

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



Euroopa Liit  
Euroopa struktuuri-  
ja investeerimisfondid



Eesti  
tuleviku heaks

### Kokkuvõte

Vastavalt Vabariigi Valitsuse augustis 2019.a tehtud kabinetiotsusele valmistatakse ette Keskkonnaameti (KeA) ja Keskkonnainspeksiooni (KKI) liitmisel moodustatavat keskkonna valdkonna ühendametit.

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.

Iga suurem muudatus lõhub paratamatult toimivat süsteemi, muudab harjumuspärast tegevust ning viib vastutuse osades protsessides paigast. Organisatsioonid on alati pisut erineva praktikaga 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 riigiülel samadel alustel.

Arvestades, et mitme keskkonna teemaga tegeleva asutuse asemele tekib üks, on prognoositav huvigruppide surve suurenemine võtmeisikutele. Survet võimendab kindlasti veelgi suurte infrastruktuuri projektide käivitamine ning keskkonnateemade mõjukuse üldine kasv nii Eestis, kui maailmas. Kuigi surve suurenemine leiab aset ühendamisest olenemata, tähendab organisatsiooniline koondumine ka vältimatut surve koondumist. Riski ei tohi suhtuda ohutundeta, sest otsuste suurt mõju ning rahalist mahtu arvestades, ei ole välistatud otsene isiklik mõjutamine ning ähvardused.

KeA ja KKI otsuste ulatus on väga suure mõjuga riigile, ühiskonnale ja keskkonnale ning seetõttu on tegemist kõrge riskiga valdkonnaga. Seetõttu tuleb uue ameti valguses mõelda läbi ka ühine palgapoliitika, mis on samuti üks korrupsiooniohtu vähendavaid meetmeid.

Adekvaatne tervikpilt korrupsiooniohust täna puudub, sest sellega ei ole kogu tulevase ühendamisulatuses süsteemselt tegeletud. On olemas mitmed kontrollimeetmed, mis on integreeritud tööprotsessidesse ning menetluses rakendatakse infosüsteemide põhiseid automatiseeritud otsuseid, mis kahtlemata vähendavad riske. Sisekontroll, kui eraldi tööliin, täna puudub. Soovitus on luua peadirektori otsealluvusse sisekontrolli üksus veel enne ühendamisulatuses käivitamist, arvestusega üks sisekontrolli töötaja saajale töötajale. Oluliseks

sisekontrolli ülesandeks peaks olema muuhulgas nõustada töötajat õigesti käituma välise surve olukorras ning abistada laheduse leidmisel surve kõrvaldamiseks.

Loodavas ametis on loamenetlus ja järelevalve samas organisatsioonis. KeA ja KKI ühendamine iseenesest konflikti, ega menetluse erievate etappide kahjustamist ei tekita. Valdavalt ongi riigis mindud just seda teed, kus valdkonna tegevust korraldab ekspertteadmine ja järelevalve on ühes asutuses. Ka täna ei kontrolli KKI KeA loa andmise protsessi, vaid antud loa täitmise vastavust loas sätestatule. Pigem annab uus süsteem rohkem infot juba loamenetluse etapis ning aitab paremini pettusi vältida.

Asutuste liitmine iseenesest ei suurenda ka korrupsiooniohtu, aga annab hea võimaluse valdkonnas esinevate riskide vähendamiseks. Ühinevatel asutustel on erinev arusaamine korrupsioonist ning erinev käitumispraktika, mis võib erineda ka regiooniti. Ohtude realiseerumise vähendamiseks on ülioluline ühtsete arusaamade kasvatamine korrupsioonist ning sellega kaasnevatest ohtudest. Loodavas asutuses tasub mõelda ühiskoolitustele või ka e-keskkonnas toimuvate vastavasisuliste testide korraldamisele. Ühendasutuse moodustamisega seoses tasub Keskkonnaministeeriumil kaaluda kogu haldusala korrupsiooniriskide maandamise tegevuste ülevaatamist ja vajadusel meetmete rakendamist olukorra parandamiseks.

Kindlasti on soovitatav vaadata üle erinevate menetluste käigus esitatavate nõuete mõistlikkus, sest ebaefektiivsed nõuded ei täida taotletavat eesmärki, kuid loovad näivust ning võivad luua võimalusi nende pahatahtlikuks kasutamiseks.

Tulenevalt töö spetsiifikast on uues asutuses mõistlik kasutada kombineeritud struktuuri, kus esineb nii territoriaalse, kui ka funktsionaalse struktuuri elemente. Siiski ei tohiks seda mõista ettepanekuna säilitada KKI ja KeA tänased struktuurid, sest sellisel juhul ei täidaks ühendamine eesmärki ning suuremat sünergiat ei avalduks. Arvestades asutuste kehtivat struktuuri ning funktsionaalsust, tasub kaaluda analüüsiüksuse loomist peadirektori otsealluvusse, mis oleks lahus teenuse omanikest ning abistaks vajadusel ka erinevate teenuste integreerimisel.

KKI teostab täna vastavalt KrMS § 31 lg 1 kohtueelset menetlust keskkonna ja loodusvarade kaitse ning kasutamise nõuete rikkumise kuritegudes. Soovitus on säilitada tänane struktuuriüksus, et kaitsta menetlussaladust, rahvusvahelist koostööd ja usalduslikke suhteid partneritega. Kindlasti tuleb menetlussaladuse tagamiseks näha ette erinevad õigused infosüsteemides ning asjaajamises tervikuna.

Keskkonna valdkonna asutuste liitmise protsessi on käivitatud juba mitmel korral ning on selge, et kui see peaks ebaõnnestuma, mõjub see asutuste efektiivsusele ning ametnike motivatsioonile negatiivselt. Siiski on käesoleval protsessil juba kindlasti olemas positiivne mõõde. Töögruppides tekkinud uued võrgustikud ning ideed efektiivsuse suurendamiseks abistavad riskide maandamisel ja keskkonna tulemuslikumal kaitsmisel.

Koostas:

Erkki Koort, julgeolekuekspert