väikesemahulist tegevust, millest tulenevalt ei kaasne kaevise ja katendi võõrandamisega nii suurt rahalist kasu, mis peaks motiveerima altkäemaksu või muud ebaseaduslikku soodustust pakkuma ning ka seda vastu võtma. Tuleb märkida, et kaevise loa andmisel esineb küll oluline kaalutusõigus hindamaks, kas tegemist on tegelikult kaevisega või juba kaevandamisega, kuid antud otsustus allub põhimõtteliselt nelja-silma reeglile. Siiski tuleb märkida, et nii nagu ka korduvalt jäätmekäitlusega seonduvas osas esile toodud, ei välista nelja-silma reegel korruptsiooni täielikult ja selle mõju sõltub väga paljuski sellest, kui põhjalikult konkreetne juht, st maapõue büroo juht, oma alluvate tööd sisuliselt kontrollib ja hindab, kas ametnik on andnud erinevatele kaalutlustele õige sisulise hinnangu.

426. Suurem kui korruptsiooni oht on kaevise/katendi võõrandamise loa menetluses ametnikul langeda pettuse ohvriks. Nagu eelnevalt selgitatud, on praktikas korduvalt ja järjepidevalt püütud esitada ametnikele (nii KOV'ist kui ka KeA'st) ebaõigeid andmeid ja dokumente (taotletud ehitusluba ja esitatud ehitusteateid) eesmärgil kaevandada ehitamise ja kaevise võõrandamise sildi all. Analüüsi koostajate hinnangul näeb kehtiv seadus ette erinevad õiguslikud ja järelevalvemenetluse alased mehhanismid selliste pettuste avastamiseks (KOV'i poolne ehitusjärelvalve menetluse teostamine, KOV'i võimalus tunnistada ehitusluba/ehitusteate registreering kehtetuks, mis viib omakorda selleni, et tegemist on ebaseadusliku kaevandustegevusega, mis kujutab endast süütegu jne). Kuivõrd kehtivas õiguses on kõik vajalikud meetmed olemas, sõltub pettuse ja korruptsiooni tegelik vältimine esmajoones sellest, kui operatiivselt ja efektiivselt neid meetmeid rakendatakse. Üheks meetmeks, mis aitaks kaasa pettuste avastamisele, on kindlasti suurem koostöö ja suhtlus kohalike omavalitsuste ja KeA vahel – näiteks kui kaevise võõrandamise loa menetluses tekib maapõue spetsialistil põhjendatud kahtlus, et tegemist võib olla kaevandamisega, on maapõuespetsialistil kiire, efektiivne ja operatiivne võimalus teha koostööd kohaliku omavalitsuse ehtisuspetsialistiga. Oleme uuringu käigus jõudnud arusaamisele, et praktikas sõltuvalt konkreetsest KOV-ist taoline koostöö ka toimib.

427. Analüüsi käigus läbiviidud küsitluse andmetel paikneb kaevise ja katendi võõrandamisega seonduv n-õ optimaalselt keskel. Täpsemalt, 1,41%- 7,66% küsitlustele vastanutest olid seisukohal, et kaevise ja katendi võõrandamise loa menetluses esineb korruptsiooni laialdaselt või väga laialdaselt. Seega küsitluste vastustest ei tulenenud, nagu hindaksid turuosalisel antud menetlust väga

korruptsioonialtiks. Ametnike seas oli vaid kaevandamise loa taotlemise, menetlemise või muutmise tegevuse juures üks vastaja, kes hindas, et esinevad üksikud korruptsioonijuhtumid. Kõigi teiste tegevuste juures ei arvanud ükski ametnik, et korruptsiooni esineb. Küll nimetasid kaks ametnikku võimaliku korruptsiooniohu kohana järgmisi täiendavaid valdkondi: nn 'tiikide rajamise' nime all antud ehitusloaga tegelikult maavarade kaevandamine ilma vastava loata ja „*korruptsiooni võib esineda lisaks kirja pandule ka ettevõtja ja markšneideritöid pakkuva ettevõtja vahel, kuid mida kinnitada ei saa ja mis ei puuduta riigiameteid.*“

3.3.5. Maavarade kaevandusõiguse tasu deklaratsiooni esitamine ja maavara kaevandamise mahu aruande esitamine

(a) Reguleerimise ese

428. MaaPS § 77 lg 1 alusel on kehtestatud kaevandamisloa omajale kohustus esitada KeA-le kord kvartalis kaevandamismahu aruanne. Kaevandamismahu aruandes märgitakse kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara kogus instrumentaalmõõdistamise tulemuste põhjal, mille teostamise sagedus on olulisemate maavarade²⁰⁸ puhul sätestatud määrusega.²⁰⁹ Viidatud määruse kohaselt on instrumetaalmõõdistamise läbiviimise sagedus kaevanduses või karjääris teostatava kaevandamise aastamahust. Kehtib põhimõte - mida rohkem kaevandatakse, seda tihemini tuleb teostada ka mõõdistusi, et oleks võimalik omada võimalikult täpset ülevaadet kaevandamisvahetustest. Kvartalis, mil instrumetaalmõõdistamist ei ole toimunud, tuleb kaevandamismahu aruandes kajastada kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara hinnanguline kogus kaevandamise, tootmise, laoseisu või turba kaevandamisel tehtud aunade mõõdistamise tulemuste järgi. Siiski, kui kaevandaja teostab mõõdistamist tihedamini kui nõutud, tuleb ka aruannetes kajastada hinnanguliste koguste asemel teostatud mõõdistamise tulemuste põhjal saadud teavet maavarade koguse kohta. Kokkuvõtlikult sisaldab kaevandamismahu aruanne endas kas instrumetaalmõõdistamise tulemuste põhjal saadud andmeid või teatud juhtudel hinnangulist teavet kaevandatud, kasutatud või kasutuskõlbmatuks muudetud maavara koguse kohta.

429. Samuti on maavarade kaevandamine keskkonnakasutus, mille eest tuleb tasuda keskkonnatasu vastavalt keskkonnatasude seadusele²¹⁰ (edaspidi **KeTS**) (KeTS § 3 lg 2 p 2). Maavara kaevandamisõiguse tasu on loodusvara kasutusõiguse tasu, st keskkonnatasu, mida makstakse riigile kuuluva maavara kaevandamise, kasutamise või kasutuskõlbmatuks muutmise eest (MaaPS § 9 lg 1). Maavarade kaevandamisõiguse tasu arvutamiseks ning maksmiseks on kohustatud isik, kes on keskkonnaloaga (kaevandamisloaga) saanud õiguse maavara looduslikust seisundist eemaldamiseks. Riik võtab keskkonnatasu üksnes seaduses sätestatud maavarade kaevandamisõiguse eest – dolokivi, fosforiit, aluskorra ehituskivi, kruus, liiv, lubjakivi, põlevkivi, savi ja turvas, ülejäänud maavarade kaevandamisõiguse eest tasu maksta ei pea. Maavara kaevandamisõiguse tasumäärad kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, kuid KeTS sätestab tasu alam- ja ülemmäärad.²¹¹ Keskkonnatasude seadus sätestab põhimõtte, et maavara kaevandamisõiguse tasumäära kehtestamisel üle seaduses sätestatud alammäära lähtutakse riigi tulu teenimise eesmärgist (KeTS § 2). Olukorras, kus maavara kaevandamine toimub ilma loata või lubatust suuremas mahus, sätestab KeTS keskkonnatasu kõrgendatud määras. Seega on kaevandamisõiguse tasu käsitletav kui riigile kuuluvate maavarade kaevandamise, kasutamise ja kasutuskõlbmatuks muutmise eest ehk keskkonnakasutuse eest riigile makstav tasu, mille suuruse on paika pannud vabariigi valitsus, arvestades seaduses sätestatud ülem- ja alamtasusid ning tasu kehtestamisel üle alammäära ka riigi tulu teenimise eesmärki.

430. Maavara kaevandamisõiguse tasu arvutatakse maavara kaevandamise mahuaruande järgi, seetõttu on igati mõistlik, et nimetatud andmed esitatakse ühel vormil. Kaevandamisõiguse tasu kui keskkonnatasu tuleb maksta üksnes kaevandamistegevuse toimumise kvartali kohta (KeTS § 31 lg 4), kuid kaevandamismahu aruanne tuleb esitada iga kvartali kohta olenemata sellest, kas kaevandamistegevus toimus või mitte. Seega on aruandluskohustus ning kaevandamisõiguse tasu

²⁰⁸ Dolokivi, fosforiidi, aluskorra ehituskivi ehk kristalliinne ehituskivi, kruusa, liiva, lubjakivi, põlevkivi, järvelubja, turba ja savi.

²⁰⁹ Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“, § 3 lg 5. RT I, 10.11.2017, 10.

²¹⁰ Keskkonnatasude seadus. RT I, 30.06.2017, 34.

²¹¹ Vabariigi Valitsuse 22.12.2017 määrus nr 75 „Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad“. – RT I, 19.12.2017, 31.

maksmise kohustus selles tähenduses eraldiseisvad ning iga mahuaruande esitamisega ei kaasne kohustust maksta kaevandamisõiguse eest tasu.

431. Kaevandamisõiguse tasumäärad aastateks 2016-2025 on sätestatud määruse „Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad“²¹² lisas 1. Vastavalt lisale 1 on nt ehitusliiva kaevandamisõiguse tasumäär alates 01.01.2018 1,51 eurot 1 m³ kohta. See tähendab, et nt 100 000 m³ ehitusliiva kaevandamisõiguse eest makstav tasu on 151 000 eurot, mis on uuringu koostajate arvates arvestatav summa selleks, et tasu maksjal tekiks huvi manipuleerida maavarade koguse arvestamiseks teostatavate instrumentaalmõõdistamise tulemustega. Teisalt tuleb tähele panna, et kaevandamismahu aruande esitamise ning kaevandamisõiguse tasu maksmise kohustus lasub kaevandamisloa omanikul, kuid mõõdistamise kohustus ehk selle tellimine vastavalt kompetentselt isikult delegeeritakse tihti kokkuleppeliselt kaevandajale. Selliselt eeldaks kaevandamismahtudega manipuleerimiseks enamasti kokkuleppeid nii kaevandaja kui loa omaniku vahel, kuivõrd need on praktikas tihti peale erinevad isikud. Siiski ei tohi suuremajärguliste summade puhul valede andmete esitamise riski alahinnata ning eraõiguslikud kokkulepped mõõdistuse teostaja ja kaevandaja vahel mõõdistuse tulemuste kajastamiseks tegelikkusest erinevalt on potentsiaalne pettuse risk, mis mõjutab oluliselt ka kaevandamisõiguse tasusid.

432. Maavara kaevandamisõiguse tasu suhtes kohaldub maksukorralduse seaduses²¹³ (edaspidi **MKS**) maksu kohta sätestatu KeTS-s sätestatud erisustega ning tasu maksja suhtes kohaldatakse MKS-s maksumaksja kohta sätestatud, kui KeTS ei sätesta teisiti. KeA'le on KeTS alusel antud teavad maksuhalduri pädevused, selliselt on KeA'l maksuhalduri ülesandeid kaevandamistasu kontrollimisel, tasumisele kuuluva keskkonnatasu arvutamisel ja määramisel ning revisjoni tegemisel, samuti on KeA'l õigus kohaldada MKS-s sätestatud sunnivahendeid ning lisaks sellele viibida loodusvara kasutamise kohas, teha seal kontrollmõõtmisi ning võtta proove. Muus osas täidab maksuhalduri ülesandeid jätkuvalt Maksu- ja Tolliamet (MTA). Seega jagunevad keskkonnatasude osas maksuhalduri pädevused KeA'ti ning MTA vahel ning KeA on õigus mh tasu õige arvestamise kontrollimiseks teostada kaevandamisõiguse asukohas kontrollmõõdistamisi.

(b) Pädevus

433. Maavara kaevandamisõiguse tasu deklaratsiooniga tegeleb KeA'is keskkonnatasubüroo, kus juhib keskkonnatasude kontrolliprotsessi peaspetsialist. Keskkonnatasubüroo peaspetsialist kontrollib keskkonnatasu arvestamise õigsust kooskõlas õigusaktidega ning viib vajadusel läbi üksikjuhtumi kontrolle, revisjone ja kohaldab sunnivahendeid. Peaspetsialist allkirjastab keskkonnatasu arvestamise ja deklareerimise kontrolli raames koostatud korraldusi, ettekirjutusi ning kirju. Nimetatud haldusakte allkirjastab täiendavalt ka büroo juhataja (keskkonnaosakonna põhimääruse p 3.9.4) või ka keskkonnaosakonna juhataja (keskkonnaosakonna põhimääruse p 3.5.8). Samuti on keskkonnatasubüroo juhatajal üldine kohustus viseerida ja allkirjastada büroos koostatud dokumendid²¹⁴, mistõttu on tagatud, et peaspetsialisti poolt antavad haldusaktid allkirjastatakse lisaks peaspetsialistile täiendavalt ka büroojuhataja või osakonna juhataja poolt. Kokkuvõttes kontrollib peaspetsialist seega esitatud andmete alusel kaevandamisõiguse tasude arvutamise õigsust ning kontrolli käigus või tulemusel antavad haldusaktid läbivad nelja-silma kontrolli, mis kokkuvõttes muudab korruptsiooniriski madalaks.

434. Keskkonnatasudega seotud toimingutes ja menetlusprotsessides osaleb ka maapõuebüroo maapõuespetsialist, kes menetleb keskkonnatasude deklaratsiooni, võtab vajadusel osa keskkonnatasu arvutuse kontrolliga seotud menetlustoimingutest, annab keskkonnatasubüroole kontrolliks vajalikku teavet, teeb keskkonnatasubüroole ettepanekuid kontrollimenetluse algatamiseks ning teavitab klienti keskkonnatasu kohustusest.²¹⁵ Seega teevad maapõuebüroo ja keskkonnatasubüroo keskkonnatasu deklaratsioonide menetlemisel ja kontrollimisel mitmekülget

²¹² Vabariigi Valitsuse 22.12.2017 määrus nr 75 „Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad“. – RT I, 19.12.2017, 31.

²¹³ Maksukorraldusseadus. RT I, 03.04.2018, 6.

²¹⁴ Keskkonnaameti peadirektori 12.09.2016 käskirjaga nr 1-1/16/330 kinnitatud Keskkonna keskkonnaosakonna keskkonnatasubüroo juhataja ametijuhend p 3.6.

²¹⁵ Keskkonnaameti peadirektori 07.12.2017 käskirjaga nr 1-1/17/391 kinnitatud Keskkonnaameti keskkonnaosakonna maapõuebüroo maapõuespetsialisti ametijuhend p 3.16.

koostööd – mõlemad tegelevad tasude deklaratsioonide menetlemisega ning büroode vahel toimub teabevahetus, mh ettepanekute esitamise vormis. Ka maapõuebüroo juhataja ametijuhendi²¹⁶ p-s 3.7 on kehtestatud üldine kohustus viseerida ja allkirjastada maapõuebüroos koostatud dokumendid, mistõttu ei peaks teoreetiliselt selles valdkonnas KeA-st välja minema haldusakte, mis on allkirjastatud üksnes ühe isiku poolt.

(c) Keskkonnatasu deklaratsiooni ja maavara kaevandamise mahu aruande menetlemine

435. Mahuaruandele ning kaevandamisõiguse tasu deklaratsioonile esitatavad nõuded on sätestatud määruses *Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord*.²¹⁷ Mahuaruande ning kaevandamisõiguse tasu deklaratsioon esitatakse KeA'le ühel vormil. Makstav kaevandamisõiguse tasu jaguneb vastavalt KeTS-i 8. ptk-le riigieelarve ja kaevandamisala asukoha kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve vahel. Kuivõrd ka kohalikul omavalitsusel on õigus tasule, koosneb deklaratsioon lisaks maavara kaevandamise aruandest ja maavara kaevandamisõiguse tasu arvutusest ka kaevandatud maavara jaotumisest erinevate kaevandamisala asukoha kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Teisisõnu lasub loa omajal kohustus kajastada kaevandatud maavarade nimetused ning mahud ka kohalike omavalitsuse üksuste kaupa, mis võimaldab arvestada laekunud tasu jagunemist erinevate, kas riigi või KOV üksuste eelarvete vahel.

436. Nagu eelnevalt viidatud, on kaevandamisõiguse tasu arvutamise ning maksmise kohustus loa omanikul, mistõttu on loa omanik ka isik, kes on kohustatud vastava dokumentatsiooni, st mahuaruande koos kaevandamisõiguse tasu arvutustega, esitama. Deklaratsiooni vorm peab olema täidetud loetavalt ning nii, et kandeid ei oleks võimalik kustutada, samuti on keelatud andmete ülekirjutamine. Deklaratsiooni lõpus kinnitab loa omanik või tema volitatud esindaja vastavas lahtris oma allkirjaga esitatud andmete õigsust ning lisab oma nime, ametinimetuse ja kuupäeva.²¹⁸

437. Kaevandamisõiguse tasu deklaratsioon (ühel vormil mahuaruandega) esitatakse KeA'le KeTS § 33⁴ lg 1 sätestatud viisil – kas posti teel, elektroonilisel andmekandjal, elektroonilist andmesidet kasutades või antakse see üle KeA's kohapeal hiljemalt aruandekvartalile järgneva kuu 17. kuupäevaks. Kaevandamismahu aruande tuleb esitada aruandekvartalile järgneva kuu 17. kuupäevaks olenemata sellest, kas kaevandamisloa omajal on KeTS-st tulenev kohustus keskkonnatasu deklareerida või mitte ning kas kaevandamine aruandeperioodil toimus või mitte.²¹⁹ Kui deklaratsioonile kirjutab alla volitatud esindaja, tuleb koos deklaratsiooniga esitada ka volitust tõendav dokument, kui seda ei ole varem esitatud. Nõuded KeA'le esitatavate elektrooniliste dokumentide formaadi ja allkirjastamise osas ning elektroonilise teabevahetuse kohta on sätestatud eraldi määruses.²²⁰ Deklaratsiooni alusel tasumisele kuuluv summa kantakse deklaratsiooni esitamise tähtpäeval ehk hiljemalt samal päeval üle MTA arvelduskontole. Kui tasu pole õigeaegselt makstud, on MTA'l õigus nõuda see sisse MKS sätestatud korras, otsustada võla tasumise ajatamine ning nõuda tasu tähtpäevaks maksmata jätmise korral intressi MKS-s sätestatud korras. Seega esitatakse deklaratsioon küll KeA'le, kes teostab eelnevalt viidatud maksuhalduri ülesandeid, kuid tasu tuleb jätkuvalt maksta MTA'le, keda KeA on eelnevalt maavara kaevandamisõiguse tasu maksja andmetest vastavalt KeTS §-le 33² teavitanud, samuti tegeleb tasu sissenõudmise ning vajalike meetmete rakendamisega MTA.

438. Kaevandamisõiguse tasu õigeaks arvestamiseks on määrav roll maavarade kaevandamismahu aruandel. Vastava aruande kontrollimine toimub vastavalt määruse „*Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm*

²¹⁶ Keskkonnaameti peadirektori 12.09.2016 käskirjaga nr 1-1/16/330 kinnitatud Keskkonna keskkonnaosakonna maapõuebüroo juhataja ametijuhend.

²¹⁷ Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“. RT I, 10.11.2017, 10.

²¹⁸ Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“, § 2. RT I, 10.11.2017, 10.

²¹⁹ Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“, § 3 lg 2. RT I, 10.11.2017, 10.

²²⁰ Keskkonnaministri 20.06.2011 määrus nr 34 „Nõuded Keskkonnaametile elektroonilisel teel esitatavate dokumentide formaadi ja allkirjastamise ning elektroonilise teabevahetuse kohta“. RT I, 26.09.2011, 2.

ja esitamise kord²²¹ § 4 sätestatule. Kui kaevandamisloa andjaks oleval KeA'l (isikuliselt väljastab selle loa maapõuebüroo juhataja²²²) või järelevalvet teostaval asutusel (KKI) tekib põhjendatud kahtlus, et esitatud aruandes on märgitud ebatäpsed andmed, on tal õigus korraldada aruandega seotud alal kontrollmõõdistamine.²²³ Samuti on KeA'l õigus nõuda aruande aluseks olnud instrumentaal mõõdistamise dokumentatsiooni esitamist.²²⁴

(d) Kokkuvõtte korrupsiooniriskidest

439. Maavara kaevandamisõiguse tasu deklaratsiooni menetlemisel esineb küllaltki väike korrupsioonirisk, kuna nii keskkonnatasubüroo peaspetsialisti kui ka maapõuebüroo spetsialisti, kes tasude deklaratsioone menetlevad ning nende kontrollle teostavad, tööd kontrollib vastava büroo juhataja, kes ametijuhendi kohaselt peaks allkirjastama ka vastava büroo dokumentatsiooni. Selliselt on tagatud, et ükski ametnik ei teosta kontrollle omapäi ning vastuvõetud otsused ja haldusaktid on läbinud vähemalt nelja-silma kontrolli.

440. Kuivõrd kaevandamisõiguse tasusid arvutatakse kaevandamismahu aruandes kajastatud maavarade mahu või teatud juhtudel hinnangulise mahu pealt, on oluline, et kaevandamismahu aruandes esitatud andmed maavara mahtude kohta vastaksid tegelikkusele. Praktikas esineb aga maavara mahtude arvestamise aluseks olevate mõõdistustulemuste kajastamise juures potentsiaalne pettuse oht. Olukorras, kus mõõdistuste teostaja ning kaevandaja vahel on kokkulepe tegelike mõõdistustulemuste moonutamiseks ning moonutatud andmete alusel koostatakse ka maavara kaevandamismahu aruanne, mis sisaldab maavara mahtude kohta ebaõigeid andmeid, toob see kaasa kaevandamisõiguse tasu valearvestuse. Sisuliselt väärvad valed mõõdistustulemused seega kogu edasise protsessi.

441. Läbiviidud küsitluse tulemuste kohaselt arvas 0,49-5,49% vastanutest, et maavarade kaevandamisõiguse tasu deklaratsiooni ja maavara kaevandamise mahu aruande esitamisel ja selle menetlemisel esineb korrupsioon laialdaselt või väga laialdaselt. Maavarade kaevandamise kontekstis on seega vastajate arvates tegu ühe vähim korrumpeerunud valdkonnaga. Seda järelust toetavad ka eeltoodud järeldused, mille kohaselt ei eksisteeri seoses tasudeklaratsiooni ja aruandluskohustuse täitmisega märkimisväärset riski korrupsiooniks. Küll aga eksisteerib siinkohal potentsiaalne ning kogu protsessi halvav risk andmete aluseks olevate mõõdistustulemuste moonutamiseks.

3.3.6. Järelevalvemenetlus

442. Kuivõrd maavaradega seonduv järelevalvemenetlus toimub samade põhimõtete alusel kui metsandusalaste õigusnormide rikkumisel või rikkumise tuvastamiseks läbiviidav järelevalvemenetlus, ei ole vajadust käesoleva uuringu peatükis 3.1.7 öeldu kordamiseks. Järgnevalt käsitletakse üksnes maapõuevaldkonnaga seonduvaid järelevalvemenetluse erisusi.

(a) Haldusmenetlus

443. Maavarade valdkonnas, mis on tihedalt seotud maapõue kasutamisega, on riikliku järelevalve erisused sätestatud maapõueseaduse 8. peatükis. MaaPS § 107 sätestab isikud, kes riiklikku järelevalvet teostavad. Põhiliseks riikliku järelevalve teostajaks on KKI, st kui pädevus ei ole seaduse alusel kellelegi teisele ümberjagatud, teostab maapõueseaduses sätestatud nõuete ning selle alusel vastu võetud määruste täitmise nõuetekohasuse üle järelevalvet KKI. MaaPS-i alusel on KeA kui loa andjale antud pädevus teostada järelevalvet teatud väljastatud lubadega seotud nõuete täitmise üle, nt geoloogilise uuringu loa ja kaevandamisloa kehtetuks tunnistamise, kaevandamismahu aruande esitamise, kaevandatud maa korrastamise aruande esitamise, kinnisasja kasutamise õiguse ja kaevise võõrandamise loaga seotud nõuete täitmise üle. Lisaks teostavad spetsiifilises osas järelevalvet Maaamet (geoloogilise teabe säilitamise nõuetekohasus), Päästeamet (päästetööde nõuetekohasus kaevanduses) ning TJA (kaevandamisprojekti nõuetekohasus, vastutavale spetsialistile esitatavate

²²¹ Keskkonnaministri määrus nr 22 "Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord" RT I, 10.11.2017, 10

²²² Keskkonnaameti peadirektori 15.08.2016 käskirjaga nr 1-1/16/306 kinnitatud Keskkonnaameti keskkonnaosakonna põhimäärus, p 2.5.1.

²²³ Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord § 4 lg 1.

²²⁴ Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord § 4 lg 2.

nõuete täitmine, markšneiderimöödistusele esitatavate nõuete täitmine). Seega on maapõuevaldkonnas põhiliseks järelevalve teostajaks KKI ning tema kõrval KeA, kes teostab järelevalvet väljastatud lubadega seonduvate teatud nõuete ja kohustuste täitmise üle.

(b) Süüteomenetlus

(i) Väärteomenetlus

444. Järelevalve teostamisel lähtutakse põhimõttest, mille kohaselt väärteovastutust tuleb kohaldada üksnes juhul, kui haldussund ei anna tulemust, seega kohaldatakse väärteomenetlust kõige viimase meetmena. Maapõuealaste väärtegude kohtuväliseks menetlejaks on üldjuhul KKI, teatud juhtudel ka TJA. Maapõuealased väärteod on sätestatud maapõueseaduse 9. ptk-s ning need on võimalik jagada kahte gruppi:

- 1) loata tegevus (üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu ebaseaduslik tegemine, kaevandamisloata kaevandamine, kaevise loata võõrandamine ja kasutamine väljaspool kinnisasja, maavara ja maavarana arvele võtmata kivimi ning setendi loata transportimine sama isiku teisele kinnisasjale, katendi loata võõrandamine ja väljaspool kinnisasja kasutamine, maavara ning maavarana arvele võtmata kivimi ja setendi loata võtmine);
- 2) loa nõuete ja muude seaduses sätestatud nõuete rikkumine (üldgeoloogilise uurimistöö ja geoloogilise uuringu loa nõuete rikkumine, põlevkivi kaevandada lubatud koguse ületamine, kaevandamisprojekti nõuete eiramine, kaevandamisloa nõuete rikkumine, kaevandamise ohutusnõuete rikkumine, maavara või maavarana arvele võtmata kivimi või setendi võtmise loa nõuete rikkumine või ohutusnõuete rikkumine, mullakaitse nõuete rikkumine, süsinikdioksiidi ebaseaduslik maapõues säilitamine).

Nimetatud koosseisud ei sisalda endas määratlemata koosseisutunnuseid, mis suurendaksid tavapärasest korruptsiooniriski, vaid oht võib seisneda üksnes ametnike võimalikus korruptiivses tegevuses, nt faktiliste asjaolude tuvastamata jätmises või rikkumisest möödavaatamises. Korruptsiooniriski seisukohalt on maapõuevaldkonnas loata tegevus tavapäraselt aga selline rikkumine, mis on ümbruskonnale ning avalikkusele pigem kergesti avastatav, kuivõrd tavapäraselt ei ole nimetatud töid võimalik varjatult teostada. Sellises kontekstis on korruptsioonirisk uuringu koostajate hinnangul madal ning järelevalveametnikele võiks nt loata kaevandamistegevuse avastamise korral korruptiivne tegevus olla liialt riskantne. Küll aga oleks potentsiaalselt võimalik jätta tähelepanuta loas sätestatud nõuete või muude MaaPS-s sätestatud nõuete rikkumine olukorras, kus see ei ole ilmselge ning üldsusele silmapaistev.

(ii) Kriminaalmenetlus

445. Keskkonnavastased kuriteod sisalduvad karistusseadustiku 20. peatükis. Seoses maavarade kasutamisega ehk maapõue nõuete rikkumisega ühtegi kriminaliseeritud kuritegu otseselt sätestatud ei ole. Küll aga on kõige otsesemalt seostatav KarS § 363, mis käsitleb keskkonnakaitseloata tegutsemist või selle nõuete rikkumist, kui sellega on põhjustatud oht inimese elule või tervisele või oluline oht keskkonnale. Keskkonnakaitseloaks on mh ka keskkonnaluba, mille alla liigitub ka maavara kaevandamisloa, mistõttu saab lugeda kriminaliseerituks kaevandamisloata tegutsemist või selle nõuete rikkumist, kui sellega kaasneb oht elule, tervisele või oluline oht keskkonnale. Konkreetse koosseisu puhul seonduv põhiline korruptsioonioht piiripealses olukorras avatud koosseisutunnuste sisustamisel ehk kaalutluse puhul, kas rikkumisega kaasneb oht elule, tervisele või oluline oht keskkonnale. Loata tegevuse või selle nõuete rikkumisega seonduvaid riske on käsitletud täpsemalt eelmises alapunktis.

446. Lisaks saab kohalduvate kuriteokoosseisudega luua seoseid kaudselt, kuna nagu varem mainitud, siis maapõue kasutamine, juba pelgalt uurimine, võib avaldada kahjulikku mõju keskkonnaväärtustele, samuti nii pinna- kui põhjaveerežiimile, mullale, taimestikule kui ka loomastikule. Seega saaks kohaldada nt järgmisi kuriteokoosseise – KarS § 359 ja 360, mis käsitlevad maastiku kahjustamist ning KarS § 361, mis käsitleb loodusliku loomastiku kahjustamist. KarS §-d 359 ja 361 sisaldavad koosseisutunnusena *olulist kahju*, milleks on 4000 eurot ning KarS § 360 *suurt kahju*, milleks on 40 000 eurot. Siinkohal võib peamine korruptsioonioht lähtuda korrumppeerunud ametnikust, kes teadlikult ei tee rikkumisest välja või hindab piiripealsetes olukordades kahju § 359 ja § 361 puhul mitteoluliseks või KarS § 360 puhul mitte-suureks. Samuti on olulise tähtsusega kriminaalmenetluse

tõenditega manipuleerimine, mille tulemusena võib rikkumise avastamine ja tõendamine olla kas raskendatud või muutuda võimatuks.

3.4. Riigihanked

3.4.1. Reguleerimise ese

447. Eesti kehtiv õigus defineerib riigihanget asjade ostmise, teenuse tellimise, ideekonkurssi korraldamise, ehitustööde tellimise ja ehitustööde tellimise ning teenuste kontsessioonide andmisena hankija poolt, samuti ehitustööde tellimisena ehitustöö kontsessionääri poolt. Euroopa Liidu kehtiva õiguse kohaselt mõeldakse hangete all ehitustööde, asjade või teenuste hankimist riigihankelepingu alusel avaliku sektori hankijate valitud ettevõtelt, olenemata sellest, kas kõnealused ehitustööd, asjad või teenused teenivad avalikke huve. Eeltoodust nähtuvalt on riigihange hankija poolt läbiviidav menetlus, mille eesmärk on hankelepingu sõlmimine. Seega olemuselt on riigihange hankelepingu sõlmimisele eelnev menetlus, mille käigus selgitatakse välja sobiv lepingupartner ja parim pakkumus, kusjuures hankija valikuvabadust on piiratud riigihangete üldpõhimõtetest tulenevate menetlusreeglitega. Õiguslikult on riigihange avalik-õiguslike normidega reguleeritud lepingueelsete läbirääkimiste vorm. Riigihankemenetlus toimub RHS-is määratud avalik-õiguslike toimingute kaudu.²²⁵

448. Kuivõrd nii KeM kui ka KeM-i allüksusteks olevad asutused on riigiasutused RHS § 5 lg 2 punkt 1 mõistes või on tegemist selliste eraõiguslike juriidiliste isikutega, mida põhiliselt rahastavad riigiasutused (RHS § 5 lg 2 punkt 5), on kõik kõnealused asutused kohustatud järgima hankemenetluse seaduses sätestatud korda, mille eesmärgiks on tagada hankija (st avalike vahendite) rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste efektiivne ärakasutamine riigihankel.²²⁶

449. Analüüsi koostajad on seisukohal, et riigihangete valdkonnas tervikuna (mitte siis üksnes keskkonnavaldkonnale iseloomulikult) esineb potentsiaalselt kolm peamist korruptsiooni riski: (i) hankemenetluse liigi või hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale, (ii) toimingupiirangurikkumine ehk huvide konfliktis olevate isikute varjatud osalemine hankel või otsustusprotsessis ja (iii) hankega seonduvate pakkumiste lekitamine valitud osalejatele. Analüüsi koostajad lähtuvad järgneva analüüsi koostamisel nimetatud riskidest ja hindavad, kuidas on viidatud riskid maandatud RHS ja KVS'is, kuidas on nimetatud korruptsiooniriskid maandatud asutuse siseste hankekordadega ning milliseid meetmeid oleks täiendavalt võimalik veel korruptsiooniriskide maandamiseks kasutusse võtta.

Hangetega seonduva korruptsiooni ennetamise seisukohalt on võtmetähtsusega välistada riigihanke alusdokumentide koostaja või hanke sisulise teostaja isiklik huvitatus konkreetse hankel osaleja edukaks osutumise suhtes. Seetõttu on oluline, et hankeprotsessis on lahutatud hanke sisendiandja ehk vahetu tellija ja hanke läbiviija. Rahvusvaheliste soovitude kohaselt²²⁷ on tegemist peamise riskimaandamise meetodiga hangetega seotud pettuse riski vältimiseks.

3.4.2. Hankemenetluse liigi või hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale

450. Kõnealuse korruptsiooniriski osas tuleb omakorda eristada (i) hankemenetluse liigi sobivaks sättimist ning (ii) hanketingimuste sobitamist konkreetsele pakkujale.

3.4.3. Hankemenetluse liigi valik ning sobitamine konkreetsele pakkujale

451. Hankemenetlust on võimalik viia läbi erinevate hankemenetluste liikidena, st valida milliste reeglite järgi kavandatav hange läbi viiakse. Õiguskirjanduses on toonitatud, et hankeviisi valikust sõltub kogu edaspidi läbiviidav hankemenetlus, sest see määrab nii ostja kui ka pakkuja õigused ja kohustused.²²⁸ RHS võimaldab hangete läbiviimist nii erinevate avatud menetluste liikide kohaselt kui ka piiratud menetluste läbi. On üldteada asjaolu, et suletud menetluste korral on konkurents väikesem, samuti on väikesem isikute kaasatus menetlusse ning mis toob omakorda endaga kaasa suurema korruptsiooniohu. Kokkuvõtvalt tunneb kehtiv RHS järgmisi hankemenetluse liike: avatud hankemenetlus (RHS § 51 jj), piiratud hankemenetlus, läbirääkimistega või läbirääkimisteta

²²⁵ D. Minumets jt. Riigihange õigus. Juura. 2014, lk 19.

²²⁶ D. Minumets jt. Riigihange õigus. Juura. 2014, lk 20.

²²⁷ COSO. Internal Control — Integrated Framework. Arvutivõlgus: https://na.theia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf (16.04.2018), lk 4.

²²⁸ K. Rosin. Riigihange- õiguslikud probleemid ja korruptsioon. Juridica IX, 2001, lk 665.

hankemenetlus (RHS § 49, 50), innovatsioonipartnerlus (RHS § 57 lg 1 jj), võistlev dialoog (RHS § 63) ja konkrentsi põhine läbirääkimistega hankemenetlus (RHS § 67 jj).

452. Arusaadavalt on kõige avatum, ausam ning tagab kõige suurema konkrentsi riigihanke läbiviimine avatud menetluses (RHS § 51). Õiguskirjanduses on selgitatud, et avatud pakkumiste näol on tegemist kõige võistluslikuma ja läbipaistvama hankemenetluse liigiga - osaleda võivad kõik huvitatud pakkujad.²²⁹ Avatud hankemenetlus viiakse läbi kõige traditsioonilisemas korras, st hankemenetlus algab hanketeate avaldamisega registris (RHS § 73 lg 1), mis sisaldab endas kogu hankel osalemiseks vajalikku informatsiooni, sh hanke eset, maksumust, kvalifitseerimistingimusi, kõrvaldamisaluseid jms. See hankemenetluse liik on selgelt kõige avatum ja võimaldab kõige suurema konkrentsivabaduse.

453. Seejuures tuleb avatud hankemenetluse liigi juures eristada veel omakorda lihthanget. RHS § 14 lg 1 sätestab lihthanke piirmäärad. Lihthanke piirmäär kehtiva RHS'i tähenduses on asjade või teenuste hankelepingu korral 30 000 eurot, ehitustööde hankelepingu, teenuste kontsessioonilepingu korral 60 000 eurot ja kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ehitustööde hankelepingu korral 300 000 eurot. RHS § 125 sätestab lihtmenetluse läbiviimise korra ja loogika. Viidatud sätte näeb mõningate eristustega ette, et lihthankemenetluse läbiviimisel tuleb hankijal järgida riigihanke korraldamise üldiseid põhimõtteid. Võib öelda, et RHS § 125 sätestab omakorda üldiselt vabadele hankekorra nõuetele teatud kohustuslikud elemendid, näiteks riigihanke algusest teavitamine, riigihanke lõppemisest teavitamine jms. Õiguskirjanduses on selgitatud, et hankijal on lihthanke korraldamisel valikuvabadus hankemenetluse reeglite kujundamisel. Kasutada võib erinevate menetlusliikide elemente, seejuures pidada läbirääkimisi või korraldada hange etappidena. Siiski on hankija kohustatud RHS § 3 p 3 alusel lähtuma riigihankeõiguse üldisest põhimõtetest.²³⁰ Seega, kui avatud hankemenetlus, mis on viidud läbi traditsiooniliste avatud hanke reeglite kohaselt, on väga avatud ja ligipääsetav menetluseliik, siis lihthanked on oma olemuselt suuremal määral suletud ning n-õ mõjutatavad menetluseliigid.

454. Seevastu kõige n-õ suletum menetlus, mille puhul on konkrents piiratum ning mille ebaõige või ebakohane rakendamine piirab üheselt vaba konkrentsi, on väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus (RHS § 72). Siiski tuleb märkida, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimine on piiratud. RHS § 49 lg 1 p 1 jj kohaselt võib väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust korraldada üksnes juhul, kui on täidetud mõned tingimused järgnevatest: (i) eelnevalt läbiviidud avatud või piiratud hankemenetluse käigus ei ole esitatud ühtegi pakkumust ega taotlust või kõik esitatud pakkumused olid riigihanke alusdokumentidele mittevastavad või kõik taotlused esitatud taotlejate poolt, kes kuuluvad või võivad kuuluda kõrvaldamisele RHS § 95 lg 1 punkt 4 alusel või kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele või (ii) hankelepingu saab sõlmida ainult ühe pakkujaga tehnilistel või ainuõiguste, sealhulgas intellektuaalomandi õiguste kaitsega seotud põhjustel ja konkrentsi puudumine ei tulene riigihankes esitatud tingimuste kantslikust kitsendamisest või kunstilistel põhjustel, sealhulgas unikaalse kunstiteose või kunstilise esituse loomisel või omandamisel või (iii) hankelepingu kiire sõlmimine on vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu, mis ei võimalda kinni pidada RHS § 92-94 sätestatud tähtaegadest. RHS § 49 lg 3 ning RHS § 50 lg 1 kohaselt on hankijal õigus väljakuulutamiseta hankemenetluse liik valida ka järgmisel juhtudel: (i) hankelepingu esemeks olevaid esemeid toodetakse üksnes teadusuuringute, katsete, õppe- või arendustegevuste eesmärgil ja hankelepingu ese ei hõlma asju, mida toodetakse tulu saamiseks masstoodanguna või teadusuuringute või arendustegevusega seotud kulude katmiseks, (ii) asju ostetakse samalt pakkujalt varem ostetud asjade osaliseks asendamiseks, (iii) asju ostetakse kaubabörsilt, (iv) hankelepingu ese on litsents kasutada raamatukogu dokumente või andmebaasi, (v) asju ostetakse väga lühikese aja jooksul pakutud eriti soodsat võimalust ära kasutades tavalisest turuhinnast oluliselt madalama hinnaga, (vi) asju ostetakse või teenuseid või ehitustöid tellitakse diplomaatilise esinduse jaoks välisriigis, (vii) asju ostetakse või teenuseid tellitakse kinnipidamisasutuselt või selle tootmisüksusi haldavalt riigi äriühingult käesoleva seaduse § 5 lõike 2 punktides 1 ja 2 nimetatud hankija poolt, (viii) hankelepingu ese on õhutransporditeenus, (ix) hankelepingu ese on arhivaal, teavik, teavikute kasutuslitsents või muuseumikogusse arvatav kultuuriväärtusega asi ja hankijaks on muuseum, arhiiv või raamatukogu, (x) hankelepingu ese on

²²⁹ K. Rosin. Riigihanke- õiguslikud probleemid ja korrupsioon. Juridica IX, 2001, lk 665.

²³⁰ E.Muna jt. Riigihanked. Teooria ja praktika. Äripäev 2014, lk 95.

teadus- ja arendustegevuseks otseselt kasutatav asi ja hankijaks on teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduse alusel atesteeritud teadus- ja arendusasutus, (xi) asju ostetakse seoses lavastuse või kontsertkava ettevalmistamise ja läbiviimisega ning hankijaks on etendusasutus, (xii) ostetakse toidukaupu, või (xiii) võistleva dialoogi, innovatsioonipartnerluse või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse käigus ei esitatud ühtegi pakkumust ega taotlust või kõik esitatud pakkumused olid riigihanke alusdokumentidele mittevastavad või kõik taotlused esitati taotlejate poolt, kes kuuluvad või võivad kuuluda kõrvaldamisele RHS § 95 lõike 1 või 4 alusel või kes ei vasta kvalifitseerimise tingimustele, ja riigihanke esialgseid tingimusi oluliselt ei muudeta. Ka õiguskirjanduses on peetud väljakuulutamiseteta läbirääkimiste hankemenetluse liiki kõige korrupsiooniohtlikumaks menetlusliigiks. Täpsemalt on viimases selgitatud, et üle maailma on hange ühelt pakkujalt aldis kuritarvitusele – erakorralisusele viidates sõlmitakse enamik lepinguid kohaliku hankijaga ja diskrimineeritakse välismaiseid pakkujaid.²³¹

455. Teiseks hankemenetluse liigiks, mille läbiviimine on pigem n-õ suletud ning sõltub paljuski „osapoolte aususest“ on konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus (RHS § 67 lg 1).

456. Seega võttes eelnevat kokku – esimene võimalik „korrupsiooniohtlik“ olukord esineb hankemenetluse liigi valikul. Kõige korrupsiooniohtlikumaks ja n-õ suletumaks hankemenetluse liigiks on väljakuulutamata läbirääkimistega hankemenetluse liik, mille raames on võimalik pakkuja sisuliselt otse valida. Järgnevateks võimalikult problemaatilisteks hankemenetluse liikideks on lihtmenetlus ja väljakuulutamiseega läbirääkimisega hankemenetlus. Seega analüüsime järgnevalt, kuidas on KeM-i allasutustes hankeliigi valik reguleeritud, sh kes kõnealuse otsuse sisuliselt teeb ning kes antud otsustust kontrollib.

Uuringu läbiviimise ajal toimus oluline muudatus KeM-i haldusala asutustes millega delegeriti riigihangete läbiviimine RTK'le, (Riigi Tugiteenuste Keskusele). RTK viib läbi hanked KeM-is, KeA's, KKI'is, Maa-ametis, KAUR'is, Loodusmuuseumis ja Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuses. Analüüsi koostajate arvates on tegemist olulise korrupsiooniennetusmeetmega tegevuste lahutamise kaudu, kuna väheneb võimalus, et hankest sisuliselt huvitatud teenistuja vastutab samaaegselt kõikide hanke-etappide eest. Seetõttu käsitletakse allpool põhjalikumalt KeM-i, kui keskse organisatsiooni, hankekorda ning allasutuste puhul tuuakse välja erisused võrreldes KeM-i hankekorraga.

(a) Keskkonnaministeerium

457. KeM-is on hangete läbiviimine reguleeritud sisuliselt 08.02.2018 kinnitatud käskkirjaga nr 1-2/18/79 (edaspidi **KeM-i hankekord**). KeM-i hankekorrast nähtub, et sisuliselt tuleb eristada kolme tüüpi hanked: suured hanked (nimetatud ka kui riigihanked), keskmised hanked (nimetatud ka kui lihthanked) ja väikesed hanked (nimetatud ka kui väikeostude tegemine).

458. Suured hanked ehk riigihanked on sellised hanked, mille eeldatav maksumus algab 60 000 eurost (KeM-i hankekorra punkt 4.1.2.). Hangete protseduuride lühiskeemilt nähtub, et suurte hangete skeemi kohaselt viiakse läbi ka lihthanked, mille maksumus asjade ja teenuste puhul ületab 30 000 eurot ning ehituse puhul on 60 000 eurot. KeM-i hankekorra (punkt 4.1.) kohaselt viib RTK läbi kõik ministeeriumi hankeplaani hanked ja ministeeriumi põhjendatud taotlusel ka muud hanked, mis nõuavad riigihangete seaduse kohaselt toiminguid riigihangete registris. Selliste hangete puhul tuleb n-õ sisend ministeeriumist, täpsemalt koostab ministeeriumi vastutav isik (kes on omakorda nimetatud kantseri käskkirjalise otsusega) tehnilise kirjelduse, pakkujate/taotlejate kvalifitseerimise tingimused ja hindamiskriteeriumid eduka pakkumuse selgitamiseks (KeM-i hankekorra punkt 3.1.). KeM-i hankekorra punkti 3.10 kohaselt koostab vastutav isik lepingu eseme tehnilise kirjelduse jms kooskõlas struktuuriüksuse juhiga. Eelnev tähendab, et ka suure hankemenetluse igakülgne sisend, seejuures hankemenetluse eseme määratlemine tuleb KeM-i sisuosakonnast, mille paneb kokku vastutav isik ja kelle töö viseerib struktuuriüksuse juht. RTK toimeplaanis (kokkuleppe lisa KeM-i ja RTK vahel, edaspidi **toimeplaan**) (punkt 2.2) on selgelt sätestatud, et lähteülesande sisu õigsuse ja tagab hanke eest vastutav tellija, sh et kirjeldatud asi/teenus turul eksisteerib, et tehniline kirjeldus võimaldab tagada piisava konkurentsi.

459. Hankemenetluse liigi valib vastavalt KeM-i vastutava spetsialisti ja struktuuriüksuse juhi poolt antava sisendi põhjal RTK spetsialist, kooskõlastades oma valiku KeM-i vastutava spetsialistiga

²³¹ K. Rosin. Riigihange- õiguslikud probleemid ja korrupsioon. Juridica IX, 2001, lk 665.

(toimeplaani punkt 2.5. ja 2.6.). Seejuures on oluline märkida, et KeM-i hankekorra punkt 3.8 kohaselt olukorras, kus hanketingimustes on nähtud ette läbirääkimiste pidamise võimalus, pakkumiste hindamiskriteeriumiteks on peale hinna ka mõned muud näitajad või vastutav isik peab seda täiendavalt vajalikuks, siis määrab vastutav isik eduka pakkumuse väljaselgitamiseks eraldiseisva hindamiskomisjoni, nimetades pakkumiste hindajad ja nende arvu. Hangete protseduuride lühiskeemi kohaselt kinnitab komisjoni määramise kantsler käsikirjalise otsusega. KeM'i hankekorra punkt 4.8. kohaselt korraldab vastutav isik lepingu sõlmimise vastavalt ministeeriumi asjaajamise korrale. Eelnev tähendab, et vastutav isik lähtub vastutav isik korraldab konkreetse lepingu allkirjastamise ette vastavalt kehtivale ministeeriumi rahaliste kohustuste võtmise ja arvete menetluse korrale, mis omakorda näeb ette ametipositsiooni, kes konkreetset juhul võib teatud suurusega kohustuse võtta. Kehtiva KeM'i „Rahaliste kohustuste võtmise ja arvete menetlemise korra“²³² kohaselt on näiteks asekancleritel pädevus tellida teenuseid või osta asju kantsleri käskkirjaga kinnitatud riigihangete tulemusena.

460. Hinnates korruptsiooniohtu, st hankemenetluse liigi sobitamist konkreetsele pakkujale, tuleb asuda seisukohale, et suurte hangete puhul on antud korruptsioonioht pigem väike. Eelnevat põhjusel, et (i) hankemenetluse liigi valib RTK hankespetsialist kooskõlas vastutava isikuga, ehk tegemist ei ole ametniku ainuotsustusega ning antud otsustus tehakse tegelikkuses majast väljas ning (ii) olukorras, kus valitakse mõni piiratum hankemenetluse liik, mis hõlmab endast ka läbirääkimisi või tingimuste sisulist hindamist, toimub otsustuse tegemine hindamiskomisjoni, st menetluse on kaasatud mitmeid erinevaid isikuid, mis omakorda vähendab korruptsiooniohtu. Sellises olukorras korrumpeerunud otsustuse tegemine eeldab juba suuremahulist ja pigem poliitilist korruptsiooni.

461. Teiseks hankemenetluse liigiks on „väikeostude tegemine“, mis kujutab endast RHS § 125 lg 1 jj mõistes lihthankemenetluse läbiviimist. KeM-i hankekorra punkt 7.1. kohaselt asja ostmisel, teenuste tellimisel või ideekonkurssi korraldamisel eeldatava maksumusega alla 30 000 euro ilma käibemaksuta riigihanget ei korraldata, kuid järgitakse RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid. Juhul, kui ka kõnealuse hanke läbiviimist ei ole täiendavalt antud RTK pädevusse, viib antud menetluse läbi hanke eest vastutav spetsialist, kelle tööd vaatab üle koordineerib ja kontrollib konkreetse sisuosakonna juhataja. Antud menetluse liigi puhul vastutab nii konkreetse hankemenetluse liigi valiku, selle põhjenduste kui ka hankemenetluse üldmise õiguspärasuse eest konkreetse vastutav spetsialist, kooskõlas siis sisuosakonna juhatajaga. Lisaks on oluline, et KeM-i hankekord näeb ette, et kui ostetava toote või teenuse maksumus ületab 3000 eurot või tegemist on KeM-i hankekorra punktis 7.2. nimetatud asja, toote või teenusega, mida hangitakse, siis koostatakse kirjalik leping ning teatud juhtudel ka seletuskiri.

462. Seega võib öelda, et lihthangete puhul otsustab hankemenetluse liigi valiku eest vastutav spetsialist, kelle töö kuulub sisuliselt viseerimisele konkreetse sisuosakonna juhataja poolt ning kantsleri või asekancleri poolt, kes tutvub juba omakorda allkirjastamiseks esitatavate dokumentidega. Eelnev tähendab, et hankemenetluse puhul, mis lähevad „lihthanke“ regulatsiooni alla, määrab hankemenetluse liigi ära vastutav ametnik, kooskõlas tema sisuosakonda juhtiva osakonnajuhatajaga. Seejuures on oluline, et lisaks hankemenetluse liigile määratakse sama korra alusel kindlaks ka nii tehnilised tingimused, kvalifitseerimistingimused kui ka muu.

463. Seega hinnates eelnevat korruptsiooni vaatepunktist, tuleb asuda seisukohale, et lihthangete puhul, mis teostatakse KeM-i enda poolt, otsustab hankemenetluse liigi valiku sisuliselt vastutav spetsialist kooskõlas sisuosakonna juhatajaga. Seega, üheltpoolt võib öelda, et hankemenetluse liigi valik allub sisuliselt kuue-silma reeglile, kuid koostatud riigihanke alusdokumentide kontroll ning valitud hankemenetluse liigi sisuline kontroll sõltub paljuski tegelikkuses sellest, kui suur on konkreetse osakonna juhi tegelik sisuline huvi ja panus ning kui sisuliselt osakonnajuhataja vastutava spetsialisti tööd kontrollib. Olukorras, kus osakonna juhataja kontroll ja sisuline panus kujutab endast pigem formaalset kohustust, teeb sisulise otsustuse hankemenetluse liigi osas vastutav spetsialist pigem ainuisikuliselt. Olukorras aga, kus sisuosakonnajuhataja teostab sisulist kontrolli vastutava spetsialisti tegevuse üle, rakendub ka hankemenetluse liigi valikul põhjalik nelja-silma reegel.

464. Võttes eelnevat kokku eksisteerib potentsiaalne korruptsioonirisk „hankemenetluse liigi valiku osas“ lihthangete puhul, mis võib oma rahaliselt mahult olla kuni 29 999 eurot, kuid mille puhul määrab hankemenetluse liigi sisuliselt üks vastutav spetsialist.

²³² Keskkonnaministri 31.05.2017 käskkirja nr 1-2/17/615 „Rahaliste kohustuste võtmise ja arvete menetluse korra kinnitamine“.

(b) Keskkonnainspeksioon

465. Keskkonnainspeksiooni 15.12.2017 käskkirjaga nr 1-1-/17/48 kinnitatud hankekord (edaspidi **KKI hankekord**) sätestab KKI haldusalas läbiviidavatele riigihangetele KeM-i hankekorradele väga sarnase regulatsiooni. KKI on korraldatavad hanked jaganud sisuliselt viieks: (i) registrihanked ehk suured hanked (KKI hankekord punkt 1.4.), (ii) väikehanked (KKI hankekord punkt 1.8.1), (iii) erihanked (KKI hankekord punkt 1.8.2.), minihanked (KKI hankekord punkt 1.8.3.) ja väiketehingud (KKI hankekord punkt 1.8.4).

466. Suured hanked, mis nõuavad toiminguid riigihangete registris (registrihanked), korraldab, sarnaselt KeM-is kehtivale korrale, RTK. RTK võib KKI soovil korraldada ka muid hankeid. Sarnaselt KeM-i hankekorradele koostab hanke eest vastutav spetsialist lähteülesande ja muud tehnilised dokumendid ning RTK hankespetsialist otsustab, kooskõlastatult KKI vastutava spetsialistiga, konkreetse hankeliigi valiku (st menetlusreeglite kohaldamise). Seega, sarnaselt KeM-i hankele võib öelda, et suurte hangete puhul otsustab hankemenetluse liigi valiku RTK hankespetsialist, mis tähendab, et n-ö suunatud hankemenetluse liigi valik on sisuliselt keeruline.

467. Teiseks hankemenetluse liigiks on väikehanked – riigihanked, mille eeldatava maksumus on asjade ostmisel, teenuste tellimise korral 15 000 eurost kuni 29 999,99 euroni ja ehitustööde puhul 20 000 eurost kuni 59 999,99 euroni. Kõnealuse hanke näol on tegemist iseseisva hankega (ISHA), mille korraldab KKI ise. On oluline märkida, et konkreetset hanget küll veab vastutav teenistuja, kes on määratud konkreetse struktuuriüksuse juhi poolt konkreetse lepingu menetlemiseks, kuid riigihangetega seonduvad otsustused tehakse riigihangete korraldamiseks määratud alalises komisjonis, kuhu kuulub nii peadirektori asetäitja, haldusosakonna juhataja, hanke eest vastutav isik kui ka õigusnõunik. Konkreetse komisjoni ülesandeks on muuhulgas kinnistada ISHA alusdokumendid, ehk vaadata üle ja kinnitada hankeliik.

468. Eelneva valguses võib väita, et võttes arvesse asjaolu, et väikehanke hanke liigi dokumendid, sh hankemenetluse liik, kuulub kinnitamisele komisjoni poolt, kuhu kuulub 4 isikut, on antud küsimuses korruptsioonioht pigem minimaalne.

469. Kolmandaks hankemenetluse liigiks, mis kuulub KKI poolt korraldamisele, on erihange. Erihange on riigihange, mis on ISHA ning, mille eeldatav maksumus on asjade ostmisel ja teenuste tellimisel 15 000 eurost kuni 29 999,99 euroni ning ehitustööde puhul 20 000 eurost kuni 59 999,99 euroni. Ka erimenetlus viiakse läbi alalise riigihangete komisjoni poolt, st kollegiaalselt, millest tulenevalt on antud menetluse puhul samaväärsed korruptsiooniriskid kui väikehangete puhul.

470. Neljandaks hankemenetluse liigiks on minihanked. Minihangete näol on tegemist riigihangetega, mille eeldatav maksumus on asjade ostmisel ja teenuste tellimisel 5000 eurost kuni 14 999,99 euroni ja ehitustööde korral 19 999 euroni. Minihanke viib läbi struktuuriüksuse juht (kes nimetab ka vastutava isiku) või struktuuriüksuse juhi ettepanekul haldusosakond. Kui hanke läbiviijaks haldusosakond, järgitakse hankekorra punktis 7 sätestatud (st kaasatakse ka hangete alaline komisjon). Kui hanke viib läbi struktuuriüksuse juht, peab viimane arvestama tagama investeringute olemasolu. Eelnevast tulenevalt – ka minihangete puhul kasutatakse riigihangete alalist komisjoni või rakendatakse nelja silma reeglit- st hankemenetluse liigi valiku eest vastutab nii vastutav spetsialist kui ka konkreetne struktuuriüksuse juht. Seejuures esimese olukorra puhul (komisjoni kaasamise korral) võib korruptsiooniohtu hankeliigi valikul nimetada väga väikeseks ning teise liigi puhul mõnevõrra suuremaks (vähesemal määral kaasatud isikuid). Siiski tuleb märkida, et ka antud juhul on korruptsiooniohu suurus sõltuvuses paljuski sellest, kes on konkreetne struktuuriüksuse juht, st kes järelevalvet korraldab ning kas tema panus on ka sisuline.

471. Viiendaks hankemenetluse liigiks on väiketehingud. Väiketehinguteks on tehingud, mille eeldatavaks maksumuseks on kuni 4999,99 eurot. Selliste tehingute tegemise pädevus on lisaks peadirektorile ja osakonnajuhatajale ka haldusosakonna ja personaliosakonna juhatajatel ja osakonnajuhatajatel ning peadirektori või hankekomisjoni otsusega ka muudel isikutel nimetatud tegevuste ja summade piires. Väiketehingutele ei näe hankekord ette täiendavat menetluskorda, kuid tehingut tegemisel tuleb hankijal siiski lähtuda RHS'i üldpõhimõtetest. Täpsema korra määratlemine sh hankemenetluse liigi valikul suurendab küll korruptsiooniohtu, kuid arvestades asjaolu, et tegemist on pigem marginaalsete summadega ei ole n-ö oht väga ulatuslik.

472. Võttes eelnevat kokku tuleb asuda seisukohale, et KKI puhul on korruptsioonioht hankemenetluse liigi valikul selliselt, et see oleks ühte menetlusosalist soosiv, hästi maandatud. Eelneva tagab mh asjaolu, et KKI-s on moodustatud riigihangete korraldamise alaline komisjon (kollegiaalne organ), kes kinnitab ja vaatab üle hangete alusdokumendid ning selgitab kollegiaalselt välja eduka pakkumise.

(c) Keskkonnaamet

473. KeA hankekord on kinnitatud KeA peadirektori 27.11.2017 käskkirjaga nr 1-1/17/384. KeA hankekord muutus oluliselt alates 01.01.2018, uue korra kohaselt toimub hankemenetluste läbiviimine sarnaselt teistele KeM-i haldusala asutustele läbi RTK.

474. KeA täpsustuse kohaselt nõustus KeA 16.10.2017 kirjaga nr 1-15/17/11878 RTK poolt 05.10.2017 kirjas nr 1.5-1/01909 esitatud pakkumisega riigihangete korraldamise teenuse osutamiseks alates 1. jaanuarist 2018. 14.12.2017 allkirjastas keskkonnaminister käskkirja nr 1-2/17/1205, millega kohaselt alates 01.01.2018 tuleb tellida riigihangete läbiviimist RTK-lt.

475. Sama käskkirjaga volitas keskkonnaminister KeM-i kantslerit tegema riigihangete üleviimiseks vajalikke toiminguid ja sõlmima selleks vajalikke lepinguid sh tugiteenuste osutamise kokkuleppe RTK-ga. 21.12.2017 allkirjastas KeM-i kantsler RTK ja KeM-i vahel sõlmitud tugiteenuste osutamise kokkuleppe nr 5 muudatuse nr 2. Kokkuleppe muudatus nr 2 jõustus 01.01.2018. Nimetatud kokkuleppe muudatuse allkirjastamisega lepiti muuhulgas kokku, et RTK korraldab KeA riigihankeid, mis nõuavad riigihangete seaduse kohaselt toiminguid riigihangete registris. Sama kokkuleppe muudatusega lepiti kokku ka riigihangete läbiviimise toimemudel KeM-is ja KeM-i valitsemisalas, sh KeA.

476. Kokkuleppe muudatusega lepiti kokku, et poolleiolevate riigihankemenetluste, mille kohta on riigihangete registris avaldatud hanketeade enne kokkuleppe allkirjastamist, korraldamist RTK-le üle ei anta. KeA toimuvad hankemenetluste läbiviimised RTK kaudu alates 01.01.2018, arvestusega, et KeA 2017. aastal alustatud riigihanked viib KeA ise lõpuni.

477. Hinnates KeA hankemenetluse korda korruptsioonivaatepunktist tuleb asuda seisukohale, et korruptsioonioht antud olukorras on pigem väike. Eelneva tagab tegevuste jagamine sisulise tellija (KeA) ja hanke läbiviija (RTK) vahel, nelja silma reegel (vastutav spetsialist ja üldosakonna peaspetsialist) ning hilisem komisjoni kaasamine, kus ebaõige hankeliigi valik tuleb pigem kohe silmsiks. Hankelepingud sõlmitakse peadirektori poolt. Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et selliste riigihangete, mis nõuavad toiminguid riigihangete registris, üleandmine RTK'le, on kindlasti üheks korruptsiooniohtu vähendavaks meetmeks. Tegemist on n-õ kolmanda isiku kaasamisega.

(d) Keskkonnaagentuur

478. KAUR'i hankekord on kinnitatud KAUR'i direktori poolt 11.09.2017 käskkirjaga nr 1-1/17/53. KAUR'i hankekord sarnaneb suurel määral oma ülesehituselt KeA hankekorrale. Ka KAUR kasutab alates 01.01.2018 hangete korraldamisel RTK'd. Siiski on oluline märkida, et peale hangete korraldamise kohustuse üleandmist RTK-le ei ole uut hankekorda kehtestatud, mis tekitab mõningal määral segadust, kuna formaalselt kehtiv hankekord RTK rolli ei maini.

479. Osakonnajuhatajad ja teised struktuuriüksuse juhid planeerivad osakondade ja struktuuriüksuste tööplaani oma pädevusvaldkonnas kavandatud hanked. Tööplaani märgitakse riigihanke pealkiri, eeldatav maksumus, lepingu sõlmimise tähtaeg ning riigihanke eest vastutav isik. KAUR hankekorra (punkt 2.2.1.) kohaselt koostab vastutav isik koostöös juristi või hankespetsialistiga direktori käskkirja eelnõu ning korraldab selle menetlemise dokumendihaldussüsteemis. Konkreetsetes riigihanke hankemenetluse algatamist käsitlevas direktori käskkirjas peab sisalduma ka info hankemenetluse liigi kohta ning põhjendus olukorraks, kus ei algatata avatud või piiratud hankemenetlust. Lisaks määratakse kõnealuse käskkirjaga ka riigihanke komisjon. Seega tuleb märkida, et nii hankemenetluse liigi valik kui ka sellega kaasnev korruptsioonirisk on sama, mis KeA puhul (vt punkt c).

(e) Riigimetsa Majandamise Keskus

480. Võttes arvesse, et üheks suurimaks KeM-i haldusalasse kuuluvaks hankijaks on RMK, oleme analüüsinud ka RMK hankekorda. Ka RMK eristab oma hankekorras hankemenetlusega riigihankeid (punkt 1.2.11), lihthankeid (punkt 1.2.9) ja väikehankeid (punkt 1.2.8). Esimese puhul on tegemist hanke liigiga, mille puhul on hanke maksumus võrdne RHS-is sätestatud riigihanke piirmääraga, teise pugul on tegemist lihthankega RHS'i mõistes ning kolmanda näol on tegemist ainult RMK siseselt määratud

hankeliigiga, mille puhul on hanke maksumus nii väikene, et konkreetset hanget on võimalik viia läbi ilma suuremahuliste formaalsusteta.

481. Hankekorra punkt 2.1.1. kohaselt teostab väikehanked maksumusega kuni 4999 eurot hankiv struktuurüksus iseseisvalt. Väikehanked maksumusega 5000 eurot kuni lihthanke piirmäär teostab riigihangete osakond või kokkuleppel riigihangete osakonnaga hankiv struktuurüksus.

482. Juhul, kui hanke viib läbi riigihangete osakond, siis vastutab riigihangete läbiviimise eest riigihangete osakonna juhataja (punkt 2.2.1.). Osakonna juhataja määrab kõigi või osa või üksikute riigihangete osakonnas teostatavate hangete eest vastutava töötaja. Sama loogika kehtib ka siis, kui hanke viib läbi struktuuriüksus ise. RMK hankekorra punkt 4.1.1. kohaselt koostab hanget teostab struktuuriüksus hanke alusdokumendid, st dokumentide koostamisel kohaldub sisuliselt nelja silma reegel – need koostatakse vastutava isiku poolt ning vaadatakse üle struktuuriüksuse juhataja poolt. Eelnev kehtib siis ka hankeliigi valiku kohta.

483. Muuhulgas on märkimisväärne, et väikehangete puhul, mis on maksumusega kuni 4999 eurot, ei pea hankiv struktuuriüksus hanke alusdokumente ega taotlema isegi konkureeritavate pakkumuste esitamist, vaid võib sõlmida sisuliselt otselepingu (punkt 4.2.1.).

484. Sama loogika kehtib ka väikehangete puhul, mille maksumus on 5000 eurot kuni lihthanke piirmäär. Kui RMK leiab, et ei ole vajadust efektiivse konkurentsi loomiseks, võib RMK sõlmida lepingu ilma pakkumuste küsimiseta. Juhul, kui on tarvis luua konkurentsi, koostatakse riigihanke alusdokumendid ning teavitatakse konkreetsest hankest konkreetseid valitud pakkujaid (punkt 4.3.2.2.). Seega väikehangete puhul näeb RMK hankekord ette, et RMK sõlmib sisuliselt otselepinguid, st valib ka hankemenetluse liigi vastavalt vajadusele.

485. Võttes eelnevat kokku korruptsiooni valguses, tuleb asuda seisukohale, et kuni lihthanke piirmäärani RMK-s läbiviidavad väikehanked on korruptsiooni vaatepunktist väga vastuvõtlikud. Sisuliselt näeb RMK hankekord ette, et taolised väikehanked võidaksegi sõlmida sisuliselt otsepakkumuse tegemise teel olukorras, kus vastutav isik leiab, et konkurentsi luua ei ole tarvis. Isegi juhul, kui riigihanke alusdokumendid koostatakse, edastatakse need „teadaolevatele huvitatud isikutele“, avaldades teate RMK kodulehel. Seega, isikud, kes RMK kodulehekülge igapäevaselt ei kontrolli, on teoreetiliselt halvemas olukorras, kui need isikud, kellele edastatakse kutse osaleda hankel ja esitada pakkumus. Analüüsi koostajatele jääb mõneti arusaamatuks, kuidas kõnealune loogika tagab, et RHS §-s 3 sätestatud üldised põhimõtted oleksid täidetud. On selgusetu, kuidas selline hangete menetlemise viis saab olla läbipaistev, kontrollitav, konkurentsi tagav jne. On tõenäoline, et kõnealune regulatsioon, juhul, kui praktikas ei rakendata täiendavaid läbipaistvust ja kontrolli tagavaid meetmeid, võib olla vastuolus RHS § 3 p-s 1 märgituga.

486. Kuigi teoreetiliselt on RMK hankekord avatud võimalikele korruptsiooniriskidele, peavad analüüsi koostajad vajalikuks välja tuua, et personali- ning hangetega kaasnevate riskide osas on RMK 2017. aastal pööranud suurt tähelepanu ennetavatele koolitustele ning RMK personali- ja õigusosakond töötlevad regulaarselt ja süstemaatiliselt läbi avalikes andmebaasides olevaid andmeid, vältimaks RMK töötajate poolt tehingute sõlmimist seotud isikutega.

(f) Maa-amet

487. Maa-ameti hankekord on kehtestatud peadirektori käskkirjaga 23.01.2018 nr 1-1/18/81. Hankekorra p. 1.7 kohaselt: *Ameti vajadustele vastavaid hankeid, mis nõuavad riigihangete seaduse kohaselt toiminguid riigihangete registris (edaspidi register), korraldab vastavalt kokkuleppele Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK) riigihangete osakond (edaspidi hankeüksus), kui korras ei ole ette nähtud teisiti.* Seega sarnaselt teistele KeM-i haldusala asutustele on hangetega seotud tegevused suuremal määral lahutatud, mis mõjub positiivselt korruptsiooniennetamisele.

488. Ameti ühe kalendriaasta riigihanke vajadused fikseeritakse hankeüksuse koostatavas ühtses hankeplaanis, arvestades korras ette nähtud eristustega.

489. Riigihanke, mis nõuab toiminguid riigihangete registris, algatamine, hankekomisjoni moodustamine ja alusdokumendid kinnitatakse peadirektori käskkirjaga. Käskkirjas määratakse riigihanke eest vastutav isik.

490. Hankekomisjon on vähemalt kolmeliikmeline. Hankekomisjoni juhib riigihanke eest vastutav isik. Hankekomisjoni kuulub ka ameti õigusosakonna jurist. Selline mitme-silma reegel on

korruptsiooniennetamise seisukohalt olulise mõjuga. Kuigi see ei välista täielikult hanketingimustega manipuleerimist, muudab see manipuleerimise siiski äärmiselt raskeks.

491. Väikehangete puhul koostatakse lähteülesanne või hinnapäring, mis kooskõlastatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis juristiga. Väikehanke läbiviimise ja kirjaliku hankelepingu sõlmimise või vajadusel tellimuse esitamise korraldab vastutav struktuuriüksus. Väikehanke puhul kooskõlastatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis valdkonna juhiga väikehanke korraldamine. Need meetmed on uuringu koostajate hinnangul halduskoormuse ja eesmärgi- läbipaistev avaliku raha kasutamise- seisukohast proportsionaalsed.

492. Positiivne on ka p. 7.3 sätestatu, mille kohaselt: *Alla väikehanke piirmäär jääva hanke puhul kohaldatakse riigihangete seaduse §-s 3 sätestatud üldpõhimõtteid selliselt, et ametil oleks võimalikult väike halduskoormus, sealhulgas aja-, raha- ja tööjõukulu. Pakkumused võib võtta vähem kui kolmelt isikult, kui see on põhjendatud.* Alla väikehanke piirmäär jääva hanke läbiviimine ja hankelepingu sõlmimine või tellimuse esitamine tuleb eelnevalt kooskõlastada finantstöötajaga. Analüüsi koostajate arvates on selle regulatsiooniga leitud mõistlik tasakaal halduskoormuse ja taotletava eesmärgi vahel.

493. Hankekorra p-s 10.4 on toodud ka personalist tulenevate korruptsiooniriskide maandamise meede - huvide deklaratsioonide esitamise kohustus - mida sellises sõnastuses tuleb pidada kindlasti positiivseks. *Peadirektor kinnitab igal aastal käskkirjaga teenistujad, kes peavad esitama korruptsioonivastase seaduse § 12 tähenduses huvide deklaratsiooni. Huvide deklaratsiooni peavad esitama muuhulgas kõik hindamiskomisjoni ja hankekomisjoni kuulunud isikud.*

(g) Loodusmuuseum

494. Loodusmuuseumi hankekord on kehtestatud 06.03.2015. Uuringu läbiviimise ajal teatas Loodusmuuseum 27.02.2018 analüüsi koostajatele, et uus hankekord on koostamisel ning peaks jõustuma lähinädalatel alates mainitud kuupäevast, s.o alates 27.02.2018. Uuringu koostamise ajal seda analüüsi koostajatele ei olnud veel edastatud. Sellest johtuvalt ei teostatud ka hankekorra põhjalikumat analüüsi. Siiski toome välja veel kehtiva hankekorra olulisemad aspektid.

495. Hangete osas on rakendatud mitme-silma printsiipi - hanke läbiviimise eest vastutav isik, muuseumi jurist ning direktor. Hanke otsustusprotsess on viidud võimalikule kõrgemaile tasemele - antud direktori otsuspädevusse.

496. Võimalike korruptsiooniriskide maandamiseks on vastavalt hankekorra p. 2.2 loodud hankekomisjon, kuhu kuulub ka muuseumi jurist. Hankekomisjon teeb direktorile ettepanekud pakkujate hankemenetluselt kõrvaldamise, kvalifitseerimise ja mittekvalifitseerimise, pakkumuste vastavaks ja mittevastavaks tunnistamise ja eduka pakkumuse väljaselgitamise kohta.

497. Kuigi hankekord on peale uue RHS redaktsiooni jõustumist muutmata, kehtib Loodusmuuseumis sarnaselt teistele KeM-i haldusala asutustele kantsleri 14.12.2017 käskkiri, millega riigihangete korraldamine on antud RTK pädevusse. Nagu eelpool mainitud, kannab antud muudatus endas ka tegevuste lahutamise kaudu korruptsiooni ennetavat mõju.

3.4.4. Hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale

498. Teiseks võimalikuks potentsiaalseks korruptsiooniohtlikuks kohaks riigihangete menetluses on hanketingimuste sobitamine konkreetsele pakkujale. Eelnevat on võimalik teostada sisuliselt kahel viisil. Esimeseks võimaluseks on RHS § 95 lg 4 punktide 1 jj kohaldamine diskretsiooniõiguse alusel vastavalt vajadusele ehk ebasobivate konkurentide kõrvaldamine sisustades RHS § 95 lg-s 4 sätestatud kõrvaldamise aluseid ühte pakkujat soosivalt - näiteks kõrvaldades madalaima pakkumuse teinud isik lg-s 4 esinevate kõrvaldamisalustele ebaõigetel kaalutlustel. Teiseks võimaluseks on näha riigihanke alusdokumentides ette sellised kvalifitseerimise tingimused, mis on tegelikkuses suunatud ühele pakkujale ning millele tuginedes kvalifitseerub kõnealusele hankele üksnes valitud pakkuja.

499. RHS § 98 lg 1 sätestab, et hankija võib kontrollida pakkuja ja taotleja sobivust tegeleda hankelepingu täitmiseks vajaliku kutsetöoga ja kehtestada kvalifitseerimistingimused tema majanduslikule ja finantsseisundile ning tehnilisele ja kutsealasele pädevusele. Kõnealuse sätte lg 1 lause 2 kohaselt peavad kvalifitseerimistingimused vastama lepingu esemeks olevate asjade, teenuste või ehitustööde olemusele, kogusele ja otstarbele ning olema nende proportsionaalsed.

500. Tavapäraselt on kõige vaieldavamaks ja n-ö suunatavaks pädevuse nõudeks pakkuja või taotleja tehniline ja kutsealane pädevus. Näiteks võib antud punkti alusel seada pakkujatele nõuded tehnikale

(RHS § 101 lg 1 punkt 4) ning töövahenditele (näiteks seadmetele), tehnilisele varustusele vms (RHS § 101 lg punkt 9). Õiguskirjanduses on selgitatud, et pakkujate isikulise seisundi sobivuse aspektist peab hankija lisaks seadusest tulenevatele hankemenetluses osalemist välistavate asjaolude puudumisele tegema kindlaks ka pakkujate vastavuse hankija enda poolt hanke enda poolt hanketeates kehtestatud kvalifitseerimistingimustele. Pakkujate kvalifikatsiooni kontrollimise eesmärgiks on valida välja pakkujad, kes on eelduslikult suutelised sõlmitud hankelepingut nõuetekohaselt täitma.²³³

501. Kuivõrd kõrvaldamisaluste kohaldamine kui ka kvalifitseerimistingimuste ettenägemine (isegi juhul, kui kõnealused tingimused on ebaproportsionaalsed) on probleemiks üksnes juhul, kui neid rakendatakse korruptiivsetel eesmärkidel, st eesmärgil valida ebaausatel eesmärkidel edukaks pakkujaks üks konkreetne pakkuja. Eelnevast tulenevalt keskendub järgnev analüüs küsimusele, kuidas sünnib hankemenetlustes nii pakkujate kõrvaldamise otsus ning ka kes ning millises koosseisus paneb kokku KeM-i allasutuste poolt korraldatavate dokumentide kvalifitseerimistingimused.

(a) Keskkonnaministeerium

502. Nii, nagu ka juba eelpool on viidatud, tunneb KeM-i hankekord kolme liigi hankeid: suured hanked (st riigihanked), keskmised hanked ja väikesed hanked (nimetud kui väikeostude tegemine).

503. Suurte ja keskmiste hangete puhul tuleb n-ö hanke sisend KeM-ist, täpsemalt koostab KeM-i vastutav isik (kes on omakorda nimetatud kantsleri käskkirjalise otsusega) tehnilise kirjelduse, pakkujate/taotlejate kvalifitseerimise tingimused ja hindamiskriteeriumid eduka pakkumuse selgitamiseks (KeMi hankekord punkt 3.1.). KeM-i hankekorra punkt 3.10 kohaselt koostab hanke sisendi vastutav spetsialist kooskõlas struktuuriüksuse juhiga. Seega, majasiseselt allub riigihanke alusdokumentide, sh lähteülesande ning kvalifitseerimistingimuste koostamine nelja silma reeglile.

504. Suurte ja keskmiste hangete puhul edastatakse hanke lähteülesanne RTK-sse, kes vastavalt toimumudelile vaatab esitatud lähteülesande üle. Toimumodeli punkt 2.4 kohaselt juhul, kui RKT hankespetsialistil tekib kahtlus tehnilise kirjelduse kvaliteedi (nt suunatud hange) või eeldatava maksumuse osas teostab hankespetsialist lähteülesande kvaliteedi tõstmiseks turu-uuringu või korraldab koostööd tellijaga valdkonna spetsialistide ja võimelike pakkujatega ümarlaua. Eelneva tulemusena täpsustatakse hanketingimuste tehnilist kirjeldust või eeldatavat maksumust.

505. Hankelt kõrvaldamisotsused teeb hankespetsialist, küsides seisukohta tellijapoolselt hanke eest vastutavalt isikult (toimumudel punkt 2.12. ja 2.13).

506. Hinnates eelnevat korruptsiooni valguses, tuleb asuda seisukohale, et KeM-is läbiviidatavate suurte ja keskmiste hangete puhul on korruptsioonioht viidud sisuliselt miinumini. Suured ja keskmised hanked korraldatakse ja viiakse läbi n-ö majast väljas. Sisend tuleb küll KeM-is määratud vastutavalt spetsialistilt, kuid tema tööd viseerib omakorda sisuosakonna juht. Kui hange sisaldab täiendavalt kas läbirääkimiste pidamise võimalust või n-ö avatud tingimusi, on hankemenetlusse kaasatud ka hindamiskomisjon, kes kujutab endast kollegiaalset organit (KeM'i hankekord punkt 3.8).

507. Nii, nagu ka eelnevalt juba viidatud, on kolmandaks hankemenetluse liigiks „väikeostude tegemine“, mis kujutab endast RHS § 125 lg 1 jj mõistes lihthankemenetluse läbiviimist. Nagu viidatud, hangib sellised väikeostud/teenused, KeM ise, ilma RTK'id kasutamata. Lihthanke viib läbi vastutav isik konkreetse sisuosakonna juhataja korraldusel, kes omakorda kontrollib ja viseerib lihthankemenetluse läbiviimist. Seega allub ka lihthanke menetluses tehtavad otsustused (nagu ka kvalifitseerimise tingimuste koostamine) kui ka kõrvaldamisaluste kohaldamise otsustamine nelja-silma reeglile.

508. Seega on korruptsioonioht n-ö suunatud tingimuste koostamisel samaväärne kui ebaõige hankemenetluse liigi valimise puhul. Korruptsiooniohu ulatus suurus sõltub suures osas sellest, kui sisuliselt konkreetse struktuuriüksuse juht hankemenetluse tarbeks koostavaid dokumente viseerib.

509. Võttes eelnevat kokku korruptsiooni valguses, tuleb asuda seisukohale, et korruptsiooni oht „suunatud menetluse korraldamine“ on KeM-i haldusalas üsna hästi maandatud. Võib öelda, et suurte ja keskmiste hangete puhul on suunatud hangete korraldamise risk sisuliselt maandatud – hankemenetluse sisend antakse küll KeM-i vastutava spetsialisti poolt, kelle sisend on viseeritud vastutava struktuuriüksuse juhi poolt, kuid kõnealused dokumendid vaatab veel omakorda üle RTK hankespetsialist, kes saadab n-ö suunatud tingimused tagasi. Mõnevõrra suurem on korruptsioonioht

²³³ D. Minumets jt. Riigihangete õigus. Juura 2014, lk 354.

väikeostude puhul, mis viiakse läbi KeM-i siseselt. Sellisel juhul koostab kõik riigihanke alusdokumendid konkreetse hanke eest vastutav spetsialist, kelle tööd viseerib konkreetse struktuuriüksuse juht. Eelneva kontrolli n-ö tõhusus sõltub aga paljuski sellest, kui põhjalikult konkreetne struktuuriüksuse juht riigihanke alusdokumente ning ettevalmistatud tööd viseerib.

(b) Keskkonnainspeksioon

510. Nagu juba eelnevalt sai viidatud, on KKI hankekord ja hankemenetluste läbiviimise loogika üpris sarnane KeM-i omale. KKI on omakorda enda poolt korraldatavad hanked jaganud sisuliselt viieks: (i) registrihanked ehk suured hanked (KKI hankekord punkt 1.4.), (ii) väikehanked (KKI hankekord punkt 1.8.1), (iii) erihanked (KKI hankekord punkt 1.8.2.), minihanked (KKI hankekord punkt 1.8.3.) ja väiketehingud (KKI hankekord punkt 1.8.4).

511. Suured hanked ehk registrihanked viiakse läbi RTK'ga poolt. Sarnaselt KeM-i hankekorra loogikale, on ka KKI ülesandeks määrata vastutav isik (Kel hankekord punkt 5.1.1.), kes omakorda allub oma struktuuriüksuse juhile ning kes siis koostöös annavad RTK hankespetsialistile tehnilise sisendi. Seega sarnaselt KeM-i hankeloogikale allub ka KKI suurte hangete korraldamine nii KKI siseselt nelja silma reeglile, kui ka asutusevälisele hankespetsialistile. Tuleb märkida, et ka KKI hanked alluvad omakorda samale toimumudelile, mille punkt 2.4. kohaselt tagastab RTK hankespetsilist tagasi sellised tehnilised kirjeldused, mis on nähtavalt suunatud või ebaõiged. Seega võib öelda, et sarnaselt KeM-i poolt korraldatud suurte hangetega on ka KKI poolt korraldatud suurte hangete puhul korruptsioonirisk viidud sisuliselt miinimumini – kohaldatakse nii asutuse sisest nelja silma reeglit kui ka asutusevälist spetsialisti, kes nii tehniliste tingimuste, kvalifitseerimistingimuste kui ka pakkujate kõrvaldamise otsustuste puhul pakub kõrvalt n-ö sõltumatu eksperdi hinnangut.

512. Sarnaselt ka mitmete teiste ametiasutustega korraldab KKI iseseisvalt ja ameti sees hankeid, mis alluvad n-ö lihthanke regulatsioonile. Seejuures on oluline, et nii väikehangete kui ka erihangete puhul kohaldatakse KKI hankekorra punktis 7 märgitud korda. Mõlema hankeliigi puhul kinnitab alaline riigihangete komisjon komisjon hanke alusdokumendid (KKI hankekord punkt 7.1.1.), otsustab kellele ja millisel viisil alusdokumendid väljastada ning kellega pidada läbirääkimisi, otsustab pakkumuse esitamise viisi, peab vajadusel läbirääkimisi või nimetab selleks isiku, selgitab välja eduka pakkumuse ja teeb peadirektorile ettepaneku hankelepingu sõlmimiseks. Seejuures on oluline, et kõnealusesse komisjoni kuuluvad 4 liiget: peadirektori asetäitja, haldusosakonna juhataja, hanke eest vastutav isik ja õigusnõunik (KKI hankekorra punkt 6.1.2.) ning komisjon on otsustusvõimeline, kui koosolekust võtab osa üle poole komisjoni liikmetest.

513. Hinnates eelnevat korruptsiooni valguses tuleb asuda seisukohale, et korruptsiooni oht on ka lihtmenetluste puhul väike, tuginedes eelkõige asjaolule, et olulised otsustused käivad läbi alalise komisjoni.

514. Neljandaks hankemenetluse liigiks minihanked, mis viiakse läbi struktuuriüksuse juhi poolt või struktuuriüksuse juhi poolt tehtud ettepaneku kohaselt haldusosakonna poolt. Juhul, kui hanke läbiviijaks on haldusosakond, järgitakse sama hankekorda, mida teiste lihthangete puhul (vt punkt 55) ning juhul, kui minihange viiakse läbi struktuuriüksuse juhi poolt, vastutab ka eelnev hankemenetluse korrektsuse ja õiguspärasuse eest. Sellisel juhul alluvad dokumendid nelja silma reeglile, st nii koostatud kvalifitseerimistingimused kui ka pakkujate kõrvaldamine allub nelja silma reeglile. Viimase variandi puhul sõltub korruptsiooniohu n-ö suurus sellest, millises mahus ja kui sisuliselt vaatab struktuuriüksuse juht vastutava spetsialisti poolt koostatud dokumendid üle.

515. Viimaseks väikehanke liigiks on väiketehingud, mille võtmise õigus on suuremal hulgal isikul. Juhul, kui hangitava teenuse või asja maksumus ületab 300 eurot, tuleb ka kavandatav tehing (sh tehingu dokumendid) eelnevalt kooskõlastada haldusosakonnaga. Eelnev tagab mitme silma reegli kõikidele selliste tehingute dokumenditele, mille maksumus ületab 300 eurot. Seega, võib öelda, et KKI-s on tehingudokumentide (sh nende olemasolul kvalifitseerimise tingimustel ja pakkujate kõrvaldamise otsustel) sisuline kontroll rakendatud juba alates 300 eurost.

(c) Keskkonnaamet

516. KeA hankemenetluste läbiviimiste kord erineb mõneti väljaspool RTK poolt teostavaid hankeid KeM-i ja KKI-i hankekordade sätetest. KeA hankekorra punkt 2.1. kohaselt nähakse esmalt konkreetne hankemenetlus ning konkreetse hanke eest vastutav isik ette tööplaanis. KeA hankekorra punkt 2.2.1.

kohaselt koostab nii riigihanke, lihthankemenetluse kui ka sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluse algatamise korral peadirektori käskkirja hankemenetluse algatamiseks koos selle juurde kuuluvate lisadega, milleks on muuhulgas konkreetse kavandatud hanke riigihanke alusdokumendid (sh kvalifitseerimistingimused) Kõnealune käskkirja ja riigihanke alusdokumendid koostatakse koostab riigihanke eest vastutava isik koostöös üldosakonna spetsialistiga ning vastutav isik korraldab kõnealuste dokumentide menetlemise KeA dokumendihaldussüsteemis. Kõnealuses peadirektori käskkirjas määratakse ka riigihanke komisjoni koosseis. Seega – riigihanke alusdokumendid (sh kvalifitseerimise tingimused) koostab sisuliselt üks isik – konkreetse hanke eest vastutav spetsialist, kelle tööd viseerib üldosakonna peaspetsialist ja kelle töö lõppkokkuvõttes allkirjastab KeA peadirektor.

517. Seejuures on koheselt oluline märkida, et võimalikku korrupsiooniohtu seonduvalt „suunatud tingimuste“ koostamisega vähendab oluliselt hankekomisjoni regulatsioon, mis on toodud hankekorra p-s 2.3.

(d) Keskkonnaagentuur

518. KAUR-i hankekord on sarnane KeA hankekorrale. Kohalduvad KeA hankekorda puudutavad järeldused.

(e) Riigimetsa Majandamise Keskus

519. Tegemist on võrreldes teiste KeM haldusala asutustega oluliselt erineva hankekorraga. Nii on hankekorra üldsätetes viidatud riigihangete läbiviimise üldpõhimõtete järgimisele, kuid samas on hankekorras endas sätteid mis võivad olla mainitud üldpõhimõtetega vastuolus. Oluline on märkida, et RMK ei teosta hankeid RTK kaudu.

520. Hankekorra p. 4.2 sätestab, et väikehangete teostamisel maksumusega kuni 4999 eurot ei pea hankiv struktuuriüksus koostama hanke alusdokumente ega taotlema konkureerivate pakkumuste esitamist erinevatelt pakkujalt, vaid võib teostada ostu või tellimise ehk sõlmida hankelepingu ilma täiendavate hanketoimingute läbiviimiseta. Kuigi hankiv struktuuriüksus peab tagama ostu või tellimise dokumenteerimise vähemalt vastavaliigilise ja vastava maksumusega tehingu jaoks raamatupidamises ja lepingute menetlemise korras nõutaval tasemel, ei ole analüüsi koostajate hinnangul maandatud konkreetsele ettevõtjale suunatud pakkumise risk.

521. Samalaadne risk eksisteerib ka p-s 4.3 sätestatud väikehanke läbiviimisel. RMK teavitab hankest ühte või mitut teadaolevat huvitatud isikut, kelle majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus on eeldatavalt piisavad hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks, esitab neile hanke alusdokumendid ja taotleb neilt pakkumuste esitamist; avaldab koos huvitatud isikute teavitamisega hanke kohta teate RMK veebilehel ja/või ajakirjanduses. Sisuliselt võimaldab kehtiv regulatsioon läbipaistmatute otselepingute sõlmimist kuni lihthanke piirmäära ulatuses.

3.4.5. Toimingupiirangu rikkumine

(a) Reguleerimise ese

522. Toimingupiirangu rikkumine on KVS §-s 11 sätestatud kohustuste eiramine. Ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui: 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust või 3) ametiisik on teadlik korrupsiooniohust.

523. Huvide konflikt ise tegelikult ei ole korrupsioonivorm, vaid tegemist on olukorraga, mis võib viia korrupsioonini. Huvide konflikti või selle riski vähendamiseks või maandamiseks kasutatakse konflikti vältimist tegevus- ja toimingupiirangutega, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodekseid, sõltumatuid komisjone.²³⁴

524. Huvide konflikti tuvastamiseks saab vaadata, millised on ametiisiku ülesanded ja kas ametiisikul on selles valdkonnas erahuvisid. Kui on tegemist selgete erahuvidega ja ametiisik peab tegema ka selles valdkonnas otsuse vms, on see tegelik huvide konflikt. Kui on erahuvid, ent ametiisik otsusetegemises vms ei osale, siis on tegemist näilise huvide konfliktiga. Kui võib arvata, et tulevikus võivad erahuvid avaldada mõju, on tegemist potentsiaalse huvide konfliktiga.²³⁵

²³⁴ Korrupsioon.ee. Huvide konflikt. Arvutivõrgus: <http://www.korrupsioon.ee/et/huvide-konflikt> (16.04.2018).

²³⁵ Ibid.

525. Eesti õigusaktides pole huvide konflikti mõiste õiguslikult määratletud. Huvide konflikti vorme määratletakse järgmiselt: 1) kõrvaltegevus: ametiisik töötab lisatasu saamise eesmärgil mujal kui riigiametis- konfliktid tekivad näiteks siis, kui ametiisik ei pühenda piisavalt aega ega energiat teenistuskohustuste täitmiseks kõrvaltegevusele kuluva töö mahu tõttu (Justiitsministeerium täpsustab, et sinna alla kuulub töötamine teise tööandja heaks ja koolitustegevus) (ATS § 60); 2) soodustuste ja kingituste vastuvõtmine: ametiisik võtab vastu soodustuse isikult, kellega ta ajab ametiasju (näiteks kingitus töövõtjalt) (KVS § 4, § 14); 3) riigivara tarvitamine: ametiisik tarvitab riigivara ja töövahendeid isiklikuks otstarbeks; 4) konfidentsiaalse teabe kasutamine: ametiisik kasutab omakasu eesmärgil üldsusele kättesaamatut siseteavet; 5) pöördkuse efekt (töösuhetejärgsed piirangud): ametiisik kasutab enda või teiste huvides pärast riigiametist lahkumist seal töötamise ajal saadud teavet ja kontakte; 6) iseendaga tehingute sooritamise: ametiisik kasutab omakasu eesmärgil oma ametiseisundit iseendaga tehingute sooritamisel.²³⁶

526. Huvide konflikt seisneb eelkõige iseenda või seotud isikutega tehingute tegemises. Iseendaga tehingute tegemine on korruptsioonivastases seaduses seotud terminiga „seotud isik“, kelleks võib olla ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps. Seotud isikule kuulub vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest ametiisikule endale või temaga seotud isikule. Seotud isik on juhtimis- või kontrollorgani liige. Seotud isik on isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, samuti muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või keda ametiisiku seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või kes väljaspool ametiseisundit allub ametiisiku korraldustele või tegutseb ametiisiku huvides või arvel. Juriidilist isikut ei loeta seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustustest. Niisiis, iseendaga tehingute tegemist pole määratletud ega otseselt reguleeritud, kuid ametiisik peab hoiduma endale (sinna alla kuuluvad seotud isikud) mis tahes kasutoova äri ajamisest või seotud isikute tegevuse kontrollimisest. See kehtib selliste juriidiliste isikute nagu osaühingute, aga ka valitsusväliste organisatsioonidega tegelemise puhul.²³⁷

527. KVS § 11 lg 2 kohaselt peab ametiisik käesoleva huvide konfliktist ehk esinevatest toimingupiirangutest viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit. Lisaks seadusest tulenevatele nõutele on huvide konflikti vältimine reguleeritud Keskkonnaministeerium haldusala hankekordades.

(i) Keskkonnaministeerium

KeM-is on huvide konflikti vältimine kohustuslik tulenevalt KeM-i hankekorra p. 3.3, mille kohaselt on tehnilise kirjelduse koostamisel keelatud kasutada isikute nõuandeid, kelle võib tekkida või on näiline huvide konflikt seoses antud hankega. Hankekorra p. 9 sätestab detailselt nii KVS § 11 tulenevad piirangud, kui ka annab täpsemad juhised võimalikus huvide konfliktis käitumiseks.

528. Hankekorra p. 9.6 kohaselt peab hankega seotud teenistuja ministeeriumi nõudmisel esitama kirjaliku kinnituse huvide konflikti puudumise kohta. Hankega seotud ekspert kohustatud täitma hankekorra lisaks oleva sõltumatuse kinnitamise vormi, millega ta kinnitab, et ta ei ole mingil viisil hankijaga seotud. Analüüsi koostajate hinnangul on kirjaliku kinnituse näol olulise ennetava meetmega, mis aitab vältida ka hilisemaid võimalike vastuväited, et rikkumise toimepannud isik ei olnud kohaldatavatest piirangutest teadlik.

529. Nii hankekorras kui ka teistes dokumentides puudub analüüsi koostajatele teadaolevalt regulatsioon nii järelevalve kui sisulise kontrolli üle.

(ii) Keskkonnaamet

530. Sarnaselt KeM-ile viitab ka Keskkonnaameti hankekord KVS toimingupiirangu sätetele. Punkt 1.5 sätestab üldiselt, et hangete teostamisel tuleb vältida huvide konflikti. KeA viib hanked läbi hankekomisjon. Punkt 2.3.3 täpsustab, et hankekomisjoni liikmed peavad esitama kirjaliku kinnituse konfidentsiaalsuskohustuse järgimise ja huvide konflikti puudumise kohta.

²³⁶ Transparency International. Korruptsioonivaba Eesti. Tegevus nr 9: riiklik analüüs. Huvide konflikt. Arvutivõrgus: http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/huvide_konflikt_-_esialgne.pdf (16.04.2018);

²³⁷ Ibid.

531. Erinevalt KeM-ist on lisatud klausel, et huvide konflikti puudumist kontrollib võimalusel üldosakonna peaspetsialist, kasutades selleks avalikult kättesaadavaid andmeid. Tegemist on tervitatava preventiivse meetmega, mis sarnaneb taustakontrolli läbiviimisega. Kuigi analüüsi koostajatel puuduvad andmed, kui efektiivne on antud meetod olnud praktikas - st kas ja kui mitmel juhul on huvide konflikt tuvastatud, on tegemist olulise sammuga riskiteadvustamisel.

532. KeA hankekord sätestab ka kohustuse järgida lihthangete puhul alates 5000 eurost kuni lihthanke piirmäärani lisaks hankekorra sätetele ka KeA lepingute menetlemise korda. Viimane kirjeldab detailselt otsustuspädevuse piire lepingute mahu ja kohustuste ulatuse osas.

(iii) Keskkonnainspeksioon

533. KKI hankekorra p. 10 käsitleb huvide konfliktist teavitamist. Neil juhtudel, kui KKI moodustab hanke läbiviimiseks komisjoni, on p. 10.2 kohaselt komisjoni liikmed kohustatud kirjalikult kinnitama huvide konflikti puudumist.

534. Arvestades KKI personaliga seonduvate riskide maandamise praktikad, mida kirjeldatakse käesoleva analüüsi peatükis 3.5, on analüüsi koostajate hinnangul tegemist kohase regulatsiooniga, mida toetab asutuse praktiline töökorraldus.

(iv) Keskkonnaagentuur

535. KAUR-i hankekord on huvide konflikti ennetamise küsimuses sisuliselt identne Keskkonnaameti hankekorraga. Ka KAUR-i hankekorras on p-s 1.5 ettenähtud huvide konflikti vältimise kohustus riigihangete läbiviimisel. Punkt .2.3.3 täpsustab, et hankekomisjoni liikmed peavad esitama kirjaliku kinnituse konfidentsiaalsuskohustuse järgimise ja huvide konflikti puudumise kohta.

(v) Riigimetsa Majandamise Keskus

536. RMK hankekord ei käsitle huvide konflikti ja toimingupiirangute temaatikat. Küll on huvide konflikti ja korrupsiooni vältimisega seotud küsimused reguleeritud teistes RMK sisestes dokumentides: RMK töösisekorra eeskiri, kõrvaltegevuste ja seotud isikute kohta teatiste esitamise kord, RMK personalipoliitika. Analüüsi koostajad on RMK hankekorraga seonduvaid probleemkohti kirjeldanud RMK hankekorra analüüsi alapeatükis.

537. Kokkuvõtvalt on analüüsi koostajate hinnangul huvide konflikti vältimine KeM-i haldusala hangete puhul hästi reguleeritud. Probleemseks võib olukord kujuneda ebaausa teenistuja puhul, kes ei täida KVS-ist tulenevaid teavitamise nõudeid. Sel juhul saavad määravaks personaliga seotud sisekontrollilised meetmed ehk võimalik rikkumine avastatakse järelevaevemenetluse käigus.

3.4.6. Riigihangete pakkumiste sisu lekitamine valitud osalejatele

538. Riigihangete juurdepääsupiiranguga teavet tuleb käsitleda siseteabena, millele hanke läbiviimise ees vastutav isik pääseb juurde seoses sellega, et ta omab KarS § 288 lg 1 kohaselt ametiisiku staatust, täites riigihanke läbiviimisel avalikku ülesannet. Oluline on rõhutada, et ka lepingulises töösuhtes olev isik võib täita avalikku ülesannet.

539. Siseteabe korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes talle avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud avalikustamata teabe, mis mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi, kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

540. Lekitamisega antakse ebaseaduslik konkurentsieelis ning rikutakse kaitstavat õigushüve, milleks on laiemalt avaliku võimu korrapärane toimimine. Saades teada näiteks konkurentide pakkumiste sisu, on õigusvastaselt infole juurde pääsenud hankel osalejatel avanenud võimalus mugandada oma pakkumine minimaalsete jõupingutusega just nii sobivaks, et see tagab edu riigihankel. Kaugemas perspektiivis kannatab maksumaksja, kuna lekitatud riigihangete tingimustes kaob ebaausa konkurentsiga tõrjutud ettevõtjatel reaalne soov osaleda riigihangetel, mis toob kaasa avalike teenuste kallinemise. Avalikele andmetele tuginedes muutusid näiteks Narva linnas teostatavad ehitushanked tavapärasest 10% kallimaks, kuna eelnevalt pidevalt lekitatud riigihangete abil võitjateks osutunud ettevõtjad tõrjusid regioonist suure osa konkurentidest.²³⁸

²³⁸ K. Brinkmann. Poliitkorruptandid võtsid Narva ehitushangetelt kümnist. Äripäev 12.10.2017. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/10/11/poliitkorruptandid-votsid-narva-ehitushangetelt-kumnist> (16.04.2018).

541. Siseteabe lekitamine on võimalik kõikide eelpool kirjeldatud hankeliikide puhul, kuid esineb teoreetiliselt tihemini avatud hankemenetluses kus siseteave on hanke võitmise seisukohalt olulisema tähtsusega.

542. Tihti lekitatakse hankega seotud juurdepääsupiiranguga infot vastutasuks saadava hüve eest, ehk tegemist on KarS § 294 toodud altkäemaksu saamisega.

3.4.7. Keskkonnavaldkonnas esinevad korruptsioonisüüteod

543. Korruptsioonisüüteod tähendavad laiemalt KVS-i nõuete rikkumist. Vastutus KVS toodud ametnikule kehtivate piirangute eest on toodud KVS 4. peatükis. Väärteokoosseise on kolm:

(i) KVS § 17 Ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivne kasutamine.

- Ametiseisundi korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingute tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.
- Avaliku vahendi korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalse või muu ressursi kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.
- Mõju korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes tema tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemist või toimepanemata jätmist ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.
- Siseteabe korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes talle avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud avalikustamata teabe, mis mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi, kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

(ii) § 18. Korruptiivse tulu saamisega seotud teatamise ja üleandmise kohustuse rikkumine.

Korruptiivne tulu on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus. Korruptiivseks ei loeta soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustusega või mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena.

(iii) § 19. Toimingupiirangu rikkumine. Toimingupiirangud on loetletud KVS § 11 (1) Ametiisikul on keelatud toimingute või otsuste tegemine, kui: 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; 3) ametiisik on teadlik korruptsioonihust.

544. Korruptsioonisüütegusid menetleb Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), Keskkriminaalpolitsei (KKP) korruptsioonikuritegude büroo ning teatud spetsiifilistel juhtudel, millised tulenevad PPA ja KAPO vahelisest uurimisalluvusest ka KAPO. KAPO menetleb KVS § 21 lg 2 tulenevalt ka KVS nõuete rikkumisest tulenevaid väärtegusid, kuid need on tuvastatud KAPO enda poolt läbiviidud süüteomenetluse käigus. KAPO poolt läbiviidavate menetluste puhul on lähtunud: (i) subjektist: kui teo on toimepannud valitsusasutuse või selle struktuuriüksuse juht või muu juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja; (ii) julgeolekuohust- kui konkreetse korruptsioonikuriteoga võib kaasneda oht riigi julgeolekule ning selle teo on toimepannud mh Keskkonnaministeeriumi Infotehnoloogiakeskuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku, riigi osalusega juriidilise isiku või selle kontserni või riigi asutatud juriidilise isiku või selle struktuuriüksuse juht või juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja või muu juht- või järelevalveorgani liige. KeM-i puhul hõlmaks see näiteks KKI, KAUR-i ja RMK-d.

545. Karistusõiguslikult on levinumad (sh riigihangete nõuete rikkumisega seonduvalt) järgmised korruptsioonikuriteod: KarS § 294- altkäemaksu võtmine ning sellega kaasnev altkäemaksu andmine ja § 300¹- toimingupiirangu rikkumine. Justiitsministeeriumi andmetel moodustasid 2016. aastal korruptsioonikuritegude suurima osa (65%) traditsiooniliselt altkäemaksud, märksa vähem oli kelmust,

toimingupiirangu rikkumist jms, samas ei registreeritud ühtegi mõjuvõimuga kauplemist.²³⁹ KarS süüteo koosseisud: § 298¹ - mõjuvõimuga kauplemine ning § 300 - riigihangete nõuete rikkumine - on küll statistiliselt vähem levinud kuid just mõjuvõimuga kauplemine on poliitilise korrupsiooni, kui korrupsiooni enimohtliku vormiga kaasnev süütegu. Viimase ennetamine on võimalik vaid hankega/otsustusprotsessiga seotud isikute huvide konflikti tõhusa tuvastamise abil. Poliitilise korrupsiooni näitena on käesoleva uuringu raames toodud nn „maadevahetuse“ juhtum, mis kvalifitseeriti pistisena (käesoleval ajal kehtiva KarS regulatsiooni kohaselt altkäemaksuna). Järgnevalt kirjeldatakse kahte enamlevinud süüteo koosseisu - KarS § 294 ja § 300¹.

546. KarS § 294 sätestatud altkäemaksu süüteo koosseisu moodustab ametiisikule või ametiisikuga seotud kolmandale isikule altkäemaksu andmine, mis tähendab toimepanija (andja) valmisolekut teo toimepanemise eest või toimepanemata jätmise eest mingi vara üleandmist. Selleks peab andja poolt olema selgelt väljendatud soov, et ametiisik kasutaks ametiseisundit andja huvides. Kui sellist eesmärki ei olnud, siis ei ole tegu käesoleva paragrahvi järgi subsumeeritav.²⁴⁰ Koosseisu täitmiseks peab altkäemaksu võtja vastama KarS § 288 lg 1 toodud ametiisiku definitsioonile ehk ta peab olema füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund. Altkäemaksu esemeks võib olla nii vara kui ka muu soodustus, lähtudes TsÜS §-s 66 toodud vara definitsioonist. Altkäemaksu lubamine ei pea olema suuline, vaid võib väljenduda ka konkludentes tegudes, kui selline lubamine avaldub mingil objektiivsel viisil.²⁴¹ Altkäemaksuga peab ametiisikul taotlema tegu, mis oleks seotud ametiseisundiga ja mingilgi määral konkretiseeritav, kuid see ei eelda, et tuleb täpselt tuvastada millal kus ja kuidas peaks ametnik altkäemaksu eest teo toimepanema või toimepanemata jätta.

547. Riigihangete nõuete ja toimingupiirangu rikkumisega seotud kuriteod on olemuselt raskemad väärtekoosseisud, millega kaasneb suur kahju. KarS §-s 300 toodud riigihanke menetluse nõuete rikkumise eest menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil, samuti seaduse kohaselt nõutavat riigihanke menetlust korraldamata hankelepingu sõlmimise eest eelise andmise eesmärgil – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Juhul kui riigihanke maksumus või sõlmitud hankelepingu maksumus on eriti suur, – karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. Eriti suure maksumusega on tegemist kui hankemaht ületab 40 000 €.

548. KarS § 300¹ sätestatud toimingupiirangu rikkumise puhul on oluline kvalifitseeriv asjaolu on rikkumine suures ulatuses. Siingi tähendab see seda, et nõue on täidetud, kui ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes tehtud otsuse või toimingu sisu, ametiisiku enda või seotud isiku majandusliku huvi või nende isikute korrupsiooniohu suurus ületab rahalises väljenduses 40 000 eurot.

549. Kuna KVS nõuete rikkumise üle järelevalvemenetlust ei teosta KeM-i haldusala asutused, siis ei hinda analüüsi koostajad siinkohal järelevalvemenetlusega seonduvaid korrupsiooniriske.

3.5. Personal

3.5.1. Reguleerimise ese

550. Personaliga seotud korrupsiooniriskide ennetamisele suunatud regulatsioonide all tuleb mõista nii seaduse (KeM-i haldusala puhul peamiselt ATS aga ka TLS sätetest tulenevaid) kui ka asutusesiseste aktide (näiteks riskijuhtimise juhend) nõudeid, mille abil on võimalik rakendada korrupsioonivastaseid meetmeid nii personalivalikul kui ka teenistus/töösuhte ajal. Antud uuringu raames keskendutakse vaid personaliga seonduva töö sisekontrollilisele aspektile, mille all tuleb mõista järgmisi klassikalisteks sisekontrolli tegevusteks peetavaid tegevusi: (i) taustakontrollide läbiviimine; (ii) huvide monitooring; (iii) regulaarsed ja süsteemsed kontrollid/järelkontrollid sh testimised ja koolitused. Järgnevalt keskendume põhiliselt taustakontrolli läbiviimist ja huvide konflikti tuvastamist puudutavale probleemistikule, kuna nende kahe toimingu abil tuvastatakse praktikas suurem osa korrupsiooniohtlike olukordi ning koolituste näol on tegemist laiemalt personalihoiakute kujundamisele, mitte konkreetsete riskijuhtumite ennetamisele suunatud tegevusega.

551. Avalike vahendite kasutamine ja avaliku võimu teostamine esitab kõrgendatud nõuded mainitud tegevuste eest vastutavatele isikutele ning avalike vahendite kasutamise ja avaliku võimu teostamisega seotud korrupsiooniriskid on üldjoontes taandatavad personali usaldusväärsuse

²³⁹ Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2016. Arvutivõrgus:

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/kuritegevus_eestis_est_web_0.pdf (16.04.2018).

²⁴⁰ RKKKo 3-1-1-37-05 p 11.

²⁴¹ J. Sootak, P. Pikamäe, KarS kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2015. lk 750.

küsimusele. Kuna KeM-i haldusala asutuste põhitegevus seisneb enamasti haldusmenetluse läbiviimises, siis tulenevalt haldusmenetluse põhimõtetest tuleb kolmandaid isikuid puudutavate otsustuste tegemisel rakendada kaalutusõigust. See iseenesest tingib olukorra, kus ühtseid standardseid lahendusi ei ole võimalik kehtestada. Mida suurem on ühe ametniku kaalutusõigus, seda kõrgemad on ka korrupsiooniriskid, kuid nende ennetamine ei tohiks analüüsi koostajate arvates olla lahendatud mitte jäikade regulatsioonide, vaid eelkõige personali tõhusa riskipõhise ning pistelise eel- ja järelkontrolli abil, mida kirjeldatakse allpool toodud alapunktides.

552. Uuringu käigus jõudsid analüüsi koostajad järeldusele, et üldises plaanis eristub sisekontrolliliste meetmete rakendamise osas KKI teistest KeM-i haldusala asutustest. Seetõttu käsitletakse uuringus põhjalikumalt KKI erisusi.

3.5.2. Taustakontroll

553. Riskiennetuse seisukohast võtmetähtsusega on tõhusa taustakontrolli teostamine juba värbamisfaasis. Töötajate värbamist reguleerib KeM-i kantsleri 27.06.2014 käskkiri nr 502. Käskkirja punkt 4.2 lubab kandidaadi nõusolekul rakendada taustauuringute ja -kontrolli teostamist. Värbamisel tuleb lähtuda ATS-i sätetest millised reguleerivad kandidaadi osas andmete kogumist tema usaldusväärsuse kohta. ATS § 15 kohaselt ei või teenistusse võtta isikut: 1) kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest; 2) keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest; 3) kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus – niisugusele ametikohale või tegevusalale; 4) kes on vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane (edaspidi elukaaslane) või ametniku vanavanem, ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või tema abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps. Nimetatud piirang kehtib ka ametniku ametikohta vahetult kontrolliva ametniku ametikoha täitmisel; 5) muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisel.

554. Kui isiku ATS-i §-is 15 sätestatud formaalsete välistuste kontrollimine on pigem lihtne, siis probleemseks on sobimatute väärtushinnangutega isikute välistamine avalikust teenistusest, kuna avaliku võimu teostamine peab olema avalikkuse silmis usaldusväärne. Seda on võimalik teostada vaid põhjaliku eelkontrolli käigus, kuid taustakontrolli praktilise teostamise käigus põrkuvad KeM-i haldusala asutused kokku asjaoluga, et seadusandlikult on taustakontrolli regulatsioon Eestis äärmiselt puudulik.

555. KeM-i siseauditi juhi poolt antud selgituse kohaselt ei võimalda kehtiv regulatsioon taustakontrollide teostamist. Seetõttu ei ole kehtestatud ka täpsemat taustakontrolli regulatsiooni. Kuigi alates 2010. aastast on Eestis tegeletud taustakontrolli seaduse eelnõuga²⁴², ei ole kahjuks seda avaliku teenistuse usaldusväärsuse seisukohalt võtmetähtsusega küsimust siiani reguleeritud. Taustakontrolli ei tohi segamini ajada riigisaladusele juurdepääsuloa taotlemisega, sest nende tegevuste eesmärgid on olemuslikult erinevad – kuigi isiku usaldusväärsus on oluline eeldus riigisaladusele juurdepääsuloa saamiseks, on põhjuseks siiski juurdepääsuvajadus, mitte ametniku usaldusväärsuse hindamine. Riigisaladusele juurdepääsuloa taotlemise abil ametniku usaldusväärsuse hindamist on kritiseerinud ka AKI peadirektor.²⁴³ Analüüsi koostajate hinnangul takistab selge taustakontrolli regulatsiooni puudumine mitmete vajalike sisekontrolliliste meetmete rakendamist. Näiteks on põhjaliku taustakontrolli käigus vajalik tuvastada, kas ametniku lähikondsed on seotud ärihuvidega keskkonnavaldkonnas, mis seaks teatud toimingute puhul ametniku erapooletuse kahtluse alla.

556. Siiski ei ole taustakontrolli näol tegemist täielikult keelatud tegevusega ei lepingulise töötaja ega ametniku puhul, kui kandidaadi kohta andmete kogumisel arvestatakse proportsionaalsuse nõudega ning järgitakse isikuandmete töötlemise nõudeid. Peamine kriteerium kogutava info puhul on nõue, et teave peab olema tööandjale oluline. Olulise vastutusega töökohtade puhul on töötaja majanduslikest huvidest ning tema ametialaseid otsuseid mõjutavatest faktoritest (eelkõige huvide konflikt) ülevaate omamine igati õigustatud. Keskkonnavaldkonnas on tööandjale ilmselgelt oluline teave, kui nt

²⁴² M. Hindre. Amet: taustakontrolli seadus jätab tööandjale liialt vabad käed. ERR uudised 16.03.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/584428/amet-taustakontrolli-seadus-jatab-tooandjalle-liialt-vabad-kaed> (16.04.2018).

²⁴³ Ibid.

metsanduse loamenetluse valdkonnas töötava spetsialisti lähedased isikud tegutsevad metsaga seotud ettevõtluses, mille tulemusena võib töösuhtes tekkida huvide konflikt.

557. Huvide konflikti kohta teabe küsimine töötajalt on võimalik ATS § 25 mõttest tulenevalt – ametnik peab kinnitama, et tema puhul ei esine teenistusse võtmist välistavaid asjaolusid – kui ka TLS § 15 lg 2 p 8 sätestatud kohustusest lähtuvalt, mille kohaselt peab töötaja teavitama tööandjat kõikidest töösuhtega seotud olulistest asjaoludest, mille kohta on tööandjal õigustatud huvi. Oluline on silmas pidada, et AKI seisukoha kohaselt on töölepingulistest suhetes rakendatav regulatsioon²⁴⁴ teatud mõõndustega kohaldatav ka avalikus teenistuses.²⁴⁵

558. TLS regulatsiooni alusel KeM-i haldusalas – peamiselt KAUR ja RMK isikkoosseis – töötavate isikute puhul on võimalik rakendada järgmisi taustakontrollilisi meetmeid. Eesti seadus ei keela tööandjal kandidaatide/töötaja kohta avalikest allikatest andmeid koguda, kuid tööandja peab kandidaatidele/töötajatele saadud info teatavaks tegema ja võimaldama temal sellega tutvuda. IKS lubab koguda ja töödelda andmeid, mille andmesubjekt on ise avalikustanud: näiteks avalikult juurdepääsetavad suhtlusvõrgustikud, blogid, virtuaalsed fotoalbumid, videod jne. Seaduse alusel avalikustatud andmeteks on kõik avalikud registriandmed, kohtulahendid ja ka näiteks ametlikud teadaanded. IKS § 11 lg 1 regulatsioon kohaldub ka ajakirjanduslikele tekstidele.

Avalike andmete kontroll ei peaks piirduma üksnes Riigi Teataja, Äriregistri, veebipõhiste otsingumootorite ja suhtlusportaalide kasutamisega, vaid sõltuvalt olukorrast oleks mõistlik/vajalik/lubatud kontrollida ka järgnevaid andmebaase ning töödelda nendes avaldatud infot:

- Ametlikud Teadaanded;
- Karistusregister;
- Kinnistusraamat;
- Riigihangete register;
- Krediidinfo (www.krediidinfo.ee);
- Abieluvara register;
- päring Tööinspeksiooni;
- päring Rahvusraamatukokku (rahvusraamatukogu osutab teenust, kus otsitakse välja konkreetse isiku kohta kõik artiklid)
- [...]

559. Analüüsi koostajatele teadaolevalt on värvatava kandidaadi kontroll avalikult kättesaadavatest allikatest levinud ennetav meede KeM-i haldusalas, kuid analüüsi koostajatele teadaolevalt ei toimu teenistuja taustamonitoringut usaldusväärseuse kontrollimise eesmärgil töö- või teenistussuhte kestel.

3.5.3. Huvide monitooring ja huvide konflikti kaardistamine

560. Nagu antud uuringu eelnevates peatükkides kirjeldatud, seostub keskkonnavaldkonna korruptsioon peamiselt huvide konfliktiga, loamenetlusega ning järelevalve teostamisega. Huvide konfliktist tingitud kahju kasvab võrdeliselt rikkujate ametipositsiooniga. Seetõttu on enimohhtlikud KeM-i haldusala juhtkonna huvide konfliktist tingitud tagajärjed. Poliitilise korruptsiooniga kaasnevaid riske on kirjeldatud korraldatud jäätmevedu käsitlevates uuringu ptk-des. Huvide konflikti olemasolu teadvustamine, kaardistamine ja seeläbi ennetamine on KeM-i haldusalale võtmetähtsusega nii konkreetse varalise kahju kui ka omakasust lähtuvate strateegiliselt valede otsuste vältimiseks – näiteks võib juhtival kohal ametnik olla ise huvitatud konkreetse ettevõtja käekäigust ning võib seetõttu võtta vastu KeM-i haldusalale kahjulikke otsuseid.

561. Preventiivse toimega on huvide deklaratsioonide (HD) esitamine. Kuigi HD esitamise kohustusel kahtlemata preventiivne mõju, peab HD andmete kontroll toimima ka realselt. Kui tegemist on vaid formaalse dokumendi esitamisega, ei anna see soovitud efekti, sest potentsiaalne reeglite eiraja on veendunud, et tema väärkäitumist tegelikkuses ei tuvastata. Oluline on märkida, et deklareeritakse ka

²⁴⁴ Andmekaitse inspeksioon. Isikuandmete töötlemine töösuhetes. Abistav juhendmaterjal. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Isikuandmed%20t%C3%B6%C3%B6suhetes%20juhendmaterjal26%2005%202014_0.pdf (19.01.2018).

²⁴⁵ AKI peadirektori Viljar Peebu vastus NOVE päringule 19.01.2018.

mittemajandusliku iseloomuga korruptsiooniohtlikud huvid. Pärast KVS uue redaktsiooni jõustumist 01.04.2013 on HD-de esitamise kohustus oluliselt piiratum. Näiteks ei olnud ekspertintervjuude käigus küsitatud metsanduse/jäätmevaldkonna või maavarade loamenetluse eest vastutavate isikute puhul ühelgi isikul kohustust esitada HD. Siiski on oluline märkida, et uuringu valmimise lõppfaasis, on KeA-s alates 05.03.2018 kehtestatud HD esitamise kohustus just loamenetlusega seotud ametnikele.²⁴⁶ Tegemist on kahtlemata efektiivse distsiplineeriva meetmega. Analüüsi koostajate hinnangul tuleb KeM-i haldusalas tervikuna kriitiliselt üle vaadata HD-de esitamise kord, tagamaks selle preventiivse meetme rakendamist korruptsiooniohtlikumate olukordadega kokku puutuvate teenistujate puhul.

562. KVS § 13 lg 1 p 10 jätab asutusele võimaluse täpsustada HD esitamise kohustusega isikute ringi. HD-de esitamise osas KeM-i haldusalas eristus selgelt KKI ja teiste KeM-i haldusala asutuste lähenemine. Nimelt on KKI lähtunud seisukohast, et HD-d peavad esitama kõik need ametnikud, kes teostavad järelevalvet KKI-le pandud ülesannete täitmiseks. Eraldi rõhutab KKI, et HD-de esitamise kohustus on kõigil teenistujatel, kes mingilgi viisil puutuvad kokku riigihangete läbiviimisega.

563. Tööandjal on õigustatud huvi teada, kas avalike vahendite kasutamise eest vastutaval isikul võib esineda huvide konflikt, mis võib ilmneda ka lähikondsete kaudu. HD-de esitamine peaks analüüsi koostajate arvates olema KeM-i haldusalas jätkuvalt kohustuslik kõigi nende ametnike puhul, kes tegutsevad loamenetluses – näiteks jäätmelubade väljastamine, järelevalvemenetluses ning nende töötajate puhul, kes vastutavad riigihangete läbiviimise eest. Analüüsi koostajad toonitavad, et ATS § 25 lg 3 kohaselt võib lõppvooru jõudnud kandidaadilt küsida tema majanduslike ja muude huvide kohta KVS tähenduses, kui ametikohal, millele ta kandideerib, on deklaratsiooni esitamine KVS-i alusel nõutav. Sisuliselt annab see oluliselt ulatuslikumad alused isikuga seotud huvide kaardistamiseks.

3.5.4. Järelekontroll

564. Regulaarsed ja süsteemsed kontrollitoimingud on sisekontrollisüsteemi lahutamatu osa. KeM-i valitsemisala riskijuhtimise kord²⁴⁷ sätestab, et sisekontrollisüsteem on asutuse juhtimisel rakendatav seaduslikkusele ja otstarbekusele suunatud terviklik abinõude kompleks, mis võimaldab tagada:

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

565. KeM-i haldusala sisekontrolli valdkond on jagatud nöö „kolme kaitseliini“.

- I kaitseliin: keskastme juhid – tegelevad protsessides ja rakendatud kontrollides ilmnenu probleemidega; juhivad riske ja vastutavad riskihaldusmeetmete, sealhulgas kontrollitegevuste rakendamise eest igapäevases töös, delegeerivad vajaduse korral riskijuhtimise ülesandeid töötajatele;
- II kaitseliin: juhtkond – loob vastavuskontrolli funktsioone ja riskijuhtimise alamsüsteeme, et aidata kujundada vajalikke kontrollimeetmeid ja jälgida (seirata) nende rakendamist;
- III kaitseliin: siseauditi üksus – hindab valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrolli toimimist ministriumis ja valitsemisala asutustes (annab sõltumatu tegevusega kindlust).²⁴⁸

566. I kaitseliinile, keskastmejuhtidele on jäetud praktikas kõige olulisem roll – kontrollitegevuste rakendamine igapäevatöös. Siiski ei ole töökoormusest tulenevalt reaalne, et keskastme (näiteks büroojuht) tegeleb igapäevaselt sisekontrollilise tegevusega. Keskastmejuhtide sisuline sisekontrolliline tegevus saab analüüsi koostajate hinnangul seisneda ohusignaalide märkamises – näiteks järsud ja olulised muutused alluva käitumises, varalises seisus jne. Nii tippjuhtkond kui keskastmejuhid mängivad olulist rolli korruptsiooniennetamises läbi hoiakute kujundamise isikliku eeskuju abil.

567. Analüüsi koostajate hinnangul annab sotsiaalmeedia tihti hea ülevaate isiku suhtlusringkonnast, mis on aluseks riskimaatriksi alusel töötajaga näiteks põhjalikuma vestluse läbiviimiseks, mille käigus

²⁴⁶ Keskkonnaameti peadirektori käskkiri 05.03.2018 nr 1-1/18/117.

²⁴⁷ Keskkonnaministeerium valitsemisala riskijuhtimise kord 22.11.2015.

²⁴⁸ Keskkonnaministeerium valitsemisala riskijuhtimise kord 22.11.2015.

täpsustakse tööandjale oluliste asjaolude võimalikku esinemist, näiteks huvide konflikti. Riskimaatriksi koostamise aluseks peaks olema:

- HD andmete, isiku ankeetandmete ja muude oluliste andmete (näiteks sotsiaalmeedia), millised võivad viidata isikuga seotud pettuseriskidele, analüüs;
- vahetu juhi tähepanekud ja vajadusel teiste töötajate tähelepanekud;
- isikuga seotud fikseeritud varasemate rikkumiste analüüs.

568. Üheski KeM-i haldusala asutuses ei ole loodud eraldi sisekontrolli osakonda. Riskijuhtimise kord paneb sisekontrollitöö teostamise siseauditi üksuse ülesandeks, kes hindab valitsemise, riskijuhtimise ja sisekontrolli toimimist ministeeriumis ja valitsemisala asutustes (annab sõltumatu tegevusega kindlust).²⁴⁹ Mainitud kord ei kirjelda üheselt arusaadavalt, kuidas ja kelle poolt kogutakse andmeid personaliga seonduvate riskide kohta. Uuringu käigus läbiviidud vestluste käigus jõudsid analüüsi koostajad arusaamisele, et KeM-i haldusalas on sisekontrolliline töö üles ehitatud peamiselt siseauditi ja personalitöö mudelist lähtuvalt, st keskendutakse protsesside riskide kaardistamisele, kuid mitte konkreetsete töötajatega tehtavale ennetavale tööle - näiteks sisekontrollilise suunitlusega küsimuste esitamine arenguvestluste käigus. Erandiks on KKI, kus klassikaline, st „*poliitseilise suunitlusega*“ sisekontrolliline töö on igapäevase tegevuse lahutamatu osa. Analüüsi koostajate hinnangul mängib nn poliitseilise lähenemise valikul rolli ka asjaolu, et KKI näol on erinevalt teistest KeM-i haldusala asutustest tegemist uurimisasutusega.

569. Eraldiseisva sisekontrolliüksuse puudumine ei ole analüüsi koostajate hinnangul määrava tähtsusega, kuid praktikas ei ole võimalik efektiivselt täita sisekontrollilisi funktsioone – eriti pisteliste ja regulaarsete kontrollide ning taustakontrollide läbiviimist – muude tööülesannete kõrvalt. Ainuuksi riskimaatriksi alusel süvendatud kontrollile allutatud isikute puhul vajalik avalike otsingute teostamine (näiteks Facebooki kontaktide analüüs) on piisavalt töömahukas, mida on keeruline täita teiste ülesannete kõrvalt.

570. Ennetava tegevusena on KeM-i haldusalas kehtestatud valitsemisala ametiisikute eetilise käitumise ja korrupsiooniohtlikes olukordades käitumise juhised²⁵⁰. Kuna korrupsiooniennetus hõlmab ka koolitusi, siis on tegemist väga kohase materjaliga. Juhis kirjeldab ametnike jaoks enim levinud korrupsiooniohtlike olukordi, ilmestades neid kujundlike näidetega. Analüüsi koostajate hinnangul on tegemist praktilise väärtusega olulise ennetusmeetmaga.

571. Analüüsi raames viidi läbi kokku 13 poolstruktureeritud intervjuud ametnike ja töötajatega, neist 5 olid KKI ametnikud. Viiest KKI ametnikust eranditult kõik olid teadlikud korrupsiooniennetusmeetmete rakendamise nende töökohas, järelevalve korraldamise eest vastutavate isikute rollist, koolitustest jm olulistest meetmetest. Teiste KeM-i haldusala asutuste intervjuueeritavad olid oma vastuses oluliselt ebakindlamad, sattudes raskustesse isegi sisekontrolli eest vastutava ametniku nimetamisega konkreetses asutuses. Kuigi see ei tähenda automaatselt korrupsiooniennetuse puudumist konkreetses asutuses, viitab see analüüsi koostajate hinnangul teiste KeM-i haldusala asutuste sisekontrollilise töö väiksemale süsteemsusele võrreldes KKI-ga.

3.5.5. Korrupsiooniennetuse koolitused ja õppematerjalid

572. Koolitusmaterjalide kättesaadavuse ja läbiviidud koolituste näol on tegemist korrupsiooni n-õ pehme ennetusmeetmaga terves KeM-i haldusalas. Tuginedes uuringu käigus analüüsi koostajatele KeM-i haldusala asutuste poolt edastatud andmetele, on koolitusmaterjalide kättesaadavus töötajatele hea. Kõik intervjuueeritavad teenistujad mainisid Intranetis leiduvaid materjale kui korrupsiooniteadlikkust suurendavaid meetmeid. Sellest johtuvalt võib teha järelduse, et korrupsiooniriskide alane teavitustöö KeM-i haldusalas toimib.

573. Lisaks KeM-i enda haldusala koolitusele ja Intranetis kättesaadavatele materjalidele on koolitusi läbi viinud ka Keskkriminaalpolitsei korrupsioonikuritegude büroo töötajad. Seda praktikat on rakendatud näiteks KAUR'is ja Maa-ametis. See on tervitatav praktika ning kindlasti on tegemist olulise korrupsiooniennetuse meetmaga, kuna uurimisasutuse poolt esitletud juhtumid aitavad luua paremat seost igapäevase töö ja korrupsiooniriskide vahel.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Keskkonnaministeerium valitsemisala ametiisikute eetilise käitumise ja korrupsiooniohtlikes olukordades käitumise juhise.

3.6. Sisekontrolliliste meetmete praktiline rakendamine

3.6.1. Keskkonnaamet

574. KeA-s küsitakse värbamisel inimeselt luba küsida taustakontrolli teostamiseks infot tema varasemate tööandjate käest. Peamiselt tehakse seda juhul, kui KeA-s pole veendunud kandidaadi tööskestes, teadmistes, väärtushinnangutes, kohusetundes vms.

575. ATS § 15 sätestab isikute ringi, keda ei tohi võtta teenistusse. Inimene ise kinnitab ametikohale asumisel, et tema puhul puuduvad avalikku teenistusse asumist välistavad asjaolud. Selgitatakse, kas kandidaat töötab veel täiendavalt mujal või tegutseb alal, mis võiks tekitada huvide konflikti. Selle info põhjal on KeA jätnud mõned kandidaadid tööle võtmata. Ka sellest võib teha järelduse, et andmete kogumisel on pööratud kandidaadi ja tulevase teenistuja initsiatiivil.

576. KeA nõuab teenistujatelt kõrvaltegevusest, sh teise tööandja juures töötamisest, teavitamist. KeA kinnitusel ei rakendata regulaarselt kõiki töötajaid hõlmavat taustakontrolli- pigem toimub kontroll vajadusel kaebustest lähtuvalt või siis auditite raames. Sellest selgitusest johtuvalt saab teha järelduse, et taustakontrolli käsitletakse KeA pigem sisejuurdluste etapina, mitte ennetava meetmena, kus tööandja ise proaktiivselt monitoorib teenistujaga seotud riske.

577. KeA on huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse määramisel lähtunud põhimõtetest, et HD esitamine on vajalik, kui ametiisikul on pädevus käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüte- või haldusmenetlust ning puuduvad tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks ja eelnevaga seonduvalt meede on kuluefektiivne. Analüüsi koostajate hinnangul on tegemist adekvaatse lähenemisega. KeA on ise õigustatult välja toonud, et ainuüksi HD-de esitamine ei ole piisav – tuleb tegeleda nende kontrollimise ja analüüsiga. KeA kinnitusel seab tänane personaliressurss sellele olulised (võimekuse)piirangud, mis eeldavad pigem riskipõhist lähenemist.

578. Siiski kaalus KeA HD esitajate ringi laiendamist mh lähtuvalt käesoleva uuringu tulemustest ning alates 05.03.2018 on käskkirjaga nr 1-1/18/117 HD esitamise koostus pandud ka loamenetluse ja projektijuhtimise eest vastutavatele ametnikele. Selgesõnaliselt on määratud sisekontrolliline funktsioon kvaliteedijuhile, mis analüüsi koostajate hinnangul on kogumis tugev korruptsiooni ennetav meede.

3.6.2. Keskkonnaministeerium

579. KeM-i enda sisekontrollilised meetmed on KeM-i siseauditi osakonna kinnitusel sisuliselt identsed Keskkonnaameti omadega.²⁵¹

580. KeM-is ega KeA ei ole eraldiseisvat sisekontrolliüksust ning sisekontrollilisi meetmeid käsitletakse personalitöö osana. Sellest johtuvalt on ka personaliga seotud korruptsiooniriskide ennetamine jäetud personalitöö valdkonda. Selle lahenduse puuduseks on, et esiteks on personalitöö maht ministeeriumi tasandil piisavalt suur, teiseks ei oma tavaline personalitöötaja reeglina spetsiifilist ettevalmistust korruptsiooniriskide tuvastamiseks – andmete analüüs, intervjuerimine jne.

581. KeM-i siseauditi juhi kinnitusel eeldatakse just teenistujalt endalt ausust ja riskidest teavitamist. See individuaalse osaluse põhimõte tuleneb ka IKS § 6 p-st 7: *andmesubjekti tuleb teavitada tema kohta kogutavatest andmetest, talle tuleb võimaldada juurdepääs tema kohta käivatele andmetele ja tal on õigus nõuda ebatäpsete või eksitavate andmete parandamist*. Alles sellisel juhul, kui usaldus on kõikuma löönud, võiks pöörduda muude andmeallikate poole. Seda eeskätt juhul, kui tööandjal on põhjendatud kahtlus, et töötaja on töökohustusi rikkunud, kuid töötaja seda eitab või esitab selgelt valeandmeid.

582. Analüüsi koostajate hinnangul on kahtlemata tegu õige seisukohaga, kuid tundlikumate valdkondade – mh oluliste hangete läbiviimise eest vastutavate isikute puhul – on vajalik rakendada ka täiendavaid riskimaandamise meetmeid, milleks võib olla näiteks taustakontrollilise iseloomuga arenguveestluse läbiviimine, millele on eelnenud teenistuja nõusolek tema kohta andmete kogumiseks ja töötlemiseks.

3.6.3. Maa-amet

583. Maa-amet toonitab, et nende personalipoliitika lähtub riigi personalipoliitika ühtsetest põhimõtetest, võttes aluseks riigi personalipoliitika „Valge raamatu“ ja valdkonda reguleerivad õigusaktid. Lisaks juhendatakse „KeM-i valitsemisala ametiisikute eetilise käitumise ja

²⁵¹ Keskkonnaameti siseauditi spetsialisti e-kiri NOVE-le 27.02.2018.

korruptsiooniohtlikes olukordades käitumise juhised“, „Ametniku eetikakoodeksist“, „Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris“ käsiraamatust, mis on kõigile töötajatele kättesaadavad Maa-ameti intranetis.

584. Värbamisprotsessis selgitatakse välja, et ei oleks tegemist seotud isikute teenistusse võtmisega. Juhtumipõhisest vajadusest tulenevalt vesteldakse ka soovijatega (analüüsi koostajatele teadaolevalt ei ole sellekohane protseduur ja valikukriteeriumid kirjalikult fikseeritud) ja konkursi lõppedes, enne tööle vormistamist, saadetakse konkursivõitja kohta päring karistusregistrisse.

585. Tulenevalt „KeM valitsemisala ametiisikute eetilise käitumise ja korruptsiooniohtlikes olukordades käitumise juhised“ on kõrvaltegevusest teavitamine töötajatele kohustuslik. Selle kohta on siseveebis eraldi juhend „Kõrvaltegevusest teavitamine Maa-ametis“ ning jooksvalt edastatakse teenistujatele ka sellekohane meeldetuletus.

586. Iga aasta märtsiks vaadatakse üle peadirektori käskkiri, millega määratakse teenistuskohad, kes on kohustatud esitama huvide deklaratsiooni. 28.03.2018 jõustunud käskkirjaga arvatakse HD esitajate hulka riigihangete menetlemisega seotud teenistujad. Vastava ettepaneku tegi NOVE käesoleva analüüsi vahearuande esitamisel 2018. aasta jaanuaris.

587. Eelnimetatud tegevusi viib läbi ja korraldab Maa-ameti üldosakond. Sisekontrollitöö juhendit Maa-ametis kehtestatud ei ole. Maa-ametis on küll määratud eraldi sisekontrolli eest vastutavaks isikuks juhtkonna nõunik, kuid praktiliselt ei ole ta veel antud valdkonda süvenenud, kuna ta asus vastavale ametikohale alles 01.01.2018. Perspektiivis peaks antud nõuniku ülesandeks olema kõrgema riskiga ametikohtade kaardistamine ning koostöös üldosakonna personalitöötajatega vajadusel intervjuude läbiviimine. Nõuniku hinnangul on hangetega seotud korruptsiooniriske maandanud vastava ülesande üleandmine RTK-le alates 01.01.2018.²⁵²

3.6.4. Loodusmuuseum

588. Töötajate taustakontrolli teostatakse ainult värbamisel ning seda ei rakendata jooksvalt töösuhte ajal. Kandidaatide taustakontroll teostatakse küsides tagasisidet eelnevatelt tööandjatelt. Analüüsi koostajate hinnangul on Loodusmuuseumi puhul see ka täiesti mõistetav, kuna teoreetilised korruptsiooniriskid on asutuse spetsiifikast tulenevalt minimaalsed.

589. Oluline rõhk on ennetaval teavitamisel – korruptsiooniennetuse teemat käsitletakse igakuiste infokoosolekute raames.

590. HD esitamise kohustus on vaid direktoril, lisaks tuleneb töölepingutest töötajate kohustus teavitada kõrvaltegevustest. Loodusmuuseumi hinnangul on sellest kohustusest korrektselt kinni peetud.

591. Loodusmuuseumi poolt on rakendatud meetmed tuvastamaks ja vältimaks tehinguid seotud isikutega – e-arvetekeskuse kooskõlastusringides jälgitakse, et keegi ei viseeriks ega kinnitaks arvet, millega on seotud töötaja või tema ettevõtte, sama järgitakse lepingute sõlmimisel (lepinguid sõlmib ainult direktor).

3.6.5. Keskkonnaagentuur

592. Töötajate töölepingutes on märgitud kohustus teavitada kõrvaltegevusest ning teavituste talletamise süsteem on välja töötatud. Töötajaid on korduvalt informeeritud asutuse infokoosolekutel ja infokirjades kõrvaltegevusest teavitamise kohustusest. Lisaks on uute töötajate koolituse üheks osaks eetika ja korruptsiooniohtlike olukordade ennetamise teema.

593. Uute töötajate värbamisel teostatakse taustakontroll vastavalt KAUR'i värbamise ja valiku korra punktile 3.3 - kandidaadi kohta võib koguda põhjendatud juhtudel ja ulatuses lisateavet avalikest allikatest (nt avalikult juurdepääsetavad suhtlusvõrgustikud, blogid, virtuaalsed fotoalbumid, videod, internetikommentaariid, avalikud registriandmed, kohtulahendid ja Ametlikud Teadaanded).

594. Teatud ametikohtade puhul on sätestatud taustakontrolli kohustus (mh sisaldab see kandidaadi loal viimase kohta taustaandmete süsteemset kogumist). KAUR'i töötajate värbamise ja valiku korra p. 3.4 sätestab - Lennumeteoroloogiaosakonna töötajate, Riigi Ilmateenistuse asedirektori ja kvaliteedijuhiseseaudiitori töökohtadele kandideerijate puhul on kohustuslik korraldada nende töölevõtmise-eelne usaldusväärseuse kontroll. Peale andmete kogumise avalikest allikatest küsitakse nimetatud

²⁵² Täpsustav telefoniintervjuu Maa-ameti nõunikuga 26.03.2018.

töökohtadele kandideerijalt taasesitamist võimaldavas vormis nõusolekut mitteavalikest allikatest (eelmised tööandjad ja töökaaslased, soovitajad, asutused ja registripidajad) andmete kogumiseks. Ka sellisel juhul on kandideerijal õigus nõuda saadud teabega tutvumist ja esitada omapoolsed selgitused-vastuväited. Seda punkti täidetakse ning informatsioon talletatakse. Analüüsi koostajate hinnangul on tegemist efektiivse meetmega, kuid tasub kriitiliselt analüüsida, kas vastava meetme laiendamine oleks vajalik ka näiteks metsainventeerimisandmete töötlejate puhul.

595. Töötajatele korraldatakse regulaarselt korruptsioonialast koolitust (mh Keskkriminaalpolitsei poolt läbiviiduna), mille läbimine on kohustuslik juhtidele ja kõrvaltegevusega tegelevatele töötajatele. Lisaks on asutuse koosolekutel korduvalt juhitud asutuse juhi ja personalijuhi poolt tähelepanu korruptsiooniohtlike situatsioonide ennetamise olulisusele.

596. Analüüsi koostajate hinnangul vastab KAUR'i personaliga seotud korruptsiooniriskide regulatsioon üldjoontes püstitatud eesmärgile ennetada korruptsiooniohtlike olukordi peamiselt töötajate teadlikkuse tõstmise kaudu.

3.6.6. Keskkonnainspeksioon

597. KKI-s vastutavad sisekontrolli töö eest kaks nõunikku, kellest üks tegeleb eelkõige korruptsiooniennetuse süsteemsema poolega ja teine pigem vahetu ja sisulise kontrolliga ning koostööga teiste uurimisasutustega. Selle meetodi tõhusaks rakendamiseks oleks analüüsi koostajate hinnangul soovitav, et antud ülesande eest vastutav isik oleks uurimis-/jälitus-/julgeolekuasutuse taustaga. Kuna KKI puhul on see soovituslik nõue täidetud, siis veendusid analüüsi koostajad ekspertintervjuude käigus, et KKI-s rakendatud süsteem toimib ka realselt ning koostöö raames on tõkestatud sobimatute isikuomadustega ametnike teenistusse võtmine ning tuvastatud süsteemse kontrolli käigus ametnikega seotud korruptsiooniriske – eelkõige järelevalve teostamisel tekkinud huvide konflikti näol.

598. KKI rakendab juba värbamise faasis sisekontrolli eest vastutava nõuniku osalemist kandidaadiga värbamisvestlusel. Värbamise eest vastutab tsentraalselt personaliosakond, kuid vestluse läbiviimisesse on kaasatud vahetu juht, personaliosakonna juhataja, vastava sisuosakonna peainspektor ja eelpool mainitud sisekontrollivaldkonna nõunik. Sellisel hästi ettevalmistatud vestlusel, millele on eelnenud avalikest allikatest ja asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmekogudest saadud kandidaati puudutava teabeanalüüs, oluline praktiline tähendus, kuna reeglina ilmnevad teenistusse asumist küsitavaks muutvad asjaolud juba vestluse käigus.

599. KeM-i haldusalas kõige põhjalikuma värbamis- ja taustakontrolliprotsessiga KKI-s on kasutusel olulised taustakontrollimeetmed nagu kandidaadi loal tema kohta tagasiside küsimine eelmistest töökohtadest ja koostööpartneritelt. Paraku ei ole nende toimingute läbiviimise protseduure kirjalikus vormis sätestatud, mistõttu ei ole regulatsioonile võimalik hinnangut anda. Analüüsi koostajate arvates tasub kaaluda sisekontrolliliste protseduuride kirjaliku fikseerimist, kuna nende nõuete tutvustamine potentsiaalsele kontrollitavatele täidab juba iseenesest distsiplineerivat funktsiooni.

600. Kuigi KKI on uurimisasutus KrMS § 31 lg 1 mõttes, on KKI võimalused teenistujate värbamisel taustakontrolli teostamisel võrreldes teiste uurimisasutustega – MTA, vanglad, PPA, Sõjaväepolitsei, KAPO – äärmiselt piiratud. Samas seisus on uurimisasutustest veel Konkurentsiamet, kes peab samuti lähtuma vaid ATS üldistest sätetest. Teiste uurimisasutuste puhul on võimalused laiemad, kuna need tulenevad vastavalt tolliseaduse, vangistuseseaduse, politsei- ja piirivalve seaduse, kaitseväeteenistuse seaduse erinormidest. Analüüsi koostajate hinnangul on KKI osas tegemist ebaproportsionaalse piiranguga kuna esiteks sunnib see personalitöö eest vastutavaid ametnike tegutsema „hallis alas“, teiseks ei taga see sobimatute kandidaatide välistamist värbamisprotsessis. KKI esindaja on märkinud, et taustakontrolli läbiviimist reguleerivate õigusaktide puudumine raskendab oluliselt ametnike usaldusväarsuse kontrolli. Oluline on mainida, et KKI-l on sunni rakendamise õigus kolmandate isikute suhtes, mida avalikust huvist lähtuvalt ei saa anda küsitava taustaga isikule. Näiteks sunni rakendamise õigusega vanglaametnike töösuhet reguleeriv VangS § 114¹ lg 4 sätestab, et vanglasse tööle asuda sooviva isiku isikuandmete ankeedis esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks on selle paragrahvi lõike 3 alusel määratud ametnikel õigus: 1) pöörduda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametiisikute, samuti füüsiliste ja juriidiliste isikute poole järelepärimistega vanglasse tööle asuda sooviva isiku isikuandmete kohta; 2) vestelda isikuandmete ankeedis märgitud isiku, samuti tööandja ja õppeasutuse esindajate ning teiste isikutega, et selgitada välja kandidaadi kõlbelisi ja teisi isikuomadusi ning vajaduse

korral ja küsitleva isiku nõusolekul võtta temalt kirjalik seletus; 3) kontrollida, kas käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud isikud on kriminaalmenetluses kahtlustatavad, süüdistatavad või karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, ning kasutada kontrollimiseks karistusregistri või karistusregistri arhiivi andmeid. Ka Maksu- ja Tolliametisse teenistusse asumisele eelneb oluliselt põhjalikum kontroll, mille raames saab tolliseaduse § 10 lg 1 alusel ja isiku kirjalikul nõusolekul koguda tema kohta isikuandmeid kriminaalmenetluse seadustiku § 126³ lõikes 1 nimetatud jälitustoiminguga ning päringuga sideettevõtjale elektroonilise side seaduse § 111¹ lõigetes 2 ja 3 nimetatud andmete kohta. Analüüsi koostajate arvates puuduvad mõistlikud argumendid, miks ei peaks sarnaste kontrollimehhanismide rakendamine olema lubatud ka KeM-i haldusalas.

601. Vastavalt KKI peadirektori käskkirjale on HD-de esitamise kohustus järgmistel ametnikel:

- peadirektori asetäitja;
- büroojuhataja;
- osakonnajuhataja;
- keskkonnakaitse juhtivinspektor;
- keskkonnakaitse vaneminspektor;
- keskkonnakaitseinspektor;
- peainspektor-nõunik;
- jurist;
- vanemjurist;
- nõunik kriminaalmenetluse alal;
- koordinaatsiooninõunik;
- uurija;
- vanemuurija.

602. Analüüsi koostajate hinnangul eeldab sarnaselt KKI-ga sisekontrollilisele tegevusele spetsialiseeritud teenistuja tööle asumine ka teistes KeM-i haldusala asutustes vähest lisaressurssi. Samas annab see kiiresti olulise efekti korruptsiooniriskide maandamisel. Ressursi kokkuhoiu eesmärgil on otstarbekas vajadusel kaaluda piiratud välisest mõjust tulenevalt väiksemate korruptsiooniriskidega ning väikese isikkoosseisuga haldusala asutuste puhul – näiteks Loodusmuuseum – sisekontrollilise funktsiooni ühildamist KeM-iga.

3.7. Keskkonnavaldkonna korruptsioonijuhtumi analüüs

3.7.1. Kristo Kärmasse kriminaalasi

603. Tüüpilise riigihangete teostamisega kaasneva korruptsioonijuhtumina saab keskkonnavaldkonnas tuua endise KeM-i veeosakonna projektide büroo nõuniku Kristo Kärmasse süüteo, milles ta mõisteti süüdi KarS § 293 lg 2 p 1 (täna kehtiva seadusandluse järgi altkäemaks) järgi kvalifitseeritavate kuritegude toimepanemises. K. Kärmas osales Euroopa Liidu ühtekuuluvusfondist rahastatava meetme hindamiskomisjoni töös, ministriumini poolt korraldatud keskkonnaalase riigihanke ettevalmistamises ning erinevate reoveepuhastite rekonstrueerimiseks vajalike saastetasu asendamise taotluste menetlemisel, tegutsedes seejuures oma ametiseisundit ära kasutades mitme äriühingu huvides. Vastutasuks äriühingute huvides tegutsemise eest tellisid samad äriühingud veemajandusega seotud nõustamis- ja projekteerimisteenuseid K. Kärmaselt viimasega seotud äriühingu kaudu kokku 355 022 krooni ulatuses, võimaldades sellega K. Kärmasel teha pistisena täiendava isikliku tulu teenimise eesmärgil tööd.²⁵³

604. K. Kärmas töötas KeM-is alates 07.11.2005 kuni kinnipidamiseni 17.11.2009, osaledes Keskkonnaministriumini ametnikuna mh ka KIK-i projektide hindamiskomisjonis. K. Kärmaselt poolt toimepandude kuriteoepisoodid aeg-teljel olid järgmised:

- novembris 2007 mõjutas ta reovee puhasti rekonstrueerimiskava väljatöötamise hankekäigus eelistama tööde teostajana endaga seotud ettevõtet;

²⁵³ Harju Maakohtu kohtuotsus nr 1-11-6394.

- augustis 2008 kallutas ta SA Valga Piirkonna Keskkonnakeskust kasutama projekteerimistöödel jällegi endaga seotud ettevõtet, aprillis - juunis 2008 rikkus riigihanke konfidentsiaalsuse nõudeid, edastades hankel osalevale ettevõttele andmeid, mis võimaldasid viimasel hanget võita. Hanke edukaks osutumisel oli oluline K. Kärmase tegevus KeM-i ametnikuna KIK hindamiskomisjonis, mille käigus mõjutas ta hindamistulemusi altkäemaksu andnud ettevõtte huvides. Vastutasuks sai K. Kärmasega seotud ettevõtte tellimusi hankevõitjalt.
- märtsis 2009 sõlmis K. Kärmas ametiseisundit kasutades hankel osalejatega ebaseaduslike kokkuleppeid, milliste tulemusena õnnestus tal mõjutada riigihanget viisil, mis andis võidu temaga seotud ettevõttele.

605. K. Kärmase juhtumi toimumist soodustasid järgmised asjaolud, mis on taandatavad riigihankega seotud asjaolude ja K. Kärmase taustakontrolli puudumises, mis seisnes järgnevas:

1. Sisekontrolliliste meetmetega ei tuvastatud K. Kärmase majanduslike huve. Mainitud huvide konfliktiga kaasneva riski kaardistamine jäi tegemata nii jooksvalt (HD-s esitatud andmete sisuline kontroll, arvestades K. Kärmase töö iseloomu oluliste riigihangete ettevalmistamisel) kui ka konkreetsete riigihangete läbiviimisel - hankel osalevate ettevõtete taustakontrolli abil.
2. Kui KeM-i haldusallas oleks kasutusel riskimaatriks, mille alusel riigihangete läbiviimise eest vastutavad ametnikud on allutatud süvendatud kontrollile, on tõenäoline, et K. Kärmase huvide deklaratsiooni, erinevate asjakohaste andmebaaside (Äriregister jne) kontrollimisega oleks kaasnenud vestlus sisekontrolli eest vastutava ametniku poolt, mille raames oleks esitatud detailseid küsimusi tema võimaliku seotuse kohta keskkonnavaldkonna ärihuvidega. Analüüsi koostajad ei saa väita, et taoliste vestluste abil on võimalik ametnikust tulenev korrupsioonioht täielikult välistada, kuid see muudab potentsiaalse rikkuja jaoks taolise varjatud tegevuse riskantsemaks mis omakorda vähendab indu ebaseadusliku tegevuse katsetamiseks.

3.7.2. Madis Helmi kriminaalasi

606. KeM-i haldusallas aset leidnud värskeim korrupsioonijuhtum - 14.09.2017 lahendi saanud endise KAUR-i nõuniku Madis Helmi süüasi²⁵⁴ - kinnitab süsteemse järelkontrolli efektiivsust. Avalikele andmetele tuginedes tuvastas KeM-i siseaudit omal initsiatiivil M. Helmiga seotud huvide konfliktid ning RHS nõuete rikkumised ning pöördus uurimisasutuse poole.²⁵⁵ Seega rakendus efektiivselt KeM-i korrupsiooniennetuse kolmas kaitseliin, mille raames siseaudit kontrollis M. Helmiga seonduvalt arvete menetlemisel ja kooskõlastamisel tekkinud kahtlusi.

607. M. Helmi tööülesanded seisnesid alates 06.07.2013 peamiselt KAUR-is elluviidavate struktuurivahenditest rahastatud projektide keskses juhtimises ja eesmärgipärase läbiviimise korraldamises etteantud ressursside piires. M. Helm korraldas riigihangete läbiviimist ning viis läbi lihthankeid. Samuti osales M. Helm riigihangete võitja valimisel, võttis korraldatud hangete raames teostatud tööd vastu, kinnitas töövõtja esitatud teostatud tööde aktid ning arved.

608. Hangete läbiviimisel tegutses M. Helm huvide konflikti olukorras, suunates hankekomisjoni liikmena hankeid sobivalt temaga seotud isikutele. Seega tegi M. Helm KAUR-is töötades ametiisikuna toiminguid ning otsuseid tema endaga seotud isikute suhtes. M. Helm oli teadlik tema enda ja temaga seotud isikute majanduslikust huvist, mis võis mõjutada tema toimingut ning otsust. Samuti oli M. Helm teadlik korrupsiooniohust.

609. Ülalkirjeldatuga pani M. Helm toime KarS § 300¹ lg 2 alusel kvalifitseeritava kuriteo, s.o korrupsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangu teadva rikkumise eriti suures ulatuses.

610. Lisaks pani M. Helm toime KarS § 300 lg 2 järgi kvalifitseeritava kuriteo, so riigihangete teostamise nõuete rikkumises kui hankepingu maksumus on eriti suur, mis seisnes järgnevas: M. Helm korraldas KAUR-is riigihanke „Hüdro- ja meteoroloogilise vaatlusvõrgu taristu projekteerimis- ja ehitustööd“ ning kőnealuse hanke läbiviimisel rikkus Madis Helm riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid, mis on sätestatud RHS §-s 3. RHS § 3 p 2 kohaselt on hankija kohustus tagada riigihanke läbipaistvus ja kontrollitavus ning lg 5 kohaselt peab hankija vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti. Märgitud nõudeid rikkudes andis Madis Helm eelise hanke võitnud Meistri Projekt AS-

²⁵⁴ Harju Maakohtu kohtuotsus nr 1-17-5965.

²⁵⁵ M. Väikenurm. Riigi tippametnik süüdi korrupsioonis. Äripäev 11.09.2017. Arvutivõrgus:

<https://www.aripaev.ee/uudised/2017/09/11/riigi-tippametnik-s%C3%BC%C3%BCdi-korrupsioonis> (16.04.2018).

le, kellega tema enda ettevõtte: Charmest Deco OÜ, Veltrax Varad OÜ ja Rent 500 OÜ olid ärilistes suhetes vähemalt aastast 2011. Madis Helm teostas temaga seotud ettevõtetega aastatel 2011-2015 vähemalt kaheksa Madis Helmi enda KAUR-is korraldatud hanke raames alltöövõtu korras töid hanke võitnud Meistri Kinnisvara AS-le ja Meistri Projekt AS-le.

611. Madis Helm ei teavitanud KAUR juhtkonda ega hanke läbiviimisega seotud isikuid enda huvist osaleda korraldatavas hankes potentsiaalse võitja Meistri Projekt AS alltöövõtjana. Vastupidi, Madis Helm varjas oma seotust Meistri Projekt AS-ga eesmärgiga osaleda hanke läbiviimisel ja hanke võitja valimisel, mis annab talle võimaluse suunata hange Meistri Projekt AS-le. Samuti ei teavitanud Madis Helm enda seotust Meistri Projekt AS-ga põhjusel, et tema saaks teostatud tööd hiljem ise tööde tellija KAUR poolt vastu võtta. Kuigi töötajal on aususe kohustus, ei ole selle abil võimalik kindlustada avalike vahendite tõhus ja läbipaistev kasutamine.

612. M. Helmi tegevuse tulemusena suunati temaga seotud ettevõtetele töid ca 500 000 euro ulatuses. Kuigi M. Helmi seadusevastane tegevus tuvastati KeM-i siseauditi töö tulemusena, viitab niivõrd pikk korruptsioonikuritegude toimepanemise periood - 2011-2015 - puudulikule taustakontrolli rakendamisele nii hankel osalejate kui ka hankekomisjoni liikmete huvide kontrollimise osas.

613. Analüüsi koostajate arvates oleks M. Helmi juhtumit aidanud ära hoida järgmised meetmed, mis on üldjoontes sarnased K. Kärmase juhtumiga:

- 1. Personaliga seotud korruptsiooniriskide tuvastamisele suunatud sisekontrollisüsteemi olemasolu.** Taolise sisekontrollilise tegevuse iseloom on erinev auditi tüüpi järelkontrollist, mis tugineb reeglina dokumendianalüüsile ja mille tulemusena on võimalik tuvastada toimepandud rikkumisi, kuid mis olemuslikult ei ole suunatud ohuennetusele. Klassikalise sisekontrollisüsteemi olemasolul pööratakse teatud kokkulepitud regulaarsusega tähelepanu küsimustele, mida saab näiteks käsitleda arenguvestluste käigus - kas töötajal on majanduslikud seosed ettevõtetega, kes on tööandjale lepingupartneriks. Arvestades M. Helmiga Äriregistri andmete alusel seotud ettevõtete hulka (3), oleks ärihuvisid puudutavate küsimuste esitamine igati õigustatud. Samuti tuleb võtta arvesse, et ettevõtte osutasid kinnisvarahaldus- ja insener-tehniliste tööde teostamise teenust, mis oleks olnud oluline näiteks sellise hanke „Hüdro- ja meteoroloogilise vaatlusvõrgu taristu projekteerimis- ja ehitustööd“ puhul.
- 2. Riskimaatriksi olemasolu töötajate huvide kontrolli tõhusamaks rakendamiseks.** Taolise maatriksi olemasolu oleks suunanud suurema riskiastmega kohtadel töötavad isikud vajadusel tõhusasse registrikontrolli, ka sel juhul, kui töötaja ise jätab vestluse käigus tööandjale olulise info andmata. Viimane pidanuks olema esimene ohusignaal, kui M. Helm oleks jätnud selgitamata oma ettevõtete ärihuvid. Arvestades, et M. Helmi peamine tööülesanne oli riigihangete teostamine, oleks ta pidanud kuuluma töötajate gruppi, kes on hõlmatud süvendatud taustakontrolliga. Süvendatud taustakontroll oleks hõlmanud: HD andmete kontrolli, avalikest andmebaasidest, sotsiaalmeediast ja otsinguportaalidest isikuandmete töötlust ja sellele tuginevat vestlust.
- 3. Taustakontroll peab hõlmama ka teenusepakkujat.** Kontrollipiirid võib tuua hanketingimustes, näiteks on pakkuja kohustatud avaldama, kas tal on ärilised suhted hankija teenistujatega. Selline olukord on teatud juhtudel - näiteks vastav teenistuja on hankemenetlusega seotud - käsitletav kõrvaldamise alusena RHS § 95 lg 4 p 6 - *Hankija võib kõrvaldada hankemenetlusest pakkuja või taotleja: kui huvide konflikti ei ole muude vahenditega võimalik vältida*, Taolisel teavitamise nõudel on analüüsi koostajate arvates oluline preventiivne mõju. Vähemalt lõpp-faasis, kui ettevõtja on kas jõudnud hanke- või konkursi võiduni, on õigustatud esitada selleteemalisi kontroll-küsimusi. Ei ole eluliselt usutav, et Meistri Projekt AS ei olnud teadlik M. Helmi töökohast ja tööülesannetest.

4. HINNANGUD KORRUPTSIOONI TUNNETUSELE JA LEVIKULE KESKKONNA VALDKONNAS – KÜSITLUSTULEMUSTE KOKKUVÕTE

4.1. Sissejuhatus

Alljärgnevas võetakse lühidalt kokku nelja uuringu raames läbiviidud küsitluse tulemused. Esimesed kolm küsitlust viidi läbi inimeste hulgas, kes viimase kolme aasta jooksul oli puutunud kokku metsanduse, jäätmemajanduse või maavarade kaevandamisega²⁵⁶. Neljas küsitlus viidi läbi keskkonnaministeeriumi haldusala poliitikate elluviimisega tegelevates asutustes töötavate ametnike hulgas. Küsitlusele vastanute arvud olid järgmised (valmi moodustamise meetodikat on kirjeldatud küsitluse lisa 1):

Peatüki ülesehitus on järgmine – esmalt vaatame, kuid sobivaks või ebasobivaks pidasid uuringu sihtgrupiks olnud inimesed erinevaid korruptiivseid tegevusi ning seejärel anname ülevaate hinnangutest korruptsiooni levikule. Sellise küsitlusepõhise korruptsiooni analüüsi juures tuleb tähele panna, et tegemist on korruptsiooni tunnetusliku levikuga mitte tegeliku põhistatud korruptsiooni juhtumite levikuga. Samuti võivad hinnangud kokkupuutele korruptsiooniga ülehinnata korruptsiooni levikut, sest mitu inimest võivad teada ühte sama korruptsioonijuhtu ja sellele viidata.

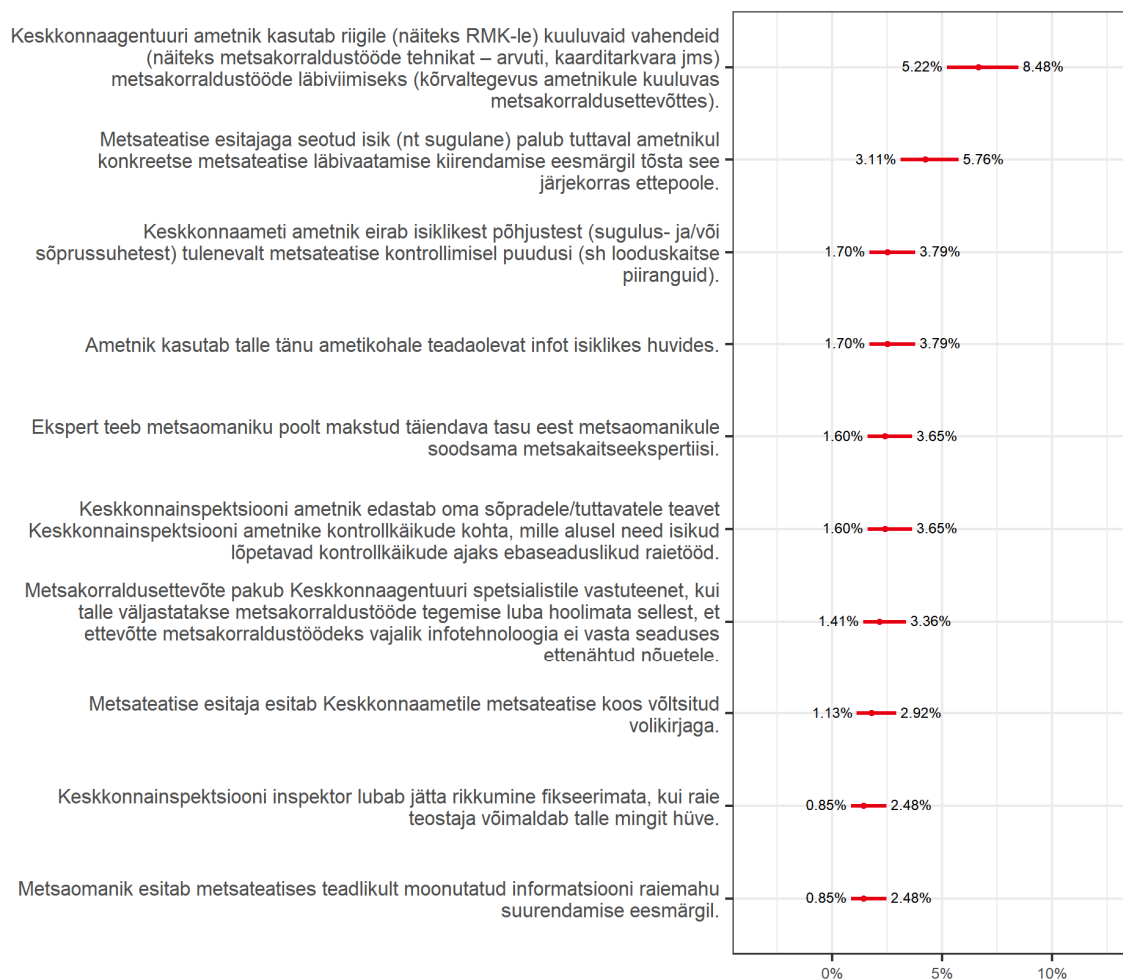
4.2. Korruptiivsete tegevuste aktsepteerimine

Saamaks ülevaadet sellest, mida keskkonna valdkonnas tegutsevad inimesed korruptsioonina käsitlevad, anti küsitluses ette erinevate korruptiivsete olukordade kirjeldused ning paluti vastajail hinnata, kuid sobivaks nad selliseid tegevusi peavad. Kuna igal valdkonnal on oma spetsiifika, siis koostati iga erineva küsitluse jaoks ka spetsiaalsed olukorrekirjeldused. Järgnevalt keskendume vaid nendele vastajatele, kes hindasid kirjeldatud tegevusi kas täiesti sobivaks või pigem sobivaks. Üldjoontes võib öelda, et kõigis kolmes valdkonnas oli korruptiivseid tegevusi sobilikeks hinnanute osakaal väga väike.

Metsanduse valdkonnas (vt Joonis 1) oli kõige rohkemate vastajate poolt sobivaks hinnatud tegevusteks riigile kuuluvate vahendite kasutamine ametniku isiklikes huvides (sellist tegevust pidas sobilikuks 5,3%–8,48% sihtrühmast) ning seotud isikutele teene korras menetlusprotsessi kiirendamist (3,11%–5,76%). Ülejäänud tegevuste sobilikkusele antud hinnangud väga olulisel määral ei erinenud.

²⁵⁶ Käesolevas uuringus viidatakse teksti ladususe huvides nendele valdkondadele tervikuna kui keskkonna valdkonnale.

Joonis 1. Korrupsiooni aktsepteerimine metsanduses – vastajate osakaal, kes pidasid joonisel loetletud tegevusi pigem sobivaks või täiesti sobivaks



Märkus: Joonisel on kujutatud nende hinnangute osakaal, mille kohaselt olid kirjeldatud tegevused „pigem sobivad“ või „täiesti sobivad“. Punased täpid tähistavad hinnangute keskvaartusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Maavarade kaevandamise valdkonnas oli kõigest kaks tegevust, mida vastajad hindasid sobivaks või pigem sobivaks – tuttava inspektori mõjutamine eesmärgiga, et see paluks oma kolleegil jätta mõjutaja poolne nõuete rikkumine fikseerimata ning mingi hüve eest ettekirjutuse või karistuse kohaldamata jätmine või selle oluline vähendamine. Mõlema sündmust hindas sobilikuks või pigem sobilikuks 0,15%–4,5% sihtrühmast.

Jäätmemajanduse puhul esines küll kõigi kirjeldatud korrupsiooni vormide puhul neid sobivaks või pigem sobivaks hindavaid vastajaid, kuid statistiliselt olulisi erinevusi ei ole võimalik nende vahel välja tuua (vt Joonis 2)

Joonis 2. Korruptsiooni aktsepteerimine jäätmemajanduses – vastajate osakaal, kes pidasid joonisel loetletud tegevusi pigem sobivaks või täiesti sobivaks



Märkus: Joonisel on kujutatud nende hinnangute osakaal, mille kohaselt olid kirjeldatud tegevused „pigem sobivad“ või „täiesti sobivad“. Punased täpid tähistavad hinnangute keskvärtusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Selleks, et teada saada, kas eelpool mainitud tegevusi sobivaks või pigem sobivaks hinnanute osakaalud on kõrged või madalad, oleks hea võrrelda neid mõnes teises valdkonnas läbi viidud korruptsiooniuuringuga. Justiitsministeerium viis 2016. aastal läbi laiaulatusliku korruptsiooniuuring²⁵⁷, kus muuhulgas esitati küsitletavatele mõningad korruptiivsete olukordade kirjeldused ning paluti neil hinnata nende sobivust ligilähedaselt sarnasel skaalal²⁵⁸, mida kasutatakse ka käesolevas uuringus. Meie jaoks olulisim (kirjeldatud olukordadega sarnaseim) kirjeldus oleks järgmine²⁵⁹: Ametnik lubab ettevõtjale vastutasu eest mõjutada kõrget ministereeriumiametnikku otsustama ettevõtjaga seotud projekti kasuks.

²⁵⁷ M.-L. Sööt. Korruptsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korruptsiooniküsitluse tulemused.

²⁵⁸ Justiitsministeeriumi uuringu on vastusevariandid – täiesti aktsepteerin, pigem aktsepteerin, ei aktsepteeri, üldse ei aktsepteeri. Käesolevas uuringus on vastusevariandid: täiesti ebasobiv, pigem ebasobiv, pigem sobiv, täiesti sobiv. Seega ei ole sõnastused päris identsed ning seetõttu pole need ka päris üks ühele võrreldavad. Parima puudumisel otsustasime neid siiski referentsina kasutada.

²⁵⁹ M.-L. Sööt, lk 13.

Kui vaadata ettevõtjate poolt antud hinnanguid, siis seda tegevust aktsepteeris või pigem aktsepteeris vaid 2%²⁶⁰ ettevõtjatest²⁶¹, mis on ligilähedaselt sarnane mõjuvõimuga kauplemise alla liigituvate tegevuste sobilikkuse hinnangutele.

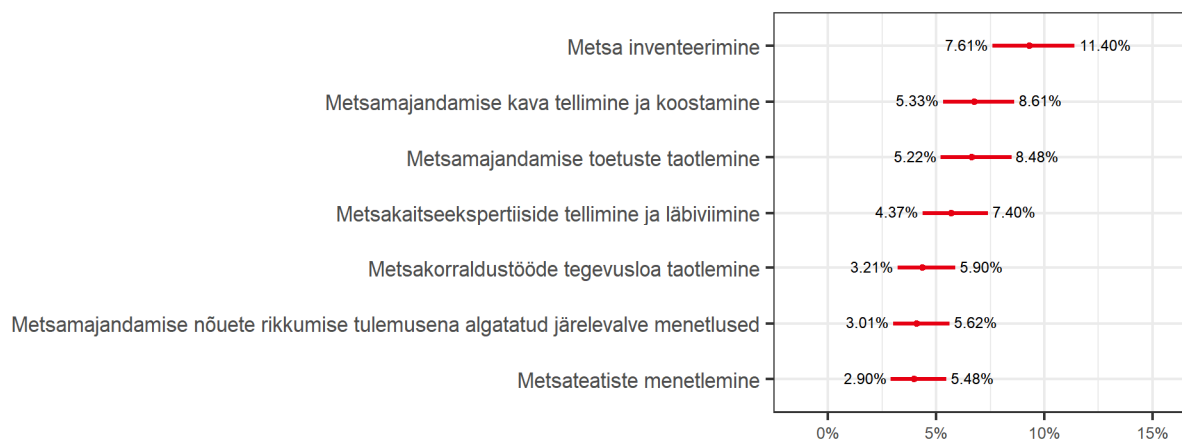
4.3. Hinnangud korruptsiooni levikule

Eelmises peatükis kirjeldatud juhtumid olid teadlikult sõnastatud üldsõnaliselt, et saada aimu sellest, kui probleemiseks inimesed korruptsiooni kui sellist keskkonna valdkonnas üldse peavad. Selleks, et planeerida tegevusi korruptsiooni vähendamiseks, tuleb minna oluliselt detailsemaks.

Spetsiifilisemate korruptiivsete mehhanismide kaardistamine on ülesanne, mille lahendamiseks tasub kasutada pigem kvalitatiivseid meetodeid (nt intervjuud), kuid ka küsitluse abil on võimalik saada veidi detailsemat informatsiooni selle kohta, millistes protsessides inimesed tunnetavad suuremat korruptsiooniohtu.

Metsanduse valdkonnas ettevõtlusega tegutsevate inimeste (edaspidi metsamajandajad) hulgas läbiviidud küsitluse tulemused näitasid, et korruptsiooni levikut hinnati laialdaselt enim metsa inventeerimisel, metsamajandamise kava tellimisel ja koostamisel ning metsamajandamise toetuste taotlemisel (vt Joonis 3). Kõige madalama korruptsiooni levikuga protsessiks hinnati metsateatiste menetlemist, statistiliselt oluliselt ei erinenud sellest ka hinnangud metsamajandamise nõuete alasele järelevalvele ning metsakorraldustööde tegevusloa taotlemisele. Oluline on siiski silmas pidada, et hinnangute usalduspiirid on suures osas kattuvad. Seega võime öelda, et esimesed kolm hinnangut on viimasest kolmest veidi suurema levikuga, kuid näiteks teise ja kolmanda hinnangu omavahelise järjestamise jaoks ei oma me piisavalt täpset mõõtmisinfot, sama kehtib ka kolme viimase omavahelise järjestuse kohta.

Joonis 3. Hinnangud korruptsiooni levikule metsanduses – hinnangute „korruptsiooni esineb laialdaselt“ ja „korruptsiooni esineb väga laialdaselt“ osakaal metsamajandajate seas



Märkus: Joonisel on kujutatud nende hinnangute osakaal, mille kohaselt esineb korruptsiooni vaatlusalustes protsessides kas laialdaselt või väga laialdaselt. Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Küsitluse vastajatel oli võimalik ka oma sõnadega välja tuua tegevusi või protseduure, mille juures nende hinnangul esineb rohkem korruptsiooni. Metsanduse valdkonnas toodi välja keskkonnakaitse ja looduskaitse toimingute erinevad aspektid:

„Looduskaitseliste piirangute seadmisel ja hilisemal kaitseala valitsemisel, kus teostatakse liigikaitseks vajalikke uuringuid ja kaitsealuse seisundi parandamiseks vajalikke töid.“

²⁶⁰ Kahjuks ei ole uuringus esitatud usalduspiire, seega peame leppima punkthinnanguga.

²⁶¹ M.-L. Sööt, lk 14.

„Metsa majandamisel avastatud kaitsealuste liikide elupaikade, nt kotkapesade, kohta info edastamata jätmise Keskkonnaametile.“

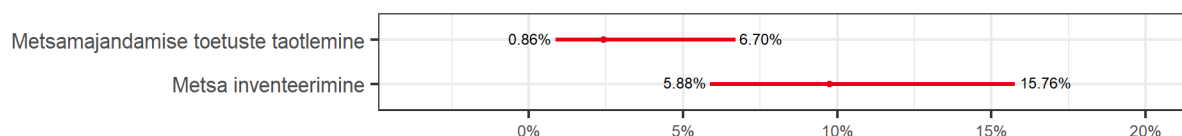
Eraldi kirjeldati ka ajakirjanduses käsitlust leidnud isikuandmete ja /või metsaandmete lekkimist metsa kokkuostjatele.

„Peale metsateatise võtmist tuleb kõnede laviin maakleritelt.“

Mainiti samuti selliseid tegevusi nagu metsamaal oleva taristu hooldus ja ehitus, RMK tegevus ja maadevahetus. Kahjuks ei täpsustatud nende tegevuste mainimisel seda mehhanismi, kuidas korruptsioon nendes valdkondades ilmneb.

Ametnike küsitluses oli nende osakaal, kes leidsid, et korruptsiooni levik on käsitletud tegevuste juures laialdane, oluliselt väiksem kui metsamajandajate hinnangutes. Vaid metsa inventeerimise ja metsamajanduse toetuste taotlemise kohta (vt Joonis 4) on mõned ametnikud arvanud, et nende tegevuste juures on korruptsiooni levik laialdane või väga laialdane (vastavalt oli selliseid ametnikke 8 ja 2). Ühegi teise ette antud tegevuse juures ei leidnud ükski ametnik, et korruptsiooni levik on laialdane. Lisaks etteantud tegevuste loetelule nimetati väga vähe muid valdkondi, kus korruptsioon on levinud. Seisukohal, et mõnes muus valdkonnas on korruptsioon levinud, on 3–11% ametnikest (vastajate arv 5). Seejuures nimetati kahe vastaja poolt metsamajandamise kavade koostamist kui tegevust, kus on korruptsiooni levik võimalik, ja lisaks sellele mainiti RMK, metsakonsulentide ja metsamajandamisega tegelevate ettevõtete tegevust, kes tegutsevad metsaomanike volikirjade alusel ilma, et metsaomanikud tegelikult ja sisuliselt aru saaksid, mida metsamajandamise ettevõtted teevad.

Joonis 4. Hinnangud korruptsiooni levikule metsanduses – hinnangute „korruptsiooni esineb laialdaselt“ ja „korruptsiooni esineb väga laialdaselt“ osakaal ametnike seas

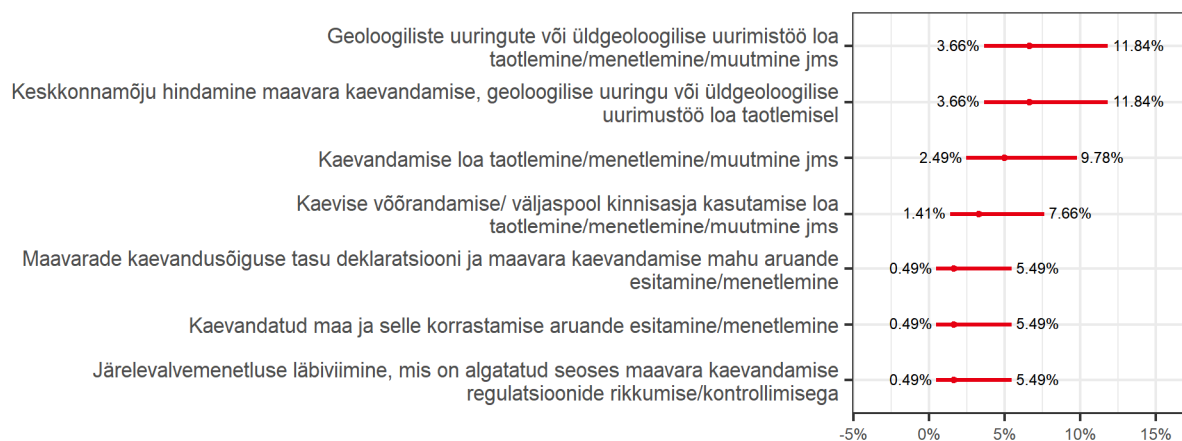


Märkus: Joonisel on kujutatud nende hinnangute osakaal, mille kohaselt esineb korruptsiooni vaatlusalustes protsessides kas laialdaselt või väga laialdaselt. Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Maavarade kaevandamise osas peetakse korruptsiooni laialdaselt levinuks kõige enam geoloogiliste uuringute loa taotlemisel, menetlemisel, muutmisel ja muus sellega seonduvas ning samuti keskkonnamõtjude hindamisel (vt Joonis 5). Samas maavarade kavandamisel esineva korruptsiooni levikule antud hinnangute usalduspiirid kattuvad isegi suuremal määral kui metsandusele antud hinnangute omad. Võib eeldada, et kaks esimest hinnangut erinevad statistiliselt oluliselt kolmest viimasest, kuid ka siin on järjestuste määramise jaoks info liiga ebatäpne.

Joonis 5. Hinnangud korruptsiooni levikule maavarade kaevandamisel – hinnangute „korruptsiooni esineb laialdaselt“ ja „korruptsiooni esineb väga laialdaselt“ osakaal maavarade kaevandajate seas



Märkus: Joonisel on kujutatud nende hinnangute osakaal, mille kohaselt esineb korruptsiooni vaatlusalustes protsessides kas laialdaselt või väga laialdaselt. Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Lisaks Joonis 5 loetletud tegevustele täheldasid vastajad korruptsiooni veel järgnevate tegevuste juures:

- „Geoloogiliste uuringu taotlemisel. /.../ Tegemine on konkreetse juhtumiga mis on seotud /.../ mnt ehitamisega. Tänu sellele tekib kahju nii maksumaksjale kui ka loodusele. Uuringuloo peaks riik väljastama igal pool, iseasi on kaeveluba, mille üle peaks otsustama laiemalt kui kohalik omavalitsus.“
- „varude arvele võtmine ja ümberhindamine (nt. vee alt kaevandamine)“
- „Maavarade müügi puhul tean, et /.../ kõrgel kohal töötav ametnik aitab minu naabril /.../ müüa kogu kaevise. Mina, kes ma annan vallale tasuta kaevise, kuna mul pole raha maksta maavara tasu, istun oma kruusahunniku otsas 4 aastat ja kõrval naabri kaevise sahkerdati raha eest maha ja ehitati maja“

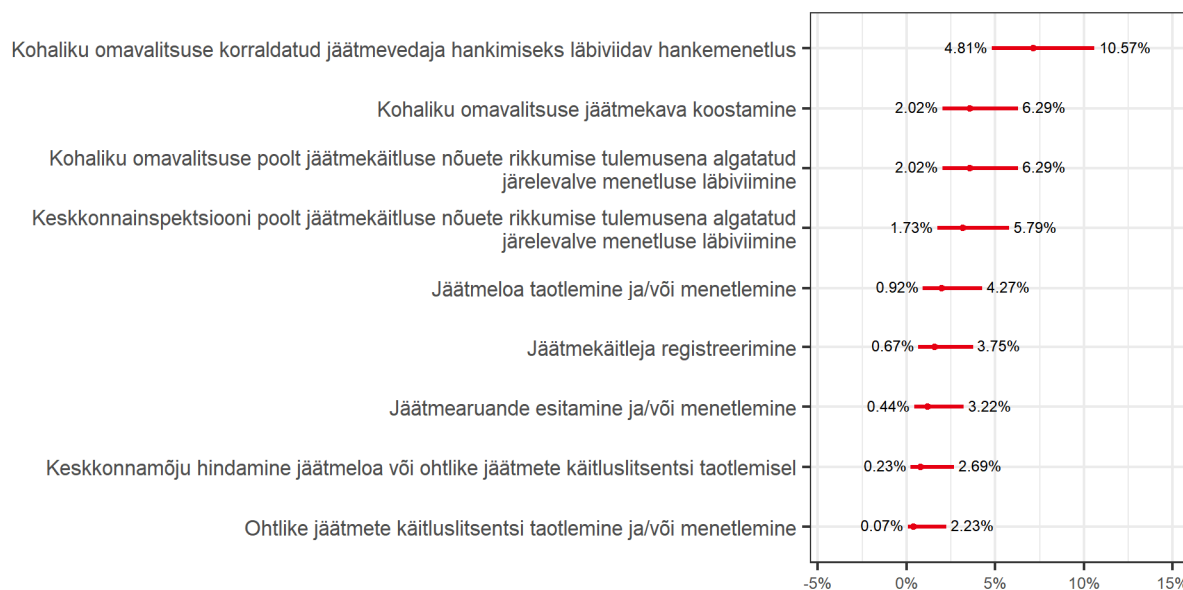
Ametnike seas oli vaid kaevandamise loa taotlemise, menetlemise või muutmise tegevuse juures üks vastaja, kes hindas, et esinevad üksikud korruptsioonijuhtumid. Kõigi teiste tegevuste juures ei arvanud üksi ametnik, et korruptsiooni esineb. Küll nimetasid kaks ametnikku võimaliku korruptsiooniohu kohana järgmisi täiendavaid valdkondi:

„nn 'tiikide rajamise' nime all antud ehitusloaga tegelikult maavarade kaevandamine ilma vastava loata“

„Korruptsiooni võib esineda lisaks kirja pandule ka ettevõtja ja markeideritöid pakkuva ettevõtja vahel, kuid mida kinnitada ei saa ja mis ei puuduta riigiameteid.“

Jäätmemajanduse valdkonnas märgiti korruptsiooni laialdast esinemist kõige enam kohaliku omavalitsuse poolt korraldatavate jäätmevedajate hankimiseks läbiviidavate hankemenetluste juures. Järgnevalt hinnati korruptsiooni laialt levinuks ka KOV jäätmekava koostamise ning jäätmekäitlusenõuete rikkumise tulemusena algatatud järelevalve läbiviimise juures. Nende protseduuride osas võib öelda, et neid loetakse ka statistiliselt oluliselt korruptiivsemaks kui ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemise protseduuri, samas on ka siin usalduspiirid laiad.

Joonis 6. Hinnangud korruptsiooni levikule jäätmemajanduses– hinnangute „korruptsiooni esineb laialdaselt“ ja „korruptsiooni esineb väga laialdaselt“ osakaal, jäätmemajandajate hulgas



Märkus: Joonisel on kujutatud nende hinnangute osakaal, mille kohaselt esineb korruptsiooni vaatlusalustes protsessides kas laialdaselt või väga laialdaselt. Punased täpid tähistavad hinnangute keskvaartusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Lisaks loetletud tegevustele kirjeldati veel mõningaid olukordi, kuid need polnud kas korruptiivsed või olid olukordade kirjeldused nii üldsõnaline, et nendest ei olnud võimalik midagi järeldada.

Ametnike seas ei olnud ühtegi sellist isikut, kes arvas, et korruptsiooni levik jäätmemajanduses ühegi tegevuse juures on laialdane või väga laialdane. Iga tegevuse osas oli mõni ametnik, kes leidis, et võivad esineda vaid üksikud korruptsioonijuhtumid, kuid ühegi tegevusele antud hinnang ei erinenud teistest statistiliselt olulisel määral. Kaks ametnikku nimetas täiendavalt muu valdkonna, kus võib olla korruptsioon. Üks neist nimetas kohalike omavalitsuste korraldatud jäätmevedu. Teine käsitles valeinformatsiooni esitamist, mis tuleneb pigem kogenematusesest kui korruptiivsetest motiividest:

"Pigem pettus/teadvalt vale informatsiooni esitamine, kuid seda sellises vormis, mida tagantjärele on peaaegu võimatu tuvastada või mida saab nimetada ka eksimuseks töö käigus, uue töötaja kogenematuses jne. Näiteks jäätmeveod ilma seda vedu hiljem jäätmearuandesse sisestamata või märkides vale jäätmekoodi - rikkumise saab tuvastada vaid juhul, kui tabad rikkuja teolt. "

Selleks, et saada teada, kas eelpool kirjeldatud hinnangud peegeldavad pigem ühiskonnas üldisemalt levinud arvamust ühe või teise valdkonna korruptiivsuse kohta, või tuginevad need inimeste isiklikele kogemustele, paluti vastajatel hinnata ka oma isiklikku kokkupuudet korruptsiooniga.

Kõrgemate korruptsiooni leviku hinnangutega protsessid ei ole seotud vastajate enda kogemuse vaid pigem tuttavate või kolleegidega seotud korruptsiooni juhtumitega. Näitkeks oli 7,6%–11,4% metsanduse valdkonnas tegutsevatest inimestes seisukohal, et metsa inventeerimise puhul esineb korruptsiooni kas laialdaselt või väga laialdaselt. Samal ajal oli neid, kes on metsa inventeerimisega seoses korruptsiooniga ise kokku puutunud, vaid 1,1%–2,9%. Samasugune on olukord ametnikega, neist on 1,7–7,2% on metsa inventeerimisel isiklikult kokku puutunud korruptsiooniga.

Metsanduse valdkonnas tegutsejatest 4,5%–7,5% teadsid kedagi teist, kes on selle protseduuri raames korruptsiooniga kokku puutunud (ja eeldatavalt kujundasid oma arvamuse osaliselt ka selle järgi). Ametnikest 3,6–10,5% teadis kolleege, kes on kokku puutunud korruptsiooniga. Metsa inventeerimine oli ainuke tegevus, mille raames mõni ametnik oli isiklikult kokku puutunud korruptsiooniga. Kolleege,

kes olid korrupsiooniga kokku puutunud, teadsid mõned ametnikud veel metsateatiste menetlemise ja metsamajandamise nõuete rikkumise tulemusena algatatud järelevahtemenetluste juures.

Küsitlusele vastajatel oli vabas vormis võimalik kirjeldada ka neid olukordi, kus nad on ise (või mõni nende tuttav) on korrupsiooniga kokku puutunud.

Metsanduses toodi välja sellised olukorrad:

Metsa hindamisel, raieloa taotlemisel

- *„Esineb juhtumeid, kus metsakorraldaja on seotud teatud metsamajandusettevõttega. Ettevõtte tellib metsaomaniku volituse järgi metsakorraldustöö endaga seotud taksaatorilt, kes siis hindab metsa tagavara teadlikult alla ja kirjeldab metsa teadlikult viletsamana kui see tegelikult on. Metsafirma ostab metsaomanikult kasvava metsa raieõiguse nende moonutatud andmete järgi. Käesolevat olukorda on kirjeldanud mulle isiklikult mittetuttavad metsaomanikud.“*
- *„Keskkonnainspeksioon (jääb mulje), ei taha tegeleda korrupsioonimaiguliste juhtumitega. Nõuniku metsaekspertiis näitas rikkumisi – lageraiet, suuremat raiemahtu jne. Metsamajandamise nõuete rikkumise tulemusena algatatud järelevahtemenetlused lõpetatakse ära rikkumisega kõige väiksemal eraldisel. Suurematel eraldistel jäeti rikkumised menetlemata. Kadusid ära ekspertiisi tulemused. Ja omanike teavitamine menetlusest on vähene. Põhjuseks on, et omanik ei ole menetlusega seotud, on ainult tunnistaja.“*
- *„Ei antud kinnistule lageraide luba täies ulatuses kuna kõrval olev kinnistu ei olnud piisaval määral taastunud metsaga. Alguses sain suusõnalise loa, et pole probleeme, kuid loale järgi minnes räägiti teist juttu, et ikka ei saa. Sain osale kinnistule aegjärgse raie loa. Kuu möödudes anti lageraide luba kõrval olevale kinnistule (umbes 5h suurune) mis piirneb minu kinnistuga ja samuti kinnistuga, mis mõjutab minu kinnistul raie tegemist. Raide teostaja oli suur firma.“*

Metsatöödeks teede kasutamise lubade saamine KOV-idelt

„/.../ Näiteks saavad osad ettevõtjad valdadelt väga kergekäeliselt teede kasutamise lubasid (kevadisel teedelagunemise ajal) või pigistatakse rikkumiste osas silm kinni. Samas ametlikult luba taodelda ei saa.“

Erametsaomanike info lekitamine metsakonsulentide poolt ettevõtjatele

„Metsaomanik, kes pöördus meie ettevõtte poole sooviga, et meie aitaksime tema metsa majandada, siis peale metsanõuniku juures käimist, on osad inimesed hakanud telefonikõnesid saama, kus siis neile hakatakse survet avaldama, et mida nad oma metsaga tegema peaksid.“

Metsaühistu tegevuses

- *„metsaühistu teatud isikutele soodsas suunas kallutatud tegevus“*
- Metsamaterjali müügil:
“Arvan, et mõningane altkäemaks liigub küttepuid äris, kus 98% puitu liigub ilma maksudeta ja tõenäoliselt võidakse mõningatel juhtudel pakkuda autojuhtidele või teistele töötajatele meelehead, et materjal liiguks sellele ostjale, kes võibolla kokkuvõttes parimat hinda ei maksa.“

Inventeerimiste auditeerimisel

„Seletamata kombel on seltskond taksaatoreid, kes inventeerivad rahumeeli valeandmeid ning riiklik register ja nende toimetajad/auditeerijad/kontrollijad aktsepteerivad neid.“

Lisaks eeltoodule mainiti ka selliseid märksõnu nagu omavalitsuse tee remont ja metsa väljavedu.

Enamik näiteid, kus ametnikud metsanduse valdkonnas kirjeldasid kokkupuuteid korrupsiooniga, on seotud metsamajandamise kavade koostamise ja inventeerimisega. Metsanduse valdkonnas töid ametnikud välja kokkupuuteid korrupsiooniga järgnevatel juhtudel:

„Kavad on valesti koostatud, mis viitab, et taksaatorid on korrumppeerunud ja ilmselt ka audiitorid, kui neid läbi lasevad.“

„Kolleegi hinnangul metsainventeerija vormistas "kliendi" soovi kohased metsa inventeerimisandmed.“

„Metsa inventeerimise andmeid on tahtlikult moonutatud (näiteks võrreldes eelmise metsakorraldusega on metsa vanus 3 aastaga suurenenud 10 aastat, metsa koosseisuga on manipuleeritud selliselt, et lageraie oleks lubatud).“

„Metsa inventeerimisel märgiti lank uuenenuks kuigi tegelikult see nii ei olnud.“

„Metsa inventeerimisandmed ei vasta tegelikkusele. Kui tegelikkusele mittevastavad inventeerimisandmed on kantud metsaregistrisse, siis saab metsaomanik esitada metsateatise tegelikkusele mittevastavate andmete alustel.“

„Metsakorralduses esineb minu hinnangul laialdaselt teadlikku lubatud veapiiridega mängimist ja lausa valeandmete esitamist. Siinjuures kasutatakse ära seda, et kontroll looduses on (ja saabki olla) vaid pisteline. Kuna seda tehakse eesmärgiga raiuda kohtades või viisil, kus see õige andmestiku puhul ei oleks lubatud, on minu hinnangul omakasu eesmärgil toimuva tegevusega ehk korrupsiooniga.“

„Metsaomaniku esindaja väide kolleegile seoses uuenemata raiesmikega: "Ma kutsun siia "oma metsakorraldaja", kes korraldab need alad uuenenuks ja ma saan ikka siia kõrvale lageraie teha". Võib olla metsaomaniku suust tulnud mull, kuid võib ka millelegi viidata.“

„Tahtlikult eksitud metsamajandamise kavade koostamisel (ilmselt nõ "tellimustööd").“

"Pidevalt näen kavasid, mis ei ole suure tõenäosusega tõesed. Metsaomanikud kurdavad, et kavad ei ole tõesed."

„Metsajärelevalve käigus on tuvastatud tegelikkusele mittevastavad metsa inventeerimisandmed.“

Maavarade kaevandamise valdkonnas on korrupsiooniga otsese või kaudse kokkupuute alusel keeruline protseduure järjestada. Isiklik kokkupuude korrupsiooniga oli vaid kolme tegevuse osas (kaevandamise loa taotlemine/menetlemine/muutumine jne, keskkonnamõtjude hindamine ja geoloogiliste uuringute taotlemine), kuid vastajaid oli nii vähe, et statistiliselt olulisi erinevusi osakaalude vahel välja joonistada ei saa. Ka vahendatud kogemus oli nende protseduuride lõikes kõige suurem, kuid järjestust on jällegi keeruline välja tuua. Vahendatud kokkupuudet korrupsiooniga oldi siiski kogunud ka teiste protseduuride lõikes, kuid vastajate arv oli väga väike.

Maavarade kaevandamise valdkonnas tegutsevad inimesed kirjeldasid korrupsiooniga kokkupuudet järgnevalt:

- „Kohaliku omavalitsuse poliitikud lõikavad poliitilist profiiti, keelustades kaevandamist, geoloogilise uuringu lube ja vaidlustade KMH'sid. Näitena võiks tuua Jõelähtme vald kes rahastab Ruu küla heakorraseltsi kohtukulusid. Andes valla raha MTÜ kohtukuludeks teenitakse poliitilist profiiti, Isegi enne valimis kuulutati, et valime vallavanema tagasi kuna tema aitab meil võidelda karjääri vastu. Minu arust on selline tegevus võimuga kauplemine.“*
- „Keskkonnaametis töötas inimene, kes oma tutvavatele soodustas taotlemisel paremaid tingimusi, kindlasti hiljem sai ka tasu selle eest oma tutvavatele.“*

- „Keskkonna mõju hinnangud antakse arendaja huvidest lähtuvalt. ei argumenteerita ega vaadelda alternatiive.“
„geoloogilise uuringu teostaja oli ise äriliste huvidega kõrvalkarjääris“

Kaevandamise valdkonnas ei vastanud ükski ametnik, et on ise või teab mõnda teist ametnikku, kes on kokku puutunud korruptsiooniga.

Ka **jäätmemajanduses** tegutsejate puhul oli isiklik kokkupuude korruptsiooniga tagasihoidlikum, kui tuttavate kuuldul põhinev kogemus. Korruptsiooniga kokkupuudet, nii otsest kui kaudset, markeeriti kõigi protseduuride lõikes. Isiklikult korruptsiooniga kokku puutunute osakaal erinevate jäätmemajandusega seotud protseduuride juures jääb vahemikku 0,1–3,7% ning nende vastajate osakaal, kes teavad kedagi, kes on korruptsiooni kogenud, jääb erinevate protseduuride lõikes vahemikku 0,2–7,7%.

Ametnikest oli üks vastaja, kes oli jäätmeloa taotlemise või menetlemise korral kokku puutunud korruptsiooniga (0,6–4,9% kõikidest ametnikest) ja kaks ametnikku (0,2–3,8% ametnikest), kes teadsid kolleegi, kes oli kokku puutunud erinevate tegevuste (jäätmeloa menetlemine, keskkonnamõju hindamine, ohtlike jäätmete käitluslitsentsi taotlemine, loa taotlemine rahvusvaheliseks jäätmete veoks, jäätmearuande esitamine võimenetlemine) juures korruptsiooniga. Jäätmekäitleja registreerimise ja järelevalvemenetluste juures ei toonud ükski ametnik välja ei isiklikku ega ka kaudset kokkupuudet korruptsiooniga.

Jäätmemajanduse valdkonnas tegutsejatel paluti ka kirjeldada korruptsioonijuhtumeid, millega nad otseselt või kaudselt olid kokku puutunud:

„Teada on juhtumid, kus riigiametnikud soosivad riikliku osalusega ettevõtteid. Eelkõige on jutt just keskkonnaalase seadusandluse tõlgendamise ning rakendamisega. Samuti on ametkondadel võimalik avaldada mõju ettevõtete tegevusele lubade menetlusprotsessi aeglustamise ja kiirendamise läbi. Eraettevõtete puhul pole ametnikud nii vastutulelikud kui riikliku osalusega ettevõtete puhul.“

„Hanketingimused olid suunatud valitud firma kasuks, mis oli seotud hanke korraldaja juhtkonnaga. Jäätmekava on koostatud ilma spetsialistita, ilma komisjonita, ühe või kahe inimese poolt, et suunata KOVi rahalised vahendid valitud ettevõttele. Eestis ei ole kohustuslik kaasata keskkonnaspetsialiste vastava haridusega strateegiliste dokumeentide nagu jäätmekava, keskkonnastrateegia või jäätmeaastaruande koostamiseks.“

„/.../ Euroopa liidu rahadega ehitatud jäätmejaamad mängitakse suurtele/omadele tegijatele“

„Ametnikule on makstud raha registreerimistõendi väljastamise eest eiramaks taotleja poolseid puudusi, mis oleks muidu välistanud tõendi väljastamise. Ametnikule on makstud raha järelevalve teostamisel puuduste/loa tingimustega mittenõuetekohasuse asjaolude fikseerimata jätmise eest.“

„Kindlad asitõendid puuduvad, kuid kaudsed asjaolud vihjavad (olukorra ülereageerimine, väga jõuline ja agressiivne menetlus, menetlusaluse survestamine jne.) , et KKI ametnik on võtnud altkäemaksu ning lasknud end mõjutada st. talle on esitatud tellimus, keda peab kindlasti karistama, ükskõik mis moel. Tõestamine on veel hetkel pooleli.“

Lisaks mainiti ka võimu kuritarvitamist läbi ebaõiglaste trahvide määramise (1 vastaja) ja jäätmeloa taotlemise menetluse venitamise (3 vastajat). Üks näide sellistest vastustest:

„Jäätmeloa taotlemine venis väga pikaks ja luba väljastav ametnik kuritarvitas korduvalt võimu“

Ametnike seas toodi välja ka täpsustusi, milles seisnes korruptsioon või korruptsiooniohtlik olukord jäätmemajanduse valdkonnas:

„Vastasin, et tean kolleegi, kes on pidanud korruptiivseks keskkonnamõju hindamiste läbiviimist. Ei ole tegemist ainult jäätmekäitluse valdkonnaga, aga laiemalt keskkonnamõju hindamise protseduuridega.“

"taotleja soovis, et ma tasu eest viiksin tema jäätmeloa taotluse nõuetega vastuollu. keeldusin"

„On kingitud kommikarpe vms."

„/.../ litsentsi taotluse käigus andis taotleja mõista, et kui tahab saab ja ruttu."

Täiendava teemana, kus on esinenud korruptsiooni jäätmemajanduses, toodi ametnike küsitluses välja andmete/aruanete konfidentsiaalsus.

4.3.1. Poliitiline korruptsioon

Poliitilise korruptsiooniga kokkupuutumist on tunnetanud väga vähesed keskkonnavaldkonna ametnikest. Metsanduse valdkonna ametnikest on üks vastajatest tunnetanud mõjutamist poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt ja jäätmemajanduse valdkonnas kaks ametnikku. Kõikidel juhtudel on mõjutajaks olnud poliitik, mitte asutuse juhtivtöötaja.

4.3.2. Altkäemaks

Eraldi küsimustega adresseeriti ka seda, kas keskkonna valdkonnas tegutsevatel inimestel on isiklikku kui tuttavate poolt vahendatud **kogemust ametnikele altkäemaksu pakkumise või nende poolt selle nõudmisega** (raha, kingituste või vastuteene kujul). Nii jäätmemajanduse kui maavarade kaevandamise osas küsitluses osalenud vastajad ei omanud **isiklikku** kogemust kingituse või vastuteene näol antava altkäemaksuga. Rahalisel kujul antava altkäemaksu osas oli kogemus 0,1%–4,5%-l. Antud juhul tähendab see, et absoluutarvudes mõõtes andis sellise vastuse vaid üks inimene. Metsanduse valdkonnas on isiklik kogemus ametnikule raha või vastuteene osutamisel 0,1% – 0,9%-l ning kingituse tegemisel 0,2% – 1,2%-l. Ka nende osakaalude puhul on oluline silmas pidada, et selliselt vastajate absoluutarv on väike (4–5 inimest). Teisalt on siiski oluline, et isegi kui inimesel on isiklik kogemus altkäemaksu andmisega, siis ei ole ta suure tõenäosusega väga aldis seda kogemust jagama ning seda isegi juhul, kui uuringu läbiviijad annavad lubaduse käsitleda vastuseid anonüümselt. Seega võivad need hinnangud nähtuse reaalselt levikut alahinnata.

Uuringus osalenud ametnikud altkäemaksu või vastuteene osutamise ei ole kokku puutunud. Maavarade kaevandamise valdkonnas ei olnud ükski ametnik kokku puutunud olukordadega, mil tehakse altkäemaksuna kingitusi. Jäätmemajanduse valdkonnas oli kaks ametnikku, kes teadsid kolleegi, kellele on tehtud kingitus haldus-, järelevalve või väärteomenetluse läbiviimise mõjutamiseks. Kõikidel juhtudel, kus ametnikule endale või tema kolleegile oli pakutud kingitusi, oli pakkujaks teine osapool ning olukord polnud ametniku enda algatus.

Vahendatud kogemus (ehk juhud, kui inimene teab kedagi, kellel on olnud selline kogemus) on veidi suuremal hulgal keskkonna valdkonnas tegutsevatest inimestest – metsanduses jääb see sõltuvalt altkäemaksu liigist 1%–4,8% vahele, jäätmemajanduses 0,4%–4,8% ning maavarade kaevandamisel jääb 0,5%–5,5% vahele. Kuna nähtuse levik on küllaltki väike, siis on käesolevas töös kasutusel olevate valimimahtude põhjal keeruline öelda, milline altkäemaksu vorm on rohkem levinud ja milline vähem.

Ametnike poolelt oli nii metsanduses kui ka jäätmemajanduses üks ametnik, kes teadis kolleegi, kes on saanud kingituse haldus-, järelevalve või väärteomenetluse läbiviimise mõjutamiseks.

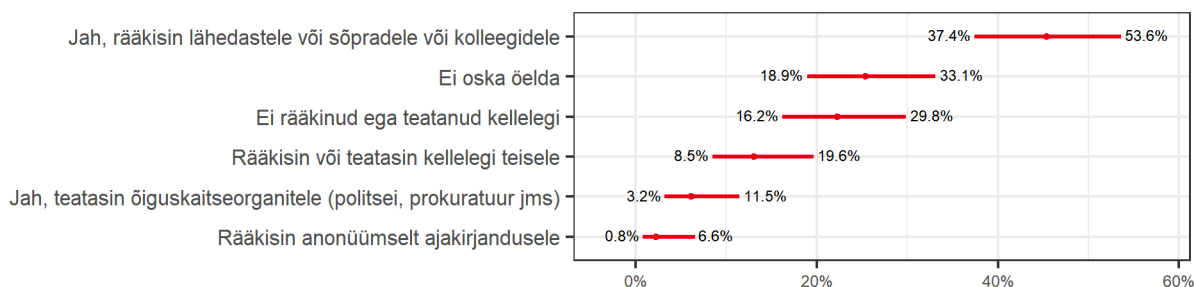
4.3.3. Korruptsioonist teatamine

Korruptsiooni vastu võitlemisel on oluline, et korruptiivse teo toime panemise korral oleks selle saladuseks jäämise tõenäosus võimalikult väike. Seetõttu uuriti käesolevas uuringus ka seda, kas need inimesed, kes olid isiklikult korruptsiooniga kokku puutunud või teadsid kedagi, kes oli sellega kokku puutunud, sellest ka kellelegi teada andsid.

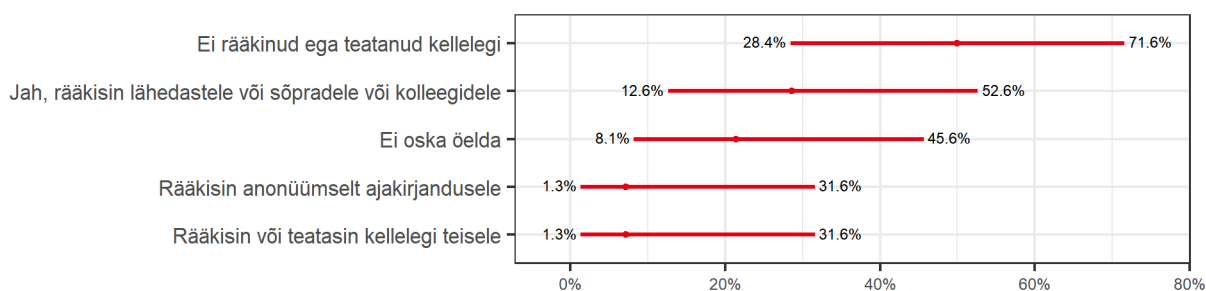
Nii metsanduses kui jäätmemajanduses prevaleerisid vastused, mille kohaselt räägiti korruptsiooniga kokku puutumisest oma lähedastele sõpradele või sugulastele (vt Joonis 7). Samas oli arvestatav ka nende inimeste osakaal, kes ei rääkinud korruptsiooniga kokku puutumisest üldse kellelegi, või märkisid, et ei oska sellele küsimusele vastata.

Joonis 7. Korruptsioonist rääkimine või ametivõimudele teada andmine – osakaal nende seas, kellel on olnud otsene või kaudne kokkupuude korruptsiooniga

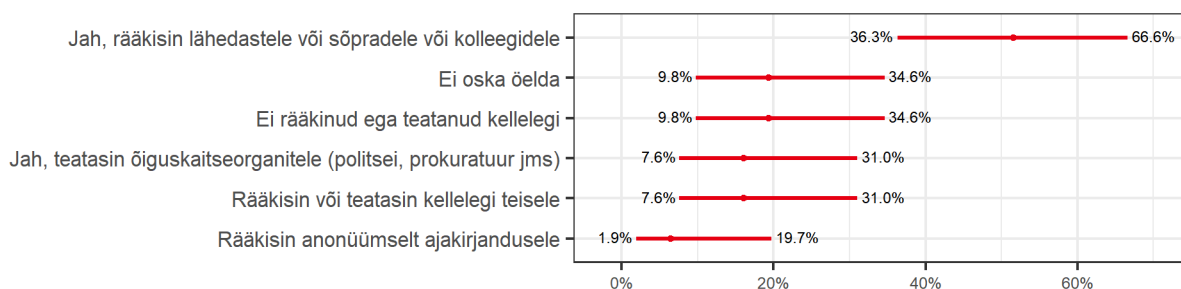
A) METSANDUS



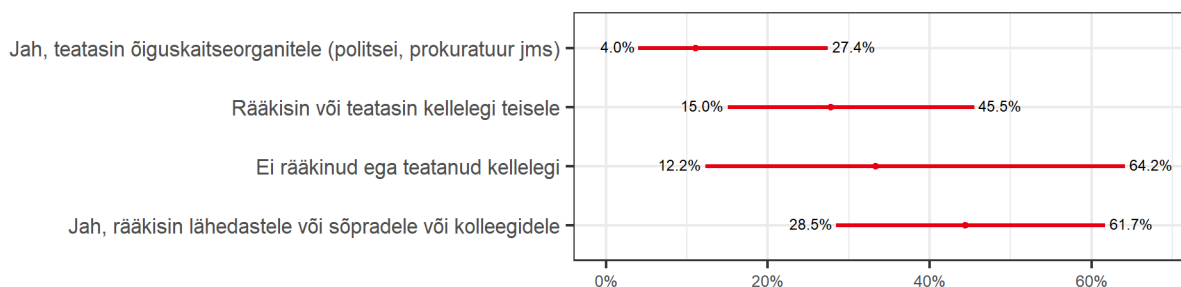
B) MAAVARAD



C) JÄÄTMEAJANDUS



D) AMETNIKUD



Märkus: Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

Õiguskaitseorganite ja ajakirjanduse poole pöörduti vähe – kõige selgemalt tuleb see välja metsanduse valdkonnas antud hinnangute puhul, kuna seal on kõige rohkem vaatlusi ning hinnangute usalduspiirid on piisavalt kitsad selleks, et niisugust järeltust teha. Maavarade kaevandamise valdkonnas ei pöördunud ükski korruptsiooniga kokku puutunud vastaja õiguskaitseorganite poole, jäätmemajanduses

ei ole statistiliselt olulist erinevust võimalik erinevate vastusevariantide vahel (va sõpradele rääkimine, mida esines kõige rohkem) välja tuua. Ametnike seas ei olnud selliseid vastajaid, kes teatasid korruptsiooni juhtumist anonüümselt ajakirjandusele.

Lisaks küsitluses välja pakutud võimalustele töid vastajad välja ka täiendavaid instantsse, kellele nad korruptsioonist teada andsid.

Metsanduses:

- maanteeametile (konkreetne juhtum puudutas nende haldusala)
- asutuse juhtidele
- (metsa)konsulendile
- keskkonnainspektorile
- maksuameti ametnikule
- juristile

Maavarade kaevandamisel:

- erinevate maaomanikude ja ehitusettevõtted

Jäätmemajanduses:

- oma juristile
- juhtkonnale,
- jäätmekäitluse siseriingile,
- keskkonnaametile

Kokkuvõttes võib öelda, et juhul, kui korruptsiooniga kokku puututi, siis õiguskaitseorganitele sellest üldjuhul ei teatatud. See tekitab paratamatult küsimuse, miks see niimoodi on? Kõige enam levinumaks mitteteatamise põhjuseks oli see, et vastajate hinnangul oli korruptsiooni raske tõestada (vt Joonis 8).

Metsanduse puhul joonistused enam märkimist leidnud põhjustena välja ka arvamus, et asjaosaliste tegevust ei hakataks nagunii uurima ning seega on teatamine mõttetu. Ligikaudu sarnasel määral toodi põhjusena välja, et ei soovitud tekitada lisaprobleeme ei endale ega teistele. Ülejäänud vastuste puhul oli enam ja vähem levinud põhjuseid küllaltki keeruline välja tuua, sest usalduspiirid on laiad.

Lisaks etteantud loetelule toodi välja täiendava mitteteatamise põhjusena isiklik huvi (ehk siis eeldatavalt oli inimesel isiklik huvi, et see olukord õiguskaitse organiteni ei jõuaks), samuti see, et:

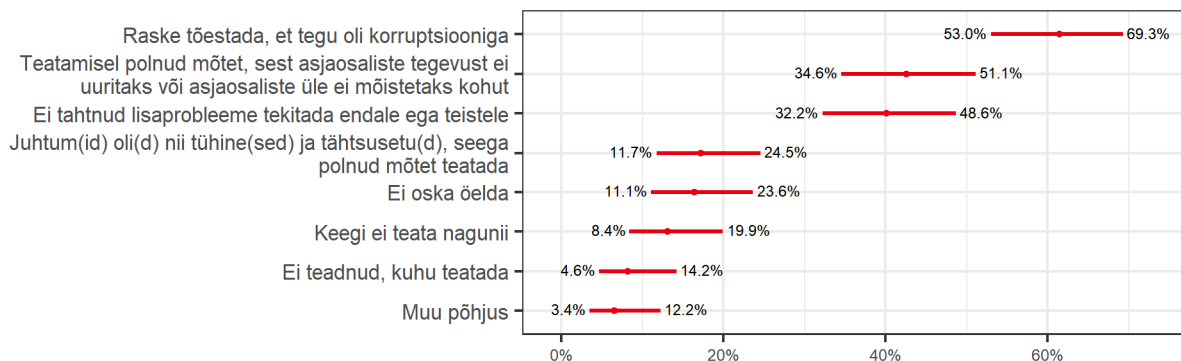
„Hetkel valitses olukord, kus kohus ei teinud riigi esindajale (ametnikule) pärssivaid otsuseid.“

Maavarade kaevandamisega tegelevatest mainis üks vastaja, et tegemist oli tema hinnangul õiguskaitse organitele teatamiseks liialt tühise asjaga,

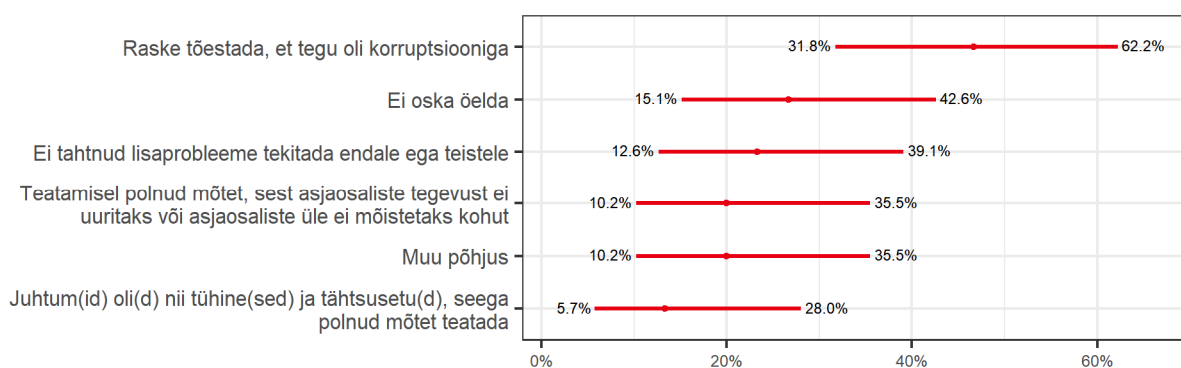
Jäätmemajanduse puhul toodi mitteteatamise põhjusena välja, et teatas keegi teine (nt firma juhtkond), ning leidis ka märkuseid, mis nentisid, et õiguskaitseorganid teavad nendest juhtumitest nagunii.

Joonis 8. Korruptsioonist rääkimine või ametivõimudele teada andmine

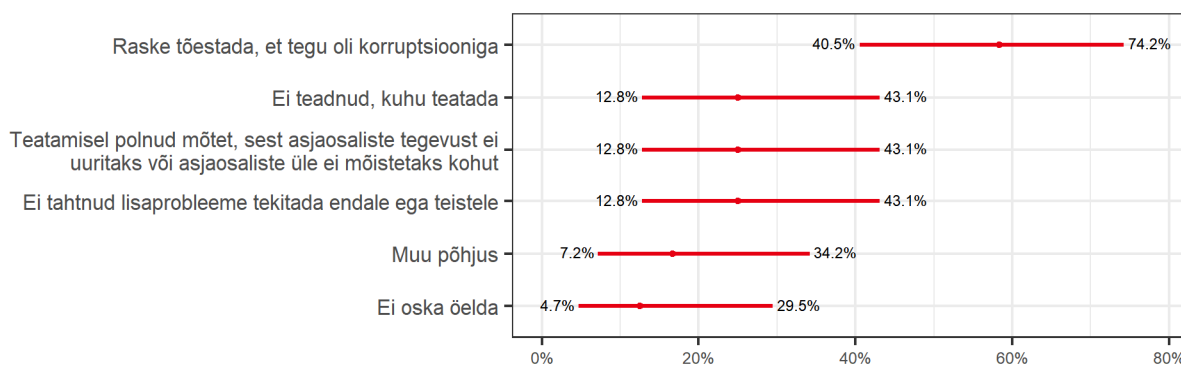
A) METSANDUS



B) MAAVARADE KAEVANDAMINE



C) JÄÄTMEKÄSITAMINE

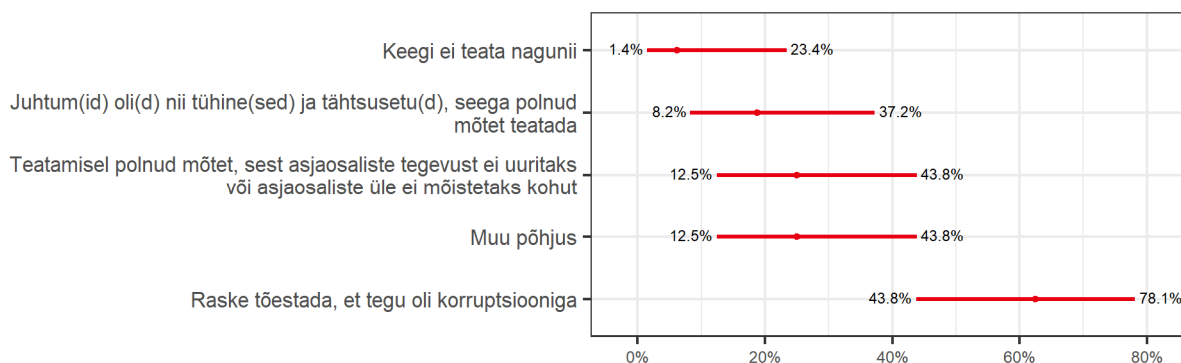


Märkus: Punased täpid tähistavad hinnangute keskvaartusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring.

Ka ametnike seas märgiti põhjusena kõige enam seda, et teo korruptiivset iseloomu on raske tõestada. Muude põhjuste vahel statistiliselt olulisi erinevusi välja ei joonistunud. Vabade vastustena esitatud muude põhjustena selle kohta, miks ei teatud õiguskaitseorganitele, toodi välja, et keegi teine oli juba teatanud, tegemist oli vähetähtsa juhtumiga või oli põhjuseks inimese teadmatus.

Joonis 9. Miks ametnikud, kes olid kokku puutunud korruptsiooniga, sellest kellelegi ei teatanud (% korruptsiooniga kokku puutunud ametnikest, kes ei teatanud korruptsioonist õiguskaitseseorganitele)



Märkus: Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring, autorite arvutused.

4.4. Kuidas korruptsiooni vähendada – ettepanekud küsitlusuuringust

4.4.1. Keskkonnavaldkonnas tegutsejad

Valdav osa keskkonnavaldkonnas tegelevatest inimestest ei osanud öelda, kas korruptsiooni peaks keskkonna valdkonnas vähendada või mitte. See on ka küllaltki loomulik tulemus, sest enamik inimesi pole korruptsiooniga kokku puutunud. Seisukohta omavate hulgas olid ülekaalus nende inimeste vastused, kes leidsid, et korruptsiooni tuleks keskkonna valdkonnas vähendada (olenemata sellest, kas vastaja tegeles metsanduse, maavarade kaevandamise või jäätmemajandusega).

Vastajad pakkusid välja ka terve hulga ettepanekuid korruptsiooni vähendamiseks. **Metsanduses olid need järgmised:**

Kontrolli suurendamine

„Metsaregister ei peaks olema avalik, ning metsamajanduskavade koostamise üle peaks olema parem kontroll“

„metsakorraldus kavadega seonduv peaks olema suurema kontrolli all. Metsaühist tegevus ei tohiks olla äriiline vaid suunav ja nõuandev.“

„/.../ Samuti ametnike poolt metsaregistrist andmete lekitamine sihipäraselt vastuteenete eest peaks olema paremini kontrollitud ja jälgitud.“

„metsakorraldustööde kvaliteedile kontroll“

„Kahtlasi situatsioone tuleks lähemalt uurida. Mulle tundub, et metsade majandamise üle puudub üldse kontroll, eraisikud peavad üldse metsa teisiti tegema kui firmad, metsafirmadel on alati vabanduseks Harvester. Samas ka Harvesteriga on võimalik teha korralikku harvendusraiet, kui tahetakse.“

„Tõhustama metsamajanduskavade koostajate tööde audititeerimist. Eriti metsafirmadele koostatud kavade puhul.“

„Tugevdama järelevalvet ametnike üle“

„Metsakavade koostamise auditeerimine sõltumatu audiitori poolt“

„Metsavahtide töökohtade taastamine, perioodilised metsapatrullid keskkonnaametite poolt /.../ , keskkonnaameti ülevaatus peale raietööde lõppu, et võrrelda tegelikku raiemahtu raieloas määratuna /.../“

„Metsamasinatele GPS(eranditult kõik lõikajad ja väljavedajad ja ka metsast platsile metsa äravedavad veokid) ja masinate GPSile järelevalve ligipääs!“

Ametnikud/spetsialistid peaksid isiklikult vastutama oma töö eest

„Metsamajandamise ja inventeerimisega tegelevad litsenseeritud isikud peaksid olema materiaalselt vastutavad. See vähendaks korruptiivseid inventeerimisi ja kallutatud kavade tegemist.“

„Keskkonnaministeeriumi ja keskkonnaameti ametnikud peaksid vastutama oma lohakalt tehtud töö eest ja saama rikkumise korral karistada.“

Läbipaistvuse suurendamine

„Kaitse alla võtmine peaks olema avalik. Metsa vääriselupaikade määramisel peaks olema kaasatud ametnikud, kes vastutavad ka tehtud vaatlustulemuste eest, mis märgitakse registrisse. MTÜ poolt tellitud töö puhul puudub andmete õigsuse osas vastutaja, mis metsaomanikule võib tekitada ebameeldivusi.“

„looduskaitse aladel omanik peab teadma mida-keda kaitstakse ja kuidas seda tagada. tänaseks on selgunud, et raiete ja muu inimtegevuse keelamine on kaitsealade seisundit halvendanud. Samuti on kaitsealused liigid kolinud aladele, kus inimtegevus toimub (näiteks metsis kolib kaitsealadelt aladele kus raietegevus on lubatud, kuivenduskraavide korrastamine on soodustanud kaitsealuste taimede levikut). Kaitsealade valitsejad teevad otsuseid nendes küsimustes "juhtumipõhiselt". See on suur risk.“,

„Kõik tegevused ja taotlused peaks olema läbipaistvad. RMK tegevuste osas peaks nende otsuseid kinnitama tunnustatud metsandusspetsialistide nõukogu vms.“

„Ametnikud peavad seadust jälgima, mitte TÕLGENDAMA. Kõigi metsandusega seotud tegevuste kontrollimiste tulemused peavad olema avalikud.“

Ametnike rotatsioon

„Vahetama olulisi inimesi otsuste tegemise juures /.../“

„Ametnike rotatsioon erinevate piirkondade vahel, et ei tekiks niiöelda "oma" piirkonda.“

Kontrolli vähendamine

„Kas on niipalju järelvalvet ja reeglistikke vaja, ma 20 aastat tegelenud metsakasvatamisega ega ma ei lähe noort metsa maha võtma, kui ma olen seda 20 aastat kasvatanud, kas on ikka nii palju vaja kontrollida ja keelata.“

„Ametiasutusi peaks olema vähem ja seega ka vähem otsustustasandeid, mis muudaks protsessid selgemini jälgitavaks ja läbipaistvamaks.“

Ametnike palkade tõstmine

„Alustades sellest, et riiklik järelvalve Keskkonnainspektsiooni näol ei oleks alafinantseeritud (töötajate palgad ja organisatsiooni üldine menetlusvõimekus ka juriidilises mõttes) ja jõuetu organisatsioon. Teisalt, riiklikud menetlused peaksid olema rohkem läbinähtavad (metsateatiste menetlus). Uus metsaportaali on tugev samm edasi, ent vanast süsteemist lekkisid isikuandmed aastaid ja see oli avalik saladus, kuid keegi ei võtnud midagi ette.“

„Inimeste harimise ja töötasude piisavuse tagamise teel.“

„Mida rohkem ametnikke, seda rohkem korruptsiooni ja kui palgad on ka sellised väikesed, siis on loomulik ja loogiline see korruptsioon.“

Seadusandluse muutmine

„Metsamajandamise kava(takseerikirjeldust) ei saa muuta(kinnitada) varem kui 5a eelmise kava kehtestamisest“

„Ei tohi lubada kehtiva korralduskava andmete muutmist ehk siis näiteks kui on metsakinnistu müüdnud sel põhjusel, endine omanik ei saanud seal kava järgi lageraiet teha, siis uus omanik

tellib kohe uue kava temale endale meelepärase lageraiemahuga ja hakkab piltlikult öeldes paari kuu jooksul pärast tehingu vormistamist raiuma.“

„Metsaliidud, seltsid, OÜ-d on juriidiliselt MTÜ-d ja nad peaks võrdsustama seadusega nõuetega riigiettevõttega kuna metsaseltsid jne on sisuliselt riigi (või Euroliidu) rahaliste vahendite taotlejad ja edastajad. Seltsi Omateenitud tulu bilansis moodustab ca 10-20% (liikmemaksud, vahendusteenustasud jm. mitteolulised sissetulekud) Riigipoolne, eelkõige metsaülestöötamisega ja turustamisega järelkontroll puudub ,sellega tegelevad vastastikusel kokkuleppes kambad, MTÜ-de revisjonikomisjonide töö on null. Selle tulemusena metsaomanik ei tarvitse saada kõige optimaalsemat tulu. /.../“

„Kaasomandi ja metsaseaduse tõttu oleksin kaotanud kõik oma metsad. Metsaseaduse järgi metsateatise peab väljastama (teist kaasomanikku ei pea teavitama), aga raieloyal peaks olema teise kaasomaniku allkiri (aga [praeguse seadusandluse järgi] ei pea) ja kui väljastatud metsateatise alusel on üks kaasomanik raietoid teinud, siis teine kaasomanik võib kahju hüvitamiseks kohtu poole pöörduda. See on aga mõttetu.“

Tuleks luua

„Metsanduse korrupsiooni vastane büroo koos paari inspektoriga, juristiga, notariga, kes on väga kõrgel tasemel selles valdkonnas. Nemad selgitavad ja kontrollivad ja ka vastutavad. Nende juurde ma läheks kui mul tekkivad kahtlused.“

Toetuste ja soodustuste kaotamisega

„Mida vähem on toetusi ja soodustusi, seda vähem on võimalusi skeemitamiseks. Ei oska öelda kuidas korrupsiooni vähendada või teha kindlaks, kes on tegelikult õigustatud toetust saama, kui juriidiliselt on kõik korrektne.“

Maavarade kaevandamise valdkonnas pakuti korrupsiooni vähendamiseks välja järgmisi tegevusi:

Maavarade kaevandamisega lubade väljastamisele eelnevad uuringud peaks sõltumatu tagamiseks tegema riigiasutused

„Kogu maavarade kaevandamislubadele väljastamisele eelnev tegevus (geoloogilised uuringud ja keskkonnamõjude hindamine) tuleks teha riiklikul tasemel, et vältida olukorda "kes maksab, tellib muusika". Sellisel juhul tagataks sõltumatu sobivate maardlate ettevalmistamine, millele järgneks kaevandamisõiguse oksjon.“

„Keskkonna mõjude hindamine on suur risk, see tuleb viia arendaja käest ära sõltumatu hindaja tellija kätte. Sõltumatu tellija tellib hindamise hindaja ei tea kellele teeb hinnangut ja hindab reaalseid keskkonna riske ja alternatiive.“

Läbipaistvuse suurendamine:

„Maavarade kaevandamislubade info kõigile ligipääsetavaks, sealhulgas kaevandusloale eelnenud uuringuid teinud inimeste nimed.“

Korrupsioonist teatamine võiks olla tasustatud:

„Korrupsioonist teataja peaks saama vastava tasu, kuna ta võtab seoses teatamisega suure riski.“

Jäätmemajanduses olid ettepanekud järgmised:

Kontrolli tõhustamine ja läbipaistvuse suurendamine

„LÄBIPAISTVUS hangete korraldamises, dokumentide, lubade, tõendite väljastamisel. Näiteks: Mõnedel lammutus (vanade majade, lao, lauda-hoonete) objektidel lubatakse mingitel põhjustel kohapeal puidujäätmeid põletada. Endal ei olekunagi sellise loasaamine õnnestunud. Korrupsioon?“

„/.../ kohustada keskkonnakaitsega seotud asutused avalikustada nt veebilehel kõik andmed, mis on seotud nende tegevusega - statistilised andmed ja koostajate nimed, ning täiendada need muutmiste puhul ühe kuu jooksul.“

Seadusandluse korrastamine

„Omavalitsutega palvete ja soovidega ei arvestata üldse. Seadus seab ainult kohustusi aga õigused ja võimalused kuidas neid täita ei ole.“

„Igasugused liidud - neis on ilmselt hägune taust ning selgust pole üldse, kes kellele hüvesid annab-võtab. Jäätmeseadus lubab ilmselt selle teema üle trallitada ning astuda paljudel piiri peal. Mis on jäätmeseadusega lubatud ühele, on teisele aga hoopis kohustuslikus karistatav. Seadus tuleb üle vaadata ning parandused teha.“

„Seaduse muudatused läbi viia sellisel moel ,et tootjavastutusorganisatsioonit ei ole maaletoojaga jäätmemaksu kogumisega seotud. Jäätme maksustamine peaks koguma maaletoojast sõltumatud ettevõtted. Jäätme maksu peaks kogume rehvivahetus punktid ja jäätmekäitlejä. jäätmekäitlemine ei ole heategevus. Tootjavastutusorganisatsioonit on seotud maaletoojaga ,kuna tootjavastutusorganisatsioonit on maaletoojate üles ehitama TVO MTÜ-d see võimaldab jäätme maksu tagastada tagasi oma maaletooja oma tasku. Selletõttu on Eestis kogunenud rehvi mäed. Rahvas maksab uuesti rehvide likviteerimise omast taskust.“

„/.../ keelata ametnikutele ja asutuse töötajatele töötada samal ajal äri sektoris seotud või samas valdkonnas, sh lähisugulastele /.../“

Jäätmekäitlusega seonduv võiks minna KOV vastutuse alt välja ja muutuda nn vaba turu teenuseks

„/.../ kuid kindlasti aitaks korruptsiooni vähenemisele kaasa kui jäätmekäitlusega seonduvat ei reguleeriks nii palju kohaliku omavalitsuse tasemel vaid pigem teeks seda turg. Riiklikult võiks tegeleda jäätmete lõplike käitlejate ja nende ekspordipartnerite tõhusama kontrolliga, et jäätmearuanded vastaks rohkem tegelikkusele ja jäätmed ka tegelikkuses taaskasutusse jõuaks mitte vaid paberil jäätmearuandeid vaadates.“

Tuleb luua ettevõtetesse keskkonnaspetsialisti ametikoht isikliku vastutusega rikkumiste korral

„Tuleb tõsta isiklikku vastutust ja teavitada selle eest, nt keskkonnaspetsialist on kohustuslik ametikoht ettevõttel või asutusel ja tema vastutab isiklikult keskkonnakahju eest võrdsest ettevõttega või asutusega /.../“

Luu asutustes võimalus anda anonüümselt informatsiooni korruptiivse käitumise kohta

„/.../ tagada anonüümsust isikutele, kes annab informatsiooni korruptsiooni kohta. Kohustada panna nähtavas kohas silti informatsiooniga kuhu pöörduda igas asutuses“.

4.4.2. Ametnike küsitlus

Korruptsiooni vähendamise vajadust tunnetavad vähesed ametnikud (9–19%) ja enamik ei oska seisukohta võtta (70–82%). Enamik (43–57%) ametnikke ei tunnetata vajadust täiendavate juhtnööride ja suuniste järgi. Suhteliselt väike osa (ligi veerand 16–28%) leiab, et vaja võiks olla riigi tasandil juhiseid ja oluliselt väiksem osa veel (alla kümnendiku 6–14%), et institutsioonide tasandil täiendavaid juhtõore oleks vaja. Seega ei tunnetata tugevat vajadust juhtnööride ja juhiste järgi.

Konkreetsete ettepanekutena toodi välja järgmised:

Karmistada karistusi ametiõiguste äravõtmisega või muude sanktsioonidega

"Tahtlikult ja korduvalt eksinud metsakorraldajatelt ametiõigus ära võtta. Metsateatiste menetlemiseks tuleb leida aega ja kontrollida nende vastavust tegelikkusega. Sulid metsast välja! Ametnike olgu vähem ja tasustada neid ka selliselt, et kaoksid ära isegi soov kedagi petta (eeskuju võtta kunagistelt vannutatud maamõõtjatelt).“

"rääkides metsainverteerimisest, siis peaks olema vastutus või sanktsioonid või meetmed tegelikkusele mittevastavate metsa invertteerimisandmete esitamise eest"

Pideva kontrolli rakendamist erinevates vormides

"Järjepidevalt jätkama juhtumite uurimist."

"tõhusam tehingute järelevalve"

"Ristkontrollide suurendamine metsa inventeerimisandmete osas.

"Tõhus sisekontroll aitab vähendada korrupsiooni."

"Inventeerimisandmete koostamise üle peaks olema suurem kontroll, kuna on kahtlus, et neid võidakse vastavalt vajadusele koostada teatud kaldega suurema raiemahu lubatavuse suunas."

"Ametnike teadmiste parandamine, konkreetsemad protseduureeglid teatud toimingutele (metsateatise väljastamine, kahjustusteatise kontroll jm)."

Pehmed meetmed teadlikkuse suurendamiseks läbi koolituste, juhendite ja üldisema teavitamise

"Koolituste korraldamisega ametnikele."

"Tuleks teadvustada rohkem avalikkust ja ettevõtteid ka sellest, et riigiametnikele ei ole sobilik kalendreid, pastakaid jne kinkida/kaasa pakkuda. Ei reklaamiks, ega mingil muul otstarbel. Minu hinnangul on seal puudujääk, sest aegajalt ikkagi üritatakse inspektoritele mingit sarnaseid asju kaasa sokutada."

Poliitilise korrupsiooni teadvustamine ja teavitamine

"Et teatud ettevõtted, isikud ei oleks nõ 'puutumatud', kuna neil on 'kaitse' kõrgemalt poolt või neil on sõbrad, tuttavad, kursusekaaslased juhtivatel kohtadel või nad maksivad andamit õigetele parteidele. "

4.5. Kokkuvõte

Keskkonnavaldkonnas tegutsevate inimeste hinnangud korrupsiooni aktsepteerimisele ei ole märkimisväärselt erinevad mujal valdkondades tegutsevate ettevõtete hinnangutest. Kõige markantsemana jäi silma see, et riigi omanduses olevate töövahendite kasutamine omakasu eesmärgil leidis aktsepteerimist oluliselt laiemat kui muud korruptiivsed tegevused, kuid ka seda aktsepteerivate inimeste osakaal ei olnud suur, jäädes vahemikku 5,2%–8,6%.

Kui vaadata hinnanguid korrupsiooni levikule, siis tõusid kõrgemate hinnangutega protseduuridena esile järgmised:

Metsandus:

- metsa inventeerimine
- metsamajandamise kava tellimine ja koostamine
- metsamajandamise toetuste taotlemisel

Maavarade kaevandamine:

- geoloogiliste uuringute loa taotlemist, menetlemist muutmist ja muud sellega seonduv
- keskkonnamõjude hindamine.

Jäätmemajandus:

- kohaliku omavalituse poolt korraldatavaid jäätmevedajate hankimiseks läbiviidavaid hankemenetlusi

Üldjuhul paistab, et kõrgemad korrupsiooni leviku hinnangud tuginevad olulises osas teiste poolt kogetud või kirjeldatud korrupsioonijuhtumitele, ehk isiklik kogemus korrupsiooniga on väga vähestel inimestel.

Need, kes olid korrupsiooniga otse kokku puutunud või teadsid kedagi, kes oli sellega kokku puutunud, rääkisid sellest eeskätt oma sõpradele ja tuttavatele. Õiguskaitseorganite poole pööruti väga väheste juhtudel ning peamine põhjus, miks seda ei tehtud, oli arvamus, et asja korruptiivset sisu on väga keeruline tõestada.

Nende vastajate hulgas, kes omasid korrupsiooni vähendamise vajalikkuse osas mingit seisukohta, olid ülekaalus need, kes leidsid, et korrupsiooni tuleks vähendada. Välja pakuti ka mitmeid tegevusi korrupsiooni vähendamiseks. Mõne väljapakutud tegevustest olid rohkem kommentaari laadsed, kuid oli ka konkreetsemaid ettepanekuid. Need töötatakse läbi järgmistes peatükkides ning formuleeritakse võimalusel ka konkreetsemateks korrupsiooni vähendamise vastu suunatud poliitikateks.

LISA 1. KÜSITLUSE METOODIKA LÜHIKIRJELDUS

Keskkonnavaldkond piiritlete käesoleval juhul kolme alamvaldkonnaga – metsandus, jäätmemajandus ja maavarade kaevandamine. Ka need valdkonnad ei olnud hõlmatud uuringus täielikult, vaid kitsendatul kujul.

Uuringu raames viidi läbi neli anonüümset elektroonilist küsitlust (igas valdkonnas üks küsitlus selles valdkonnas tegutsejate hulgas ja lisaks ka ametnike küsitlus). Küsitlused viidi läbi ajavahemikus 21. november 2017 – 15. detsember 2017.

Küsitluse disainimise üldiseks kriteeriumiks oli see, et riigisektoris mittetöötavatel küsitletavatel peaks olema võimalikult värske kogemus keskkonnaministeeriumi haldusalas töötavate ametnikega. Otsustati, et see kogemus ei tohiks jääda rohkema, kui kolme aasta taha. Küsitlusse olid kaasatud järgmised inimesed:

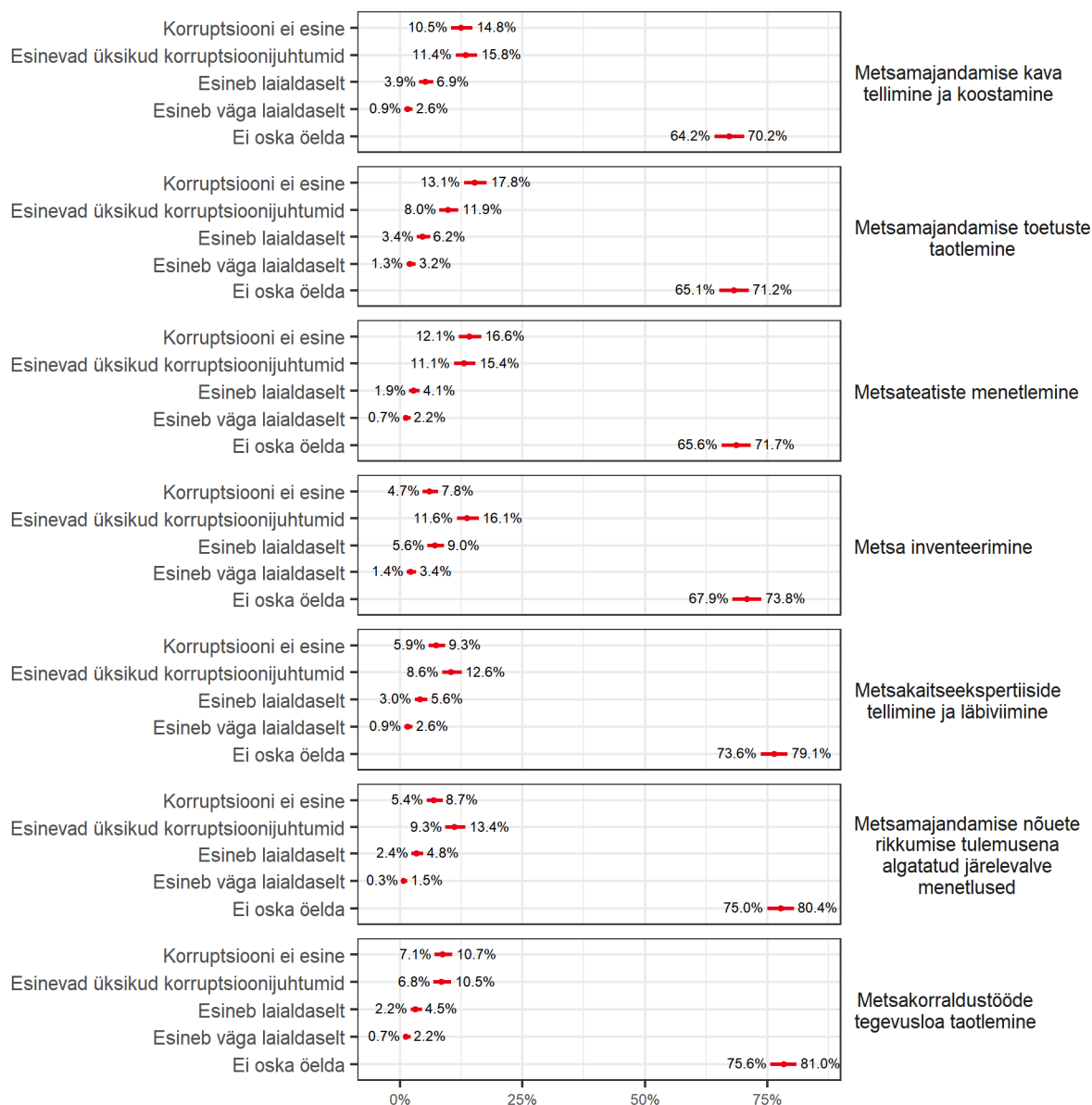
- Metsanduse valdkond
 - Inimesed, kes perioodil 1.01.2017 - 24.08.2017 olid esitanud metsateatise.
 - Inimesed, kes perioodil 14.01.2015-30.06.2017 olid esitanud erametsa toetuse taotluse.
 - Inimesed, kes olid perioodil 01.01.2017-31.10.2017 osalenud keskkonnajärelevalvelistes toimingutes.
- Jäätmekäitluse valdkond
 - Isikud, kellele perioodil 01.01.2015 – 19.10.2017 oli väljastatud või muudetud jäätmeluba või väljastatud ohtlike jäätmete käitluslitsents.
 - Isikud, kelle jäätmete registreerimistõendi taotlused olid perioodil 01.01.2015 – 19.10.2017 menetluses.
 - Isikud, kes perioodil 01.01.2015 – 19.10.2017 olid esitanud deklaratsiooni seoses jäätmeloa omamisega.
 - Isikud, kes olid perioodil 01.01.2016-31.10.2017 osalenud keskkonnajärelevalvelistes toimingutes.
- Maavarade kaevandamise valdkond
 - Isikud, kellele perioodil 01.01.2015 – 19.10.2017 oli väljastatud geoloogilise uuringu luba, kaevise luba või maavara kaevandamise luba.
 - Isikud, kes perioodil 01.01.2015 – 19.10.2017 olid esitanud keskkonnatasu deklaratsiooni seoses maavara kaevandamise loa või maa-ainese kaevandamise loa omamisega.
 - Isikud, kes olid perioodil 01.01.2016-31.10.2017 osalenud keskkonnajärelevalvelistes toimingutes.
- Ametnikud
 - Keskkonnaagentuuri metsaosakonna töötajad.
 - Keskkonnaameti metsaosakonna, maapõuebüroo ja jäätmebüroo töötajad.
 - Keskkonnainspeksiooni maakondlike büroode, keskkonnakaitseosakonna ja looduskaitseosakonna töötajad.

Tabel 1. Küsitluste üldkogumid, valimid ja vastanute arvud

	Ametnikud		Metsandus		Maavarade kaevandamine		Jäätmemajandus	
	Arv	Vastamise määr	Arv	Vastamise määr	Arv	Vastamise määr	Arv	Vastamise määr
Üldkogum	250		8343		487		1126	
Saadetud kutseid	250		3146		487		1126	
Täielikke vastuseid	113	45,20%	825	26,20%	120	24,60%	251	22,30%
Poolikuid vastuseid	39	15,60%	481	15,29%	104	21,36%	232	20,60%
Täielikult vastamata	98	39,20%	1840	58,49%	263	54,00%	643	57,10%

LISA 2. KORRUPTSIOONI LEVIKU KÜSITLUS

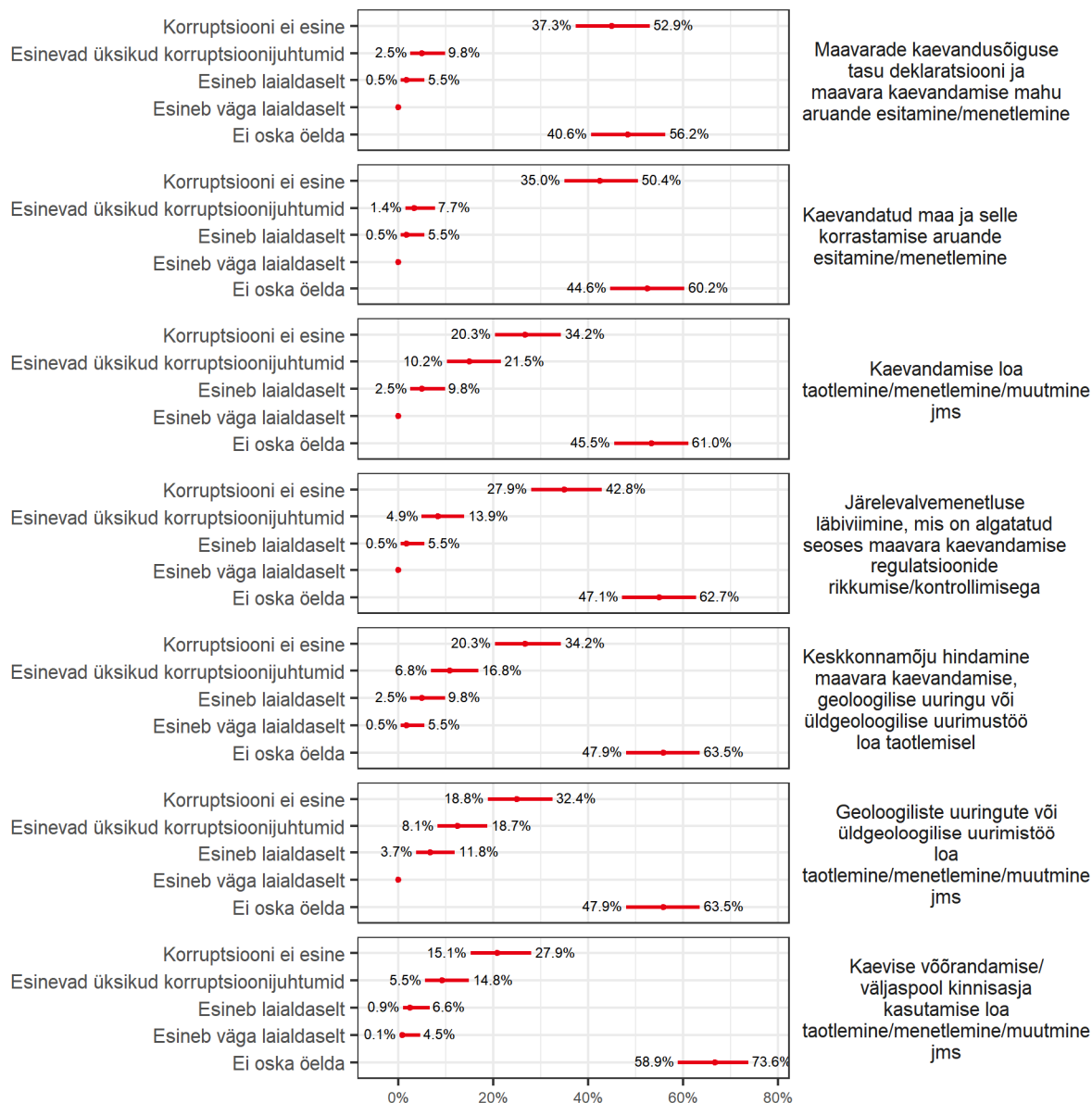
Metsandus



Märkus: Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring.

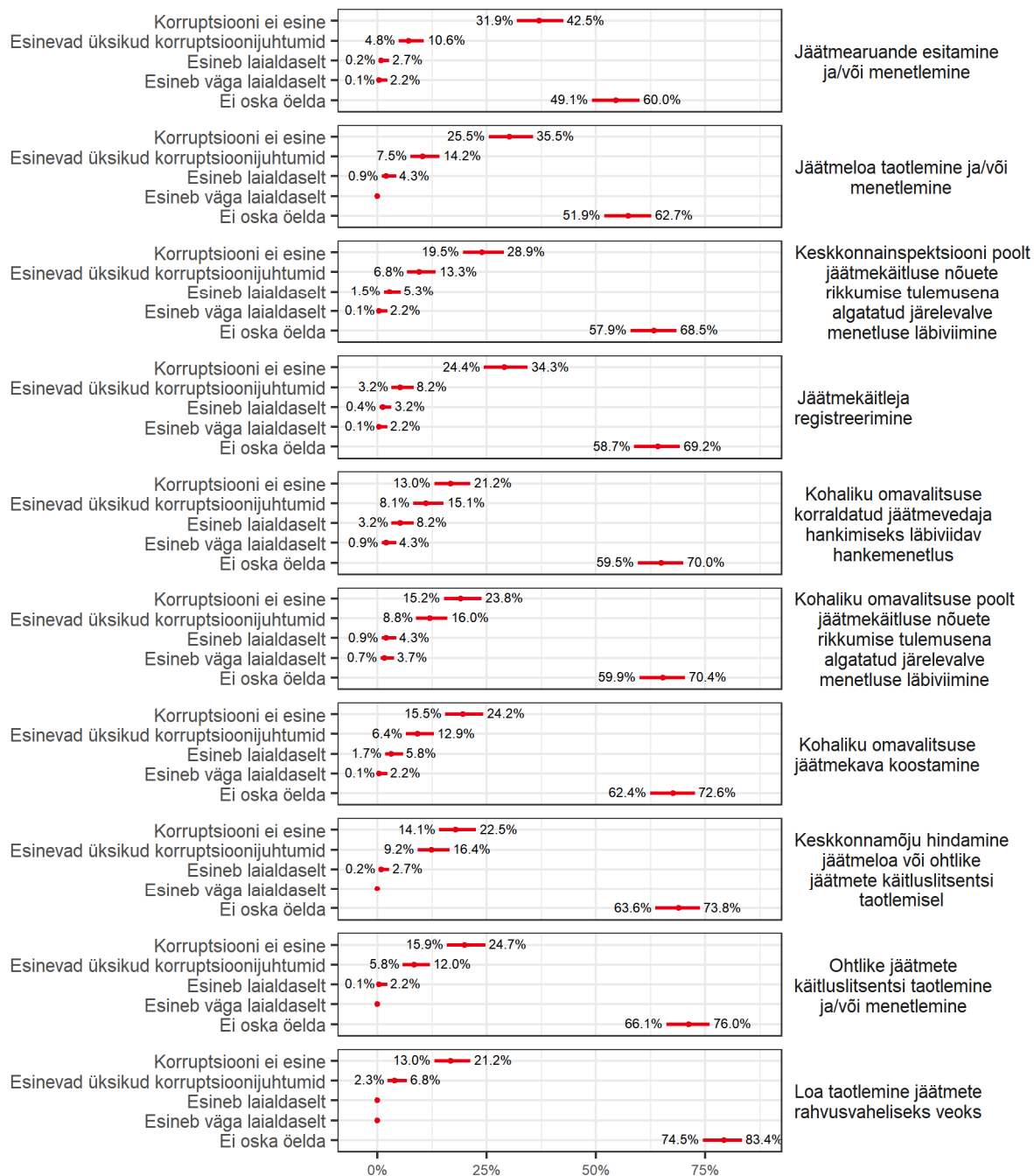
Maavarade kaevandamine



Märkus: Punased täpid tähistavad hinnangute keskväärtsusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring.

Jäätmemajandus



Märkus: Punased täpid tähistavad hinnangute keskvaartusi, punased jooned nende ümber usalduspiire, mida tuleks tõlgendada selliselt, et 95% tõenäosusega jääb uuringu sihtgrupi keskmine hinnang punaste joonte vasaku ja parema otsa vahele.

Allikas: uuringu raames läbi viidud küsitlusuuring.

ALLIKAD

Kirjandus

- K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica VIII/2000*.
- D. Minumets jt. Riigihangete õigus. Tallinn: Juura 2014.
- E. Muna jt. Riigihanked. Teooria ja praktika. Äripäev 2014.
- K. Rosin. Riigihange- õiguslikud probleemid ja korrupsioon. *Juridica IX/2001*.
- I. Saaremael. Riigi osalusega äriühingute juhtide korrupsioon Eestis kui oht riigi julgeolekule. Magistritöö, Tartu Ülikool. 2014. Arvutivõrgus: http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/42692/saaremael_ma_2014.pdf (16.04.2018).
- J. Sootak, P. Pikamäe, KarS kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2015.
- M.-L. Sööt. Korrupsioon Eestis 2016. Kolme sihtrühma uuring: elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate korrupsiooniküsitluse tulemused.
- H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016.

Õigusaktid

Seadused

- Avaliku teenistuse seadus. RT I, 28.12.2017, 48.
- Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004). RT I 2004, 49, 344.
- Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
- Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. RT I, 04.07.2017, 63.
- Haldusmenetluse seadus. RT I, 28.12.2017, 21.
- Jäätmeseadus. RT I, 04.07.2017, 43.
- Karistusseadustik. RT I, 30.12.2017, 29.
- Keskkonnajärelevalve seadus. RT I, 14.03.2014, 49.
- Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. RT I, 04.07.2017, 45.
- Keskkonnaseaduse üldosa seadus. RT I, 03.07.2017, 17.
- Keskkonnatasude seadus. RT I, 30.06.2017, 34.
- Kohaliku omavalituse korraldamise seadus. RT I, 04.07.2017, 22.
- Korrakaitse seadus. RT I, 02.12.2016, 6.
- Korrupsioonivastane seadus. RT I, 17.11.2017, 29.
- Kriminaalmenetluse seadustik. RT I, 05.12.2017, 8.
- Looduskaitse seadus. RT I, 26.01.2018, 10.
- Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. RT I, 31.12.2017, 5.
- Maksukorraldusseadus. RT I, 03.04.2018, 6.
- Metsaseadus. RT I, 26.01.2018, 11.
- Metsaseaduse, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seadus. RT I 2004, 9, 53.
- Riigihangete seadus. RT I, 01.07.2017, 1.
- Riigivaraseadus. RT I, 28.03.2018, 2.
- Sihtasutuste seadus. RT I, 09.05.2017, 34.
- Töölepingu seadus. RT I, 28.12.2017, 43.
- Maapõuseadus. RT I, 05.01.2018, 3.

Määrused

- Keskkonnaameti peadirektori 13.09.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/334 kinnitatud „Keskkonnaameti metsaosakonna põhimäärus“.
- Keskkonnaameti peadirektori 15.08.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/306 kinnitatud Keskkonnaameti keskkonnaosakonna põhimäärus“.
- Keskkonnaministri 05.04.2011 määrus nr 22 „Keskkonnatasu deklaratsiooni vormid ja täitmise kord ning maavara kaevandamise mahu aruandele esitatavad nõuded, aruande vorm ja esitamise kord“. RT I, 10.11.2017, 10.
- Keskkonnaministri 07.04.2017 määrus nr 12 „Uuritud ning kaevandatud maa korrastamise täpsustatud nõuded ja kord, kaevandatud maa korrastamise projekti sisu kohta esitatavad nõuded, kaevandatud maa ning selle korrastamise kohta aruande esitamise kord ja aruande vorm ning maa korrastamise akti sisu ja vorm“. RT I, 08.04.2017, 5.
- Keskkonnaministri 11.08.2017 määrus nr 28 „Metsateatise esitatavate andmete loetelu ning metsateatise esitamise, menetlemise ja registreerimise kord ning tähtjad“. RT I, 15.08.2017, 9.
- Keskkonnaministri 13.01.2005 määrus nr 2 „Keskkonnaregistri pidamise täpsustatud kord“. RTL 2005, 14, 129.

Keskkonnaministri 14.04. 2014 määrus nr 10 „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“. RT I, 06.01.2017, 5.

Keskkonnaministri 14.12.2015. a määrus nr 70 „Jäätmete liigitamise kord ja jäätmenimistu“. RT, I, 18.12.2015, 14.

Keskkonnaministri 16.01.2009 määrus nr 2 "Metsa majandamise juhend", RT I, 22.02.2017, 11.

Keskkonnaministri 16.08.2017 määrus nr 31 "Eelhinnangu sisu täpsustatud nõuded". RT I, 18.08.2017, 3.

Keskkonnaministri 19.07.2017 määrus nr 23 „Üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa saamise õiguse enampakkumise ning põlevkivi kaevandamise aastamäära osa ja tagantjärele kaevandatava põlevkivi koguse kaevandamise õiguse enampakkumisel müümise täpsustatud nõuded ning kord ja enampakkumise alghind“. RT I, 21.07.2017, 4.

Keskkonnaministri 20.06.2011 määrus nr 34 „Nõuded Keskkonnaametile elektroonilisel teel esitatavate dokumentide formaadi ja allkirjastamise ning elektroonilise teabevahetuse kohta“. RT I, 26.09.2011, 2.

Keskkonnaministri 21.04.2004 määrus nr 21 „Teatud liiki ja teatud koguses tavajäätmete, mille vastava käitlemise korral pole jäätmeloa omamine kohustuslik, taaskasutamise või tekkekohas kõrvaldamise nõuded“. RTL 2004, 49, 847.

Keskkonnaministri 21.12.2006 määrus nr 82 „Metsakorraldaja katsetöödele ja eksamitele esitatavad nõuded, katsetööde ja eksamite korraldamise, tulemuste hindamise ning metsakorraldaja tunnistuse andmise, pikendamise ja kehtetuks tunnistamise kord.“ RT I, 29.08.2017, 3.

Keskkonnaministri 23.01.2017 määrus nr 4 "Üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa taotluse esitamise kord ning taotluse vorm ja täpsustatud nõuded taotluse kohta ning üldgeoloogilise uurimistöo loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa vorm", RT I, 25.01.2017, 10.

Keskkonnaministri 26. aprilli 2004. a määrus nr 26 "Jäätmeloa andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad ning jäätmeloa taotlemiseks vajalike andmete täpsustatud loetelu ja jäätmeloa taotluse vorm ning jäätmeloa vorm" lisa 1 „Jäätmeloa taotlus“. RT I, 22.12.2011, 15.

Keskkonnaministri 27.12.2006 määrus nr 88 "Metsa majandamise eeskiri", RT I, 15.12.2017, 17.

Keskkonnaministri 27.12.2016 määrus nr 87 „Kaevandamisega rikutud ja mahajäetud turbaalade ning kaevandamiseks sobivate turbaalade nimekiri.“ RT I, 29.12.2016, 64.

Keskkonnaministri 28.08.2017 määrus nr 32 „Metsaressursi arvestuse riikliku registri põhimäärus“. RT I, 29.08.2017, 2.

Maaeluministri 11.05.2015 määrus nr 59 „Metsaala arengu ja metsade elujõulisuse parandamise investeeringutoetus“. RT, I 29.03.2018, 38.

Maaeluministri 22.04.2015 määrus nr 39 „Natura 2000 erametsamaa toetus“. RT I, 04.01.2018, 5.

Metsa korraldamise juhend. RT I, 22.02.2017, 11.

Tallinna Linnavolikogu 14.12.2006 määrus nr 69 „Tallinna Keskkonnaameti põhimäärus“. KO 2006, 244, 2554.

Vabariigi Valitsuse 01.01.2016 määrus nr 121 „Ohtlike jäätmete käitluslitsentsi andmise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise kord ja menetluse käigus läbiviidavate menetlustoimingute tähtajad, litsentsi taotlemiseks vajalike andmete loetelu ja litsentsi vorm“. RT I 2004, 31, 211.

Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määrus nr 60 „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus“. RT, I 07.02.2017, 6.

Vabariigi Valitsuse 22.12.2017 määrus nr 75 „Riigile kuuluva maavara kaevandamisõiguse tasumäärad“. – RT I, 19.12.2017, 31.

Vabariigi Valitsuse 26.04.2004 määrus nr 122 „Jäätmete tekitamiseks jäätmeluba vajavate tegevusvaldkondade tegevuste täpsustatud loetelu ning tootmismahud ja jäätmekogused, mille pugul jäätmeluba ei nõuta“. RT I 2004, 31, 212.

Vabariigi Valitsuse 28.09.2005 määrus nr 255 „Endla looduskaitseala kaitse-eeskiri“. RT I, 25.11.2014, 30.

Vabariigi Valitsuse 11.08.2005 määrus nr 207 „Kesknõmme looduskaitseala kaitse-eeskiri“. RT I 2005, 44, 366.

Vabariigi Valitsuse 29.08.2005 määrus nr 224 „Tegevusvaldkondade, mille korral tuleb anda keskkonnamõju hindamise vajalikkuse eelhinnang, täpsustatud loetelu“. RT I, 20.06.2017, 17.

Ametijuhendid

Keskkonnaameti peadirektori 12.09.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/330 kinnitatud „Keskkonnaameti Keskkonnaosakonna jäätmebüroo juhataja ametijuhend“.

Keskkonnaameti peadirektori 27.12.2017 käskkirjaga nr 1-1/17/405 kinnitatud „Keskkonnaameti Keskkonnaosakonna jäätmebüroo peaspetsialisti ametijuhend“.

Keskkonnaameti peadirektori 26.09.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/346 kinnitatud „Keskkonnaameti keskkonnaosakonna maapõuebüroo maapõue peaspetsialisti ametijuhend“.

Keskkonnaameti peadirektori 04.10.2016 käskkirjaga nr 1-1/16/363 kinnitatud „Keskkonnaameti metsaosakonna metsanduse spetsialisti ametijuhend“.

Keskkonnaameti peadirektori 07.12.2017 käskirjaga nr 1-1/17/391 kinnitatud "Keskkonnaameti keskkonnaosakonna maapõuebüroo maapõuespetsialisti ametijuhend".

Keskkonnaameti peadirektori 12.09.2016 käskirjaga nr 1-1/16/330 kinnitatud "Keskkonnaameti keskkonnaosakonna maapõuebüroo juhataja ametijuhend".

Euroopa Liidu õigusaktid

Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1357/2014, 18. detsember 2014, millega asendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/98/EÜ (mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid) III lisa EMPs kohaldatav tekst, ELT L 365, 19.12.2014, lk 89—96.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/21/EÜ, 15. märts 2006, kaevandustööstuse jäätmete käitlemise ja direktiivi 2004/35/EÜ muutmise kohta - Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni avaldus, ELT L 102, 11.4.2006, lk 15—34.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/98/EÜ, 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 312, 22.11.2008, lk 3—30.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1013/2006, 14. juuni 2006, jäätmesaadetiste kohta, ELT L 190, 12.7.2006, lk 1—98.

Eelnõude seletuskirjad

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. 684 OE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0f2ff423-1e2d-3496-bb52-8923a2474d44/Eesti%20Vabariigi%20julgeolekupoliitika%20alused/> (16.04.2018).

Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri 456 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b685a9e5-b035-3e9c-8205-90d9ed5eddd0/Haldusmenetluse%20seadus> (12.04.2018).

Korraldusseaduse eelnõu seletuskiri 49 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korraldusseadus> (16.04.2018).

Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, muudatusettepanek nr 17. 770 SE II.

Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 599 SE. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ab9521d9-5558-45b8-c93a-b5122208c53b> (16.04.2018).

Maapõuseaduse eelnõu seletuskiri 213 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e090ecff-9911-4721-822c-1ffd61c20ceb/Maap%C3%B5useadus> (16.04.2018).

Maapõuseaduse eelnõu seletuskiri 409 SE I. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/05afe55b-7971-39f6-8db6-ee9b0bdba189/Maap%C3%B5useadus> (16.08.2018).

Metsaseaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 463 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0c341917-a704-4d28-8da1-63e05b77ef1b> (16.04.2018).

Metsaseaduse ja halduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 463 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0c341917-a704-4d28-8da1-63e05b77ef1b> (24.11.2017).

Metsaseaduse ja looduskaitse seaduse muutmise seadus 396 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7/Metsaseaduse%20ja%20looduskaitse%20seaduse%20muutmise%20seadus> (12.01.2018).

Metsaseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri 327 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06648e28-443a-0416-8fd4-de3a005eb236/Metsaseaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus> (22.11.2017).

Metsaseaduse, keskkonnakasutusest laekuva raha kasutamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 190 SE I. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ebcae880-656f-364c-8a38-6474432facfa/Metsaseaduse.%20keskkonnakasutusest%20laekuva%20raha%20kasutamise%20seaduse%20ning%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20muutmise%20seadus> (27.11.2017).

Kohtupraktika

Maakohtute ja Ringkonnakohtute praktika

Harju Maakohtu kohtuotsus nr 1-11-6394.

Harju Maakohtu kohtuotsus nr 1-17-5965.

Pärnu Maakohtu kohtuotsus nr 4-16-441.

Pärnu Maakohtu kohtuotsus nr 4-16-8121.

Tallinna Halduskohtu kohtuotsus nr 3-12-1673.

Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsus nr 3-11-685.

Tartu Maakohtu kohtuotsus nr 4-12-147.

Riigikohtu praktika

RKHKm 3-3-1-38-10.
RKHKo 3-3-1-31-16.
RKHKo 3-3-1-68-14.
RKHKo 3-3-1-8-15.
RKHKo 3-3-1-86-06.
RKKKo 3-1-1-14-14.
RKKKo 3-1-1-37-05.
RKKKo 3-1-1-65-16.
RKKKo 3-3-1-37-15.
RKKKo 3-3-1-94-16.
RKPJKo 3-4-1-9-09.

Euroopa Kohtu praktika

C-444/00, Mayer Parry Recycling Ltd vs Uk.

Muud materjalid

AKI peadirektor Viljar Peebu vastus NOVE päringule 19.01.2018.

Andmekaitse inspeksioon. Isikuandmete töötlemine töösuhetes. Abistav juhendmaterjal. Arvutivõrgus: http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Isikuandmed%20%C3%B6%C3%B6suhetes%20juhendmaterjal26%2005%202014_0.pdf (19.01.2018).

ARK-i eksamineerijate korruptsioonitõi karistused kuuele inimesele. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/581046/ark-i-eksamineerijate-korruptsioon-toi-karistused-kuuele-inimesele> (16.04.2018).
Arvutivõrgus: <http://www.maeselts.ee/> (16.04.2018).

AS Erametsakeskus. Metsa inventeerimise ja metsamajandamiskava koostamise toetus 2014. Arvutivõrgus: http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2013/05/mmk_2014.png (28.11.2017).

COSO. Internal Control — Integrated Framework. Arvutivõrgus: https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf (16.04.2018).

E. Gamzejev. Solovjov asus juhtima prügilat. Põhjarannik 22.10.2016. Arvutivõrgus: <https://pohjarannik.ee/solovjov-asus-juhtima-prugilat/> (06.03.2018).

Endine keskkonnainspektor sai süüdistuse jäätmekäitlejatelt altkäemaksu võtmises. ERR uudised. 24.11.2015. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/549659/endine-keskkonnainspektor-sai-suudistuse-jaatmekaitlejalt-alkaemaksu-votmises> (16.04.2018).

Erametsakeskus. EMK põhikiri. Arvutivõrgus: <http://www.eramets.ee/meist-ja-kontakt/emk-juhtimine/emk-pohikiri/> (11.01.2018).

I.-K. Hein. Napolis on jälle prügi probleem. Postimees 17.06.2010. Arvutivõrgus: <http://maailm.postimees.ee/277477/napolis-on-jalle-prugiprobleem> (16.04.2018).

Intervjuu KKI ametnikuga.

Intervjuu Maa-ameti ametnikuga.

Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2016. Arvutivõrgus: http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_est_web_0.pdf (16.04.2018).

Jüri Saar. korruptsioon ja riiklik julgeolek, Postimees, 30.11.2009. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/194693/jueri-saar-korruptsioon-ja-riiklik-julgeolek> (16.04.2018).

K. Brinkmann. Miljonärist ametnikuks. Äripäev 22.01.2014. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2014/01/22/miljonarist-ametnikuks> (06.03.2018),

K. Brinkmann. Poliitkorruptandid võtsid Narva ehitushangetelt kümnist. Äripäev 12.10.2017. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/10/11/poliitkorruptandid-votsid-narva-ehitushangetelt-kumnist> (16.04.2018).

Kapo pidas prügiäri kriminaalasja raames kinni Arvo Sarapuu. ERR uudised. 25.05.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/598040/kapo-pidas-prugiari-kriminaalasja-raames-kinni-arvo-sarapuu> (16.04.2018).

Kehtivad load. Detsember 2017. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/kehtivad_load_2017_detsember.pdf (16.04.2018).

Keskkonnaagentuur. Tunnustatud metsakorraldajad (metsakorraldaja eksami ja katsetöö sooritanud isikud). Arvutivõrgus: <http://www.keskkonnaagentuur.ee/et/metsakorraldajad>

Keskkonnaamet jäätmebüroo juhataja kommentaar 28.02.2018.

Keskkonnaamet skeem. Jäätme sisse- ja läbivedu Eestis (27.12.2017).

Keskkonnaamet. Jäätmed tooteks. Arvutivõrgus: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/jaatmed/jaatmeluba/jaatmed-tooteks> (16.04.2018).

- Keskkonnaamet. Jäätmeloa taotluse koostamise juhend. Abimaterjal jäätmeloa taotluse koostajale. Tallinn 2016. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/jaاتمeloat_aotluse_koostamise_juhend_ver2.pdf (16.04.2018).
- Keskkonnaamet. Metsateatis. Arvutivõrgus: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/eesmargid-tegevused/metsandus/metsateatis> (10.11.2017).
- Keskkonnaamet. Struktuur. Arvutivõrgus: <https://www.keskkonnaamet.ee/et/keskkonnaamet-kontakt/keskkonnaameti-tutvustus/struktuur> (17.11.2017).
- Keskkonnaamet: metsandus. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/metsandus> (28.11.2017).
- Keskkonnaameti juhataja 14. oktoobri 2009 käskkirjaga nr 1-1/73 LISA 3 „Tallinna Keskkonnaameti jäätmehooldes osakonna põhimäärus“. Arvutivõrgus: <https://www.tallinn.ee/est/g7191s46535> (16.04.2018).
- Keskkonnaameti keskkonnalubade infosüsteem. Arvutivõrgus: https://eteenus.keskkonnaamet.ee/?page=avalik_stat_koond&act=avalik_info&u=20180202114123 (29.01.2018).
- Keskkonnaameti peadirektori käskkiri 05.03.2018 nr 1-1/18/117.
- Keskkonnaameti siseauditi spetsialisti e-kiri NOVE-le 27.02.2018.
- Keskkonnaameti spetsialisti intervjuu.
- Keskkonnainspeksioon. Keskkonnarikkumised vähenevad, 15.02.2017. Arvutivõrgus: <https://www.kki.ee/et/uudised/keskkonnarikkumised-vahenevad> (01.12.2017).
- Keskkonnakaitsjad nõuavad Soomaal raietööde peatamist. Pärnu Postimees. 07.03.2018. Arvutivõrgus: <https://parnu.postimees.ee/4431383/keskkonnakaitsjad-nouavad-soomaal-raietoode-peatamist> (16.04.2018).
- Keskkonnaministeerium. Jäätmearuanduse juhendmaterjal.
- Keskkonnaministeerium. Maapõu. Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/et/maapou> (22.01.2018).
- Keskkonnaministeerium. Millal Jäätmed lakkavad olemast jäätmed? Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/sites/default/files/lakkaminejaringlussevott.pdf> (08.02.2018).
- Keskkonnaministeeriumi valitsemisala riskijuhtimise kord 22.11.2015
- Keskkonnaministri 09.06.2010 käskkiri nr 821 „Metsa hindamise metoodiline juhend“. Arvutivõrgus: http://envir.ee/sites/default/files/metsa_hindamise_met_juhend.pdf (16.04.2018).
- Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid 2015. Arvutivõrgus: <http://k6k.ee/keskkonnaseadustik/5-ptk/pg-44> (02.01.2018).
- Kohtla-Järve Linn. Kohtla-Järve korraldatud jäätmevedu. Arvutivõrgus: http://www.kohtla-jarve.ee/index.php?area=1&p=static&page=korraldatud_jaatmevedu (16.04.2018).
- Korruptsioon.ee. Huvide konflikt. Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt> (16.04.2018).
- Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2013–2020. Arvutivõrgus: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_strateegia_2013-2020_1.pdf (16.04.2018).
- KOV jäätmevaldkonna ametniku intervjuu.
- M. Hindre. Amet: taustakontrolli seadus jätab tööandjale liialt vabad käed. ERR uudised 16.03.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/584428/amet-taustakontrolli-seadus-jatab-tooandjaile-liialt-vabad-kaed> (16.04.2018).
- M. Salu. Artikkel, mis paljastas Arvo Sarapuu seosed prügiäriega. Eesti Ekspress 25.05.2017. Arvutivõrgus: <http://ekspress.delfi.ee/lisalood/artikkel-mis-paljastas-arvo-sarapuu-seosed-prugiariga-tallinna-abilinnapea-on-variisikute-kaudu-sisenenud-linna-prugiarisse?id=77530636> (16.04.2018).
- M. Väikenurm. Riigi tippametnik süüdi korruptsioonis. Äripäev 11.09.2017. Arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2017/09/11/riigi-tippametnik-s%C3%BC%C3%BCdi-korruptsioonis> (16.04.2018).
- Maavarade kaevandamismahud pole suurenenud. Maaleht 30.03.2016. Arvutivõrgus: <http://maaleht.delfi.ee/news/maaleht/uudised/maavarade-kaevandamismahud-pole-suurenenud?id=74091633> (29.01.2018).
- Nipimeister keeras keskkonnaameti ümber sõrme. Lõunaleht .24.08.2017. Arvutivõrgus: <http://www.lounaleht.ee/index.php?page=1&id=22387> (14.0.2018).
- Noppeid metsakorraldaja argipäevamõtetest. 03.12.2014, Arvutivõrgus: <http://metsabyroo.ee/ettekanne> (06.03.2018).
- P. Aarma. Millal jäätmed lakkavad olemast jäätmed? Arvutivõrgus: <http://www.envir.ee/sites/default/files/lakkaminejaringlussevott.pdf> (08.02.2018).
- Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus. RT I, 07.02.2017, 6.
- Politseis käib enneolematu suurpuhastus. Õhtuleht. 29.09.2005. Arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/182250/politseis-kaib-enneolematu-suurpuhastus> (16.04.2018).
- R. Kutsar. KMH/KSH eelhindamise juhend otsustaja tasandil, sh Natura eelhindamine. Tallinn 2015. Arvutivõrgus: https://www.keskkonnaamet.ee/sites/default/files/KMH/eelhindamise_juhend_0307.pdf (16.04.2018).

Riigiteenuste koduleht. Arvutivõrgus: <https://test.riigiteenused.ee/et/riigiteenused-teenuse-t%C3%BC%C3%BCbid/load-t%C3%B5endid-tunnistused?page=30> (28.11.2017).

SA Erametsakeskus juhatuse 20.09.2016 otsus nr 1-4/16/33. Arvutivõrgus: http://www.eramets.ee/wp-content/uploads/2017/11/Juhatuse_otsus_t%C3%B6%C3%B6tajate_aususe_ja_erapooletuse_tagamise_nin_g_taanamise_juhend.pdf (27.11.2017).

Tegevusloaga metsakorraldusettevõtete register. Arvutivõrgus: <http://www.keskkonnaagentuur.ee/et/metsakorraldusettevotted> (28.11.2017).

Tiigiks maskeeritud ebaseaduslikud kaevandused teevad keskkonnaministrile tuska. Ärileht 05.01.2016. Arvutivõrgus: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/tiigiks-maskeeritud-ebaseaduslikud-kaevandused-teevad-keskkonnaministrile-tuska?id=73354037> (16.04.2018).

Transparency International. Korruptsioonivba Eesti. Tegevus nr 9: riiklik analüüs. Huvide konflikt. Arvutivõrgus: http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/huvide_konflikt_-_esialgne.pdf (16.04.2018);

Täpsustav telefoniintervjuu Maa-ameti nõunikuga 26.03.2018.

Valts Kalniņš, Process-tracing study report on Estonia, 2015. Arvutivõrgus: http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/d3.3.3-estonia_process-tracing-report-kalnins1.pdf (16.04.2018).