

## Keskonna valdkonna ühendameti moodustamise õiguslik analüüs korrupsiooniriskide maandamiseks, mis on seotud organisatsiooni struktuuriehituslike ja menetlustaktikaliste küsimustega



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

### Sissejuhatus

Analüüs on valminud Rahandusministeerium tellimusel **keskkonna valdkonna ühendameti moodustamise õigusliku analüüsi läbiviimiseks, keskendudes korrupsiooniriskide maandamisele, mis on seotud organisatsiooni struktuuriehituslike ja menetlustaktikaliste küsimustega.**

Vastavalt Vabariigi Valitsuse augustis 2019.a tehtud kabinetiootsusele valmistatakse ette Keskonnaameti (KeA) ja Keskkonnainspeksiooni (KKI) liitmisel moodustatavat keskkonna valdkonna ühendametit. Seotud analüüsis käsitletakse ka Keskonnaagentuuri (KAUR) ja Terviseameti ülesannete osalist kattuvust.

Analüüsiks esitati neli küsimust:

1. Korrupsiooniriskide kirjeldamine ühendameti loomise kontekstis ning nende olulisuse ja realiseerumise hindamine.
2. Keskkonna valdkonna ühendameti struktuuri loomisel antavad soovitused, eesmärgiga tagada minimaalne korrupsioonirisk ja sõltumatu menetluspädevus. Sealhulgas sisekontrolli ja teenistusliku järelevalve korralduses antavad soovitused.
3. Uurimisasutuste vahelise koostöö latusaks korraldamiseks antavad soovitused peale ühendameti loomist. Menetlusaladuse tagamiseks antavad soovitused.
4. Muud soovitused.

Analüüs viidi läbi ajavahemikus 31.12.2019-20.01.2020. Analüüsi teostamiseks kasutati peamiselt dokumendianalüüsi<sup>1</sup> ja intervjuusid.<sup>2</sup> Samuti toetub analüüs autori valdkondlikule kogemusele korrupsioonivastases võitluses ning varasematele organisatsioonide ühendamistele.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Õigusaktid, varasemad analüüsid, artiklid, memod, esitlused jne

<sup>2</sup> Kokku tehti 10 intervjuud. 4 KKI, 3 KeA ja 3 väliste ekspertidega

<sup>3</sup> Autor on osalenud või juhtinud järgmiste asutuste ühendamist või loomist: Eesti Kohtuekspertiisi Instituut, Politsei- ja Piirivalveamet, Siseministeeriumi IT ja arenduskeskus, Häirekeskus

Iga ühendamise eesmärgiks on tagada sujuv üleminek, kuid tasub adekvaatselt hinnata, kui pikalt on asutuste senised ülesanded liitmise tõttu häiritud ja kuidas saaks sellest tulenevaid riske maandada.

Kuna valdkonnas on väga suured ning kohati ka raskesti mõõdetavad mahud, esineb paratamatult kõrvalekaldeid, mis teevad korrupsiooniohu maandamise raskemaks. Seetõttu on oluline sätestada, millele ja kuidas keskenduda.

### **1. Korrupsiooniriskide kirjeldamine ühendameti loomise kontekstis ning nende olulisuse ja realiseerumise hindamine.**

Korrupsiooni ilmnemiseks peab lihtsustatult olema täidetud kaks tingimust: võimalus teha otsuseid, mille eest asjast huvitatud isik on valmis altkäemaksu või pistist andma, ning otsuse tegija valmisolek sääraseks ebaseaduslikuks käitumiseks. Riski realiseerumiseni viivad isikuomadustest tulenevad eeldused ja/või väline surve. Surve võib tuleneda kogukonnast, välistelt partneritelt, huvigruppidele, aga ka poliitiliselt tasandilt. Arvestades KeA ja KKI otsuste mõju ulatust, on tegemist kõrge riskiga valdkonnaga, millel on pikaajaline väga suur mõju riigile, ühiskonnale ja keskkonnale.

Asutuste tänastes tegevusportfellides on nt ühekordsete otsustena suuremahulised kaevandamisload, mille rahalise ulatuse maht on mõistetav. Samuti tehakse palju üksikotsuseid, mille koguväärtus kujuneb summeerituna üllatavalt suureks. Metsanduses tehti 2018. aastal kokku (nii era- kui riigimetsad) 65081 „jah“ otsusega lageraie metsateatist, millest 60% menetlesid spetsialistid. Raiutava puidu kogumaht oli „jah“ otsuste puhul 12 741 256 tm, millest 60% on 7 644 753 tm. 2018 keskmine kasvava metsa hind oli 36 eurot/tm. Üks spetsialist tegi 2018. aastal ühes kuus lageraie „jah“ otsuseid 648 232 euro eest, mis teeb aastas üle 7,5 miljoni euro. Asutuse 2018 tehtud lageraie otsuste koguväärtus oli üle 458 miljoni euro.<sup>4</sup>

Adekvaatne tervikpilt korrupsiooniohust keskkonna valdkonnas täna puudub. On tehtud põhjalikke ohtu käsitlevaid analüüse<sup>5</sup> ning teatud järeldusi on võimalik teha ka jõustunud kohtuotsuste pinnalt. Ometigi tuleb arvestada, et korrupsiooniohu olemasolu ei võrdu selle realiseerumisega ning ei maksa alahinnata näivuse osakaalu. Näivus võimaldab jätta riigiametist halva mulje ning kahjustab pikas perspektiivis kogu riigi mainet. Rahulolematus negatiivse otsusega võib samuti põhjustada tahtlikku näivuse loomist, mis seab ametnikud ebaõiglase surve alla.

Korrupsioonioht on Eestis aastatega vähenenud.<sup>6</sup> See on vähenenud seoses majandusliku kindluse ja jõukuse suurenemisega ühiskonnas, aga ka infosüsteemide suuremahulisele kasutamisele, mis vähendab eksimuse või pahatahtlikkuse osakaalu.

---

<sup>4</sup> Allikas KeA Metsaosakond

<sup>5</sup> Nt NOVE analüüs [https://www.envir.ee/sites/default/files/news-related-files/keskkonnavaldkonna\\_korrupsiooni\\_uuring.pdf?fbclid=IwAR3M6mivlrDPGvtlgRVLjFYNiL3\\_B981oEvF1gLF-kLSbCseRVUT1Rld04](https://www.envir.ee/sites/default/files/news-related-files/keskkonnavaldkonna_korrupsiooni_uuring.pdf?fbclid=IwAR3M6mivlrDPGvtlgRVLjFYNiL3_B981oEvF1gLF-kLSbCseRVUT1Rld04)

<sup>6</sup> 2018 aastal oli Eesti korrupsiooni tajumise tabelis 18. riik <https://www.transparency.org/country/EST>

Ühendamisega luuakse amet, milles on loamenetlus ja järelevalve koos samas asutuses. Seda on nimetatud varasemates ühendamist puudutavates aruteludes peamiseks probleemiks ja korrupsiooniriskiks.<sup>7 8 9 10</sup> Siiski ei saa nõustuda, et loamenetluse ja järelevalve koondamine ühte asutusse suurendaks olulisel määral riske või oleks Eestis midagi unikaalset. Eesti avalikus halduses on mitmeid näiteid, kus loamenetlus ning järelevalve on koos ühes asutuses. Näiteks annab Politsei- ja Piirivalveamet välja nii elamislube, relvalube, turvaettevõtja tegevuslube. Kaitsepolitseiamet väljastab juurdepääsulube riigisadaladusele nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele. Maksu- ja Tolliamet väljastab lube nii maksuseaduste kui ka tolliseaduse alusel. Kõik nimetatud asutused teostavad lisaks loamenetlusele ka kontrolli sellega antud õiguste üle.

Ka täna ei kontrolli KKI KeA loa andmise protsessi, vaid teostab järelevalvet väljastatud loa tingimuste täitmise üle vastavalt loa sätetata. Loamenetlus on haldusmenetlus ja selle üle teostab järelevalvet haldusorgan ise või kohus. Kui hoida menetlused eraldi struktuuriüksustes (või mõningal juhul eraldada muul moel) ka loodavas asutuses, puudub otsene risk suuremaks korrupsioonihuks. Samuti esineb juba täna teatud seadustes KeA ja KKI topeltpädevust.<sup>11</sup>

Pigem ongi riigis mindud just seda teed, et valdkonna tegevust korraldavad ekspertiis ja järelevalve on ühe haldusorgani pädevuses. KeA, mis väljastab lubasid või seab kohustusi ja piiranguid, peab olema huvitatud eesmärgipärasest ja tõhusast kontrollist, mis tagab valdkonna riskide maandamise. Seda on aga palju lihtsam teostada, kui valdkonna korraldab ja järelevalveline tegevus on ühe asutuse pädevuses.

Täna kogub KeA aastas u 100 miljonit eurot keskkonnatasudena ja KKI u 0,5 miljonit eurot väärteo trahvide ja keskkonnakahjude sissenõudena.<sup>12</sup> Kuigi summad erinevad u 200 korda ei saa otseselt väita, et ühes asutuses või ka menetluse faasis on korrupsiooni risk või -surve tunduvalt suurem. Lubades sätetatud tingimuste hilisem tõhus kontroll ja ka koostöö komplekslubade menetlemisel, on kindel eeldus väiksemaks korrupsiooniriskiks lubade väljaandmise menetluses. Avalikult teadaolev tõhus järelkontroll, vähendab juba olemuslikult riski, et loamenetluse käiku püütakse ebaseaduslikult sekkuda.

Organisatsioonist ja struktuurist olenemata, jaguneb väline korrupsioonisurve kaheks:

- 1) Soov teostada ebaseaduslikku tegevust;
- 2) Soov teostada seaduslikku tegevust väiksema kuluga.

Mõlema ebaseadusliku käitumise realiseerumiseks võib esineda väline püsiv- või ühekordne huvi. Püsiva huvi all peetakse silmas näiteks valdkonnas tegutsevat huvitatud isikut, kes püüab oma tegevuse läbiviimiseks leida ametnikku, kes teeb vastutasu eest huvitatud isikule meelepäraseid otsuseid. Siin tuleneb huvi tasu maksta valdkonnas tegutsejalt. Teisel juhul

---

<sup>7</sup> <https://www.metsamajandusuudised.ee/uudised/2019/08/02/orav-kotta-keskkonnaameti-ja-keskkonnainspektiooni-liitmine-on-oht-keskkonnale>

<sup>8</sup> [https://poliitika.postimees.ee/6482049/keskkonnaameti-ja-keskkonnainspektiooni-uhendamine-kukkus-riigikogus-labi?\\_ga=2.183179302.1895719838.1579731456-884318551.1563271269](https://poliitika.postimees.ee/6482049/keskkonnaameti-ja-keskkonnainspektiooni-uhendamine-kukkus-riigikogus-labi?_ga=2.183179302.1895719838.1579731456-884318551.1563271269)

<sup>9</sup> [https://www.postimees.ee/6527848/keskkonnaameti-ja-keskkonnainspektiooni-uhendamine-nurjus-teist-korda?\\_ga=2.183179302.1895719838.1579731456-884318551.1563271269](https://www.postimees.ee/6527848/keskkonnaameti-ja-keskkonnainspektiooni-uhendamine-nurjus-teist-korda?_ga=2.183179302.1895719838.1579731456-884318551.1563271269)

<sup>10</sup> <https://epl.delfi.ee/eesti/kriitikud-keskkonnaameti-ja-inspektiooni-uhendamisse-on-konflikt-sisse-kirjutatud?id=84953011>

<sup>11</sup> Näiteks Veeseadus § 250 lg 6

<sup>12</sup> KA ja KKI andmed

võib olla tegemist ühekordse juhusliku kokkupuutega taotleja poolt, kuid huvi ebaseaduslikult tasu saada, on sellel juhul tihti just ametnikust tulenev.

Lisaks välisele survele loob korruptsiooniohtu ka erinevate nõuete rohkus. Kuna erinevate loamenetluste puhul võib kaalutlusotsuse väärtus olla seotud suurte kulutustega, on ilmne, et loa taotlejad soovivad võimalusel nende tegemisest hoiduda. Osad ka ebaseaduslike meetoditega. Näiteks võib mõni loa väljastamisele eelnev uuring maksta kümneid tuhandeid eurosid, kuid kaalutlusõigus, lubab sellest uuringust loobuda. Seega on oluline keskenduda nendele nõuetele, mis suudavad tagada taotletava eesmärgi täitmise ning loobuda sellistest, mis kordavad varasemat, loovad näivust või tekitavad loamenetluse väikese mahu juures ebamõistlikku kulu. Siiski tuleb märkida, et kaalutlusõigus iseenesest on väga mõistlik lahendus, sest pole mingit põhjust nõuda sarnaseid tegevusi projektidelt, millede suurusjärgud erinevad kümnetes või sadades kordades. Välistada tuleb kaalutlusõiguse rakendamine ebaseaduslikuks tegevuseks.

Ohu maandamiseks on ülioluline ühise arusaamise kasvatamine korruptsioonist ning sellega kaasnevatest ohtudest. Ühinevatel asutustel on kahtlemata erinev või puuduv praktika ning mõneti võib see praktika erineda ka regiooniti. Loodavas asutuses tasub korraldada ühiskoolitusi ja e-keskkonnas toimuvaid teste.

**Näiteks, võiks korruptsioonivastase programmi sisu katta:**

- Eetika, väärtused
- Riskide tundmine ning neist arusaamine
- Riskide hindamine ja maandamine
- Suhted eraettevõtetega
- Hankejuhtimine
- Koostöö uurimisasutusega
- Juhtide roll

Arvestades, et tänase kahe keskkonnavaldkonna asutuse asemele tekib üks. Arutatud on ka KAUR üksikute funktsioonide või KAUR-i kui terviku liitmise üle loodava ühendasutusega. Seoses asutuste ühendamise ja prognoositav huvigruppide surve suurenemine võtmeisikutele. Seda survet võimendab kindlasti veelgi suurte infrastruktuuri projektide käivitamine<sup>13</sup> ning keskkonnateemade mõjukuse üldine kasv nii Eestis, kui maailmas. Kuigi surve suurenemine leiab aset ühendasutuse moodustamisest olenemata, tähendab organisatsiooniline koondumine ka vältimatut surve koondumist.

**2. Keskkonnavaldkonna ühendameti struktuuri loomisel antavad soovitused eesmärgiga tagada minimaalne korruptsioonirisk ja sõltumatu menetluspädevus. Sealhulgas sisekontrolli ja teenistusliku järelevalve korralduses antavad soovitused.**

Tänaste asutuste struktuurid on loodud ning kujunenud erinevalt. Keskkonnaministeeriumi haldusalas on teostatud ka varasemalt mitmeid suuremahulisi reforme ning asutuste

---

<sup>13</sup> Näiteks Rail Baltic, Tallinna-Tartu maantee, piiri ehitused; maismaa- ja meretuulepargid; erinevad vesiehitused või nende lammutamine; veelgi suurem soov metsade majandamiseks jne

ühendamisi<sup>14</sup> ning kuna neist on möödunud mõistlik aeg, tasuks hinnata, kuidas on varasem kogemus toetamas tänaseid valikuid.

KeA, KKI ja KAUR on erineva struktuuri ning toimimisloogikaga. KKI on suures osas maakonnapõhise territoriaalse paiknemisega ning KeA kasutab olulisel määral funktsioonipõhist juhtimist, mis tähendab, et igas maakonnas pole sarnase ülesandega struktuuriüksust. KAUR-il puudub, tulenevalt töö iseloomust, kindel regionaalse paiknemise vajadus. Terviseameti puutumuses olevaid funktsioone, nagu näiteks kiirguse mõõtmine meditsiinisüsteemides, pole antud ühendamise järgus otstarbekas käsitleda. Kokkupuude on vähene ning lahendus saab toimida mõlema asutuse koosseisus, seetõttu on mõistlik jätta see edasiseks analüüsiks. KAUR-i puhul on kattuvaid või puutumuses olevaid valdkondi palju ning mitmed sealsed ülesanded saavad kahlemata toimida edasi agentuurina, kuid mõistlikum on need integreerida loodavasse ühendasutusse. Mõnede KAUR-i tänaste funktsioonide puhul, mis pigem toetavad poliitikaloost, tasub kaaluda nende liitmist ministeeriumiga.

KKI regionaalsed üksused paiknevad kõigis maakondades. KeA tegutseb samuti kõigis maakondades, kuid on juhtimise mõttes koondunud suurematesse regioonidesse. See erisus on mõistetav, sest KKI peab füüsiliselt kontrollima asukohapõhiseid objekte, kuid lubade menetlus ei nõua alati füüsilist viibimist objekti asukohas. Maakonnapõhise juhtimise tugev külg on kohalike olude tundmine, kuid negatiivseks küljeks võib saada sotsiaalsete sidemete ärakasutamine ebaseadusliku eesmärgi taotlejate poolt. Funktsionaalse paiknemise tugevus on vähene isiklik kokkupuude loa taotlejaga, mis aitab säilitada objektiivsust, kuid võib suurendada olude valesti hindamise riski. Nimetatud riskide avaldumise vältimiseks on vajalik rakendada maandamistegevusi.

Tulenevalt töö spetsiifikast, on uues asutuses mõistlik kasutada kombineeritud struktuuri, kus näiteks järelevalve on territoriaalne ning loamenetlus funktsionaalse struktuuriga. See pole üks-ühele ülekantav asutustele ning ei ole mõeldud ettepanekuna säilitada KKI ja KeA tänaseid struktuure. Sellisel juhul ei täidaks ühendamine eesmärki ning suuremat sünergiat ei tekkiks. Kindlasti on järelevalve alla liigitatavaid funktsioone mõlemas tänases asutuses, kuid nende integreerimine saab lõplikult teoks pigem juba ühtse juhtimise all.

Kindlasti vähendab ühendamine bürokratiliku kirj vahetust kahe asutuse vahel. Samas tuleb arvestada, et kui täna erinevad kahe asutused protsessid selliselt, mis võib loa taotlejale paista segadust tekitav, siis uue asutuse puhul peab juhtimisstruktuur aitama sellist muljet vähendada. See tähendab, et ühendasutuse protseduurid tuleb läbi testida ning vajadusel korrigeerida, hinnates, millised loamenetluses esitatavad nõuded täidavad taotletavat eesmärki.

Tänastes asutustes puudub analüüsi koostamise ajal eraldi töölinina toimiv sisekontroll. Eraldiseisva töölinina oli see varasemalt olemas vaid KKI-s. See ei tähenda, et ühes asutuses oleks korrupsioonirisk automaatselt suurem, kuid puudub ka vastupidine faktoloogia. Mõlemas asutuses puudub täna siseaudiitor<sup>15</sup>. Siseaudiitor on olemas

---

<sup>14</sup> Näiteks mereinspeksiooni ja keskkonnainspeksiooni ühendamine 1999. Keskkonnaameti moodustamine ja nt Kiirguskeskuse liitmine sellega 2009.

<sup>15</sup> Keskkonnaministeerium on otsustanud funktsiooni haldusalas tsentraliseerida

Keskonnaministeriumis, kuid arvestades, et tegemist on tervikuna väga tundliku valdkonnaga, pole see ilmselgelt piisav (kokku osakonnas kolm inimest). Töömahtu arvestades on vähetõenäoline, et üks audiitor jõuab sisuliselt auditeerida nii ministeeriumi, kui ka haldusala tegevust.

Sisekontrolli ja siseauditi funktsiooni puudumine pole probleem üksnes korrumppeerumise riski silmas pidades, vaid nende funktsioonide kaudu saab paremini tagada ka töötajate kaitset ebaõigete süüdistuste korral, nõustada töötajat käituma õigesti välise surve olukorras ning abistada lahenduse leidmisel välise surve kõrvaldamiseks.

Vabariigi Valitsus seaduse § 92<sup>1</sup> lg kohaselt on sisekontrolli süsteem valitsusasutuse ja valitsusasutuse hallatava riigiasutuse 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.

Vabariigi Valitsuse seaduse §-ile 49 lg 1 p 13<sup>1</sup> alusel on ministril pädevuses ministeeriumi juhina tagada sisekontrolli süsteemi rakendamine ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise ministeeriumis ja ministeeriumi valitsemisalas olevates valitsusasutustes ning valitsusasutuste hallatavates riigiasutustes. Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-i 73 lg 1 p 2<sup>1</sup> tagab ameti ja inspektsiooni peadirektor sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise ametis ja inspektsioonis.

Sisekontrolli funktsioonid peaksid olema kaebuste lahendamine, taustakontroll asutusse sisenemisel, vastavuse kontroll ametikohale esitatavatele nõuetele, ebaausate ametnike väljaselgitamine, riskide hindamine koostöös osakondadega, juhi nõustamine jne. Sisekontroll on soovitatav luua eraldiseisva struktuuriüksusena, otsealluvusega asutuse juhile.

Soovitus on selgete ülesannete ja volitustega sisekontroll luua enne uue asutuse käivitumist, tagades selle mehitatuse ning tööks vajaliku ressursi. Sisekontrolli loomine juba moodustunud organisatsioonis tähendab selle keerulisemat käivitamist ja omaksvõtuks kuluvat pikemat aega. Sisekontrolli töötajaid tuleb koolitada koostöös väliste partneritega.

Täpset sisekontrolli töötajate arvu on keeruline pakkuda, sest ühist standardit pole. Võttes arvesse valdkonna keerukust ning sisekontrolli varasemat lünklikkust või puudumist, tasub arvestada 1 sisekontrolli töötaja 100 töötaja<sup>16</sup> kohta.

Oluline korrupsiooni vähendav meede on automaatkontrollid, mis on täna mitmetes tööloikudes juba edukalt rakendatud. Nii toimus 2019 40% metsateatiste osas automaatkontroll läbi metsaregistri. Kokku oli sellel ajal 119 338 metsateatist ja automaatkontroll menetleb ära teatised, kus ei ole mitte mingeid looduskaitselisi, ega muid

---

<sup>16</sup> Olenemata tööülesandest või töösuhetest

kitsendusi.<sup>17</sup> Siiski on mõistlik kaaluda, kas suuremahuliste, kuid üksikute menetluste puhul, on automaatkontrolli jaoks tehtav investeering tegelikult tasuv või piisab nelja- või enama silma reegli rakendamisest.

Tänane asutustevaheline teineteise „järelvalve“ ei pruugi loodavas ametis, ka tänaste struktuuride säilitamisel, automaatselt jätkuda, sest struktuurimuudatused muudavad toimeoloogikat. See tähendab, et juhtkonna tähelepanu peab olema suunatud loa andmise ja selle kontrolli sisulisele toimimisele. Sarnane kogemus pärineb näiteks Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisest, kus varasemalt erinevate asutuste vahel toimunud koostöö ei jätkunud automaatselt loodud asutuse struktuuriüksuste vahel, kuigi kõik protsessid olid kirjeldatud. Kuna varasem juhtimisstruktuur ja erimeelsuste või konfliktide lahendamise senised liinid enam ei toiminud, ei saadud teinekord aru, kelle pädevuses üks või teine asi on ning esines juhtumeid, kus olukord jäeti lahendamata.

Kuigi alguses võib olla kõige valutum ühendada tänased asutused erinevate asetäitjate alla, ei teki sellest automaatselt sünergiat. Tasub arvestada, et sellise mudeli puhul, puudub asutuse juhil võimalus protsesse, sh korruptsiooniriski vähendamiseks, sisuliselt ja ühtselt suunata. Asutuse juht vajab kindlasti asutuseülest analüüsivõimekust sünergia tekitamiseks ning riskide vähendamiseks. Keske analüüsiüksuse olemasolu, mis tegutseb teenuse omanikust eraldi, võimaldab pakkuda juhile tuge, vaadata erinevaid teenuseid ühtses komplektis, tuvastada anomaaliaid ning juurutada koostöös teenuste omanikega parimaid praktikaid.

Ühendasutuse moodustamisega seoses tasub Keskkonnaministeeriumil kaaluda haldusala korruptsiooniriskide maandamise tegevuste ülevaatamist ja vajadusel meetmete rakendamist olukorra parandamiseks.

### **3. Uurimisasutuste vahelise koostöö latusaks korraldamiseks antavad soovitused peale ühendameti loomist. Menetlussaladuse tagamiseks antavad soovitused.**

KKI teostab täna vastavalt KrMS § 31 lg 1 kohtueelset menetlust keskkonna ja loodusvarade kaitse ning kasutamise nõuete rikkumise kuritegudes. Kuna menetlust juhib prokuratuur ning KKI-l on tihe koostöö teiste uurimisasutustega, on mõistlik ühendasutuse uuel juhtkonnal partneritega kohtuda.

On selge, et ühendasutuseski saab kriminaalmenetlus toimuda vastavalt kehtivatele õigusaktidele ning menetlussaladust kaitstes. Seetõttu ei ole mõistlik antud struktuuriüksuse liitmine mõne teise üksusega, sest see võib kahjustada menetlussaladust, rahvusvahelist koostööd, usalduslikke suhteid partneritega ja näiliselt ka objektiivsust.

Nii kriminaalmenetluse kui ka teiste menetluste liigutamisel struktuuriüksuste vahel on oluline jälgida, et ühine nimetaja ei oleks ainult „menetlus“. Muudatusest peaks tulenema ka reaalne nähtav ja tunnetatav kasu organisatsioonile ning valdkonnale tervikuna.

---

<sup>17</sup> Allikas: KA Metsaosakond

Menetlusaladuse tagamisel ei ole piisavad ainult struktuurist tulenevad meetmed, vaid olulised on ka asjaajamise erisused, sh dokumendihaldussüsteem ja sisevõrk. Infosüsteemides peab olema tagatud võimalus seada juurdepääsuõigusi, sest vastasel juhul võib tekkida risk menetlusinfo lekkeks. Seda nii pahatahtlikkusest, kui ka lohakusest tingituna. Liitmisega seoses tuleb vaadata, et täna riigi kasutuses olevad andmed, sh senised paberkujul olevad materjalid, kaduma ei läheks. Just paberkujul säilitatavate andmetega on varasematel ühendamistel probleeme esinenud.

Kuna uue ühendameti juhtkond (mõned liikmed) ei pruugi olla varem kriminaalasjade menetlemisest tingitud erisustega kokku puutunud, on soovitatav juhtkonda oma tööst briifides ka selgelt öelda, milline osa infost peab selles menetluse etapis jääma varjatuks. Aastaid menetlusega tegelenud ametnikele võib info eristamine tunduda iseenesestmõistetav, kuid just erinev kogemus võib põhjustada tahtmatuid infolekkeid. Tuleb arvestada, et uue asutusega toimuv muutus, tekitab väga palju hetki, kus varasemad kokkulepped tuleb üle korrata. Soovitatav on seetõttu mõelda juhtkonna liikmete koolitamisele kriminaalmenetluse küsimustes.

Ühendasutuse juhul tuleb uuesti kehtestada KrMS § 31 lg 5 sätestatud ametikohtade loetelu, mida täitvatel ametnikel on õigus uurimisasutuse pädevuse piires kriminaalmenetluses osaleda.

#### **4. Muud soovitused.**

Asutuse ühendamisega tekkivate riskide maandamiseks tasub läbi mõelda, paika panna ja kommunikeerida, millised funktsioonid ühendatud asutuses, millistele üksustele seoses uurimis- ja menetlustoimingutega jäävad. Milline saab olema kokku töötav struktuur ja ülesannete täitmiseks kasutatavad vahendid. Kommunikatsioon on oluline nii asutuse siseselt, kui ka partnerite suunal, mistõttu tasub kaaluda võtmepartneritele eraldi briifingute tegemist.

Mõelda läbi kogu personalipoliitika ja panna paika, kuidas toimub uute töötajate valimine. Kui see ei toimu keskselt, tasub kaaluda ühetaolise süsteemi loomist kogu asutusele. See tagab sarnased põhimõtted isikute taustakontrolliks<sup>18</sup>, seaduses lubatud ulatuses. Inimesed on varasemalt sisenenud erinevatesse süsteemidesse ning keskselt juhitud süsteemi rakendamine aitab uut organisatsiooni kiiremini tervikuks luua. Samuti vähendab see meede korrupsiooniohtu. Samuti tuleb tagada, et ka tänastes asutustes töötavad isikud vastaksid jätkuvalt ATS või TLS nõuetele.

Praktika on näidanud, et mitmete esmaste asjade klappima saamine uues organisatsioonis, võtab vaatamata ettevalmistusele ja näilisele lihtsusele 3-4 aastat. Selliseid näiteid on olnud nii Politsei- ja Piirivalveameti, Siseministeeriumi IT ja arenduskeskuse, Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi ja Häirekeskuse moodustamisel. Mõistlik on kohe kommunikeerida, et muudatused jätkuvad, mis on organisatsioonide liitmise paratamatu osa. Kindlasti ilmneb juba esimesel

---

<sup>18</sup> Justiitsministeeriumis on taustakontrolli/usaldusväärseuse kontrolli seadus olnud pikalt ettevalmistamisel. Ühendasutusel tuleks samuti seista hea selle eest, et see neile kindlasti laieneks



aastal asju, mis pole praktika proovile vastu pidanud. Seetõttu tasub läbi mõelda, kas ja millisel määral muudatusi erinevates valdkondades ühendamise hetkel teha. Kui vähegi võimalik, ei tasu planeerida ajaliselt samale perioodile teisi väga suuri muudatusi, nt täiesti uue loogikaga andmekogudele üleminekut.

Iga suurem muudatus lõhub paratamatult toimivat süsteemi, muudab harjumuspärast tegevust ning viib vastutuse mõnedes protsessides paigast. Organisatsioonidel on alati pisut erinev praktika ning mõnedes asjades võib tekkida ootus, et „teine teeb“. Seetõttu on oluline pidevalt jälgida, et vastutus ei jääks „õhku“. Samuti tasub pöörata tähelepanu, kas struktuuride ühetaolisus üle riigi on tagatud, ehk kas samad struktuuriüksused teevad samu asju ning kas põhi- ja tugiüksuste vaheline jaotus on riigiüleselt samadel alustel.

Tugiteenuste ühtlustamine tervikuna on oluline, sest hea siseteenus aitab tagada rahulolu ning hoida motiveeritust, mis muutuste ajal paratamatult langeb. Siseteenusega seonduvalt tuleb arvestada, et iga organisatoorne muudatus võib luua näilise olukorra peremehetust varast. Tuleb tagada, et asutuste liitmisel ei tekiks ka muljet, et mingis osas „tassitakse asutust laiali“. Selliseks näiteks võib olla mööbel, tehnika või muu vara, aga ka kindla eesmärgita või kulutamiseks tehtud hanked.

Erilist tähelepanu tasub pöörata ühinevate asutute võrdsusele, et vältida ühe osapoole tunnet, et neid võeti üle. Sellest johtuvalt tasub mõelda ka uue ühendasutuse nimi veel kord läbi, sest ühe asutuse nime, registrinumbri ja mailiaadresside kasutamine süvendab tunnet ülevõtmise osas. Kui neid asjaolusid pole võimalik vältida, tuleb keskenduda tegevustele, mis aitavad sellist näivust maandada.

Keskkonna valdkonna asutuste liitmise protsessi on käivitatud juba mitmel korral ning on selge, et kui see taas ebaõnnestub, mõjub see asutuste efektiivsusele ning ametnike motivatsioonile negatiivselt. Samas võib analüüsi käigus saadud informatsioonile tuginedes väita, et käesoleval protsessil on juba kindlasti olemas positiivne mõõde. Töögruppides on tekkinud uued võrgustikud ning ideed efektiivsuse suurendamiseks ja riskide maandamiseks keskkonna kaitsmisel.

**Käesolev analüüs on koostatud avalikuna ning vastavalt lepingus sätestatud tingimustele  
briifitakse juhte eraldi konfidentsiaalsetest ettepanekutest.**

Analüüsi teostas

Erkki Koort

Julgeolekuekspert