Keskkonnajärelevalve seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse

(Keskkonnaameti vahetu sunni kohaldamise õiguse laiendamine) eelnõu seletuskirja

Lisa 2

**Keskkonnajärelevalve seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse**

**(Keskkonnaameti vahetu sunni kohaldamise õiguse laiendamine) eelnõu kooskõlastustabel**

**1. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jrk nr** | **Ettepaneku/märkuse sisu** | **Arvestatud/ mittearvestatud** | **Kommentaarid** |
| 1 | Regionaal- ja Põllumajandusministeerium kooskõlastab keskkonnajärelevalve seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (Keskkonnaameti vahetu sunni kohaldamise õiguselaiendamine) järgmiste märkustega. Eelnõu kohaselt on laiendatud vahetu sunni kohaldamise õigust ühetaoliselt kõikidesse seadustesse, mille alusel Keskkonnaamet teostab riiklikku järelevalvet tegemata vahet selles, millise avaliku korra osaks oleva õigushüve kaitsmiseks see õigus antakse. Nii täiendatakse eelnõuga ka Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadust (edaspidi ELÜPS), kalandusturu korraldamise seadust (edaspidi KTKS) ning taimede paljundamise ja sordikaitse seadust (edaspidi TPSKS), kus seni ei ole vahetu sunni kohaldamist reguleeritud. Korrakaitseseaduse § 24 lõike 6 kohaselt ei ole ohu ennetamiseks lubatud kohaldada vahetut sundi, välja arvatud juhul, kui see on vajalik olulise või kõrgendatud ohu ennetamiseks. Eelnõu seletuskirjas ei ole eespool nimetatud seaduste puhul välja toodud, milline oluline või kõrgendatud oht on see, mille puhul on vaja rakendada vahetut sundi. Eelnõu seletuskirja kohaselt on peamiseks põhjenduseks vajadus kergendada keskkonnakaitseinspektori tööd, mistõttu sätestatakse vahetu sunni kohaldamise õigus kõigis seadustes, kus Keskkonnaametil on riikliku järelevalve teostamise kohustus.Leiame, et eespool nimetatud seadustes sätestatud nõuete kontrollimisel on korrakaitseseaduse § 24 lõikes 6 nimetatud olulise või kõrgendatud ohu realiseerumine siiski vähetõenäoline. Pigem on tegemist kohustustega, mis ei ole vahetult seotud isiku endaga ning mille täitmata jätmine ei too endaga kaasa kiiresti realiseeruvat ohtu. Seetõttu ei ole eespool nimetatud seadustes kehtestatud kohustuse täitmiseks kohane kasutada vahetut sundi ning isikult saab kohustuse täitmist nõuda teiste meetmetega. Sellisteks kohustusteks on näiteks TPSKS-i kohaselt kultiveerimismaterjali tarnija enesekontrollisüsteem, kohustus kasutada kultiveerimismaterjali tootmiseks selleks sobivat tehnoloogiat jmt. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 43 lõike 1 punkti 2 kohaselt on majandushaldusasutusel õigus ettevõtja majandustegevus või tegevusluba osaliselt või täielikult peatada riikliku järelevalve teostamise takistamisel kuni järelevalve teostamise võimaldamiseni, kui ettevõtja ei ole täitnud talle eelnevalt takistamise lõpetamise kohta sama seaduse § 68 alusel tehtud kirjalikku ettekirjutust, milles teda on peatamise eest hoiatatud. Seega ei ole olukorras, kus isik ei luba järelevalveinspektorit oma valdusesse, vajalik reageerida füüsiliselt, vaid isikut saab motiveerida alternatiivsete meetoditega, millel on tema majandustegevusele laiem mõju. ELÜPSi ja KTKSi alusel kontrollib Keskkonnaamet toetuste saamisega seotud nõuete täitmist.Juhul kui toetuse saaja takistab riikliku järelevalve teostamist, on kohane algatada hoopis toetuse tagasinõudmise menetlus. | Mittearvestatud | Olukorras, kus on laekunud teade võimaliku rikkumise kohta ja järelevalveinspektor läheb teadet kontrollima ning selleks on vajalik siseneda valdusesse, ei pruugi tegemist olla ohu ennetamisega, vaid ka ohu väljaselgitamise, ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega. KorS § 23 lg 3 kohaselt on isikul kohustus taluda tema suhtes seaduses sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid riikliku järelevalve meetmeid. Riigi usaldusväärsuse ja maine huvides on, et iga alustatud kontrollitoiming viiakse loogilise lõpuni, mis tähendab, et peaks olema välistatud olukord, kus inspektor läheb kas plaanilist või siis erakorralist kontrolli teostama, kuid jätab selle tegemata, kuna kontrollitav ei ole sellega nõus.  |
| 2 | Peame vajalikuks märkida, et vahetu sund ei ole mõeldud sellise olukorra lahendamiseks, kus ametiisikut ähvardatakse verbaalselt või ametiisik satub ohuolukorda, mis ohustab tema elu või tervist (nt rünne). Viimasel juhul on tegemist pigem hädakaitsega karistusseadustiku § 28 tähenduses. Korrakaitseseaduse seletuskirjas korrakaitseseaduse § 74 kohta antud selgituse kohaselt „korrakaitseorgani ametiisiku volitus vahetu sunni rakendamiseks ei välista tema hädakaitseõigust, vastupidine seaks ametiisikud põhjendamatult halvemasse olukorda kui muud inimesed. Samas tuleb vahetut sundi ja ametiisiku tegevust häda- või hädakaitseseisundis (isegi juhul, kui ametiisik kasutab sellisesse seisundisse sattununa talle vahetu sunni teostamiseks ette nähtud erivahendit või teenistusrelva) üksteisest selgelt lahus hoida: hädakaitse ei ole vahetu sunni rakendamise alus ega ei loo ametiisikule täiendavat vahetu sunni rakendamise võimuvolitust, vaid ainult välistab kaitsetegevuse õigusvastasuse.“ Seega leiame, et punktis 1 nimetatud seaduste puhul, milles sätestatud nõuete täitmise kontrollimisel on jõu kasutamise asemel kohasem kõrvaldada avaliku korra rikkumine või saavutada soovitud eesmärk teiste meetoditega, ei ole vahetu sunni kasutamise lubamine põhjendatud. | Mittearvestatud | Eelnõu eesmärk ei olegi relvade ja erivahendite kasutusõiguse laiendamine ennetustegevuseks – eelnõu eesmärk on tagada proportsionaalsed sunnivahendid, vahendid rikkumise tuvastamiseks või rikkumise kõrvaldamiseks. Nõustume väitega, et ametiisiku volitus vahetu sunni rakendamiseks ei välista tema hädakaitseõigust. Samas ei saa ametiisik kasutada ametiülesannete täitmise käigus õigusvastase ründe tõrjumisel vahendeid, mida amet ei ole talle väljastanud. Näiteks olukorras, kus ametnik siseneb KorS § 50 lg 1 p 3 alusel rikkumise tuvastamise eesmärgil valdsusesse ja teda ründab kinnisasja valdaja, ei saa ametnik kasutada ründe tõrjumiseks ja valdaja allutamiseks järelevalvetoimingule üksnes relvi või erivahendeid, mis on talle ameti poolt ülesannete täitmiseks väljastatud. Isiklikku tuli- või gaasirelva ta ametiülesannete täitmisel ja valdaja sunnile allutamisel kasutada ei tohi.  |
| 3 | Eelnõu §-ga 19 muudetakse loomakaitseseaduse § 602 ning täpsustatakse Keskkonnaameti õigusi vahetu sunni kohaldamisel. Märgime, et muudatuse tegemisel ei ole arvestatud, et sama sätte alusel on vahetu sunni kohaldamise õigus ka Põllumajandus- ja Toiduametil (edaspidi PTA) kui peamisel loomakaitseseaduses kehtestatud nõuete üle järelevalve teostajal. Palume esitada loomakaitseseaduse § 602 muudatus selliselt, et PTA-le jääks alles õigus kasutada füüsilist jõudu korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras (nagu on sätestatud kehtivas loomakaitseseaduses). | Arvestatud | LoKSi § 602 lõikes 1 sätestatakse senine korrakaitseorgani õigus kasutada füüsilist jõudu ja paragrahvi täiendatakse järgnevate lõigetega 2-4, milles sätestatakse KeA erivahendite ja teenistusrelvade kasutamise õigused.**§ 19. Loomakaitseseaduse muutmine**Loomakaitseseaduse §-i 602 tekst loetakse lõikeks 1 ja paragrahvi täiendatakse lõigetega 2-4 järgmises sõnastuses:„(2) Keskkonnaametil on lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule lubatud kasutada erivahendeid ja teenistusrelvi korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras. (3) Keskkonnaameti erivahendid on käerauad.(4) Keskkonnaameti teenistusrelvad on gaasirelv ja külmrelv. |
| 4 | Märgime, et eelnõu seletuskirja punktis 3.1 toodud selgitus ELÜPS-i muutmise kohta ei ole korrektne. ELÜPS-i alusel ei kontrolli Keskkonnaamet üksnes maa heas põllumajandus- ja keskkonnaseisundis hoidmise nõuete ning kohustuslike majandamisnõuete (edaspidi koos tingimuslikkuse nõuded) täitmist. Keskkonnaamet kontrollib ELÜPS-i alusel muu hulgas ka pärandniitudega seotud nõuete täitmist (nt maaeluministri 23. detsembri 2022. a määruse nr 79 „Perioodi 2023–2027 pärandniidu hooldamise toetus“ § 24 lõige 2). Samuti on eelnõu seletuskirjas eksitud ELÜPS-ile viitamises. Tingimuslikkuse nõuete osa, sh nende nõuete kontrollimine on reguleeritud ELÜPS-i §-des 42 ja 43, mitte §-des 48 ja 70. | Arvestatud | Seletuskirjas punktis 3.1 ELÜPS-i viited ettepaneku kohaselt parandatud. |
| 5 | Märgime, et eelnõu seletuskirja punktis 3.1 toodud selgituses TPSKS-i muutmise kohta nimetatud kultiveerimismaterjali eksport ei kuulu TPSKSi reguleerimisalasse. TPSKSi § 1 lõike 2 punkti 2 kohaselt ei kohaldata seadust sellise seemne ning paljundus- ja kultiveerimismaterjali suhtes, mis on ette nähtud ekspordiks | Arvestatud | Seletuskirja punktis 3.1 TPSKS selgitusest välja jäetud sõnad „eksportiva ja“. |

**2. Justiits- ja Digiministeerium**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jrk nr** | **Ettepaneku/märkuse sisu** | **Arvestatud/ mittearvestatud** | **Kommentaarid** |
| 1 | Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu märkustega mõju kohta ja normitehniliste märkustega, mis on käesolevale kirjale lisatud eelnõu ja seletuskirja failides. | Arvestatud | Eelnõus ja seletuskirjas märkustega arvestatud. |

**3. Siseminisateerium**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jrk nr** | **Ettepaneku/märkuse sisu** | **Arvestatud/ mittearvestatud** | **Kommentaarid** |
| 1 | Eelnõuga nähakse valdkonna eriseadustes (nt biotsiidiseadus, jäätmeseadus, metsaseadus) Keskkonnaametile (edaspidi nimetatud KeA) vahetu sunni õigus ning lubatud teenistusrelvad ja erivahendid. Selline lähenemine on võimalik, kuid sarnaste sätete dubleerimine eriseadustes võib tekitada segadust seaduse rakendajate jaoks ning kui ka tulevikus tekib vajadus täiendavateks muudatuseks – nt mõne erivahendi lisamine –, võib juhtuda, et mõnest eriseadusest jääb vajalik muudatus välja. Meie hinnangul oleks mõistlikum lahendus, kus KeA teenistusrelvade ja erivahendite loetelu ning ka volitusnormid nende hoidmise ja käitlemise korra kehtestamiseks oleks reguleeritud ühes seaduses. Meie hinnangul on selleks sobilik KeJS, kus on sätestatud ka muud nõuded keskkonnakaitseinspekoritele. Lisaks on võimalik selles sätestada täiendavad kitsendused, nt milliste eriseaduste puhul võib KeA tulirelva kasutada. Sarnast lähenemist, kus korrakaitseorganile lubatavad teenistusrelvad ja erivahendid on sätestatud ühes seaduses ja mujal neid ei dubleerita, on kasutatud ka teiste korrakaitseorganite puhul. Nt Maksu- ja Tolliameti teenistusrelvad, mida võib kasutada vahetu sunni rakendamiseks, on sätestatud tolliseaduses, ja teistes eriseadustes (nt vedelkütuse seadus, kemikaaliseadus) on sätestatud ainult vahetu sunni kasutamise õigus. Eelnevast lähtudes teeme ettepaneku täiendada vastavalt KeJS §-i 15. | Mittearvestatud | Oleme kaalunud teenistusrelva ja erivahendite loetelu kehtestamise ühes seaduses. Kuid leiame, et teenistusrelvade ja erivahendite loetelu peaks siiski jääma eriseadusesse õigusselguse huvides. Käitlemise korda puudutav on KeJS-s. |
| 2 | Samuti on kaheldav KeJS § 15 lõike 2 lisamine, kuna teenistusrelvade osas ei nähta ette eraldi relvaluba. Teenistusrelvade käitlemist reguleerib siseministri 11.09.2018 määrus nr 19 „Teenistusrelvade ja nende laskemoona ning lahingumoona liigid ja teenistusrelvade, nende laskemoona ja lahingumoona, tulirelva osade käitlemise ning üleandmise kord“. | Mittearvestatud | Vajalik on relvaluba. |
| 3 | Lisaks toome välja, et seletuskirjas märgitakse: *„Eelnõukohaselt täpsustatakse keskkonnajärelevalve seadust vastavalt eespool nimetatud muudatustele. Lisaks jääb muudatuse kohaselt teenistusrelva ja erivahendi kasutamise õigus eriseaduses sätestatud juhul üksnes riigi keskkonnakaitseinspektorile (Keskkonnaameti ametnik). Praegu näeb keskkonnajärelevalve seadus ette võimaluse ka kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektoril kasutada teenistusrelva ja erivahendit, kui eriseadus sellise õiguse annab. Seda võimalust ei ole ka praegu eriseadustes ette nähtud. Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektorile jääb endiselt õigus kasutada ametiabi korras Politsei-ja Piirivalveameti abi.*“. Leiame, et kui KeA keskkonnakaitseinspektoritel on vastav pädevus olemas, siis oleks mõistlikum lahendus kui kohalike omavalitsuste keskkonnakaitseinspektoritele läheksid vajadusel appi KeA keskkonnakaitseinspektorid. Mööname, et korrakaitseseaduse § 6 lõige 6 näeb küll ette võimaluse ametiabi osutamiseks Politsei- ja Piirivalveameti poolt – politsei osutab teisele korrakaitseorganile halduskoostöö seaduses ettenähtud ametiabi andmise alustel ja korras abi riikliku järelevalve haldusakti täitmisel, kui täitmine seisneb vahetu sunni kohaldamises –, kuid KeJS kui eriseaduses võib ette näha vastava erisuse. Tulenevalt KeJS §-st 7 on KeAle antud järelevalvepädevus kohaliku omavalitsusüksuse tegevuse üle, seega on neil ka abivajadust lihtsam hinnata. | Mittearvestatud | Kuna KoRS on üldseadus ja PPA on üldkorrakaitseorgan, siis ei pea põhjendatuks muuta kehtivat korda, et abi osutab PPA. |
| 4 | Lisaks jääb arusaamatuks, kas eelnõuga loomakaitseseaduse §-i 602 osas kavandatud muudatusega on olnudki eesmärk piirata Põllumajandus- ja Toiduameti vahetu sunni kasutamise õigust, sest kui kehtiva § 602 sõnastuse kohaselt on füüsilist jõudu lubatud kasutada korrakaitseorganil, siis uue sõnastuse kohaselt jääks see õigus alles ainult KeAle. | Arvestatud | Vt eelnevat ReM kolmanda märkuse kommentaari. |

**4. Eesti Linnade ja Valdade Liit**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jrk nr** | **Ettepaneku/märkuse sisu** | **Arvestatud/ mittearvestatud** | **Kommentaarid** |
| 1 | Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastab esitatud eelnõu märkuste ja kahtlustega. Kas keskkonnaametile antav üldine volitus, kasutada füüsilist jõudu, erivahendeid ja teenistusrelvi, tähendab, et luuakse kolmas jõustruktuur kaitseväe ja politsei kõrvale? Kui eelnõu seletuskirjas öeldakse, et kohaliku omavalitsuse keskkonnainspektori õigusi ei laiendata, pigem vähendatakse, põhjusel, et kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektorile jääb endiselt õigus kasutada ametiabi korras PPA abi, siis sama õigus säilib ka riigi keskkonnainspektoril. Kaasata jõustruktuure ettenähtavalt ohtliku olukorra lahendamisele.Gaasirelva lisamine iga riigi keskkonnainspektori varustusse pigem suurendab ohtu inspektori elule ja tervisele. Nähtav tulirelvataoline relv muudab inspektori pigem sihtmärgiks, kui et tagab talle turvatunde.Üksikjuhtumite esitamine seletuskirjas, et põhjendada riigi keskkonnakaitseinspektoril on lubatud keskkonnajärelevalves ametiülesannete täitmisel kasutada seaduses sätestatud juhul füüsilist jõudu ning kanda ja kasutada seaduses sätestatud juhul ja liiki teenistusrelva ja erivahendeid korrakaitseseaduses sätestatud alusel ja korras, ei ole põhjendav nii ulatuslike jõuvolituste laiendamiseks. Üksikjuhtumeid Glock vm tulirelva ettevaatamatul käsitsemisel saabunud tagajärgedest või juhulasu vigastusest võib näidetena tuua selles, et relvastamine alati ei loo turvalisust.Kui keskkonnaamet on muutumas jõustruktuuriks, siis regulaarne väljaõpe jõu- ja erivahendite kasutamise osas võiks olla rakendusaktina eelnõu juures. See näitaks tegelikke kulusid ja annaks kindlustunde relvastatud ametnike professionaalsuses. | Mittearvestatud | Teenistusrelva ja erivahendite kasutamine on kehtivas õiguses reguleeritud eriseadustega, mitte KeJS-iga. Seetõttu KOV inspektori teenistusrelva ja erivahendi kandmise sätte KeJS-st välja jätmine ei mõjuta täna kuidagi KOV ametnike pädevust.Gaasirelva lisamine ei suurenda ohtu inspektori elule ja tervisele. Gaasirelv on relvaseaduse § 13 tähenduses gaasipihusti, gaasipüstol ja gaasirevolver. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et gaasirelvana plaanib KeA kasutusele võtta gaasipihustid, mitte gaasipüstolid ega gaasirevolvrid.Seletuskirja lehekülgedel 9 – 10 on kirjeldatud keskkonnaametis loodud järelevalveametnike väljaõppe süsteemi. Järelevalvetöötajaid õpetavad Sisekaitseakadeemias väljaõppe saanud politsei turvataktika instruktori tunnistusega Keskkonnaameti instruktorid. |

**5. Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Jrk nr** | **Ettepaneku/märkuse sisu** | **Arvestatud/ mittearvestatud** | **Kommentaarid** |
| **1** | Eelnõu seletuskirja kohaselt on 19 eriseaduse alusel lubatud järelevalve teostamisel lubatud kasutada füüsilist jõudu. Antud eelnõu kohasel laieneb vahetu sunni kasutamise õigus veel 12-s eriseaduses sätestatud nõuete täitmise üle järelevalve tegemisel. **Meie hinnangul on ka hetkel kehtiva seaduse alusel Keskkonnaameti vahetu sunni kasutamise õigus liigne ja avaldame tugevat vastuseisu selle õiguse laiendamise suhtes**. **Soovime teada, mis on vahetu sunni kasutamise õiguse laiendamise põhjus ja eesmärk?** Eesti Vabariigis teostab ühiskonna turvamist Eesti politsei, mille ametnikud läbivad aastaid kestva ja inimeste ohutust tagava väljaõppe, Keskkonnaameti ametnikel seda ei ole. Lisaks näeme, et füüsilise jõu kasutamise õiguse laiendamine järelvalve ametnike tööd tõhusamaks ei muuda, vastava ohu olemasolul on võimalus kaasata Eesti Politsei, kes selle jaoks on loodud. Oleme seisukohal, et **Keskkonnaameti ametnike väljakoolitamine on aeganõudev protsess, mis suurendab riigi kulusid ja bürokraatiat ning ei ole õiglane kulutada maksumaksja raha kui meil sama eesmärki täitev asutus eksisteerib.** Lisaks vähendab antud muudatus ettevõtjate ning kodanike usaldust riigi vastu ning kes tagab ettevõtja turvalisuse kui relvastatud järelevalveametnik tema ettevõtet külastab? **Ettevõtjate ja riigi vahel peab arendama koostööd, mitte vastasseisu**, mida antud muudatus põhjustab. Eelnevast tulenevalt palume tungivalt järgida hea tava reegleid ja seotud osapoolte kaasamise protsessi ning **palume korraldada kokkusaamine teema arutamiseks.** | Mittearvestatud | Pöördumises soovis Põllumajandus- ja Kaubanduskoda eelnõu arutelu. Kohtumine toimus veebi teel 19.06.2025, millest võtsid osa KliM ja KeA õigusosakonna esindajad ning Põllumajandus- ja Kaubanduskoja ning Erametsaliidu esindajad. Erametsaliidu ja Põllumajandus ja Kaubanduskoja esindajad esitasid murekoha, et ettevõtjad ja metsaomanikud võivad eelnõust aru saada, et keskkonnakaitseinspektorid asuvad jõuliselt relvastatutena ja ründavalt järelevalvet tegema. Kohtumisel selgitati, et nii see ei ole ja inspektor peab enne relva või erivahendi kasutamist kasutama muid meetmeid, et konflikt ära hoida. Kohtumisel lepiti kokku, et KliM koostöös KeA-ga koostavad eelnõu eesmärgi ja põhjenduste kohta arusaadava kokkuvõtva ükslehe ja see lisatakse ka eelnõu juurde. Lisaks selgitati, et Keskkonnaametis on tööl ametnikud, kes on läbinud politseikoolis relva- ja TORK (tegevus ohtliku ründe korral) instruktori kursused ning omavad instruktori tunnistust, mis tähendab, et inspektorite väljaõpe ei suurenda bürokraatiat ega suurene oluliselt ka kulud. Maksumaksja raha on hästi kulutatud, kui see toob kaasa riigi usaldusväärsuse suurenemise. Keskkonnaametile täiendavate õiguste andmine sunni rakendamisel ei pärsi kuidagi riigi ja ettevõtjate vahelist koostööd, pigem vastupidi, usaldusväärne ja tugev riigiasutus on ettevõtjale usaldusväärne partner.  |