



TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
INSENERITEADUSKOND

TTÜ Tartu Kolledž

RIIKLIK JÄRELEVALVE SUURÕNNETUSE OHUGA JA OHTLIKES ETTEVÕTETES NING ASUTUSTE VAHELINE KOOSTÖÖ

STATE SUPERVISION OF ENTERPRISES WITH MAJOR HAZARD AND
DANGEROUS ENTERPRISES AND COOPERATION BETWEEN AUTHORITIES

MAGISTRITÖÖ

Üliõpilane: Reelika Kuusik

Üliõpilaskood: 176629NAEM

Juhendajad: Tagne Tähe, Päästeameti
ohutusjärelevalve osakonna juhataja
Jane Raamets, lektor

Tartu 2019

AUTORIDEKLARATSIOON

Olen koostanud lõputöö iseseisvalt.

Lõputöö alusel ei ole varem kutse- või teaduskraadi või inseneridiplomit taotletud. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

“.....” 201.....

Autor:

/ allkiri /

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele

“.....” 201.....

Juhendaja:

/ allkiri /

Juhendaja:

/ allkiri /

Kaitsmisele lubatud

“.....”201... .

Kaitsmiskomisjoni esimees

/ nimi ja allkiri /

TTÜ Tartu Kolledž
LÕPUTÖÖ ÜLESANNE

Üliõpilane: Reelika Kuusik 176629NAEM
Õppekava, peeriala: NAEM06/15, Tööstusökoloogia
Juhendajad: Tagne Tähe Päästeameti ohutusjärelvalve osakonna juhataja
+372 5665 8483
Jane Raamets lektor +372 5561 3344

Lõputöö teema:

Riiklik järelvalve suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes ning asutuste vaheline koostöö
State supervision of enterprises with major hazard and dangerous enterprises and cooperation
between authorities

Lõputöö põhieesmärgid:

Magistritöö eesmärk on välja selgitada ministeeriumite, asutuste ja teiste osapoolte vaheline
koostöö toimimise praktika ja kitsaskohad suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete
kontrollimisel ning teha ettepanekud olukorra parandamiseks.

Lõputöö etapid ja ajakava:

Nr	Ülesande kirjeldus	Tähtaeg
1.	Kirjanduse läbi töötamine ja andmete kogumine.	11.03.2019
2.	Tulemuste analüüs ja arutelu koostamine.	22.04.2019
3.	Magistritöö vormistamine ning esitamine.	27.05.2019

Töö keel: eesti keel

Lõputöö esitamise tähtaeg: "....."201....a

Üliõpilane: Reelika Kuusik "....."201....a
/allkiri/

Juhendaja: Tagne Tähe "....."201....a
/allkiri

Juhendaja: Jane Raamets "....."201....a
/allkiri

SISUKORD

EESSÖNA.....	5
Lühendite, mõistete ja Euroopa Liidu õigusaktide loetelu.....	6
SISSEJUHATUS	9
1. KIRJANDUSE ÜLEVAADE	11
1.1 Riiklik järelevalve	11
1.1.1 Poliitika kujundamise ja elluviimise seosed	12
1.1.2 Pädevuste kattumine	14
1.1.3 Järelevalve olulisus ja selle läbiviimine	15
1.2 Koordineerimine ja koostöö	17
1.2.1 Koordineerimine.....	17
1.2.2 Koordineerimise mehhanismid ja instrumendid.....	18
1.2.3 Koostöö	19
1.2.4 Horisontaalne ja vertikaalne koordineerimine ning koostöö	20
1.3 Seveso direktiiv ja asutused	21
1.3.1 Varasemad uuringud: asutused Euroopa Liidu riikides.....	23
2. EMPIIRILINE ANALÜÜS	27
2.1 Metoodika	27
2.2 Osapooled ja seos kemikaaliohutuse valdkonnaga.....	28
2.2.1 Ministeeriumid.....	28
2.2.2 Asutused.....	30
2.2.3 Teised osapooled	33
2.2.4 Kokkuvõtte osapooltest ja nende seosest valdkonnaga	34
2.3 Intervjueeritavate vaheline koostöö ja kitsaskohad	36
2.3.1 Koostöö ja kitsaskohad.....	37
2.3.2 Killustatus, kattuvus, ühtlustamine ja kitsaskohad	41
2.4 Valdkonna koordineerimise vajalikkus.....	45
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD	49
KOKKUVÕTE	52
SUMMARY	54
KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU	56
LISAD	61

EESSÕNA

Magistritöö teema valis ning sõnastas töö autor iseseisvalt. Teema valik on seotud autori igapäevase tööga, kus ta tegeleb Päästeameti ohutusjärelvalve osakonnas kemikaaliohutuse kontrolli teenuse koordineerimisega. Seega on valdkond seotud suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega. Peamisteks tegevusteks on päästeskuste ohutusjärelvalve büroode kemikaaliohutuse alaste tegevuste koordineerimine ja kontrollimine, juhendmaterjalide välja töötamine ning osalemine nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises koostöös.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada ministeeriumite, asutuste (kemikaaliseaduse alusel järelvalvet teostavad ministeeriumite valitsemisalas olevad valitsusasutused – ametid ja inspeksioonid) ja teiste osapoolte (Keskkonnaamet, Eesti Keemiatööstuse Liit ja kemikaaliohutuse komisjon) vahelise koostöö toimimise praktika ja kitsaskohad suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete kontrollimisel ning teha ettepanekud olukorra parandamiseks. Magistritöö on kvalitatiivne juhtumianalüüs, kus uurimismeetoditeks on dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuud. Magistritöö juhendajateks on Päästeameti ohutusjärelvalve osakonna juhataja Tagne Tähe ja Tallinna Tehnikaülikooli Tartu Kolledži lektor Jane Raamets.

Suurõnnetuse ohuga ja ohtlikele ettevõtetele kehtivad nõuded tulenevad Euroopa Liidu poolt kehtestatud Seveso direktiivist, mille eest vastutavad Päästeamet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Kuna suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted on kemikaalide käitlejad, siis teatud määral teostavad nendes ettevõtetes järelvalvet ka Keskkonnainspeksioon, Terviseamet, Tööinspeksioon. Ministeeriumid, asutused ja teised osapooled teevad suuremal või vähemal määral koostööd, mis on olnud kõige intensiivsem just õigusloome välja töötamise ajal. Samas tuuakse ka puudusena välja vähest koostööd, kemikaaliohutuse strateegia/poliitika puudumist ning kemikaaliohutuse komisjoni alakasutust. Kemikaaliseaduse alusel on järelvalve pädevus mitmel asutusel. Üldiste sõnastuste tõttu seaduses on võimalik, et ei kontrollita kõiki nõudeid, mistõttu jäävad tühimikud sinna kuhu ei peaks. Kattuvuste vältimiseks on sõlmitud koostöökokkuleppeid ja tehtud ühiseid järelvalve plaane. Valdkonna ühtlustamine aitab vähendada nii ettevõtte kui ka riigi halduskoormust. Eesmärgi saavutamiseks on vajalik valdkonna täpsem koordineerimine.

Töö autor soovib tänada oma juhendajaid, perekonda ning intervjuus osalenud ministeeriumite, asutuste ja teiste osapoolte esindajaid.

Suurõnnetuse ohuga ja ohtlik ettevõtte, riiklik järelvalve, koostöö, koordineerimine, magistritöö.

Lühendite, mõistete ja Euroopa Liidu õigusaktide loetelu

Lühendid

CLP – klassifitseerimine, märgistamine ja pakendamine (*Classification, Labelling and Packaging*).

GHS – ühtse ülemaailmse kemikaalide klassifitseerimise ja märgistamise süsteem (*Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals*).

ECHA – Euroopa Kemikaaliamet (*European Chemicals Agency*).

EKTL – Eesti Keemiatööstuse Liit.

EMP – Euroopa majanduspiirkond.

eTI – Tööinspeksiooni kliendiportaal.

JRC – Euroopa Komisjoni ühine teaduskeskus (*Joint Research Centre*).

JVIS – tehnilise järelevalve infosüsteem.

KEA – Keskkonnaamet.

KEM – Keskkonnaministeerium.

KKI – Keskkonnainspeksioon.

KOTKAS – keskkonnaotsuste infosüsteem.

MAHB – suurõnnetuse ohu büroo (*Major Accident Hazards Bureau*).

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

OE – ohtlik ettevõte.

OIS – ohutuse infosüsteem.

OKAS – objekti kontrollimise andmekogu süsteem.

PIC – teabel põhinev nõusolek (*Prior Informed Consent*).

PÄA – Päästeamet.

REACH – kemikaalide registreerimine, hindamine, autoriseerimine ja piiramine (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*).

REF5 – REACH jõustamise projekt (*Each Enforcement Project 5*).

SIM – Siseministeerium.

SOE – suurõnnetuse ohuga ettevõte.

SOM – Sotsiaalministeerium.

TA – Terviseamet.

TI – Tööinspeksioon.

TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.

Tukes – Ohutuse- ja Kemikaaliamet (*Turvallisuus- ja kemikaalivirasto*).

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon.

Mõisted

Euroopa Liidu direktiiv – liikmesriikidele kohustuslikud õigusaktid, kuid liikmesriigid saavad ise otsustada, milliste meetoditega neid täidetakse (seadus, määrus jne) [1].

Euroopa Liidu määrus – kõigis liikmesriikides täies mahus siduvad ja kohustuslikud õigusaktid [1].

Euroopa Liidu otsused – siduvad üksikisikutele, ettevõtetele, ühenduse institutsioonidele või liikmesriikidele [1].

Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja künniskogus on kemikaali piirkogus, mis määrab käitise ohtlikuks ettevõtteks või suurõnnetuse ohuga ettevõtteks [2, § 21 lg 5].

Kemikaali käitlemine on kemikaali valmistamine, tootmine, töötlemine, pakendamine, hoidmine, vedamine, kättesaadavaks tegemine ja kemikaaliga seonduv muu tegevus [2, § 3 lg 3].

Ohtlik ettevõtte on käitis, kus kemikaali käideldakse ohtlikkuse alammäärast suuremas ja künniskogusest väiksemas koguses. Ohtlik ettevõtte on C-kategooria ettevõtte [2, § 21 lg 3].

Suurõnnetus on ettevõtte töö kontrolli alt väljumisest tingitud ohtliku kemikaali ulatuslik leke, tulekahju või plahvatus, mis kohe või tulevikus põhjustab raskeid tagajärgi inimese elule, tervisele või keskkonnale käitise sees või väljaspool seda ning mis on seotud ühe või mitme ohtliku kemikaaliga [2, § 21 lg 6].

Suurõnnetuse ohuga ettevõtte on käitis, kus kemikaali käideldakse künniskogusest suuremas koguses. Suurõnnetuse ohuga ettevõtted jagunevad ohtlikkuse suurenemise alusel B- ja A-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõteteks [2, § 21 lg 4].

Euroopa Liidu õigusaktid

CLP määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1272/2008, 16. detsember 2008, mis käsitleb ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist ning millega muudetakse direktiive 67/548/EMÜ ja 1999/45/EÜ ja tunnistatakse need kehtetuks ning muudetakse määrust (EÜ) nr 1907/2006 (EMPs kohaldatav tekst).

Detergendimäärus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 648/2004, 31. märts 2004, detergentide kohta EMPs kohaldatav tekst.

PIC määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 649/2012, 4. juuli 2012, ohtlike kemikaalide ekspordi ja impordi kohta EMPs kohaldatav tekst.

REACH määrus – Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, 18. detsember 2006, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ja millega asutatakse Euroopa Kemikaalide Agentuur ning muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93, komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ.

Seveso direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, mis sai oma nime Itaalia asula järgi, mille lähedal toimus dioksiiniga saastumine [3]. Aastate jooksul on Seveso direktiivi täiendatud ning vastu võetud uusi nõudeid, et vähendada õnnetuste toimumise tõenäosust ning luua parem kaitsetase [4].

Seveso I direktiiv – Nõukogu direktiiv 82/501/EÜ, 24. juuni 1982, teatava tööstustegevuse tekitatava suurõnnetuse ohu kohta.

Seveso II direktiiv – Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise kohta.

Seveso III direktiiv – Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/17/EL, 4. juuli 2012, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta.

SISSEJUHATUS

Nii loodus- kui ka tehiskeskkond koosneb erinevatest kemikaalidest, mis võivad olla kahjulikud keskkonnale, inimese tervisele ja varale. Ohtlike kemikaale tuleb kasutada selliselt, et nad ei põhjustaks ohtu või nendega kaasnev mõju oleks võimalikult minimaalne.

Keemiatööstused seisavad silmitsi erinevate riskide ja õnnetustega [5], kuna ettevõtetes on palju erinevaid ohtlike kemikaale ja tööprotsesse. Selleks, et tagada ohutus ning täita nii siseriiklikud ja kui Euroopa Liidu poolt seatud kohustused, on vaja erinevate osapoolte, sh järelevalve asutuste vahelist koostööd ning valdkonna koordineerimist. Ministeeriumite, asutuste ja teiste osapoolte koostöö ja koordineerimine on oluline, kuna ettevõtja jaoks ei ole tähtis, kuidas haldusorganite pädevused on jagatud või kes valdkonnaga vastavalt oma pädevusele tegeleb [6], vaid see on oluline, et „haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides liigseid kulutusi ning ebameeldivusi [7, § 5 lg 2].“

Nõuete täitmist on võimalik kontrollida nii ettevõtetel endal kui ka järelevalve asutustel. Ettevõttes olevad töötajad on harjunud ümbritseva, mistõttu nad ei pruugi puudusi märgata [8]. Seetõttu omab olulist rolli ohutuse tagamisel riiklik järelevalve, mille raames on võimalik ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrariikumine [9].

„Riiklikku järelevalvet ainele, segule, neid sisaldavale tootele ning nende käitlemisele kemikaalseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete ning Euroopa Liidu asjakohaste õigusaktide nõuete täitmise üle teostavad vastavalt oma pädevusele järgmised asutused“: Keskkonnainspeksioon, Päästeamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Terviseamet, Tööinspeksioon ning Maksu- ja Tolliamet [2, § 38]. Lisaks on valdkonnaga seotud Keskkonnaministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Keemiatööstuse Liit, Keskkonnaamet ja kemikaaliohutuse komisjon.

Seisuga 20.02.2019 on Eestis kokku 260 suurõnnetuse ohuga ja ohtlikku ettevõtet. A-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõtteid on 32, B-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõtteid on 33 ning ohtlike ettevõtteid ehk C-kategooria ettevõtteid on 195 [10]. Vastavalt kemikaalseadusele on suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega seotud Päästeamet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet [2]. Samas, kuna suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted on kemikaale

käitlevad ettevõtted, siis on nad suuremal või vähemal määral seotud ka teiste järelevalve asutustega.

Magistritöö teema on aktuaalne, kuna kemikaaliohutuse valdkonnaga on seotud mitmed riigiasutused ning teenuste kvaliteet ja haldussüsteemi võimekus teha koostööd on aspektid, mis nõuavad järjest rohkem tähelepanu.

Magistritöö uudsus seisneb selles, et magistritöö autorile teadaolevalt kemikaaliohutuse valdkonnas, keskendudes just suurõnnetuse ohuga ja ohtlikele ettevõtetele, ei ole uuritud ministriumite, asutuste ja teiste osapoolte vahelist koostööd ning valdkonna koordineerija vajalikkust.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada ministriumite, asutuste ja teiste osapoolte vaheline koostöö toimimise praktika ja kitsaskohad suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete kontrollimisel ning teha ettepanekud olukorra parandamiseks.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks on püstitatud järgnevad uurimisküsimused:

- Millised ministriumid, asutused ja teised osapooled on seotud kemikaaliohutuse kujundamise/järelevalvega suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes ning mis on nende peamised ülesanded/pädevused?
- Milline on ministriumite, asutuste ja teiste osapoolte vaheline koostöö ning kas nähakse probleeme kemikaaliohutuse valdkonnaga seotud asutuste arvu ja kattuvusega?
- Kas peetakse oluliseks valdkonna koordineerimist ning millised on ootused koordineerijale?

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis on kirjanduse ülevaade, kus käsitletakse riikliku järelevalvega seotud teemasid, tuuakse välja koordineerimise ja koostöö olemus ning antakse ülevaade, millised Euroopa Liidu asutused on seotud Seveso direktiiviga. Teine peatükk on empiiriline analüüs, kus kirjeldatakse magistritöö metoodikat, kemikaaliohutuse valdkonnaga seotud ministriumite, asutuste ja teiste osapoolte tegevusi, omavahelist koostööd, kitsaskohti ja koordineerimise vajalikkust ning teostatakse analüüs. Kolmandas peatükis tehakse järeldusi ja ettepanekuid praeguse olukorra parandamiseks.

1. KIRJANDUSE ÜLEVAADE

1.1 Riiklik järelevalve

Ennetustöö ja riikliku järelevalve abil on võimalik vältida õnnetusi ja päästesündmusi. Riikliku järelevalvega saab suunata ohutuse eest vastutavad isikud, kelleks on omanikud või valdajad, ohtusid likvideerima ja probleeme lahendama ennetustegevuste abil [11].

„Riiklik järelevalve on korraldusorganite tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korraldusorganite tegevuse“ [9, § 2 lg 4] ning seda teostatakse korraldusorganite tegevuse seaduses ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras [12]. Samuti riigikohtu praktikast lähtuvalt on riiklik järelevalve haldusmenetlus, mis võib tugineda nii haldusmenetluse seaduse kui ka eriseaduste sätetele [13]. Riigikohus on käsitlenud riiklikku järelevalvet ka kui kontrolli subjekti tegevuse seaduslikkuse üle [14] ning tegevust, mis võib toimuda ilma kindla õigusrikkumise kahtluseta [15].

Kuna korraldusorgan on seotud avaliku korra kaitsmisega, siis võime öelda, et riiklik järelevalve on kui korraldusorganite tegevus oma pädevuse piires kaitsta avalikku korda [9]. „Korraldusorgan on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik [9, § 6 lg 1].“

Korraldusorgan on ohu tõrjumisega seotud tegevuste kogum. Esimeseks etapiks on ohu ennetamine. Järgmiseks staadiumiks on ohu väljaselgitamine ehk kui ohtu ei õnnestunud ennetada, see võib olla juba tekkinud, kuid selle olemasolu ei ole arusaadav, tuleb ohu olemasolu kindlakstegemiseks vajalikud üksikasjad välja selgitada. Kui on teada, et on oht avalikule korrale, siis väljendub korraldusorganite ohu tõrjumises. Korraldusorganite viimane etapp on seotud rikkumise kõrvaldamisega. Korraldusorganite erinevatele etappidele on omased vastavad korraldusorganite abinõud [16]. „Riikliku järelevalve meetme koosseisust tuleneb see, millises korraldusorganite faasis on meetme kohaldamine korraldusorganite poolt võimalik [16, lk 15].“

Riiklik järelevalve on eksterne kontroll, mille abil on võimalik võidelda ohtudega, mis ei teki haldusorganisatsiooni siseselt, vaid suhtes halduseväline isik ja korraldusorgan [16]. Riiklikku järelevalvet teostavad ametnikud ametites ja inspeksioonides [17]. Amet ja inspeksioon on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus. Ametil on juhtimisfunktsioon ning inspeksioonil põhiülesanne, teostades riiklikku järelevalvet ning kohaldades riiklikku sündi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses [12].

Internatsionaalselt ei ole riiklikku järelevalvet kui üht avaliku halduse ülesannet reguleeritud ning Euroopa Liit ei ole seadnud üldiseid reegleid liikmesriikide kontroll- ja järelevalvemehhanismidele. Iga riigi ülesanne on ise otsustada riigis kehtiva (õigus)kultuuri ja väljakujunenud tavade kohaselt, kuidas toimivat kontrolli ja järelevalvet korraldada [18].

Riiklik järelevalve on kontroll- ja järelevalvemehhanismi üks olulisemaid osasid, mis vajab järjest enam tähelepanu [18]. Joamets, K. (2003) on välja toonud, et „Eestis on järelevalve süsteem vigane juba riigi tasandil [18, lk 6].“ Ametkonnad teavad oma probleeme ja püüavad neid lahendada. Kuna puuduvad üldised põhimõtted, siis võib tekkida vastuolu seadustega, mis omakorda muudavad õiguslikud toimingud tühiseks. Ei piisa ainult sellest, et korrastatakse järelevalve õiguslikku poolt. Selleks, et teha muudatusi kehtivas järelevalvemudelil, tuleb kaasata ka erinevaid teadusharusid [18].

1.1.1 Poliitika kujundamise ja elluviimise seosed

Avalik haldus on seotud avaliku võimu ellu viimisega. Kogu avalik võim on Eestis üles ehitatud võimude lahususe põhimõttele ehk riigivõim koosneb seadusandlikust, täidesaatvast ja kohtuvõimust. Õigusriigi üheks tunnuseks ongi võimude lahusus [18], mille põhieesmärgiks on riigivõimu piiramise abil kindlustada riigivõimu demokraatlikkus ja seaduslikkus ning seeläbi tagada üksikisiku õiguste ja vabaduste kaitse [19].

Täidesaatva riigivõimu põhilised funktsioonid on valitsemine ja haldus. Valitsemine tähendab riigi poliitika juhtimist, mis on seotud nii riigi sisese- kui ka välispoliitika juhtimise ning suunamisega, hõlmates ka majandusprotsesside juhtimist. Valitsemise abil püstitatakse poliitilisi eesmärke ja teostatakse neid läbi poliitiliste otsuste. Haldus seevastu kujutab endast praktilist tegevust ehk seaduste ellurakendamist ja täitev-korraldavate ülesannete täitmist. Halduse ülesandeks on plaanipärane ja eesmärgistatud tegevus poliitiliste otsuste elluviimisel [19]. Sellest lähtuvalt saame öelda, et ministeerium on poliitika kujundaja ning ametid ja inspeksioonid annavad haldusakte ja teevad toiminguid juhtumite lahendamiseks ehk viivad poliitikat ellu [20].

Valitsemise ja halduse eristamine sisaldab põhilist eeldust, et avalikus ruumis on kaks peamist osa, mis on küll lähedalt seotud, kuid oma olemuselt erinevad, millel on erinev põhimõtteline loogika ning erinevad legitiimsuse allikad. Valitsemine tugineb avalikkuse usaldusele, mis väljendub vabadel

poliitilistel valimistel ja mis kinnitatakse peale iga poliitilist ametiaega. Halduse legitiimsus leiab kinnitust avalikku teenistusse astumisel toimuvatel avalikel konkurssidel, mis vastavad seaduse poolt määratud tingimustele [21].

Eesti haldussüsteemis vajavad peaaegu kõik poliitikavahendid rakendamiseks õiguslikku alust [17] ehk avalik ruum peab olema paika pandud teatud õiguspõhimõtetega, millele avalikus sfääris tegutsevad isikud peavad alluma [21]. Poliitika kujundamise võimekus on üheks olulisemaks avaliku arendamise teemaks. Eesti puhul on peetud peamiseks probleemkohaks just madalat poliitika kujundamise võimekust. Nõrk poliitikakujundamise suutlikkus on samaaegselt nii paljude halduskorralduse probleemide tagajärjeks kui ka nende põhjuseks [17].

Poliitikakujundamise tsükli klassikalised etapid on: poliitika visiooni kujundamine, poliitika formuleerimine, poliitika ettepanekute koostamine, otsustamine, poliitika elluviimine. Võttes aluseks järelevalve olemuse ja eesmärgi, saadakse sisendid erinevatesse poliitika kujundamise etappidesse. Tabelis 1.1 (lk 13) on välja toodud Vinni (2013) poolt koostatud poliitika kujundamise etapid ja selle seos järelevalvega [17].

Tabel 1.1 Poliitika kujundamise etapid ja seos järelevalvega. Allikas Vinni (2013).

Poliitika kujundamise protsessi etapp	Järelevalve võimalik kasu/sisend
Visiooni kujundamine	Alusandmed ehk info olukorra kirjeldamiseks, sihtide seadmiseks, eesmärkide sõnastamiseks, sihttasemete määratlemiseks jne.
Poliitika formuleerimine	Järelevalve tulemused võivad anda (mh ka kvalitatiivset) teavet, mis aitavad laiemaid poliitikasuundi paika panna.
Poliitika ettepanekute koostamine	Sarnane eelnevale, järelevalve raames kogutud/kogutav teave loob aluse kvaliteetsemate alternatiivide sõnastamiseks ja loob otsuste tegemisele taustsüsteemi.
Otsustamine	Siin faasis võib nt <i>ex ante</i> hindamist/järelevalvet kasutada, kuid pigem on tegemist võimaliku mõju analüüsiga kui järelevalvega kitsas/kontrollimise mõttes.
Poliitika elluviimine	Järelevalvet teostatakse ennekõike just selles faasis. Järelevalve oma olemuselt on ennekõike poliitikate elluviimist kontrolliv tegevus. Isegi julgeolekuasutuste toimingute eelne järelevalve kuulub tegelikult elluviimise faasi alla, sest poliitika on juba paigas. Oluline on tähele panna, et kuigi järelevalve vahetuks eesmärgiks poliitikate elluviimise faasis on seadusega ja eesmärkidega vastuolus olevate toimingute tõkestamine ennetavalt või reaalajas, on teabe kogumine tulevasteks juhtimisotsusteks samavõrd oluline. Poliitikakujundamine on pigem ringikujuline kui lineaarne protsess.

Tulenevalt valitsemise ja halduse funktsioonide mitmekesisusest saab ministeeriumi ja valitsemisala asutuste ülesanded grupeerida lähtuvalt nende olemusest järgmiselt [22, 23]:

- Poliitika kujundamine – siia alla kuuluvad tegevused, mis on seotud poliitikate, seaduste, määruste ja strateegiate väljatöötamisega. Lisaks on poliitika kujundamiseks vajalik teostada analüüse, hinnata ja prognoosida poliitika muudatuste mõjusid ning teha selle põhjal strateegilisi otsuseid valitsemisala valdkondade arendamiseks ja parendamiseks. Need ülesanded on seotud ministeeriumi tasandiga.
- Korraldamine ja koordineerimine – siia alla kuuluvad tegevused, mis on seotud erinevate asutuste vaheliste suhete koordineerimisega, et saavutada ühiseid eesmärke. Korraldamine aga seostub eelkõige organisatoorse tegevustega. Need ülesanded on seotud nii ministeeriumi kui valitsemisala asutuste tasandiga.
- Järelevalve ja kontroll – siia alla kuuluvad tegevused, mis on seotud järelevalve ja kontrolliga ehk teenistuslik ja riiklik järelevalve. Riikliku järelevalve ülesannet täidavad valitsemisala asutused ning teenistusliku järelevalvega on seotud nii ministeeriumi kui ka valitsemisala asutused.
- Täidesaatmine – siia alla kuuluvad tegevused, mis on seotud õigusaktide ja arengudokumentide rakendamisega, mille väljundiks on avalikud teenused, avalik kord ja julgeolek, põhiõigused ja -vabadused jne. Lisaks kuuluvad siia ka ülesanded, mis seostuvad litsentseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise ja (tegevus)lubadega. Need ülesanded on seotud valitsemisala asutuste tasandiga.
- Tugiteenused – tegemist on põhifunktsioonide eluviimist toetava tegevusega, näiteks finantsjuhtimine, infotehnoloogia teenused, personalijuhtimine, infrastruktuuri arendus, personali koolitamine ja muud põhifunktsioone toetavad ülesanded.

1.1.2 Pädevuste kattumine

Õigusriigi ja demokraatia põhimõttest lähtuvalt võib haldusmenetlust teostada vaid selleks volitatud isik [24]. „Pädevus ehk kompetents on avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile organile usaldatud. Ülesannete andmine saab toimuda vaid seadusega või seaduse alusel määruse või halduslepinguga [24, lk 44].“ Hea halduse ning haldusaparaadi läbipaistvuse saavutamiseks peab olema pädevuste jagamine selge ja arusaadav [24]. Haldussüsteemiga peab olema võimalik rakendada Euroopa Liidu õigust ning vastama järgmistele omadustele: demokraatlik, ettearvatav, usaldatav, õigusriigile suunatud, proportsionaalne, läbipaistev ja tõhus [18].

Pädevuse järgimine pole lihtsalt vaid formaalsus, kuna pädev organ omab ülesande täitmiseks vajalikke teadmisi, oskuseid ja ressursse [16]. Juhul, kui haldusorgan täidab ülesandeid selles osas, kus tal pädevus puudub, siis ta ületab oma pädevust ning haldusorgani tegevus on õigustühine [7, 25]. Samas, kui haldusorganil ei ole ühes seaduses pädevust probleemi lahendamiseks, siis ei tähenda see automaatselt, et haldusorgan ei saa aluseks võtta mõnda teist õigusakti [26, 27].

Asutuste pädevuste määramisel õigusaktides (seadused, määrused) tuleb vältida olukordi, kus ühes ja samas küsimuses on määratud mitu asutust pädevaks. Samas selline eesmärk ei ole saavutatav, kuna praktikast lähtuvalt on keeruline pädevusi jagada erinevateks valdkondadeks [24].

Kui tegemist on konkureeriva pädevusega, siis võivad mõlemad asutused oma pädevuse ulatuses sekkuda. Oluline on, et konkureeriva pädevuse korral tehakse koostööd. Asutuste otsused ühes ja samas küsimuses ei tohi olla vasturääkivad. Juhul, kui see on nii, võib see viia viivituseeni, mis võib põhjustada isikute õiguste või avaliku huvi kahjustamise [24]. Piirimäe, S. (2016) leiab, et „õigussubjekti suhtes ei ole tähtis milliseks haldusorganid oma pädevuselt jagunevad või kes täpsemalt valdkonnaga tegeleb enda ülesannete piires [6, lk 48].“ Oluline on, et „haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele [7, § 5 lg 2].“

1.1.3 Järelevalve olulisus ja selle läbiviimine

Seadusandlusel on riskide kontrollimisel oluline roll. See kehtib ka keemiatööstusega seotud riskide kohta. Tööstusriskid on keerulised, kuna keemiatööstuse protsessidega, ladustamisega ja ohtlike ainete transpordiga kaasnevad riskid, luues sellega paljude riskitegurite kogunemise ja koostoime. Keemiasektor seisab silmitsi ohtlike ainete seotud õnnetustega [5].

Efektiivne tervisekaitse ja ohutuse tagamine nõuab ettevõttes planeeritud tegevusi. Need tegevused kokku moodustavadki ohutuse tagamise süsteemi [28]. Ohutusülevaatus on üks ohutuse tagamise süsteemi elemente. Ohutusülevaatus on osa sisemisest ja välimisest ohutuse tagamise kui ka osa jõustamise süsteemist. Seega ka inspektorid on seotud ohutuse tagamise süsteemiga, mis on teadaolevalt seotud sotsiaalsete ja poliitiliste jõududega [29].

Ettevõttes ohutuse kontrollimine on peamine vahend, millega luuakse võimalus tagada ohutud tingimused ning ohtude avastamine [8]. Tööohutuse õpikud kirjeldavad ohutuse kontrolli, nagu oleks vigade otsimine ja hindamine iseenesestmõistetav. Inspektor teab intuiivselt, kuidas ohte leida, tuvastada ja õigesti hinnata [29]. See on suurepärane võimalus vältimaks õnnetusi ning kaitsta töotajaid. Ohutusülevaatusi viiakse läbi eelkõige selleks, et välja selgitada, kas kõik nõuded on täidetud, sh ohutus tagatud. Kui tuvastatakse puudused, tuleb need korrigeerida. Selle tulemusena peaksid kontrollitavad objektid muutuma ohutumaks [8].

Ohutusega seotud inspekteerimisi ettevõtetes võivad teostada erinevad ametiasutused, näiteks töötervishoiu-, tööohutuse-, keskkonnakaitse-, tuletõrjeasutused. Järelevalve erinevus tuleneb eelkõige õigusaktidest, sh igal ametiasutusel on omad kontrollimeetodid ja -süsteemid. Kontrollid võivad olla perioodilised, seotud lubade menetlustega, kindlate projektide või toimunud õnnetustega [30].

Ettevõttes igapäevaselt olevad töötajad, olles harjunud ümbritsevaga, ei pruugi märgata puuduseid, mida näevad ametnikud, kes viivad ettevõttes läbi ohutusalast kontrolli. Oluline on see, et kontrolli teostavad ametnikud oleksid kasulikud ja konstruktiivsed [8].

Ohutuskontrolli on võimalik teostada ka inspekteerimisrühmana, kuhu kuuluvad erinevate asutuste ametnikud. Oluline on, et antud rühmal oleks juht, kes on vastutab kontrolli koordineerimise eest. Sellel juhul peaksid olema laialdased teadmised erinevatest valdkondadest. Kuna multifunktsionaalset inimest on keeruline leida, siis inspekteerimisrühma mõned liikmed peaksid olema pädevad mõistma varjatud füüsikalisi riske ja andma hinnanguid seadmetele. Lisaks tuuakse välja ka seda, et tõhusa ohutuse tagamiseks on mitmeid tegureid, millest üheks on inspekteerimisel kontrollküsimustiku kasutamine. Kontrollküsimustik aitab tuvastada probleeme, kuid samas ei tohiks inspekteerimisel sellest ka rangelt kinni hoida [8]. Ühiste kontrollide teostamine erinevate asutuste vahel on riigiti erinev. Mõnedes riikides toimuvad koordineeritud kontrollid ning teistes teeb iga asutus eraldi kontrollid. Näiteks ühes liikmesriigis kontrollib keskkonnateenistus dokumentatsiooni ning tuletõrje- ja kodanikukaitseorganid teevad kohapealset kontrolli [31].

Hollandis korraldatud uuringus selgus, et ainult väike osa ettevõtetest peab esmatähtsaks oma töötajate ja naabrite ohutust. Enamik ettevõtteid rikub reegleid ja regulatsioone hooletuse, teadmatuse ja ebakompetentsuse tõttu. Märkimisväärne osa ettevõtetest riskivad reeglite rikkumisega, eesmärgiga teenida lühikese aja jooksul rohkem raha ning loodavad, et neil on õnne ja nad ei jää vahele. Seetõttu on oluline, et ametiasutused nõuavad ettevõtetelt ennetus- ja

leevendusmeetmeid ehk erinevaid kaitsekihte õnnetuste vältimiseks. Samuti ei saa ametiasutused jätta kontrolli ja järelevalvet ainult ettevõtetele. Lisaks ei pea järelevalve piirduma ainult valitsus- ja kontrollasutustega, vaid toimub ka erinevate avaliku ja erasektori osalejate võrgustikus [32].

Ale, B.J.M., Kluin, M.H.A., Koopmans, I.M. (2017) on oma artiklis välja toonud Hawkinsi klassifikatsiooni ettevõtete regulatiivse käitumise põhjal [32]:

- Sotsiaalselt vastutustundlikud – täidavad üldiselt reegleid ja regulatsioone.
- Kahetsusväärsed – tehnilise ja/või majandusliku suutmatuse tõttu on raske reegleid ja regulatsioone täita.
- Hooletud – teadmatuse või vastutustundetuse tõttu ei täideta reegleid ja regulatsioone, sh neil on lohakas ohutusjuhtimine, ebakompetentsed, sisekontroll ei ole piisav.
- Pahatahtlikud – tahtlikult rikuvad reegleid ja regulatsioone kulude vältimiseks, ei usalda ametiasutuste poolt välja toodud puudusi, kuna teavad ise paremini, mis on õige. Selliste ettevõtete esindajad mõtlevad sihtotstarbeliselt ja kalkuleerides.

1.2 Koordineerimine ja koostöö

1.2.1 Koordineerimine

Koordineerimine on üks kõige vanemaid probleeme avalikus sektoris [33]. Koordineerimisest on räägitud juba sellest ajast, kui valitsuse struktuurides tekkisid osakonnad, ministeeriumid ning analoogsed organisatsioonid, kuna oldi rahulolematud, et ei teata, mida üks või teine organisatsioon teeb, ning et nende programmid on vastuolulised ja/või üleaarused [34].

Mõistet koordineerimine kasutatakse väga sageli kuid selle täpne tähendus on ebamäärane [34] ehk defineeritud mitmeti. Käesolevas töös lähtutakse Bouckaret'i *et al.* käsitlusest: „Koordineerimisest saame rääkida kui protsessist, mis on seotud instrumentide ja mehhanismidega, mille eesmärk on suurendada sidusust ning vähendada vastuolusid poliitikavaldkondade vahel, nende täideviimisel ja juhtimisel [33, lk 16].“

Koordineerimise puhul saame rääkida protsessijuhtimisest, millega parandatakse asutuste vahelist suhtlemist. Sisuliselt puudutab see juhtimisstrateegiat, mille eesmärk on ühendada erinevate

osapoolte ebakõlad ja lahendada organisatsioonilised probleemid. Ebakõlad ja probleemid tulenevad sellest, et asutused töötavad välja oma strateegiaid ega kooskõlasta neid teiste asutustega, kes valdkonnaga on seotud [35]. Koordineerimisega on võimalik vähendada poliitika ja programmide puudujääke, et kodanikele suunatud teenused töötaksid neile sobilikult [34].

Koordineerimise abil on võimalik [34]:

- Kulusid kokku hoida – täiendavaks kasuks on teenuste osutamise tõhustamine, kõrvaldada üleliigsed ja vastuolulised programmid ning tuua prioriteedid avalikus sektoris selgemalt välja.
- Valdkondade üleseid küsimusi lahendada – küsimused, mis on seotud kliendirühmadega ehk kliendikeskne lähenemine.
- Suurendada asutuste sidusust rahvusvahelise tasandi jaoks – oluline on edastada rahvusvahelisel tasandil riigi poolt ühtseid seisukohti.
- Ümberkorralduste ja reformide tulemustel tekkinud väiksemate spetsialiseerinud üksuste tööd ühtlustada – tekkinud üksused peavad olema konkurentsivõimelised.
- Parandada avaliku sektori mainet – tuleb võtta kasutusele erinevad meetmed, mis näitaksid riiki tõhusa ja efektiivsena.

1.2.2 Koordineerimise mehhanismid ja instrumendid

Koordineerimise edukus sõltub kasutatavatest mehhanismidest ja instrumentidest. Lisaks neile vahenditele on vaja arusaama, millised on edukuse jaoks vajalikud peamised protsessid, ressursid ja tingimused [33].

Koordineerimise mehhanismid jagunevad kolmeks tüübiks [33, 34]:

- Hierarhia: eelduseks on ülevalt-alla (vertikaalne) koordineerimise vajadus. Toimub erinevate tasandite vahel ning on seotud autoriteedi ja võimuga (osapoolte tegevuste kontroll, tööjaotus ja spetsialiseerumine).
- Turud: eelduseks on läbirääkimistel, vahetustel ja tingimistel põhinev koordineerimine. Oluline, et info oleks kättesaadav. Informatsioon mõjutab läbirääkimiste edukust.
- Võrgud: eelduseks on vastastikune koostöö, usaldus ja informatsiooni vahetamine. Toimub läbi vastastikkuse sõltuvuse ning seotud kokkulepetega.

Koordineerimise instrumendid on tegevused või struktuurid, mille abil viiakse ellu koordineerimist [33]. Erinevad autorid on koordineerimisinstrumente mitut moodi või mitmel moel jaotanud:

- Juhtimisalased (seotud juhtimise tüübiga, nt strateegiline, finantsjuhtimine) või struktuurilised (seotud ettevõtte või organisatsiooni struktuuriga, nt ülesannete ümberkorraldamine, konkreetse koordineeriva funktsiooni või üksuse loomine, juhtimisliinide muutmine) [33].
- Organisatsiooni sisekultuuriga (kultuur, väärtused, informatsioon, koolitused), asutuste vahelise koordineerimise (ühtne juhtimine, ühised eelarved, ühised meeskonnad, ühendatud struktuurid), teenuste osutamise (ühised konsultatsioonid/kaasamised, kliendiuringud) ja vastutuse ning eesmärkidega (ühised tulemuseesmärgid, tulemuslikkuse näitajad, regulatsioonid) seotud [36].

1.2.3 Koostöö

Koostööd on defineeritud kui protsessi, kus vahetatakse teavet, muudetakse tegevusi, jagatakse ressursse ja valmisolekut, et saavutada üksteise abil ühised eesmärgid. Koostöö hõlmab ka riskide, ressursside ja hüvede jagamist ning kui see on täielikult saavutatud, suudetakse saavutada suurim kasu vastastikkuse tegevuse abil [37]. Lisaks eelpool nimetatule on koostöö protsessis olulisel kohal kommunikatsioon [38]. Koostöö eesmärk on parandada teenuse kasutajate tulemusi. Oluline on kaasata teenuse kasutajaid, tagamaks, et organisatsioonide vahelise koostöö arendamiseks tehtavad jõupingutused annaksid teenuste kasutajatele paremaid tulemusi [39].

Koostööpartnerluse loomine nõuab pidevat pühendumist ja jõupingutusi ning praktilist tegevuskava, mis võib suunata koostöö arengut ja anda organisatsioonidele tegeliku kontrolli selle juhtimise üle. Koostöö jõupingutuste ulatus tuleb kohandada inimeste vajadustele vastavaks ja nende väärtust tuleb hinnata nende mõju kaudu klientide heaolule. Partnerlussuhted on kulukad ja hea avalik haldus nõuab, et piiratud ressursse kasutatakse vastutustundlikult ja elanikkonna maksimaalseks kasuks [39]. Ideaaljuhul on osapooltel võimalus kriitiliselt analüüsida enda ja teiste vaatenurki ning osaleda rikkaliku ja laiahaardelisema ühise arusaama loomises käsitletavast probleemist [38].

Tabelis 1.2 (lk 20) on välja toodud Varik'u (2019) poolt koostatud koostöö eelduste kokkuvõte [40].

Tabel 1.2 Koostöö eeldused. Allikas Varik (2019).

Eeldused	Milles väljendub	
Ühised eesmärgid ja identiteet	Ühised tegevused	Tehakse koostööd ühise eesmärgi nimel.
	Eesmärgi tähtsus	Eesmärk on oluline mõlemale osapoolle.
	Väline kohustus	Koostöö on kohustuslik.
	Ühtekuuluvustunne	Võib tekkida ühisest eesmärgist või osalejate jaoks ühistel ja spetsiifilistel teemadel (tekib eelneva eduka kogemuse pealt).
Ressursside jagamine	Vara	Kasutatakse üksteise vara.
	Ruumid	Kasutatakse üksteise ruume.
	Personal	Kasutatakse üksteise personali.
Organisatsioonide vahelised suhted	Usaldus	Omavahelistes suhtes ollakse vastastikku avatud, ausad, usaldusväärsed, etteaimatavad ja õiglased.
	Positiivne kogemus	On eelnenud edukaid koostööd põhinevaid tegevusi.
	Üksteise tundmine	Teine osapool on teada ja eelistatavalt tuttav. Omatakse teadmisi osapoolte tugevustest, nõrkustest, ressurssidest, väärtustest.
	Üksteise mõistmine	Mõistetakse üksteise professionaalset keelekasutust, väärtusi, traditsioone, sarnased oskused, haridus ja positsioon.
	Head suhted	Konfliktide puudumine.
Muu	Koospaiknemine	Osapooled paiknevad füüsiliselt lähestikku.
	Organisatsioonide sarnasus	Suurused ja võimekused on sarnased.
	Stabiilsus	Ei ole muutusi koostööd tegevate poolte struktuuris ja isikutes.
	Juhtide toetus	Koostööd toetatakse ja soodustatakse.

1.2.4 Horisontaalne ja vertikaalne koordineerimine ning koostöö

Asutuste vaheline koordineerimine ja koostöö võib toimuda nii vertikaalselt kui horisontaalselt. Seda on võimalik saavutada kasutades erinevaid mehhanisme: hierarhiad, turud, lepingud, võrgustikud ja mitmetasandiline juhtimine [41].

Kui rääkida integreeritud ja terviklikust avalikust sektorist, siis horisontaalse ja vertikaalse koordineerimise ning koostöö abil on võimalik vältida olukordi, kus erinevad poliitikad õõnestavad teineteist, saab luua sünergiat eri poliitikavaldkondade sidusrühmade vahel ning pakkuda kodanikele sujuvat, mitte killustatud juurdepääsu teenustele [41].

Horisontaalne koordineerimine ja koostöö toimub sama valitsemistasandi erinevate organisatsioonide vahel. Samas võib horisontaalne koordineerimine ja koostöö toimuda ka poliitikakujundajate (ministeeriumid) või elluvijate (ministeeriumite allasutused) vahel. Poliitikakujundajad vastutavad õigusloome välja töötamise eest ning poliitika elluvijad selle

rakendamise eest. Vertikaalne koordineerimine ja koostöö toimub erinevate valitsemistasandite, ministriumite ning nende allasutuste, vahel [33, 41, 42]. Vertikaalse spetsialiseerumise kohaselt võimuredelil ülevamal pool olevad instantsid loovad poliitikat ning hierarhias allpool olevad instantsid viivad need otsused ellu, võttes arvesse tegelikke olukordi. Poliitilise ja administratiivse poole eraldamine tundub olevat loogiline ning kontseptsioonina atraktiivne, kuid tegelikkuses toimib see harva. Selleks, et poliitika kujundamist ja elluviimist omavahel eristada, on vaja erinevaid eeltingimusi [17].

Spetsialiseerumine on toonud endaga kaasa avaliku halduse institutsionaalse fragmenteerumise. Järjest enam peetakse killustatust probleemiks, kuna sellisel viisil on keeruline juhtida ehk valdkonda koordineerida. Paljudes maades peetakse oluliseks tervikliku või ühtse valitsemise arendamist. Selle ühtse valitsemise arendamise juures on oluline nii horisontaalse kui ka vertikaalse koordineerimise tugevdamine. Kõrgemal tasandil olevat koordineeritust pole võimalik saavutada kui alumised tasandid on ülemistest jätkuvalt ära lõigatud [17]. Killustatuse vähendamiseks on ameteid liidetud ministriumitega ning võimalik on ka sarnaste ülesannetega ametite ja inspeksioonide liitmine [20].

1.3 Seveso direktiiv ja asutused

Euroopa Liidu tasandil ei ole paika pandud nõudeid avalikule haldusele. Samas on Euroopa Liidul võimalik kaudselt mõjutada riikide halduskorraldust. Liikmelisus kohustab riike täitma Euroopa Liidu poolt kehtestatud ülesandeid, milleks on määruste, direktiivide ja otsuste täitmine ning Euroopa Liidu korrektne rahastamine. Samuti peab liikmesriigil endal olema huvi osaleda Euroopa Liidu otsuste vastuvõtmises. Veel ühe mõjutusvahendina võiks välja tuua põhiõiguste austamise nõude [18].

Kemikaalide valdkonnaga seotud Euroopa Liidu õigusaktide eesmärgiks on kaitsta inimeste tervist ja keskkonda ning vältida kaubandustõrkeid. Nendeks õigusaktideks võivad olla eeskirjad, millega reguleeritakse teatavat liiki keemiatoodete turustamist ja kasutamist, käsitletakse suurõnnetusi ja ohtlike ainete eksporti ning ühtlustatud normid, millega piiratakse teatavate ohtlike ainete ja valmististe turule laskmist ja kasutamist [3].

1970. aastatel toimusid Euroopa keemiatööstuses mitmed suured õnnetused, mis tingis Euroopa Parlamendis arutelu antud valdkonna reguleerimise üle. Kuigi enamikul Euroopa Liidu liikmesriikidest olid sel ajal riiklikud süsteemid ohtude reguleerimiseks rakendatud, tuli siiski tegevused rahvusvahelisel tasandil paika panna. Seveso direktiividega püütaksegi reguleerida keemiatööstuste tegevusi [5]. Aastate jooksul on Seveso direktiivi täiendatud ning vastu võetud uusi nõudeid, et vähendada õnnetuste toimumise tõenäosust ning luua parem kaitsetase [4]:

- Seveso I direktiiv (Nõukogu direktiiv 82/501/EÜ, 24. juuni 1982) – pandi paika ühtlustamise jaoks miinimumnõuded, keskendudes ohtlike ainete käitlemisele. Peamised nõuded olid nt: pädeva asutuse määramine, pandi paika kohustused ettevõtetele (dokumentide koostamine, info edastamine pädevale asutusele muudatuste korral ning ettevõttevälise hädaolukorra lahendamise plaani koostamise jaoks), pädev asutus peab koostama ettevõttevälise hädaolukorra lahendamise plaani, suurõnnetusest Euroopa Komisjoni teavitamine, Euroopa Komisjoni poolt õnnetuste registri pidamine.
- Seveso II direktiiv (Nõukogu direktiiv 96/82/EÜ, 9. detsember 1996) – sellega täiendati Seveso I direktiivi. Tehti järgnevaid täiendusi, nt: suurem tähelepanu dominoefektidele, täiendati kemikaalide nimekirja, võeti kasutusele kaks künniskogust (ettevõtete kategooriad ja selle alusel neile eraldi nõuded), kehtestati inspekteerimise nõue, maakasutuse planeerimine.
- Seveso III direktiiv (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/18/EL, 4. juuli 2012, jõustus 01.06.2015) – sellega asendati täielikult Seveso II direktiiv. Kolmas direktiiv on suuresti seotud CLP-määruse jõustamisega, mis käsitleb keemiliste ainete ja segude klassifitseerimist, märgistamist ja pakendamist. Lisaks CLP-määrusega ühtlustamisele tehti direktiivis veel teisigi täiendusi, nt: avalikkusele tuleb esitada teavet elektrooniliselt, ametiasutused peavad jagama teavet avalikkusele suurõnnetuste kohta, maakasutuse planeerimisel tuleb kaasata avalikkust, täiendati inspekteerimisnõudeid.

Lisaks Seveso direktiivile on veel teisigi Euroopa Liidu õigusakte, mida peavad järgima kemikaale käitlevad ettevõtted ning nende täitmist kontrollivad kemikaaliseaduses § 38 välja toodud järelevalveasutused. Euroopa Liidu õigusakte, mis on seotud kemikaaliseaduse § 38 kirjeldatakse lühidalt [3, 43]:

- REACH-määrus (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1907/2006, 18. detsember 2006) on üks kõige pikem ja keerukam Euroopa Liidu määrus, millega reguleeritakse ohtlike ainete registreerimist, hindamist ja autoriseerimist ning nende suhtes kehtivaid piiranguid.

Määruse eesmärk on kaitsta inimeste tervist ja keskkonda, samas ka tõhustada keemiaettevõtete konkurentsivõimet.

- CLP-määrusega (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 1272/2008, 16. detsember 2008) viiakse Euroopa Liidu süsteem kooskõlla ÜRO (Ühinenud Rahvaste Organisatsioon) globaalse harmoneeritud ehk GHS (*Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals*) süsteemiga. Inimeste tervise ja keskkonna parema kaitse tagamise jaoks tuleb Euroopa Liidus ja mujal maailmas kasutada kemikaalidega seotud ohtude kindlakstegemiseks ühesuguseid kriteeriumeid ja ohtude kirjeldamiseks ühesuguseid märgiseid.
- PIC-määruse (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 649/2012, 4. juuli 2012) otstarve on soodustada ohtlike kemikaalide rahvusvahelisel veol vastutuse jagamist ja koostööd. Lisaks on määruse eesmärk täita teatavate ohtlike kemikaalide ja pestitsiididega rahvusvaheliseks kauplemiseks nõusoleku saamise korda käsitlevat Rotterdami konventsiooni.
- Detergendimäärusega (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 648/2004, 31. märts 2004) ühtlustatakse nõuded, mis puudutavad pindaktiivsete ainete biolagunduvust, nende kasutamise piiramist ja keelustamist, tootjate poolt esitatavat teavet ning detergentide sisaldust näitavat märgistamist.

1.3.1 Varasemad uuringud: asutused Euroopa Liidu riikides

Seveso direktiiv kohustab liikmesriike määrama pädevad asutused, kes vastutavad selle eest, et käitajad täidaksid oma ülesandeid [44]. Euroopa Liidu riikides on ametiasutused ja nende järelevalveülesanded väga erinevalt määratud [30]. Põhjalikku ülevaadet, kuidas riikides on korraldatud Seveso direktiivi rakendamine, on vähe

2017. aastal viis Euroopa Komisjoni ühise teaduskeskuse (*JRC – Joint Research Centre*) suurõnnetuse ohu büroo (*MAHB – Major Accident Hazards Bureau*) liikmesriikide seas läbi küsitluse, et saada täpsemat teavet, kuidas on Seveso direktiivis määratletud kohustused jagatud riigi erinevate ametiasutuste vahel. Uuringus pidid riigid välja tooma Seveso direktiiviga seotud asutuste nimed, nende tegevusvaldkonnad ning vastutusalad riiklikul, regionaalsel ja kohalikul tasandil, sh klassifitseerides täielikult vastutav, osaliselt vastutav, ei ole vastutav, ei tea ning vastutav, kuid pole kindel kas vastutus on jagatud. Küsimustikku täitsid 19 riiki: Saksamaa, Belgia, Norra, Iirimaa, Leedu,

Poola, Läti, Tšehhi, Horvaatia, Taani, Soome, Rootsi, Ungari, Hispaania, Suurbritannia, Austria, Rumeenia, Itaalia ja Eesti [45]. Kuna käesolev magistritöö keskendub suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete järelevalvele ning asutuste vahelisele koostööle, siis uuringust ei kasutatud kõiki andmeid. Järgnevalt antakse ülevaade pädevate asutuste hulgast, tegevusvaldkonnast, järelevalve korraldusest ning ohutusaruannete menetlemisest, kuna nendes teemades on võimalik luua seoseid Eestis olevale korrale erinevate asutuste vahel.

Enamusel Euroopa Liidu liikmesriikidel on vastutavaks määratud mitu pädevat asutust. Ainult mõnes riigis on üks pädev asutus (Ungari, Hispaania). Osaliselt on riikides Seveso direktiiviga seotud ka ministeeriumi tase (Saksamaa, Leedu, Läti, Tšehhi, Horvaatia, Austria, Rumeenia, Itaalia). Enamikes riikides on valdkonnaga seotud kodanikukaitse/tuletõrje asutused, välja arvatud Austrias. Hispaanias, Ungaris, Soomes, Eestis ja Belgias ei ole valdkonnaga seotud keskkonnanasutusi, ülejäänud riikides on. Uuringus osalenud kümnes riigis on valdkonnaga seotud ka töö/tööhõive ametiasutusi (Itaalia, Suurbritannia, Taani, Horvaatia, Läti, Leedu, Iirimaa, Norra, Belgia, Saksamaa) [45].

Enamus riikides hindab ohutusaruandeid mitu asutust (Norra, Leedu, Poola, Läti, Tšehhi, Horvaatia, Taani, Rootsi, Suurbritannia, Rumeenia, Itaalia, Eesti) ning mõnel riigil on vaid üks pädev asutus (Saksamaa, Iirimaa, Soome, Ungari, Hispaania, Austria) [45].

Kui vaadata riikide järelevalve korraldust, siis üldiselt osaleb järelevalve läbiviimisel mitu asutust (Saksamaa, Norra, Leedu, Poola, Läti, Tšehhi, Horvaatia, Taani, Rootsi, Suurbritannia, Rumeenia, Itaalia, Eesti). On ka riike, kus järelevalvet viib läbi vaid üks asutus (Iirimaa, Ungari, Hispaania, Austria, Soome) [45].

2010. aastal toimus Belgias 24. Seveso direktiivi pädevate asutuste kohtumine, kus räägiti ohutusaruannete hindamisest ning järelevalve läbiviimisest erinevates riikides. Lätis ja Itaalias on ohutusaruannete hindamise jaoks eraldi komisjonid. Lätis hindab ohutusaruannet ka ministeeriumi tase ning igal asutusel tuleb teatud osa kontrollida, mis ei ole reguleeritud. Rumeenias hindab ohutusaruandeid regionaalne tasand ning keerukamate objektide puhul aitab riiklik tasand (ministeeriumi tase). Kõik asutused hindavad tervet dokumenti ning enne lõpliku vastuse andmist viiakse läbi vähemalt üks ühine kontroll. Prantsusmaal on üks pädev asutus, mille üks töötaja hindab ohutusaruannet ning vajadusel kaasatakse väliseid eksperte. Ühe ettevõttega võib ametnik tööd teha vaid kuus aastat. Kohtumisel toodi välja, et ettevõtjale on sobivam, kui tema jaoks on üks kindel isik või ametiasutus, kellega ta suhtleb. Samas, kui ohutusaruannet hindab üks inspektor, on

võimalik hoida kokku aega ja raha, kuid ühel inimesel ei ole tõenäoliselt nii laia teadmiste pagasit ning sellega kaasneb suur vastutus. Erasektorist ekspertide kaasamine on kulukam kui riigi tasemel vastavatest ekspertidest komisjoni moodustamine. Samuti toodi välja, et ettevõtjate ega liikmesriikide pädevate asutuste hulgas ei ole ühist lähenemist inspekteerimiste osas, ühed pooldavad ühiseid kontrollkäike ning teised eraldi kontrollimist [46].

Järgnevalt antakse kirjanduse põhjal ülevaade Seveso direktiivi eest vastutavatest asutustest ning järelevalve korraldusest erinevates riikides.

Belgias on kaks pädevat asutust: piirkondlik Keskkonnajärelevalve (Keskkonnakaitseamet) ja Föderaalne Keemilise Riski Järelevalve (mida saab vaadata kui Tööinspektsiooni). Keskkonnajärelevalve vastutab ettevõtte ümbruse kaitse eest nii inimestele kui ka keskkonnale. Keemilise Riski Järelevalve vastutab ettevõtte töötajate kaitse eest. Kahe asutuse töötajad moodustavad ühe kontrollmeeskonna. Järelevalve tegevusi koordineerib Föderaalne Keemilise Riski Inspektsioon [4].

Hollandis on kolm pädevat asutust: Tööinspektsioon, Keskkonnakaitseamet, Päästeteenistus. Inspekteerimisi tehakse koostöös. Kõrgema taseme ettevõtet inspekteeritakse kord aastas ning kontroll kestab kuus päeva, millest kolmel päeval keskendutakse Seveso direktiivi teemadele [4].

Prantsusmaal tegelevad Seveso direktiivi järelevalvega Siseministerium, Ökoloogia ja Säästva Arengu Ministerium, Tööstuskeskkonna ja Riskide Riiklik Instituut. Kontrollid kestavad tavaliselt ühe päeva ja neid viivad läbi kaks inspektorit [30].

Norras on viis pädevat asutust: Kodanikukaitse ja Hädaolukorra Planeerimise Direktooraat, Norra Tööinspektsioon, Kliima- ja Saasteagentuur, Norra Tööohutuse ja Turvalisuse Organisatsioon ja Nafta Ohutuseamet. Ametiasutused moodustavad koordineerimisrühma [30]. 10% inspekteerimistest tehakse ühiselt (probleemsed või keerulised ettevõtted), tulemused registreeritakse ühisel andmebaasis ning püütakse vältida olukorda, kus üks ja sama asutus kontrolliks ettevõtet igal aastal [46].

Rootsis on kolm pädevat asutust: Rootsi Töökeskkonnaamet, Rootsi Keskkonnakaitseagentuur ja Rootsi Tsiviiljuhtimise Agentuur. Rootsi Töökeskkonnaamet keskendub töötervishoiu ja tööohutuse, Rootsi Keskkonnakaitseagentuur keskkonnakaitse ning Rootsi Tsiviiljuhtimise Agentuur tule- ja plahvatusohu teemadele [30].

Soomes on pädevaks asutuseks Tukes (*Turvallisuus- ja Kemikaalivirasto*). Kohalikel päästeteenistustel on ka Seveso direktiivi kohased kohustused – õppuste läbiviimine ning tuleohutuse alane kontroll. Juhul, kui planeeritakse ettevõtte kontrollimist, kutsutakse inspekteerimises osalema päästeteenistusi, keskkonnaasutusi ning asutusi, mis tegelevad töötervishoiu ja tööohutusega. Samuti kui ettevõtted hakkavad taotlema tegevusluba, siis Tukes küsib seisukohti teistelt asutustelt [30].

Sloveenias on pädevateks asutusteks Keskkonna ja Ruumilise Planeerimise Ministeerium ning Kaitseministeerium ja nende inspeksioonid. Keskkonna ja Ruumilise Planeerimise Ministeerium vastutab näiteks dokumentide läbivaatamise, litsentside väljaandmise eest ning keskkonnainspektorid vastutavad antud teemade kontrollimise eest. Kaitseministeerium vastutab hädaolukorraks valmisoleku eest riigi tasandil ning tema inspeksioon kontrollib hädaolukorraks valmisolekut kohalikul ja ettevõtte tasandil [47].

Poolas määrati koordineerimis- ja järelevalve funktsioon Riiklikule Tuletõrje Teenistusele koostöös Keskkonnakaitse Peainspeksiooniga. Sellesse protsessi ei kaasatud Riiklikku Tööinspeksiooni kuigi artikli autorid on oma järeldustes välja toonud, et pigem peaks olema kaasatud [48].

Ungaris on üks pädev asutus Katastroofide Ohjamise Riiklik Direktooraat kuid koostööd tehakse ka teiste riigiasutustega (Keskkonnainspeksioon, Tööinspeksioon, Tehniline Järelevalve, Rahvuslik Maksu- ja Tolliamet). Korraldatakse ühiseid kontrollkäike ettevõtetesse. Pärast kontrolli on tulemused nähtavad kõikidele asutustele, kes järelevalvet teostasid. Lisaks teevad asutused ka eraldi kontrole ning kord poole aasta jooksul tehakse kokkuvõtteid ning jagatakse seda infot ka omavahel [49].

2. EMPIIRILINE ANALÜÜS

2.1 Metoodika

Magistritöö teoreetiliseks raamistikuks on riiklik järelevalve, koostöö ja koordineerimine ning Seveso direktiivi alusel pädevad asutused mujal Euroopa Liidu riikides. Analüüsi tulemusena selgitatakse välja ministeeriumite, asutuste (ehk kemikaaliseaduse alusel järelevalvet tegevate ministeeriumite valitsemisalas olevad valitsusasutused – ametid ja inspeksioonid) ja teiste osapoolte (ehk Keskkonnaamet, Eesti Keemiatööstuse Liit ja kemikaaliohutuse komisjon) vaheline koostöö toimimine ning võimalikud kitsaskohad suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete kontrollimisel. Magistritöö eesmärgi täitmiseks viidi kahes etapis läbi kvalitatiivne uurimus. Andmete kogumiseks kasutati erinevaid meetodeid ja andmeallikaid, nagu dokumendianalüüs ning poolstruktureeritud intervjuud [50].

Esimese etapina analüüsiti erinevaid valdkonna dokumente (seadused, põhimäärused, strateegiad, arengukavad). Dokumendianalüüsi käigus uuriti, millised ministeeriumid, asutused ja teised osapooled on seotud kemikaaliohutuse valdkonnaga, millist rolli omavad kemikaaliohutuse kujundamisel ning järelevalve läbiviimisel. Dokumendianalüüsi põhjal valmistati ette poolstruktureeritud intervjuu jaoks küsimused (lisa 1 ja 2) ning valiti välja intervjuueeritavad. Magistritöös kasutati poolstruktureeritud intervjuu vormi, kuna intervjuu käigus toovad intervjuueeritavad välja oma seisukohti ja arvamusi ning lähtuvalt sellest on võimalik struktureeritud küsimustele täpsustusi juurde küsida [51].

Teises etapis ajavahemikul 08.11.2018 – 23.02.2019 viidi läbi üksteist poolstruktureeritud intervjuud, millest üheksa toimus vahetu kohtumisena, üks Skype vahendusel ning üks e-maili teel (lisa 3). Intervjuueeritavate valimi koostamisel võeti aluseks dokumendianalüüs ja kemikaaliseadus § 38, kus on välja toodud riiklikku järelevalvet teostavad asutused ning lisaks võeti aluseks antud valdkonnaga seotud teised osapooled (Keskkonnaamet, Eesti Keemiatööstuse Liit ja kemikaaliohutuse komisjon). Sotsiaalministeeriumi esindajad selgitasid ka kemikaaliohutuse komisjoni tegevusi. Kuna asutused on seotud poliitika elluviimisega, siis oluline oli valimisse võtta ka poliitika kujundajad ehk need ministeeriumid, mille allasutused on seotud kemikaaliseaduse alusel riikliku järelevalvega.

Saadud informatsiooni analüüsiti teoreetilisest kirjandusest, töö eesmärgist ja uurimisküsimustest lähtuvalt.

2.2 Osapooled ja seos kemikaaliohutuse valdkonnaga

Kemikaaliseaduses § 38 on välja toodud asutused, kes teostavad vastavalt oma pädevusele “riiklikku järelevalvet ainele, segule, neid sisaldavale tootele ning nende käitlemisele käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete ning Euroopa Liidu asjakohaste õigusaktide nõuete täitmise üle [2, § 38].“

Lisas 4 oleval joonisel (lk 66) on kujutatud kemikaaliseaduse § 38 alusel ministriumid ja nende valitsemisalas olevad valitsusasutused, kes teostavad riiklikku järelevalvet ning ametite pädevused. Lisas 4 oleval joonisel (lk 66) näidatakse Tarbijakaitseametit ja Tehnilise Järelevalve Ametit eraldi, kuna intervjuud viidi läbi ajal, mil asutused polnud veel ühinenud. Samas pärast ühinemist (01.01.2019) ülesanded ei muutunud, vaid liideti ühe asutuse alla kokku. Ministriumitest on valdkonnaga seotud: Siseministerium (SIM), Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium (MKM), Keskkonnaministerium (KEM), Sotsiaalministerium (SOM), Rahandusministerium (RAM). Asutustest on valdkonnaga seotud: Päästeamet (PÄA), Tehnilise Järelevalve Amet (TJA), Tarbijakaitseamet (TKA), Keskkonnainspeksioon (KKI), Terviseamet (TA), Tööinspeksioon (TI), Maksu- ja Tolliamet (MTA).

Käesolevas magistritöös on vaatluse alla võetud need asutused, kelle järelevalve on seotud suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega. Seetõttu on jäänud välja Maksu- ja Tolliamet, kes osaleb riiklikus järelevalves (sh Rahandusministerium) ning Tarbijakaitseamet, kes tegeleb jaemüügis olevate nõuete täitmise jälgimisega. Lisaks kemikaaliseaduses § 38 välja toodud järelevalveasutustele kirjeldatakse ka Keskkonnaameti (KEA), Eesti Keemiatööstuse Liidu (EKTL) ja kemikaaliohutuse komisjoni (KOK) olulisust ning seoseid antud valdkonnas.

Edaspidi magistritöös kasutatakse Tarbijakaitseametit ja Tehnilise Järelevalve Ametit ühe asutusena ehk Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (TTJA), kuid kirjeldatakse neid ülesandeid ja tegevusi, mida Tehnilise Järelevalve Amet täitis enne ühinemist ning oma intervjuus välja tõi.

2.2.1 Ministriumid

Siseministerium on valitsusasutus, mille tegevuse eesmärgiks koos allasutustega on tagada turvaline elukeskkond ning Eesti piir ja riigikord oleksid hoitud [52]. Siseministeriumi põhimääruses puudub viide kemikaaliohutusele ning tegelikku rolli kemikaaliohutuse kujundamisel

ei ole, kuid antud valdkonnaga on seotud pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond [53, 54], mille põhiülesanded on pääste- ja kriisireguleerimispoliitika väljatöötamine, kriisireguleerimisalase tegevuse koordineerimine ning ministeeriumi valitsemisalas olevate asutuste päästealase tegevuse koordineerimine [53]. Siseministeeriumi esindaja töi intervjuus välja: „Kemikaaliohutuse vallas tegeletakse olukorra säilitamisega, kus Päästeamet suudaks järelevalvet teostada (vajalik õigusruum, ressursid, inimesed jne). Eraldi kemikaaliohutusekava ei ole, kuid on räägitud terviklikust ohutuse ennetuse vaatest ehk koondada gaas, elekter ja keemia ühe ameti alla. Päästeametil on olemas võimekus tegeleda lisaks ettevõtetele ka kodanike suunal [54].“ Kuna ministeeriumi vaates ei ole hetkel kemikaaliohutus prioriteediks, siis usaldatakse suuresti allasutust ehk Päästeametit [54].

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on valitsusasutus, mille tegevuse eesmärgiks on luua eeldused Eesti majanduse konkurentsivõime tõusuks ning tasakaalustatud ja jätkusuutlikuks arenguks riigi majanduspoliitika väljatöötamise, elluviimise ja tulemuste hindamise kaudu [55]. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimääruses puudub viide kemikaaliohutusele, kuid antud valdkonnaga on seotud siseturu osakonna toote ohutuse ja tarbijakaitse talitus [56]. Kemikaaliseaduse, mis on vastu võetud 29.10.2015, koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning kemikaaliseaduse kuuest rakendusaktist kolm on välja andnud majandus- ja taristuminister [2]. Hetkel on ministeeriumi peamiseks rolliks lahendada seaduste ja määruste rakendamisel ning tõlgendamisel tekkinud küsimusi. Vajadusel algatatakse seaduste ning määruste muutmine või uute välja töötamine [56].

Keskkonnaministeerium on Eesti keskkonnavaldkonna eestvedaja, kelle põhieesmärk on seotud loodusesse vastutustundliku suhtumise kujundamisega ning Eesti inimestele puhta ja looduslikult rikkaliku elukeskkonna säilitamisega [57]. Keskkonnatehnoloogia osakonna üks põhiülesannetest on kemikaalipoliitika väljatöötamine ja elluviimine [58]. Keskkonnatehnoloogia osakond loodi ministeeriumi juurde 2018. aasta kevadel, seega osakond alles hakkab tegelema kemikaalipoliitika väljatöötamise ning elluviimisega. Hetkel tegeletakse ringmajanduse strateegia välja töötamisega, mille üheks osaks on kemikaalipoliitika [59]. Keskkonnaministeeriumi esindaja töi intervjuus välja: „Sotsiaalministeerium vaatab kemikaalide valdkonda rohkem inimeste tervisest lähtuvalt, kuid sama oluline on ka keskkonnakaitse. Seetõttu on oluline, et valdkonnaga oleks seotud ka Keskkonnaministeerium, kes vaatab keskkonnast lähtuvalt kemikaaliohutust [59].“

Sotsiaalministeerium on valitsusasutus, mis on sotsiaal-, tervise- ja tööpoliitika eestvedaja [60]. Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna põhiülesanne on seotud tervist säästva ja tervisliku

elukeskkonnaga, arendada teadlikkust tervisest, sealhulgas ennetades haiguste teket ning tekkida võivat kahju. Osakonna üks juhtivatest rollidest on seotud kemikaaliohutusega [61] ehk ministeeriumi näol on tegemist kemikaaliohutuse valdkonda koordineeriva asutusega. Sotsiaalministeeriumi ülesandeks on ka kemikaaliohutuse komisjoni töö koordineerimine [60, 62]. Kemikaaliseadus on raamseadus, mille eest vastutab Sotsiaalministeerium [62]. Kemikaaliseaduse, mis on vastu võetud 29.10.2015, koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kuna suures osas olid muudatused seotud Seveso III direktiivi üle võtmisega. Sotsiaalministeeriumi esindaja tõi intervjuus välja: „Kemikaaliohutuse puhul on tegemist laia valdkonnaga ning oluline on mitte ära unustada, et igal ministeeriumil ja/või nende allasutustel on omad rollid [62].“

2.2.2 Asutused

Asutuste all mõeldakse ministeeriumite valitsemisalas olevaid valitsusasutusi – ameteid ja inspeksioone, kes on seotud kemikaaliseaduse § 38 alusel riikliku järelevalvega.

Päästeamet on Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutus, mille tegevusvaldkonnad on seotud ohutusjärelevalve, ennetus-, pääste- ja demineerimistöö ning kriisireguleerimise korraldamisega [63]. Ohutusjärelevalve osakonna üheks põhiülesandeks on tule- ja kemikaaliohutuse tagamise korraldamine ning koordineerimine nii tuleohutuse seaduse, kemikaaliseaduse kui ka teistes valdkonnaga seotud seadustes sätestatud ulatuses [63]. Ohutusjärelevalve osakonna ekspert koordineerib kemikaaliohutuse kontrolli teenusega seotud tegevusi. Järelevalvet ettevõtetes viivad läbi päästekeskuste ohutusjärelevalve büroo ametnikud [64].

Päästeameti esindaja tõi intervjuus välja: „Suures pildis kemikaalivaldkond jaguneb: kodu, transport ja kemikaale käitlevad ettevõtted. Päästeamet hetkel tegeleb transpordiga (reageerides sündmustele) ning ettevõtetega (teostades järelevalvet ning reageerides sündmustele). Täna toimub kodudes ennetustegevus tule ja vee teemadel, kuid puutumata on veel kukkumised, kodukeemia mürgistused, kodu hädaolukorraks valmisolek [64].“

Päästeamet on üks pädevatest asutustest, kes vastutab Seveso direktiivi täitmise eest. Vastavalt kemikaaliseadusele on „Päästeameti pädevuses järelevalve tegemine ohtlikus ettevõttes ja suurõnnetuse ohuga ettevõttes õnnetuse ärahoidmise ja võimalike õnnetuste tagajärgede leevendamise ning avalikkuse teavitamise üle [2, § 38 lg 3].“

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, omades ülesandeid järgmistes valdkondades: tarbimiskeskond, infoühiskond ja tehiskeskond. Tehnikaosakonna üks ülesannetest on seotud suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega. Otseselt ametis valdkonna koordineerijat ei ole, ametnikud planeerivad ise tegevusi ning viivad läbi järelevalvet suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes, vajadusel saavad tuge osakonnajuhatajalt [65, 66].

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on üks pädevatest asutustest, kes vastutab Seveso direktiivi täitmise eest. Vastavalt kemikaaliseadusele on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve seotud suurõnnetuse ohuga ja ohtliku ettevõtte käitlemisloaga, vastutuskindlustuse ning ohtliku kemikaali arvestuse üle. Lisaks on vastavalt kemikaaliseadusele ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti ülesanded seotud küttegaasi turule laskmisega ning jaemüügis CLP-, REACH- ja detergendumääruse nõuete kontrollimisega [2].

Keskkonnainspeksioon on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mille tegevusvaldkond on „Keskkonnajärelevalve seaduse“ tähenduses keskkonnajärelevalve teostamine [67]. Keskkonnakaitseosakonna peainspektor koordineerib tegevusi, mis on seotud kemikaaliohutuse valdkonnaga ning kemikaale käitlevatel objektidel viivad järelevalvet läbi maakondlike büroode keskkonnakaitse suuna inspektorid [68].

Vastavalt kemikaaliseadusele on Keskkonnainspeksiooni järelevalve seotud REACH- ja CLP-määrustega ning oma valdkonna järelevalve objektidel keskkonnale ohtliku kemikaali käitlemise nõuete täitmise kontrollimisega. CLP-määruse alusel kontrollitakse märgistamist ja pakendamist. REACH-määruse alusel kontrollitakse ainete registreeringut ja autoriseeringut ning ohutuskaarte [2]. Keskkonnainspeksioon koostöös Keskkonnaametiga teostavad järelevalvet keskkonnakompleksloaga ettevõtete üle [68, 69]. Nii mõnigi suurõnnetuse ohuga ja ohtlik ettevõtte omab keskkonnakompleksluba (nt AS Kunda Nordic Tsement, Horizon Tselluloosi ja Paberi AS, High Tech Recycling OÜ, Norma AS, Paldiski Tsingipada AS, Vasar OÜ, Vopak E.O.S. AS Termoil Terminal, Akzo Nobel Baltics AS jne) [70]. Sellest lähtuvalt saame öelda, et Keskkonnainspeksioon teostab teatud määral järelevalvet suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes.

Terviseamet on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus [71]. „Ameti tegevuse eesmärgiks on tervist toetava ja parendava elu- ja õpikeskkonna kujundamisele suunatud ning kvaliteetsele tervisekaitse- ja tervishoiuteenusele orienteeritud rahvastiku tervise poliitika elluviimine tervishoiu-, tervisekaitse-, kemikaaliohutuse ja meditsiiniseadmete valdkonnas [71, §

7].“ Riiklikku järelevalvet kavandavad ja koordineerivad Terviseameti kemikaaliohutuse osakonna kemikaali- ja tooteohutuse büroo peaspetsialistid ning järelevalvet viivad läbi regionaalsetes osakondades olevad inspektorid. Riiklikku järelevalvet tehakse kemikaalide, sh biotsiidide, detergentide, kosmeetikatoodete, tubakatoodete ja tooteohutuse üle. Lisaks peavad ettevõtjad esitama kemikaalide ohutuskaardi Terviseameti mürgistusteabekeskusele, kes vajadusel jagab infoliini kaudu infot kemikaalide kohta. Terviseamet täidab riikliku kasutajatoe funktsiooni vastavalt CLP-, REACH- ja biotsiidimäärusele ning korraldab turustamise eelseid tegevusi (kemikaalid, biotsiid ja detergent) [72].

Vastavalt kemikaaliseadusele on Terviseameti järelevalve seotud REACH-, CLP-, detergenti- ja PIC-määruse ning ohtlike kemikaalide arvestusega. REACH- ja CLP-määruse järelevalve on seotud aine ja segu tootja, importija ning toote valmistaja kohustuste ja nõuetega. Lisaks teostatakse kontrolli ainele, segule ja tootele esitatud nõuete täitmise üle nende valmistaja ja importija juures ning hulгимүүгис [2]. Suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted on kemikaalide käitlejad ning nii mõnigi neist on aine ja segu tootja, importija või toote valmistaja. Sellest lähtuvalt saame öelda, et Terviseamet on seotud teatud määral suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes järelevalve läbiviimisega.

Tööinspeksioon on Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus [73]. „Tööinspeksiooni põhiülesanneteks on töökeskkonnapoliitika elluviimine, riiklik järelevalve töötervishoidu, tööohutust ja töösuhteid sätestavate õigusaktide nõuete töökeskkonnas täitmise üle, üldsuse, töötajate ja tööandjate teavitamine töökeskkonna ohtudest ning töövaidluste lahendamine kohtueelses töövaidlusorganis [73, § 8].“ Tööinspeksioonis on eraldi järelevalve osakond, kuhu kuuluvad juht ja inspektorid, kes on omakorda jagunenud nelja rakkerühma (tööstus/tootmine, ehitus ja taristu, kaubandus/teenindus/avalik haldus ning tööinspektor-jurist) ja kahte talituse (töötervishoid ja uurimine). Osakonna juht koordineerib valdkonna tegevusi [74].

Vastavalt kemikaaliseadusele on Tööinspeksiooni järelevalve seotud REACH- ja CLP-määrustega ning töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kontrollimisega, sh arvestuse pidamisega ohtliku kemikaali üle. REACH- ja CLP-määruse järelevalve on seotud aine ja segu allkasutajale esitatud nõuete ning ainele, segule ja tootele esitatud nõuete täitmise üle allkasutaja juures [2]. Nii mõnigi suurõnnetuse ohuga ja ohtlik ettevõtte on allkasutaja (nt Kemivesi AS, Ingle AS, Tikkurilla AS, Eskaro AS, Krimelte OÜ, Akzo Nobel Baltics AS jne) [75]. Lisaks on Tööinspeksioon välja toonud, et nad teevad oma pädevuse piires järelevalvet kõikides ettevõtetes, kus töötab vähemalt üks inimene [74]. Sellest

lähtuvalt saame öelda, et Tööinspeksioon teostab teatud määral järelevalvet suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes.

2.2.3 Teised osapooled

Keskkonnaamet on Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus [76]. „Ameti tegevusvaldkond on riigi keskkonna- ja looduskaitse ning -kasutamise ja kiirgusohutuse poliitika ja programmide ning tegevuskavade elluviimine [76, § 5 lg 1].“ Keskkonnaamet on pädev asutus, kes väljastab tööstusheite seaduse alusel keskkonnakomplekslube. Keskkonnaosakonna kompleksloabüroo haldab kompleksloa käitiseid ning peaspetsialist koordineerib loahaldurite tegevusi. Keskkonnainspeksioon koostöös Keskkonnaametiga teostab järelevalvet keskkonnakompleksloaga ettevõtete üle [68, 69]. Nii mõnigi suurõnnetuse ohuga ja ohtlik ettevõtte omab keskkonnakompleksluba [70]. Sellest lähtuvalt saame öelda, et Keskkonnaamet on seotud suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega.

Eesti Keemiatööstuse Liit on mittetulundusühing, kuhu kuuluvad vabatahtlikult erinevad keemiaga tegelevad äriühingud, uurimis- ja projekteerimisasutused ning teised selles tööstusharus tegutsevad juriidilised ja füüsilised isikud [77]. Liidus tegelevad kemikaaliohutuse valdkonnaga kemikaali- ja keskkonnaohutuse nõunik ning tegevdirektor [78]. Eesti Keemiatööstuse Liidus on 55 liiget, kelle hulgas on ka suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete esindajad (nt Akzo Nobel Baltics AS, APChemicals OÜ, AS Ecometal, AS Eskaro, AS Ingle, AS Kemivesi, AS Nitrofert, AS Tikkurila, Eastman Specialties OÜ, KKT Oil OÜ, NPM Silmet OÜ, OÜ Krimele, Recticel OÜ) [79].

Liidu tegevuse eesmärgiks on keemiatööstusega seotud tootmise, ettevõtluse ja turunduse arendamine ning heade tingimuste loomine oma liikmetele teatud tegevusvaldkondade kaudu, milleks on: ühistevuse korraldamine, koostöö süvendamine, välissidemete, töökeskkonna, töökorralduse ja töösuhete arendamine ning info vahendamine liikmete ja valitsusasutuste vahel [77].

Kemikaaliohutuse komisjon kuulub Sotsiaalministeeriumi juurde. Tegemist on nõuandva organiga, kuhu kuuluvad valitsusasutuste esindajad ja teised asjatundjad [2]. Komisjonis on 17 liiget erinevatest valitsusasutustest ja 1 liige Eesti Keemiatööstuse Liidust [80, 81]. Komisjoni töövormiks on koosolek, mis toimub vastavalt vajadusele kas elektrooniliselt või kohtumiste vormis [81].

Kemikaaliohutuse komisjoni ülesanded on seotud nii analüüsimise kui hinnangute ja arvamuste andmisega kemikaaliohutuse poliitika ja strateegia, õigusaktide ja nende eelnõude ning aktuaalsete probleemide kohta. Lisaks on komisjonil võimalik teha kemikaaliohutuse valdkonnaga seotud ettepanekuid valitsusasutustele ja vastutavale ministrile [2].

2.2.4 Kokkuvõtte osapooltest ja nende seosest valdkonnaga

Intervjuus osalenud ministeeriumite, asutuste ning teiste osapoolete esindajad pidid välja tooma oma seose kemikaaliohutuse valdkonnaga. Asutustel tuli lisaks täpsemalt kirjeldada oma tegevusi kemikaaliohutuse järelevalve läbiviimisel (nt teemad, millele järelevalves keskendutakse, dokumendid, mida ettevõtted peavad esitama seoses suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega). Lisaks intervjuudele teostati dokumendianalüüs. Saadud tulemused annavad vastuse esimesele uurimisküsimusele: Millised ministeeriumid, asutused ja teised osapooled on seotud kemikaaliohutuse kujundamise/järelevalvega suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes ning mis on nende peamised ülesanded/pädevused?

Kemikaaliohutuse puhul on tegemist laia valdkonnaga ning igal ministeeriumil ja/või nende allasutustel on oma roll. Poliitika kujundamist ja juhtimist teostavad ministeeriumid [19, 20, 22, 23] kaasates allasutusi ja teisi osapooli, kes annavad sisendeid õigusloomele ning kooskõlastatakse neid. Allasutuste ülesandeks on plaanipärane ja eesmärgistatud tegevus poliitiliste otsuste elluviimisel [19, 20, 22, 23] ehk teostavad riiklikku järelevalvet oma pädevustele vastavalt. Riikliku järelevalve abil on võimalik vältida õnnetusi ja päästesündmusi [11].

Kemikaaliseaduse ja dokumendianalüüsi alusel valiti välja intervjueeritavad ehk saadi vastus, millised erinevad ministeeriumid, asutused ja teised osapooled on seotud kemikaaliohutuse valdkonnaga. Keskenduti neile, kelle tegevus on seotud suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtetega. Dokumendianalüüsi ja intervjuude põhjal saadi teada ministeeriumite, asutuste ja teiste osapoolte peamised ülesanded ja pädevused kemikaaliohutuse valdkonnas, sh peamiselt suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes.

Otseselt on suurõnnetuse ohuga ohtlike ettevõtete järelevalvega seotud Seveso direktiivi eest vastutavad asutused: Päästeamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet. Kuna suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted on kemikaalide käitlejad ehk nad võivad olla allkasutajad, aine ja segu

tootjad, importijad ning toote valmistajad, siis võime öelda, et suuremal või vähemal määral teostavad nendes ettevõtetes järelevalvet ka järgnevad asutused: Keskkonnainspeksioon, Terviseamet, Tööinspeksioon. Lisaks välja toodud asutustele on valdkonnaga seotud Keskkonnaamet, kes annab välja keskkonnakomplekslubasid ning koostöös Keskkonnainspeksiooniga kontrollitakse lubades esitatud informatsiooni. Eraldi võib välja tuua Eesti Keemiatööstuse Liidu, mille liikmeteks on mõned suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted. Antud valdkonnaga on seotud ka kemikaaliohutuse komisjon, mis on nõuandev organ ning lahendab kemikaaliohutuse valdkonnaga seotud küsimusi, sh suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete temaatikat. Ministeeriumitest on seotud: Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium ja Sotsiaalministeerium.

Asutused kirjeldasid lisaks ülesannetele ja pädevustele ka detailsemalt (antud osa kirjeldused on peatükkides 2.2.1-2.2.3), kuidas on korraldatud kemikaaliohutuse valdkonna järelevalve: räägiti järelevalve sagedustest, kontrolli läbiviimisest, andmebaaside olemasolust ning dokumentide kontrollist.

Tööinspeksioon koostab järelevalveplaani vastavalt riskihinnangule ning omab infot selle kohta, kas tegemist on suurõnnetuse ohuga või ohtliku ettevõttega. Tööinspeksioonis on kahte sorti järelevalve meetodeid: töökeskkonna üldkontroll (olemas välja töötatud kontroll-leht teemadega) ja sihtkontroll (igaks kontrolliks tehakse uus kontroll-leht teemadega) [74].

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil ja Päästeametil on ühine ohuproгноos, kus suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete järelevalveplaani on paika pandud viie aasta lõikes [64, 66]. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet pole küsimustikku koostanud. Ettevõtet kontrollides keskendutakse dokumentides välja toodud kindlale osale (nt muudatused, ohtlikud tööd, mittevastavused jne) [66]. Päästeametil on koostatud küsimustik, võimalik kasutada nii pikka (väljavõtted seadustest/määrustest) kui lühikest versiooni (märksõnad) [64].

Keskkonnaametil ja Keskkonnainspeksioonil on ühine järelevalveplaani keskkonnakompleksloaga ettevõtete jaoks. Antud ettevõtete seas on ka suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted. Plaani on paika pandud kolme aasta lõikes ning sagedused määratakse vastavalt riskihinnangule. Vähemalt kord kolme aasta jooksul tuleb kontrollida keskkonnakompleksloaga ettevõtteid. Keskkonnaamet ja Keskkonnainspeksioon kasutavad keskkonnakompleksloaga ettevõtteid kontrollides formaati, kus on välja toodud teemad, millele keskenduda [68, 69].

Terviseamet koostab järelevalveplaani vastavalt ohuprognosile, kuid puudub info selle kohta, kas tegemist on suurõnnetuse ohuga või ohtliku ettevõttega. Plaan koostatakse üheks aastaks [72].

Oma töös kasutavad asutused mõningaid andmebaase: Tööinspeksioon (eTI – Tööinspeksiooni kliendiportaal), Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet (JVIS – tehnilise järelevalve infosüsteem), Päästeamet (OIS – ohutuse infosüsteem), Keskkonnaamet (KOTKAS – keskkonnaotsuste infosüsteem), Keskkonnainspeksioon (OKAS – objekti kontrollimise andmekogu süsteem) [66, 64, 69, 68, 74]. Terviseametil on lähiajal plaanis kasutusele võtta juhtimisarvestuse süsteem ning arendatakse asutuse üldist menetlusinfosüsteemi [72].

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Päästeamet on ainukesed asutused, kes kooskõlastavad dokumente [64, 66]. Teistele asutustele kas esitatakse dokumendid või hinnatakse/kontrollitakse neid ettevõttes kohapeal [69, 68, 72, 74].

Oma tegevustest lähtuvalt soovivad ministriumid, asutused ja teised osapooled muuta kemikaaliohutuse valdkonda paremaks. Tööinspeksioon soovib, et töökeskkonnad paraneksid, tööandjate ja töötajate teadlikkus tõuseks [74]. Samuti on Eesti Keemiatööstuse Liidu üheks eesmärgiks tõsta ettevõtete kompetentsi [78]. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet peab oluliseks, et suurõnnetusi ega väikemaid õnnetusi ei juhtuks, vältimaks majanduslikud ja inimestega seotud kahjud [66]. Päästeameti seisukoht on: „Kliendi vaatest peaks olema tegemist ühe järelevalvega, mitte mitme erineva paralleelselt toimuvaga, kus osad toimingud võivad kattuda või jääda tühimikud. Ühine riiklik järelevalve peab olema kliendi jaoks lihtne, mugav ja samas ohutust tagav [64].“ Keskkonnaministrium leiab, et tegevuste käigus asutuste vaheline koostöö ja infovahetus peaks paranema ning võrgustik paremini toimima [59]. Terviseamet soovib pädeva asutusena kemikaaliohutuse valdkonnas edendada ohutut ja jätkusuutlikku kemikaalide käitlemist, et tõsta inimeste ja elukeskkonna kvaliteeti [72].

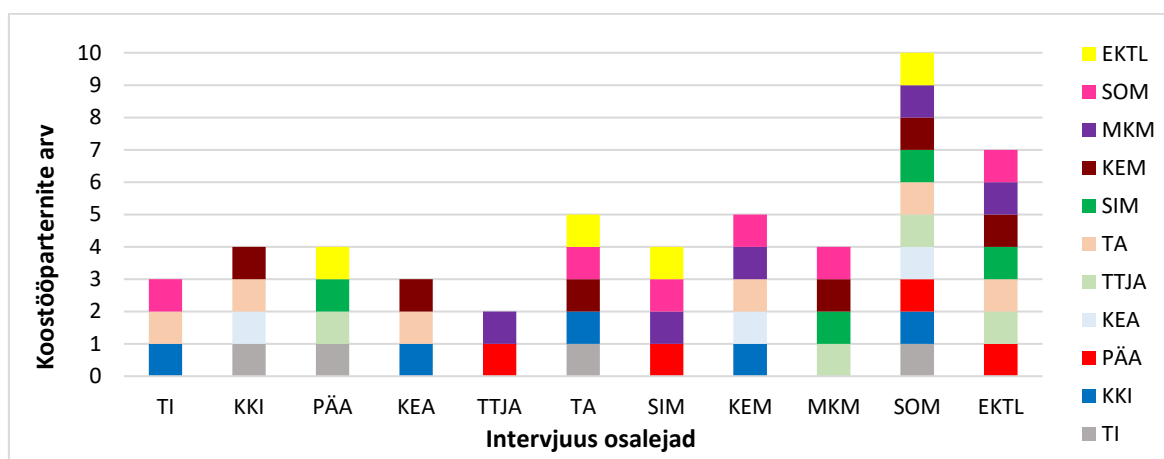
2.3 Intervjueeritavate vaheline koostöö ja kitsaskohad

Intervjuus osalenud ministriumite, asutuste ning teiste osapoolete esindajad pidid välja tooma, kellega tehakse koostööd, kui oluliseks seda peetakse ning võimalikud kasutegurid. Samuti tuli välja tuua hinnangud, kas kemikaaliohutuse valdkonnaga on seotud liiga palju riigiasutusi, kas

vastutusala kattevad ning kas nähakse vajadust ühtlustamiseks. Saadud tulemused annavad vastuse teisele uurimisküsimusele: Milline on ministeeriumite, asutuste ja teiste osapoolte vaheline koostöö ning kas nähakse probleeme kemikaaliohutuse valdkonnaga seotud asutuste arvu ja kattuvusega?

2.3.1 Koostöö ja kitsaskohad

Ministeeriumid, asutused ja teised osapooled teevad suuremal või vähemal määral omavahel koostööd – kõik oleneb temaatikast, mida on vaja käsitleda ning kellega vajalikul hetkel koostööd tehakse. Koostöö on protsess, kus vahetatakse teavet, jagatakse ressursse ja valmisolekut, et saavutada ühiseid eesmärke ning suurim kasum vastastikkuse tegevuse abil [37]. Järgnevalt kirjeldataksegi lühidalt erinevate intervjuueeritavate omavahelist koostööd, mis võib toimuda nii vertikaalselt kui horisontaalselt [41]. Kirjelduses ministeeriumite ja allasutuste koostööd eraldi ei käsitleta, kuna nende vahel on see olemas, toimub ülevalt alla ja alt üles ehk vertikaalselt. Joonisel 2.1 (lk 37) on välja toodud, kellega ministeeriumid, asutused ja teised osapooled peamiselt koostööd teevad. Tegemist on intervjuueeritavate hinnanguga, kellega on koostööd tehtud või tehakse.



Joonis 2.1 Intervjuueeritavate vaheline koostöö. (Autori koostatud): EKTL – Eesti Keemiatööstuse Liit, SOM – Sotsiaalministeerium, MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KEM – Keskkonnaministeerium, SIM – Siseministeerium, TA – Terviseamet, TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, KEA – Keskkonnaamet, PÄA – Päästeamet, KKI – Keskkonnainspeksioon, TI – Tööinspeksioon.

Tööinspeksioon on teinud koostööd Keskkonnainspeksiooniga ja Terviseametiga. Näiteks halduskoormuse vähendamise eesmärgil oli Tööinspeksiooni hinnangulehel sees küsimused, mis Keskkonnainspeksiooni huvitasid. Terviseametiga on koostöö toimunud Euroopa Kemikaaliameti

(ECHA – European Chemicals Agency) poolt ettenähtud REF5 (*Reach Enforcement Project 5*) projekti raames [74].

Keskkonnainspeksioon ja Keskkonnaamet on tihedalt seotud koostööpartnerid, kuna koos tehakse keskkonnakompleksloaga ettevõtete kontrolle – loahaldur hindab loaga seotud asjaolusid ning inspektor teeb tavapärasest kontrolli. Mõlemad asutused on teinud koostööd Terviseametiga (koolitused, infopäevad, küsitud nõu andmebaasi osas, REACH temaatika, ohutuskaardid) [68, 69]. Keskkonnainspeksioon on koostööd teinud ka Tööinspeksiooniga (edastati küsimused, mida objektidel kontrollida) [68].

Päästeamet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet on peamised koostööpartnerid just suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete osas (ühised ohuprognosid, järelevalveplaanid, infopäevad, koostöökohtumised, dokumentide menetlused jne) [64, 66]. Lisaks küsib Päästeamet kord aastas Tööinspeksioonilt andmeid tööõnnetuste kohta. Päästeamet on suurõnnetuse ohuga ja ohtlikele ettevõttele suunatud infopäevadele kutsunud esinema Tööinspeksiooni ja Eesti Keemiatööstuse Liidu esindajaid [64].

Terviseamet teeb koostööd teiste turujärelevalveasutustega. Lisaks toimub koostöö Keskkonnainspeksiooni ja Tööinspeksiooniga – kord aastas toimuvad kohtumised, kus arutatakse järgneva aasta plaane ning ühisprojektide korraldamist. Terviseamet korraldab koostöös Sotsiaalministeeriumi ning Eesti Keemiatööstuse Liiduga ka teabepäevi. Peagi tiheneb koostöö ka Keskkonnaministeeriumiga [72].

Siseministeerium on kemikaaliseaduse välja töötamise ajal teinud koostööd Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga ning Eesti Keemiatööstuse Liiduga. Sotsiaalministeeriumiga on koostöö olnud rahvastikutervise arengukava koostamise ajal [54].

Keskkonnaministeeriumi peamine koostööpartner on Sotsiaalministeerium ning viimasel ajal ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Näiteks on koostöös Sotsiaalministeeriumiga juurutamisel *Microsoft Teams* keskkond, kus on võimalik omavahel infot vahetada. Sellesse protsessi on kaasatud ka Terviseamet [59].

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on koostööpartneritena toonud välja Sotsiaal-, Keskkonna- ja Siseministeeriumi [56].

Sotsiaalministeerium on ainukesena nimetanud, et koostööpartnerid on kõik ministeeriumid ja nende allasutused, sh Eesti Keemiatööstuse Liit. Puudusena nähakse, et puudub efektiivne koostöö teadusasutuste, keemiatööstuse ja avaliku sektori vahel. Samas kõigeeks selleks potentsiaali on piisavalt. Seega lisaks ministeeriumite ja allasutuste omavahelisele koostööle peetakse väga oluliseks koostööd ülikoolidega [62].

Eesti Keemiatööstuse Liidu põhipartneriks on Terviseamet, lisaks tehakse koostööd Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametiga. Vähene koostöö on olnud ka Päästeameti ja Siseministeeriumiga [78].

Koostööd peetakse väga oluliseks [54, 56, 59, 62, 66, 68, 64, 74, 78] ning püütakse alati kaasata kõiki osapooli [56]. Lisaks peab koostöö olema regulaarne [78]. Koostöö kui protsessi juures on vajalik ka kommunikatsioon [38]. Hetkel kemikaaliohutuse valdkonnas aktiivsus puudub [66] ning ollakse arvamusel, et ministeeriumite vaheline koostöö võiks olla tihedam ja tugevam [54, 56, 78]. Asutused tegelevad pigem oma kitsa valdkonnaga ning üldist laia pilti ei omata [66, 78]. Koostöö on olnud kõige tihedam just õigusloome välja töötamise ajal [54, 56, 66], kuid vaja oleks üheskoos mõelda ka selle peale, mida kemikaaliohutuse valdkonnaga saavutada tahetakse [54]. Lisaks puudub kemikaaliohutuse strateegia/poliitika [54, 78], sh puudub hetkeolukorra analüüs ning tegelikult ei teatagi, mida soovitakse saavutada ehk ministeeriumid peaksid sõnastama eesmärgi, kuhu tahetakse jõuda [54]. Seda kinnitab ka teoreetiline kirjandus, et koostöö eelduseks ongi ühised eesmärgid ja identiteet, milleks võivad olla ühised tegevused, eesmärgi tähtsus, kohustus ning ühekuuluvustunne. Koostöö peaks olema edukas ka nende osapoolte vahel, kes paiknevad füüsiliselt lähestikku (näiteks asuvad samas hoones), oma olemuselt ja suuruselt on sarnased (näiteks struktuur, inimeste arvud, tööjaotused) ning stabiilsed. Olulist rolli mängivad ka organisatsioonide vahelised suhted (usaldus, üksteise tundmine ja mõistmine) ning ressursside jagamine (vara, ruumid, personal). Samuti on oluline, et ka juhtide tasandil koostööd erinevate osapoolte vahel toetatakse ja soodustatakse [40].

Ühe puudusena tuuakse välja, et kemikaaliohutuse komisjon ei tööta hetkel selliselt nagu peaks, sh komisjoni pole pikka aega kokku kutsutud [54, 56, 59, 62, 64, 66]. Keskkonnaministeeriumi esindaja on teinud ettepaneku, et kemikaaliohutuse komisjoni töökorraldus võiks olla analoogne jäätmekomisjoniga, kus on erinevate ministeeriumite ja allasutuste esindajad ning vajadusel kaasatakse eksperte. Komisjonis antakse konkreetseid soovitusi ja analüüsitakse probleeme. Komisjon koguneb enamasti kord kvartalis [59]. Sotsiaalministeeriumi esindaja arvates võiks

järelevalve osas luua eraldi koostöövõrgustiku või tuua teemad aeg-ajalt kemikaaliohutuse komisjoni. Soomes on selline järelevalve võrgustik loodud, kus erinevad järelevalve asutused saavad kokku ning arutlevad vajalike teemade üle. Sotsiaalministeeriumil on kavas 2019. aastal välja töötada koostöömudel, millega vaadatakse üle nii kemikaaliohutuse komisjoni töö kui ka järelevalve temaatika [62]. Koostöömudeli kui praktilise tegevuskava loomine on oluline, kuna sellega on võimalik suunata koostöö arengut ja anda organisatsioonidele tegelikku kontrolli selle juhtimise üle [38].

Koostöö teiste asutustega on väga oluline, kuna sel viisil on võimalik vähendada nii riigi kui ka ettevõtete halduskoormust [62, 64, 68, 74]. Lisaks on igal asutusel oma pädevus ja teadmised ning oskused erinevatest aspektidest ettevõttes toimuvat hinnata [64, 66, 72]. Ettevõtja seisukohalt oleks kindlasti hea, kui asutused teeksid järelevalvet ettevõtetes üheaegselt [56, 64, 68, 78]. Lisaks on mõeldud selle peale, et riigiasutustel võiks olla ühine andmebaas, kus oleks info selle kohta, mida üks või teine riigiasutus objektil tuvastas ning millal käidi või plaanitakse minna järelevalvet teostama [64, 68, 74, 78]. Samuti võiks olla e-arvestussüsteem, kus oleksid andmed ettevõttes käideldavatest kemikaalidest ja nende kogustest [68, 74, 78] ning seda juba seetõttu, et Euroopa Komisjon soovib saada infot, milliseid kemikaale kasutatakse, kuid ükski amet ei oska päris korrektset vastust anda [74]. Sama oluline oleks ka see, et järelevalveasutused saaksid regulaarselt kokku ning räägiksid läbi probleemkohad või teeksid ühiseid plaane järelevalve korraldamiseks [64]. Seda kõike on vaja selleks, et parandada ka teenuse kasutajate tulemusi [39] ehk kui erinevad osapooled teevad omavahel koostööd, peaks paranema ka ettevõtjate teadlikkus erinevatest nõuetest.

Samuti tuleks kaaluda, kuidas tõsta ametnike pädevust/kompetentsi [54, 78]. Täna puuduvad selleks võimalused [54] ning pädevus saavutatakse pikaajalise töö tulemusena [78]. Väikese riigina ei suudeta olla valdkonnas nii põhjalikult sees kui suured riigid [69]. Lisaks sellele, et ametnikud peavad olema oma valdkonnas pädevad, kehtib sama reegel ka ettevõtetele. Ka neil peab vastav kompetents olema ning mida teadlikumad nad nõuetest on, seda kergem on objektile ka järelevalvet korraldada [78]. Koolitus peaks olema praktiline, lähtuma seadustest ning toimuma vähemalt korra aastas, kuid paraku häid koolitajaid ei ole [78]. Selleks, et seda saavutada oleks vajalik luua eraldi koolitusüksus ehk tuleks luua koostöö teadusasutustega, kes hakkaksid vastavat teenust pakkuma [54, 78]. Lisaks tuleks integreerida juba õppekavadesse REACH ja CLP ning tööohutuse ja keskkonnakaitse teemad [78]. Samuti tuntakse allasutustes puudust sellistest pädevatest inimestest, kes vajadusel nõustaksid ohtlike kemikaalide teemal [69]. Antud probleemi üheks lahenduseks on kasutada ära erinevate ministeeriumite ja asutuste töötajate teadmisi [40], et

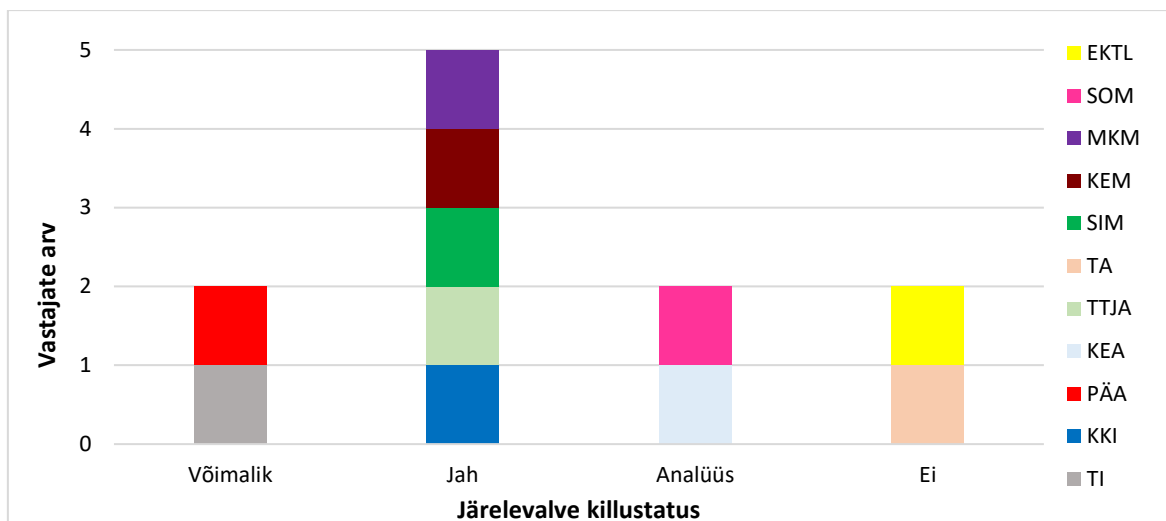
koolitada huvigruppe, kelleks võivad olla nii ettevõtete kui ka teiste ministriumite ning asutuste esindajad.

2.3.2 Killustatus, kattuvus, ühtlustamine ja kitsaskohad

Intervjuus osalenud ministriumite, allasutuste ning teiste osapoolte esindajad pidid välja tooma, kas kemikaaliohutuse valdkond on killustunud (ehk järelevalvega tegelevad paljud riigiasutused), kas on kattuvusi ning kas on vajalik järelevalvet ühtlustada.

Joonisel 2.2 (lk 42) on välja toodud intervjuus osalejate arvamus järelevalve killustatuse kohta. Viie vastanu arvates (KKI, TTJA, SIM, KEM, MKM) on kemikaaliohutuse valdkond killustunud [54, 56, 59, 66, 68]. Vastavalt kemikaaliseadusele on järelevalve pädevus paljudel asutustel [56, 59, 66] ning see võib tähendada, et jäävad tühimikud sinna, kuhu ei peaks ehk kui tegelevad kõik, siis tegelikult ei tegele keegi piisavalt [68]. Vastutus hajub. Kahe hinnangul (TI, PÄA) on võimalik, et valdkond on killustunud [64, 74] ning kahe arvates (KEA, SOM) oleks välja selgitamiseks vaja teha analüüs [62, 69]. Päästeameti esindaja on toonud välja järgmist: „Mitte asutuste hulk ei määra rolli vaid see, kuidas järelevalve on korraldatud ning kui head koostööd tehakse. Mida vähem asutusi ning mida laiem järelevalve ulatus on asutusel, seda parem. Kliendi jaoks on oluline järelevalve mugavus ja samal ajal ka ohutuse säilimine [64].“ Seda seisukohta toetab ka teooria, mille põhjal ettevõtja jaoks ei ole tähtis, kuidas haldusorganite pädevused on jagatud või kes valdkonnaga vastavalt oma pädevusele tegeleb [6]. Oluliseks peetakse, et „haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides liigseid kulusi ning ebameeldivusi [7, § 5 lg 2].“

Keskkonnaameti esindaja on seisukohal: „Optimeerimise kohti oleks kindlasti olemas, kuid selle jaoks on vaja eraldi analüüsi [69].“ Terviseameti ja Eesti Keemiatööstuse Liidu hinnangul kõik järelevalve asutused teevad järelevalvet vastavalt oma pädevusele ning vajadusel toetatakse üksteist spetsiifilise kompetentsiga ehk puudub killustatus [72, 78].



Joonis 2.2 Järelevalve killustatus. (Autori koostatud): ECTL – Eesti Keemiatööstuse Liit, SOM – Sotsiaalministeerium, MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KEM – Keskkonnaministeerium, SIM – Siseministeerium, TA – Terviseamet, TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, KEA – Keskkonnaamet, PÄA – Päästeamet, KKI – Keskkonnainspeksioon, TI – Tööinspeksioon.

Joonisel 2.3 (lk 44) on välja toodud intervjuus osalejate arvamus järelevalve kattuvuste kohta. Viie asutuse esindajad (KKI, TTJA, SIM, KEM, MKM) leiavad, et järelevalve osas on kattuvusi [54, 56, 59, 66, 68] ning Tööinspeksioon leiab, et kattuvus on kohati olemas [74].

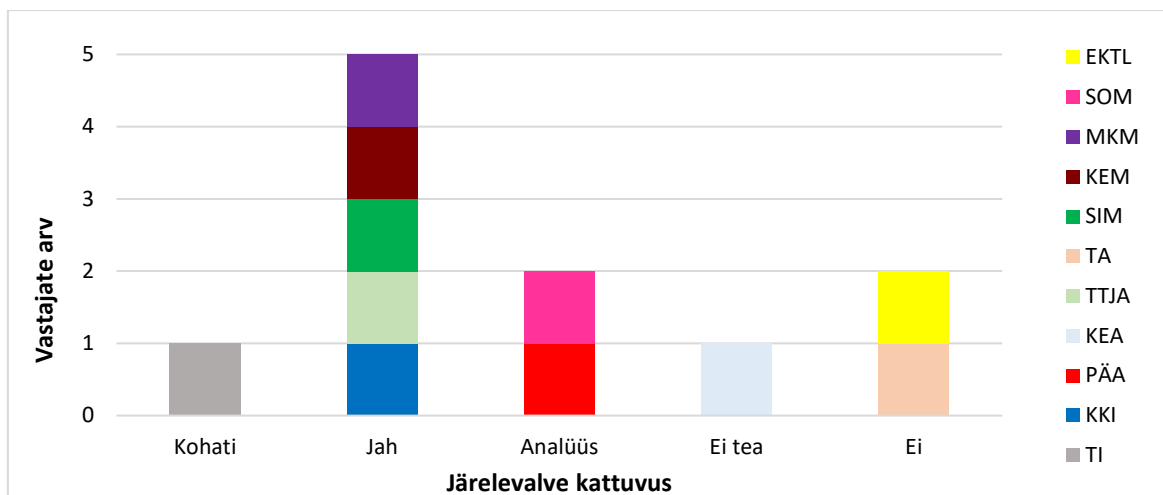
Kui vaadata juba kemikaaliseaduses olevaid järelevalve pädevuse sõnastusi, siis sellest lähtuvalt võib öelda, et kattuvus on olemas [56, 66] ning samas on ka seadus üldsõnaline [62]. Seda seisukohta toetab ka kirjandus, mille järgi pole saavutatud seaduste ja määruste jagamist erinevateks valdkondadeks ehk vastutavaks on määratud mitu pädevat asutust [24].

Järelevalvet teostades kontrollivad mitmed asutused samu asju, näiteks mahutite ja hoiukohtade märgistus [64, 66, 68, 69, 74], ohutuskaardid [64, 66, 68, 69, 72, 74], kemikaalide kogused [64, 66, 68, 74], hoiutingimused/käitlemise nõuded [64, 66, 68, 69]. Lisaks kooskõlastavad nii Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet kui Päästeamet kemikaaliseaduse alusel dokumente – riskianalüüs ja ohutusaruanne kooskõlastatakse kahe asutuse koostöös [54, 56, 64, 66]. Lisaks sellele, et dokumendid kooskõlastatakse mõlema asutuse poolt, tehakse järelevalvet objektil sama dokumendi üle ka mitme asutuse poolt [54, 64, 66, 69]. Näiteks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Päästeamet kooskõlastavad riskianalüüsi, kuid kui tegemist on keskkonnakompleksloa ettevõttega, siis Keskkonnaamet kontrollib samuti loa menetluse raames antud dokumendi vastavust [69]. Keskkonnainspeksioonil on kattuvusi Terviseameti ja Tööinspeksiooniga ning vastupidi, kuna kõik asutused on seotud REACH- ja CLP-määruste järelevalvega. Näiteks on olnud

juhtumeid, kus on raske otsustada, kelle pädevuses on järelevalve menetluste läbiviimine. Üks reeglitest on see, et kes esimesena rikkumise avastab, see peab ka lõpuni menetlema. Nendel asutustel järelevalve pädevused kattuvad ning lahendamine käib tihti juhtumipõhiselt [59]. Seega võib tekkida olukord, kus asutused annavad vastuolulist infot ning ettevõtjale jääb selgusetuks, mida tuleb tegelikult teha [54]. Oluline on meeles pidada, et konkureeriva pädevuse korral, on esmatähtis just asutuste vaheline koostöö ning otsused ühes ja samas küsimuses ei tohi olla vasturääkivad [24].

Siseministeeriumi esindaja on toonud välja: „Kui ettevõttel ei teki usaldust riigi vastu, siis ei saa rääkida heast valdkonna arengust [54].“ Kui ühte ettevõtet käib kontrollimas mitu asutust ning vaadatakse samu nõudeid erineva nurga alt, on see ettevõtte jaoks koormav [54, 56] ning samuti riigi jaoks [56]. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti esindaja on toonud välja järgmist: „Väikese riigi puhul on oluline, et killustatus oleks väiksem. Samuti tuleb omavahel kokku leppida, mida keegi täpsemalt vaatab ehk asutuste vahel peab olema tihedam koostöö [66].“ Kattuvuste vältimiseks on sõlmitud koostöökokkulepped ning tehtud ühiseid järelevalveplaanide, sh jaotatud ära teemad ja objektid, mida kontrollida [59, 62, 64, 66, 69]. Kuna on teada, et ühe ettevõtte üle teostavad järelevalvet erinevad asutused, siis võiks olla välja töötatud ka ühine blankett, mida täidetakse ning iga riigiasutus saab sealt endale vajaliku info ettevõtte kohta kätte [64]. Keskkonnaministeeriumi ja Keskkonnainspektsooni esindajate arvates võiks kemikaalialast järelevalvet (REACH, CLP) autoriseerimiste ja registreerimiste osas teha üks asutus ehk Terviseamet, kellel on selleks vajalik pädevus ja vahendid olemas [68, 69].

Kattuvuste välja selgitamiseks on kahe küsitletu arvates (SOM, PÄA) vajalik teha analüüs [62, 64] ning kahe hinnangul (TA, EKTL) probleeme ei ole [72, 78]. Keskkonnaameti esindaja ei oska sellele küsimusele vastata [69]. Sotsiaalministeeriumi esindaja arvamus: „Kattuvaid kohti kindlasti on, kuid ilma analüüsita on keeruline hinnata [62].“ Päästeameti esindaja on toonud välja: „Kui on kattuvus olemas, siis on kindlasti probleem. Veel suurem probleem on seal, kus vastutusulatuste vahele jäävad tühimikud. Seega on oluline, et asutuste vaheline tööjaotus oleks paigas. Pisike kattuvus on hea, see võimaldab järelevalve asutustel omavahel koostööd teha [64].“ Terviseameti esindaja hinnangul: „Igal asutusel on oma pädevus, koostöö ametkondade vahel annab võimaluse jagada teavet võimaliku ohu/rikkumise kohta. Vajadusel on võimalik kaasata teiste asutuste pädevust menetluse läbiviimisel [72].“

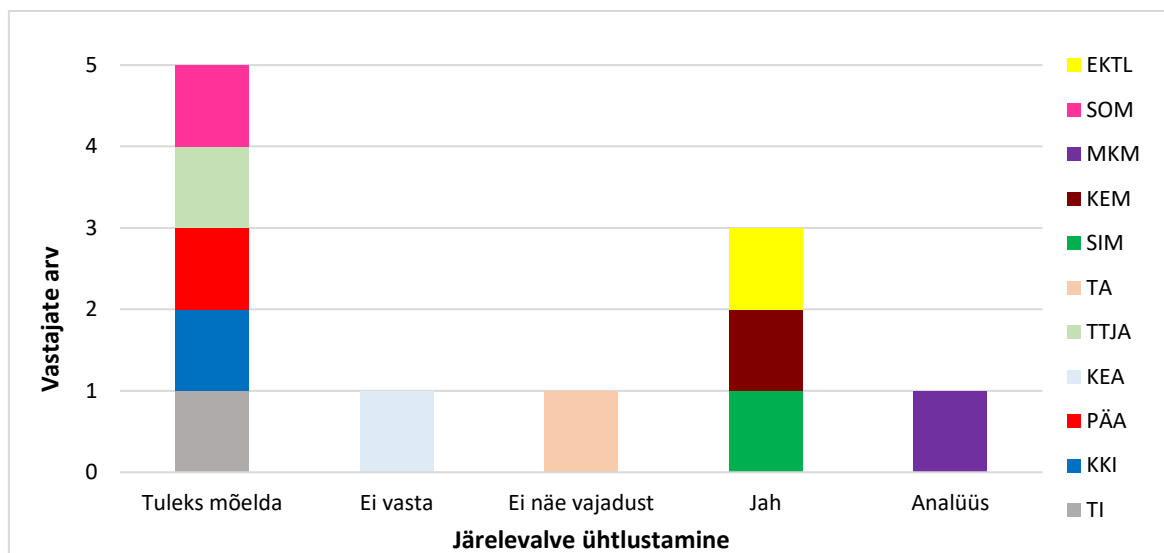


Joonis 2.3 Järelevalve kattuvus. (Autori koostatud): EKTL – Eesti Keemiatööstuse Liit, SOM – Sotsiaalministeerium, MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KEM – Keskkonnaministeerium, SIM – Siseministeerium, TA – Terviseamet, TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, KEA – Keskkonnaamet, PÄA – Päästeamet, KKI – Keskkonnainspeksioon, TI – Tööinspeksioon.

Joonisel 2.4 (lk 45) on välja toodud intervjuus osalejate arvamus järelevalve ühtlustamise kohta. Viie silmis (SOM, PÄA, TTJA, KKI, TI) tuleks mõelda järelevalve ühtlustamise peale [62, 64, 66, 68, 74] ning kolm (SIM, KEM, EKTL) on kindlad, et ühtlustamine tuleb teha [54, 59, 78].

Järelevalve ühtlustamine on vajalik nii riigi [62, 64, 68, 74] kui ettevõtja seisukohast lähtudes [54, 62, 64] ehk võimalik on vähendada halduskoormust. Oluline on ka see, et ühest asutusest ei käiks ettevõtet kontrollimas erinevatel päevadel erineva osakonna/büroo ametnikud [54, 64]. Järelevalve ühtlustamisega peaks paranema või paraneks ka koostöö asutuste vahel [59, 62] ning peaks vähenema või väheneks topelt töö tegemine ja toimuks võimalikult kvaliteetne järelevalve teostamine [62]. Ühtlustamine on ka seetõttu vajalik, et asutused samasid asju ei kontrolliks erineva nurga alt ehk ei tekiks olukorda, kus nõue on üks, kuid ametnikud nõuavad erinevaid asju [54, 64, 66]. Keskkonnaministeeriumi esindaja on toonud välja: „Kui oskusteave ei ole piisav, siis tehakse ka rohkem vigu – ei suudeta lihtsalt kõigega kursis olla. Seega leiab kindlasti kohti, kus selgem piir tuua [59].“ Päästeameti esindaja on arvamusel: „Kliendi jaoks on oluline järelevalve läbiviimise ühetaolisus. Üks asutus on rohkem normi- ning teine eesmärgipõhine. Ühetaoline lähenemine järelevalves kliendi jaoks ongi see koht, kus tuleb ühtlustamist teostada [64].“ Ka kirjanduses on välja toodud, et just horisontaalse ja vertikaalse koordineerimise ning koostöö abil on võimalik luua sünergia eri poliitikavaldkondade sidusrühmade vahel ning seeläbi on võimalik pakkuda ka sujuvat, mitte killustunud teenust [41] ehk ühtlustatud järelevalve peaks seda ka tagama.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindaja arvates on vajalik teha analüüs [56] ning Terviseamet ei näe selleks vajadust [72]. Terviseameti esindaja hinnangul koostöö toimib ning pigem keskendutakse liikmesriikide vahelise järelevalve ühtlustamisele [72].



Joonis 2.4 Järelevalve ühtlustamine. (Autori koostatud): EKTL – Eesti Keemiatööstuse Liit, SOM – Sotsiaalministeerium, MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KEM – Keskkonnaministeerium, SIM – Siseministeerium, TA – Terviseamet, TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, KEA – Keskkonnaamet, PÄA – Päästeamet, KKI – Keskkonnainspeksioon, TI – Tööinspeksioon.

Joamets, K. (2003) on arvamisel, et „riikliku järelevalve korralduse organisatsiooni puhul tuleks teha põhjalik analüüs järelevalve funktsioonidega haldusorganite kohta: kes valvavad ja mille üle, milline on nende pädevus, kas ülesandeid dubleeritakse, kas on põhjendatud funktsioonide ühendamine või eraldamine, kuidas ja milliseid järelevalvefunktsioone anda eraõiguslikele isikutele [18, lk 7-8].“ Riikliku järelevalve analüüsimine võtab kaua aega ning selle läbiviimine on keeruline. Korrastamisel ei piisa ainult õiguslikest vahenditest, arvestada tuleb ka teadusharudega. Kui riiklikku järelevalve probleemi ei lahendata, ei ole Eestil võimalik ka jõuda tänapäevase ja tõhusa avaliku halduseni [18].

2.4 Valdonna koordineerimise vajalikkus

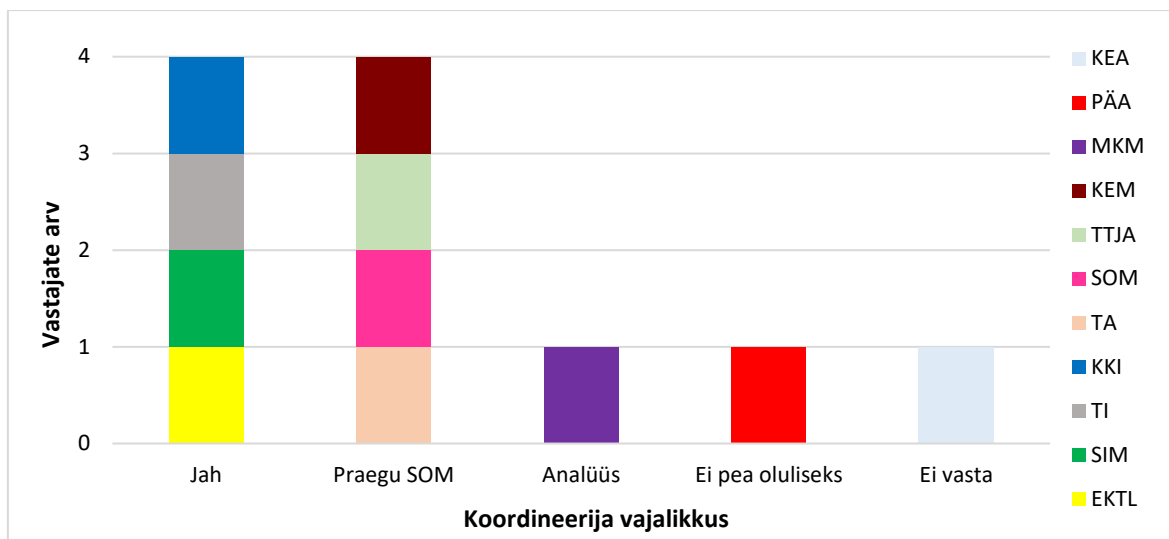
Kirjanduses on välja toodud, et koordineerimisega on võimalik suurendada sidusust ja vähendada vastuolusid [33], hoida kulusid kokku, lahendada valdkonnaüleseid küsimusi nii riiklikul kui

rahvusvahelisel tasandil ja mis peamine, parandada asutuste vahelist suhtlemist ning avaliku sektori mainet [34]. Eestis on avalik sektor detsentraliseeritud poliitikat kujundavate ministriumite ja nende haldusalasse kuuluvate poliitikat elluviivate ametitega ning nende spetsialiseerituse tase on killustanud avalikku sektorit, mis omakorda põhjustab koordineerimise probleeme [42]. OECD (2011) raportis on välja toodud, et Eestis on puudujääke avaliku halduse horisontaalses ja vertikaalses koordineerimises – nii ministriumite üleselt, ministriumite ja ametite vahel kui ka ametite endi seas [82]. Sellest lähtuvalt intervjuus osalenud ministriumite, asutuste ning teiste osapoolte esindajad pidid välja tooma, kas peetakse vajalikuks juhtasutuse olemasolu ning kes selleks võiks olla. Samuti tuli välja tuua ootused juhtasutusele. Saadud tulemused annavad vastuse kolmandale uurimisküsimusele: Kas peetakse oluliseks valdkonna koordineerimist ning millised on ootused koordineerijale?

Joonisel 2.5 (lk 47) on välja toodud intervjuus osalejate arvamus koordineerija vajalikkuse kohta. Intervjuus osalenud üheteistkümnest asutuse esindajast neli (EKTL, SIM, TI, KKI) peavad vajalikuks valdkonna koordineerimist [54, 68, 74, 78]. Siseministriumi, Tööinspeksiooni ja Keskkonnainspeksiooni esindajad on toonud välja, et selleks võiks olla Keskkonnaministrium või Sotsiaalministrium [54, 68, 74]. Eesti Keemiatööstuse Liidu hinnangul on sobivaks Keskkonnaministrium, kuna mujal Euroopas on kemikaalide valdkonnaga seotud just Keskkonnaministrium [78].

Nelja asutuse esindajad (TA, SOM, TTJA, KEM) teavad, et selleks täna on Sotsiaalministrium [59, 62, 66, 72]. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti esindaja on välja toodud: „Alati võib teha uue analüüsi ning oluline on, et koordineerija täidaks ka oma ülesandeid aktiivselt [66].“ Lisaks on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti esindaja pakkunud välja, millised ministriumid võiksid täita koordineerija rolli: Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium, Keskkonnaministrium, Sotsiaalministrium [66].

Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium esindaja näeb vajadust analüüsi järele [56]. Päästeameti esindaja ei pea oluliseks/vajalikuks koordineerija olemasolu [64] ning Keskkonnaameti esindaja ei soovinud antud küsimusele vastata [69]. Päästeameti esindaja on toonud välja järgmise selgituse: „Tegemist on kompleksse valdkonnaga, igal ministriumil on omad teemad, millega tegeleda. Ministriumid peavad tegema omavahel koostööd, kuid mida vähem asutusi seda lihtsam on koostöö [64].“



Joonis 2.5 Koordineerija vajalikkus. (Autori koostatud): EKTL – Eesti Keemiatööstuse Liit, SOM – Sotsiaalministeerium, MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KEM – Keskkonnaministeerium, SIM – Siseministeerium, TA – Terviseamet, TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, KEA – Keskkonnaamet, PÄA – Päästeamet, KKI – Keskkonnainspeksioon, TI – Tööinspeksioon.

Seni on koordineeriva asutuse põhimõte olnud seotud raamseadustikuga, milleks on kemikaaliseadus. Vastavalt sellele koordineerija ehk Sotsiaalministeerium kutsub vajadusel kokku valdkonnaga seotud osapooled [62].

Keskkonnaministeerium on valmis kandma juhtministeeriumi rolli. Sotsiaalministeeriumi fookus on suunatud rahva tervisele, kuid Keskkonnaministeerium saaks valdkonda vaadata laiemalt. Nende keskkonnateemade kaudu, millega tegeletakse, on võimalik jõuda teiste käsitlemist vajavate teemadeni loogilisemalt, kuid samas igakülgne koostöö peaks jätkuma ka Sotsiaalministeeriumiga [59].

On toodud välja, et kõike ei pea tegema juhtministeerium. Suhtlus on olulisel kohal ning kogu valdkond peab toimima ülevalt alla ja alt üles [54, 66]. Kemikaalid on tänapäevase elu loomulik ja vajalik osa ning seega pole oluline institutsionaalne (asutuse põhine) mõtlemine, vaid esmatähtsaks tuleb pidada, riigi tervikliku kemikaaliohutuse poliitika olemasolu. Euroopa Liidu regulatsioonide võtmes puudutab kemikaaliohutuse kolme valdkonda: inimeste tervis, keskkond ja tootmine/kasutamine. Üheski ministeeriumis pole need teemad korraga prioriteedid [72]. Kemikaaliohutuse valdkond on horisontaalne ning puudutab erinevaid ministeeriumeid ja nende allasutusi. Oluline on, et kõik saaksid oma rollist aru [59, 62, 72]. Lahendusi on mitmeid: üks ministeerium, kes kogu protsessi juhib [54], tegevused ära jagada [64] või isegi roteeruma panna [62]. Ministeeriumid ei peaks allasutustele täpselt ette kirjutama, mida nad peavad tegema,

asutused peaksid olema suhteliselt vabad tegema erinevaid ettepanekuid. Poliitika kujundajana on ministerium kui teema markeerija ehk toob teema avalikkuse ette ning leiab parimad lahendused koostöö vormideks [54].

Päästeameti esindaja on toonud välja teistsuguse käsitluse koordineerimisest. Kemikaaliohutus jaguneb kolme suurde ploki: kodukemikaalid, transport ja ettevõtted. Antud plokid on seotud ennetusega (sündmusi ei juhtuks), järelevalvega (teostatakse plokkide üle järelevalvet) ning reageerimisega õnnetustele. See tähendab, et moodustuks üheksa kastiga maatriks, kus igasse kasti peaks tekkima koordineerija. Tõenäoliselt jääksid tühimikud kodukeemia järelevalve kasti, kuna seal järelevalvet ei tehta ning piirdatakse vaid ennetamise ja reageerimisega [64].

Intervjuus osalenud ministeriumite, asutuste ning teiste osapoolte esindajad tõid välja ka ootused kemikaaliohutuse valdkonna koordineerijale. Oluliseks peetakse, et kujundatud oleks ühtne ja selge kemikaaliohutuse poliitika [59, 78], mis on ennetusele suunatud [78]. Lisaks peavad ministeriumid tegema omavahel koostööd [59, 64, 78], sh infovahetus peab olema regulaarsem [62]. Valdkond peab toimima ülevalt alla ja alt üles [54] ning kogu valdkonda koordineerides tuleb läbi mõelda, kuidas oleks seda kõige efektiivsem korraldada [59], sh tuleb vaadata tervikpilti [66]. Terviseameti esindaja on toonud välja järgmist: „Head valitsemistava järgiv juhtministerium on poliitikalooja, -kujundaja, kes hindab ka elluviimise reaalseid aspekte koos ressursidega ja kelle roll oleks kõigile selge [72].“

Intervjuus osalenud ministeriumite, asutuste ning teiste osapoolte esindajad tõid välja ülesanded, mida kemikaaliohutuse valdkonna koordineerija peaks täitma. Vajalik oleks koostada koostöömudel [62], millega pannakse paika peamised ülesanded erinevatele osapooltele [56, 62]. Samuti tuleks osaleda seadusloome välja töötamises, nii siseriiklikul kui Euroopa Liidu tasandil [59]. Juhtministeriumil kui raamseadustiku eest vastutajal, tuleb erinevad osapooled kokku tuua [59, 62], sh peab toimuma info jagamine ja ülesannete täpsustamine [59]. Oluline on ka hinnata valdkonna järelevalvet ja erinevaid asutusi ning arvestada erinevate riikide kogemustega [66].

Kordineerimise puhul on peamine, et teatakse, mida üks või teine organisatsioon teeb, vastasel juhul võib põhjustada see rahulolematust [34]. Lisaks on oluline, et kui töötatakse välja valdkonnaga seotud strateegiaid, siis need kooskõlastatakse erinevate osapoolte vahel [35]. Kordineerimiseks on võimalik kasutada erinevaid mehhanisme ja instrumente [33] ning valdkonna koordineerijal tuleb neid kasutada eesmärgist lähtuvalt.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Riiklikku järelevalvet teostavad suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes mitmed asutused. Siinkohal ei peeta silmas vaid Seveso direktiivist tulenevate nõuete kontrollimist, vaid on ka teisi nõudeid (nt CLP- ja REACH-määrus, töö- ja tervishoid, keskkonnaohtlikud kemikaalid jne). Seega suuremal või vähemal määral teostavad kemikaaliseaduses § 38 välja toodud asutused järelevalvet kemikaale käitlevates ettevõtetes, milleks võivad olla ka suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted. Lisaks asutusele on valdkonnaga seotud erinevad ministriumid kui poliitika kujundajad ning teised osapooled, näiteks Eesti Keemiatööstuse Liit, Keskkonnaamet ja kemikaaliohutuse komisjon.

Intervjuude põhjal saab öelda, et asutuste esindajad peavad koostööd väga oluliseks, samas nii mõnigi asutuse esindaja leiab, et koostöö võiks olla tugevam ja tihedam. Koostöö toimub pigem nende asutuste vahel, kus on rohkem ühisosasisid (nt Seveso direktiiv, CLP- ja REACH-määrus). Kuna suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted on üheks ühisosaks, tuleks kõigil järelevalve asutustel omavahel koostööd teha. Eriti peaksid omavahelisele koostööle rõhku panema Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Päästeamet, Keskkonnainspeksioon ning Keskkonnaamet, kuna suurõnnetuse ohuga ja ohtliku ettevõtte keskkonnakompleksloa menetlemise kaudu on neil asutustel kõige rohkem ühist. Näiteks kemikaaliseaduse kohased dokumendid, mida kooskõlastavad Päästeamet ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, on keskkonnakompleksloa väljastamise aluseks, loa väljastab Keskkonnaamet, sh antud protsessi kaasatakse ka Keskkonnainspeksioon. Koostöö võiks olla seotud nii loa kui ka dokumentide menetlemise ning järelevalvega. Lisaks ühisosadele on koostööks vaja veel teisi eeldusi, nt organisatsioonide sarnasus ja suhted, juhtide toetus, koospaiknemine ning ressursside jagamine [40]. Keeruline on teha aktiivset koostööd kui teine asutus erineb oluliselt organisatsiooni suuruse ja võimekuse poolest. Näiteks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil on valdkonnaga seotud kaks ametnikku (osaliselt ka osakonna juhataja) [66], kuid teistel asutusel tunduvalt rohkem [64, 68, 69, 72, 74]. Lisaks on teistes asutustes olemas ka valdkonna koordineerijad ning eraldi inspektorid, kes ettevõtetes järelevalvet teostavad [64, 68, 69, 72, 74], kuid Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil otseselt valdkonna koordineerija puudub [66].

Kemikaaliseaduses § 38 on välja toodud järelevalvet teostavad riigiasutused, mida on kokku kuus erinevat asutust [2]. Lisaks on kemikaale käitlevate ettevõtetega seotud Keskkonnaamet. Mistõttu võib juhtuda, et ühte ettevõtet kontrollib ühel ja samal perioodil mitu järelevalve asutust. Näiteks

Ida-Virumaal asub A-kategooria suurõnnetuse ohuga ettevõtte (NPM Silmet AS), mis omab keskkonnakompleksluba. See tähendab, et ettevõtte peab koostama kohustuslikud dokumendid kemikaaliseaduse alusel kuid luba tegutsemiseks antakse välja tööstusheite seaduse alusel. Seega järelevalvet antud ettevõttes viib läbi Päästeamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalvet Amet, Keskkonnainspeksioon ning loa menetlejana ka Keskkonnaamet. Kui ettevõttes on rohkem kui üks töötaja, teostab antud ettevõtte üle järelevalvet ka Tööinspeksioon. Seetõttu võib öelda, et mingil määral on killustatus olemas, kuna valdkonnaga on seotud palju erinevaid järelevalve asutusi. Samuti ka intervjuudes selgus, et viie esindaja hinnangul on valdkond killustunud [54, 56, 59, 66, 68]. Antud olukorra lahendamiseks on ameteid liidetud ministriumitega ning võimalik on ka sarnaste ülesannetega ametite ja inspeksioonide edasine liitmine [20]. Näiteks arutelu all on olnud Keskkonnainspeksiooni ja Keskkonnaameti ühendamine, kuid 2019. aasta alguses toimunud Riigikogu hääletusel ei saanud see ettepanek vajalikku hulka poolthääli [83].

Kemikaaliseaduses § 38 välja toodud pädevused on sõnastatud üldiselt ning päris üheselt ei ole mõistetav erinevate ametite pädevuse ulatus. Samuti inspekterimisi teostades küsivad asutused analoogseid küsimusi erineva nurga alt. Ühe kattuvuskohana võib välja tuua ka kemikaaliseaduse dokumendid (riskianalüüs, ohutusaruanne), mida kooskõlastavad kaks asutust [2, 54, 56, 64, 66] ning järelevalvet objektil nende dokumentide üle teevad vähemalt kolm asutust [54, 56, 64, 66, 69]. Probleemina on tõstatatud ka CLP- ja REACH-määruse alane järelevalve – on olnud juhtumeid, kus on raske otsustada, kelle pädevuses on järelevalve menetluste läbiviimine [59]. Seetõttu võib öelda, et valdkonnas on kindlasti kattuvaid kohti, kuid antud teema vajab täiendavat uurimist.

Intervjuude põhjal saab öelda, et pigem nähakse vajadust järelevalve ühtlustamise osas, kuna sellega on võimalik vähendada nii riigi kui ka ettevõtte halduskoormust. Järelevalve ühtlustamise tulemusena peaks suurenema ka koostöö erinevate asutuste vahel ning vähenema olukorrad, kus ametnike otsused ühes ja samas küsimuses on vasturääkivad.

Nelja asutuse esindajad peavad koordineerimist vajalikuks [54, 68, 74, 78] ning lisaks veel neli teavad, et seda ülesannet täidab Sotsiaalministeerium [59, 62, 66, 72]. Seega saab öelda, et valdkonna koordineerimine on oluline ja vajalik. Täna on koordineerija roll pandud paika läbi raamseadustiku, milleks on antud valdkonnas kemikaaliseadus ning selle eest vastutab Sotsiaalministeerium [62]. Intervjuude põhjal võiks üheks koordineerijaks olla veel ka Keskkonnaministeerium [54, 66, 68, 74, 78]. Kuna kemikaaliohutuse valdkond on väga lai ja horisontaalne, siis puudutab see erinevaid ministriume ja nende allasutusi. Seetõttu võiks antud

valdkonnas kaaluda jagatud vastutusega koordineerimist: Sotsiaalministeeriumi fookuses on rahva tervis ning Keskkonnaministeeriumil keskkond ja läbi selle ka muud kaasnevad teemad [59].

Magistritöös läbiviidud uuringu tulemuste ja teoreetilise lähenemise põhjal sõnastab magistritöö autor järgmised ettepanekud:

1. Kaardistada erinevate järelevalve asutuste objekti kontroll suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes ehk leida ühisosad ja erisused, millele keskendutakse objekti kontrollides. Sellest analüüsist lähtuvalt on võimalik saada parem ülevaade järelevalve kattuvuse kohta, tagada järelevalve ühtlustamine ning parandada asutuste vahelist koostööd.
2. Moodustada järelevalve asutuste komisjon või töörühm, kus pannakse paika ühised järelevalveplaanid, koostatakse inspekteerimise blanketid (küsimustikud), koostöökokkulepped jne. Antud töörühma või komisjoni abil on võimalik ühtlustada järelevalvet ning vähendada kattuvaid kohti, lisaks paraneb asutuste vaheline koostöö.
3. Analüüsida teiste Euroopa Liidu riikide praktikat dokumentide (riskianalüüs, ohutusaruanne) menetlemisel ja järelevalve läbiviimisel ning selle põhjal vaadata üle Eestis kehtiv olukord. Sellest analüüsist lähtuvalt on võimalik muuta Eestis kehtivat süsteemi efektiivsemaks nii riigi kui ettevõtete jaoks.
4. Analüüsida Eestis Seveso direktiivi eest vastutavaid asutusi, nende ülesandeid ja võimekusi. Sellest analüüsist lähtuvalt on võimalik vähendada valdkonna killustatust ning määrata vastutama need asutused, kellel on rohkem omavahelisi ühisosaid. Teiste riikide kogemuste ning käesoleva magistritöö põhjal võiksid sobilikud asutused olla Päästeamet, Keskkonnainspeksioon ja Keskkonnaamet.
5. Määratleda jagatud vastutusega valdkonna koordineerimine: Sotsiaalministeerium (rahva tervis ja sellega seonduv) ja Keskkonnaministeerium (keskkond ja sellega seonduv).

KOKKUVÕTE

Keemiaettevõtted seisavad silmitsi erinevate riskide ja õnnetustega [5], kuna ettevõtetes on palju erinevaid ohtlikke kemikaale ja tööprotsesse. Ennetustöö ja riikliku järelevalve ning ettevõttes rakendatud ennetus- ja leevendusmeetmete abil on võimalik vältida õnnetusi ja päästesündmusi [11]. Kemikaaliseadus on üks seadustest, millele keskendutakse riikliku järelevalve läbiviimisel. „Kemikaaliseadus reguleerib kemikaali käitlemist ja kemikaali käitlemisega seotud majandustegevuse piiramist eesmärgiga kaitsta inimese elu ja tervist, asja ja keskkonda ning tagada kaupade vaba liikumine [2, § 1].“

Kuna kemikaaliohutuse valdkond on väga lai ning horisontaalne, siis sellega on seotud mitmed ministriumid, asutused (kemikaaliseaduse § 38 alusel järelevalvet tegevad ministriumite valitsemisalas olevad valitsusasutused – ametid ja inspeksioonid) ja teised osapooled (Keskkonnaamet, Eesti Keemiatööstuse Liit ja kemikaaliohutuse komisjon). Suuremal või vähemal määral teostavad kemikaaliseaduses § 38 välja toodud asutused järelevalvet kemikaale käitlevates ettevõtetes, milleks võivad olla ka suurõnnetuse ohuga ja ohtlikud ettevõtted.

Ministriumid, asutused ja teised osapooled teevad suuremal või vähemal määral koostööd, mis on olnud kõige tihedam just õigusloome välja töötamise ajal [54, 56, 66]. Koostöö toimub pigem nende asutuste vahel, kus on rohkem ühisosasid (nt Seveso direktiiv, CLP- ja REACH-määrus). Samas tuuakse puudusena siiski välja just vähest koostööd [54, 56, 78], kemikaaliohutuse strateegia/poliitika puudumist [54, 78] ning kemikaaliohutuse komisjoni alakasutust [54, 56, 59, 62, 64, 66]. Lisaks on keeruline teha aktiivset koostööd kui teisel asutusel on organisatsiooni suurus ja võimekus erinev.

Mis puudutab killustatust ja kattuvust, siis ettevõtja jaoks ei ole tähtis kuidas haldusorganite pädevused on jagatud või kes valdkonnaga vastavalt oma pädevusele tegeleb [6], vaid oluline on see, et „haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides liigseid kulutusi ning ebameeldivusi [7, § 5 lg 2].“

Teostades täiendavaid analüüse suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete kontrollimisel, dokumentide menetlemisel ning moodustades järelevalve asutuste komisjoni või töörühma, on võimalik järelevalvet ühtlustada, vähendada kattuvaid kohti ning parandada koostööd. Riigi ja ettevõtjate halduskoormuse vähendamiseks ning ohutuse tagamiseks on ilmnenu vajadus

valdkonna ühtlustamise, koordineerimise ning ministriumite, asutuste ja teiste osapoolte koostöö järele.

SUMMARY

Due to the presence of hazardous chemicals and business processes, chemical companies are faced with various risks and accidents [5]. Through prevention and state supervision, it is possible to avoid accidents and rescue events [11] as well as through prevention and relief measures carried out in the companies. The Chemicals Act is one of the acts that state supervision concentrates on in order to carry out state supervision. „This Act regulates the handling of chemicals and the restriction of economic activities relating to the handling of chemicals for the purpose of protecting human life and health, property and the environment, and ensuring the free movement of goods [2, § 1].“

Because the field of chemical safety is very broad and horizontal, several ministries, authorities (according to § 38 of the Chemicals Act, government authorities falling under the jurisdiction of ministries – boards and inspectorates) and other relevant parties (Environmental Board, Estonian Chemical Industry Association and the Chemical Safety Commission) are involved. To a greater or lesser extent, authorities in § 38 of the Chemicals Act carry out supervision of enterprises handling chemicals, which can also include enterprises with major hazard and dangerous enterprises.

Ministries, authorities and other parties cooperate to a greater or lesser extent, which has been the closest in the field of legislation [54, 56, 66]. Authorities that have the most in common are more likely to cooperate with each other (for example, the Seveso Directive, REACH and CLP Regulations). However, the lack of cooperation [54, 56, 78], the lack of a strategic or political approach to chemical safety [54, 78] and the underuse of the Chemical Safety Commission has also been noted [54, 56, 59, 62, 64, 66]. In addition, it is difficult to cooperate in an environment, where authorities are characterised by different capabilities and sizes.

As for fragmentation and overlap, it is not vital for the entrepreneur to know how administrative bodies have divided their responsibilities [6]. Instead, it is important that „administrative procedure shall be purposeful, efficient and straightforward and conducted without undue delay, avoiding superfluous costs and inconveniences to persons [7, § 5 lg 2].“

By carrying out additional analyses of enterprises with major hazard and dangerous enterprises, processing documents and establishing a commission or a working group of supervision authorities, it is possible to unify supervision, reduce overlap and improve cooperation. To reduce the administrative burden of the state and entrepreneurs and to ensure safety, there is a need for

unification and coordination in the field as well cooperation between ministries, authorities and other parties.

KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. Euroopa Liidu Infokeskuse kodulehekülj. (2019). Seadusandlus. [WWW] <https://elik.nlib.ee/seadusandlus/> (15.04.2019).
2. Kemikaaliseadus. (2015). RT I, 10.11.2015, 2.
3. Amanatidis, G. (2018). Kemikaalid ja pestitsiidid. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa parlament. [WWW] <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/78/kemikaalid-ja-pestitsiidid> (15.04.2019).
4. Swuste, P., Reniers, G. (2017). Seveso inspections in the European low countries history, implementation, and effectiveness of the European Seveso directives in Belgium and the Netherlands. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 49, 68-77.
5. Versliuis, E., Asselt, M., Fox, T., Hommels, A. (2019). The EU Seveso regime in practice From uncertainty blindness to uncertainty tolerance. *Journal of Hazardous Materials*, 184, 627-631.
6. Piirimäe, S. (2016). Ohutusjärelvalve sisustamine ehitusseadustikus (magistritöö).
7. Haldusmenetluse seadus. (2001). RT I 2001, 58, 3546.
8. The American Chemical Society. (2000). Safety audit/inspection manual. [WWW] <http://www.acs.org/content/dam/acsorg/about/governance/committees/chemicalsafety/publications/safety-audit-inspection-manual.pdf> (15.04.2019).
9. Korrakaitseadus. (2011). RT I, 22.03.2011, 4.
10. Arus, S. (2019). Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti andmed suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete kohta (e-kiri).
11. Valge, A., Luht, K., Käerdi, H., Angelstok, F. (2017). Tuleohutusülevaatuste subjektide valiku meetodika. Sisekaitseakadeemia.
12. Vabariigi Valitsuse seadus. (1995). RT I 1995, 94, 1628.
13. RKKKo nr 3-3-1-38-04, p 9. [WWW] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-38-04> (15.04.2019).
14. RKKKo nr 3-3-1-13-12, p 23. [WWW] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-13-12> (15.04.2019).
15. RKKKo nr 3-1-1-19-05, p 7.1. [WWW] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-1-1-19-05> (15.04.2019).
16. Korrakaitseaduse seletuskiri 49 SE. [WWW] <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (15.04.2019).

17. Vinni, R. (2013). Ministeeriumi roll valitsusala julgeolekuasutuste üle (teenistusliku) järelevalve teostamisel. Praxis. [WWW] https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Organisatsiooni_arend/2013_ministeeriumi_roll_jarelevalve_teostamisel.pdf (17.04.2019).
18. Joamets, K. (2003). Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. Riigikogu toimetised, Vol. 8, 1-9.
19. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. (2017). [WWW] <https://www.pohiseadus.ee/> (17.04.2019).
20. Madise, Ü. (2002, muudetud 2010). Täidesaatva riigivõimu asutused ja avalik teenus. *Estonica Entsüklopeedia* Eestist. [WWW] http://www.estonica.org/et/Riik/Valitsus_ja_t%C3%A4itev%C3%B5im/T%C3%A4idesaatva_riigiv%C3%B5imu_asutused_ja_avalik_teenus/ (17.04.2019).
21. SIGMA. (1998). Euroopa avaliku halduse printsiibid: SIGMA kogumik nr 27. OECD. [WWW] <http://www.sigmaweb.org/publications/39560237.pdf> (14.04.2019).
22. Rebuilding state structures: methods and approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist countries. Policy Advocacy Papers. UNDP/RBEC. New York: 2001. [WWW] http://tap.mk.gov.lv/file/files/valsts_kanceleja/darba_grupas/Funkciju%20audita%20komisija/undp_rbec_rebuilding_state_structures.pdf (14.04.2019).
23. Functional Review of the Ministry of Culture, Youth and Sports. Project FRIDOM Document.
24. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. (2004) Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
25. RKHKo: 3-3-1-43-10, 20. [WWW] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-43-10> (14.04.2019).
26. RKHKo: 3-3-1-94-08, 15. [WWW] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-94-08> (14.04.2019).
27. RKHKo: 3-3-1-80-06, 16. [WWW] <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-80-06> (14.04.2019).
28. Laaniste, P. (2004). Ettevõtte ohutuse tagamise süsteem ja selle hindamine (magistritöö).
29. Woodcock, K. (2014). Model of safety inspection. *Safety Science*, 62, 145-156.
30. Kotisalo, K. (2016). Assessment of process safety performance in Seveso establishments (doktoritöö).
31. Doherty, A., Wood, M.H. (2015). Emergency Response Planning for Chemical Accident Hazards. Ipsra, Itaalia: Joint Research Centre.
32. Ale, B.J.M., Kluin, M.H.A., Koopmans, I.M. (2017). Safety in the Dutch chemical industry 40 years after Seveso. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 49, 61-67.

33. Bouckaert, G., Peters, B. G., Verhoest, K. (2010) The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management. Palgrave Macmillan.
34. Peters, B. G. (1998) Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Canadian Centre for Management Development. Research Paper, 21, 1–69.
35. Klijn, E. H., Koppenjan, J. F. (2000) Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. Public Management: an International Journal of Research and Theory, Vol. 2, No. 2, 135–158.
36. Ling, T. (2002) Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. Public Administration. Vol. 80 (4), 615-642.
37. Himmelman, A.T. (2002) Collaboration for a Change: Definitions, Decision-Making Models, Roles, and Collaboration Process Guide. Minneapolis: Himmelman Consulting.
38. Sharma, A., Kearins, K. (2011). Interorganizational Collaboration for Regional Sustainability What Happens When Organizational Representatives Come Together?. The journal of applied behavioral science, Vol. 47, No. 2, 168–203.
39. White, M., Winkworth, G. (2012) A Rubric for Building Effective Collaboration: Creating and Sustaining Multi Service Partnerships to Improve Outcomes for Clients: Concepts Paper. [WWW]
https://www.acu.edu.au/__data/assets/pdf_file/0011/483914/Collaboration_Rubric.pdf
(14.04.2019).
40. Varik, K. (2019). Koospaiknemise mõju koostöö eeldustele: Politsei- ja Piirivalveameti ja Päästeameti näide (magistritöö).
41. Lægreid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H., Sarapuu, K. (2013). The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordination Practices in Public Management. Project Report, Coordination for Cohesion in the Public Sector of the Future, Seven Framework Programme. [WWW] <https://repub.eur.nl/pub/40925/> (15.04.2019).
42. Sarapuu, K. (2011). Post-Comunist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, 54–73.
43. ECHA kodulehekülg. (2019). Seadusandlus. [WWW] <https://echa.europa.eu/et/legislation>
(16.04.2019).
44. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2012/17/EL, 4. juuli 2012, ohtlike ainetega seotud suurõnnetuse ohu ohjeldamise ning nõukogu direktiivi 96/82/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta.
45. Technical Working Group for Seveso Inspections. (2017). European Commission. Joint Research Centre. Major Accident Hazards Bureau.

46. Danilas, K. (2010). 24. Seveso direktiivi pädevate asutuste kohtumine. Päästeamet (välislahetuse aruanne).
47. Gerbec, M., Kontić, B. (2009). Implementation of the Seveso II Directive in Slovenia: Survey of implementation and opinions of operators regarding its safety benefits. *Safety Science*, 47, 561-568.
48. Markowski, A.S. (2005). The implementation of the Seveso II legislation in the Polish major hazard industry. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 18, 360-364.
49. Kuusik, R. (2017). Ekspertide vahetusprogramm Ungaris. Seveso III. Päästeamet.
50. Patton, M. Q. (2002) *Designing Qualitative Studies. Qualitative Research and Evaluation Methods*. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications.
51. Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. 4th ed. London: Sage Publications.
52. Siseministeeriumi kodulehekülg (2019). [WWW] <https://www.siseministeerium.ee> (18.04.2019).
53. Siseministeeriumi põhimäärus. (2012). RT I, 05.06.2012, 4.
54. Siseministeeriumi Pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Intervjueerija helisalvestis. 13.11.2018.
55. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus. (2002). RT I 2002, 88, 508.
56. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi Siseturu osakond toote ohutuse ja tarbijakaitse talitus. Intervjueerija helisalvestis. 19.11.2018.
57. Keskkonnaministeeriumi kodulehekülg (2019). [WWW] <https://www.envir.ee/et> (19.04.2019).
58. Keskkonnaministeeriumi põhimäärus. (2009). RT I 2009, 63, 412.
59. Keskkonnaministeeriumi Keskkonnatehnoloogia osakond. Intervjueerija helisalvestis. 03.12.2018.
60. Sotsiaalministeeriumi kodulehekülg (2019). [WWW] <https://www.sm.ee/et> (19.04.2019).
61. Sotsiaalministeeriumi põhimäärus. (2014). RT I, 25.03.2014, 9.
62. Sotsiaalministeeriumi Rahvatervise osakond. Intervjueerija helisalvestis. 04.01.2019.
63. Päästeameti põhimäärus. (2009). RT I, 09.10.2014, 9.
64. Päästeameti juhtkond. Intervjueerija helisalvestis. 13.11.2018.
65. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus. (2018). RT I, 13.12.2018, 8.
66. Tehnilise Järelevalve Ameti Tehnikaosakond. Intervjueerija helisalvestis. 12.11.2018.
67. Keskkonnainspektsiooni põhimäärus. (2008). RTL 2008, 27, 403.
68. Keskkonnainspektsiooni Keskkonnakaitseosakond. Intervjueerija helisalvestis. 10.12.2018.
69. Keskkonnaameti Keskkonnaosakond kompleksloabüroo. Intervjueerija helisalvestis. 20.11.2018.

70. Kompleksloakohustusega kaitised, kompleksload, kontrollaruanded. Keskkonnaministeeriumi kodulehekülg (2019). [WWW] <https://www.envir.ee/et/eesmargid-tegevused/keskkonnakorraldus/toostusheide/kompleksloakohustusega-kaitised-kompleksload> (25.04.2019).
71. Terviseameti põhimäärus. (2009). RTL 2009, 84, 1235.
72. Terviseameti juhtkond. Intervjueerija üleskirjutus. 23.02.2019.
73. Tööinspeksiooni põhimäärus. (2007). RTL 2007, 80, 1382.
74. Tööinspeksiooni Järelevalve osakond. Intervjueerija helisalvestis. 08.11.2018.
75. Ruut, J., Kraav, M. (2017). Analüüs ettevõtte kemikaaliarvestuse digitaliseerimise ja selleks vajaliku IT platvormi loomise võimaluste osas, eesmärgiga tõsta efektiivsust ja ekspordivõimet (uuring). OÜ Hendrikson & Ko.
76. Keskkonnaameti põhimäärus. (2014). RT I, 27.05.2014, 1.
77. Eesti Keemiatööstuse Liidu põhikiri. (1997). Kinnitatud 25.09.1997.
78. Eesti Keemiatööstuse Liidu juhtkond. Intervjueerija helisalvestis. 12.11.2018.
79. Eesti Keemiatööstuse Liidu kodulehekülg (2019). [WWW] <https://www.keemia.ee/> (20.04.2019).
80. Tervise- ja tööministri käskkiri 25.04.2016 nr 49.
81. Tervise- ja tööministri käskkiri 22.05.2018 nr 47.
82. OECD (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. [WWW] https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf (21.04.2019).
83. Reinart, T. (2019). Riigikogu jättis Keskkonnameti ja Keskkonnainspeksiooni ühendamata. [WWW] <https://www.envir.ee/et/uudised/riigikogu-jattis-keskkonnameti-ja-keskkonnainspeksiooni-uhendamata> (29.04.2019).

LISAD

Lisa 1 Küsimustik asutustele

- 1. Milline roll on teie asutusel kemikaaliohutuse kujundamisel/järelevalve läbiviimisel?**
 - a. Mida on juba tehtud ja millised on edasised eesmärgid/plaanid?
 - b. Mis selle tulemusena peaks muutuma või säilima?
- 2. Kuidas on kujundatud kemikaaliohutuse järelevalve teie asutuses?**
 - a. Milline on asutuse struktuur kemikaaliohutuse järelevalve läbiviimisel?
 - b. Riiklik, regionaalne, kohalik tasand – mida mingi tasand teeb?
 - c. Kes viivad järelevalvet läbi (struktuuri alusel)?
- 3. Milliste teiste asutustega tehakse koostööd kemikaaliohutuse järelevalve läbiviimisel?**
 - a. Kui palju tehakse koostööd (nt ühised järelevalveplaanid, paikvaatlused, dokumentide menetlemised, info vahetamine (järelevalve tulemused, õnnetused, tegevusload, dokumendid jne)?
 - b. Kui oluliseks peate koostööd teiste asutustega?
 - c. Kas sellest on/oleks kasu (head ja vead)?
- 4. Millised on peamised teemad, millele järelevalves keskendutakse?**
 - a. Millised on peamised seadused/määrused, mille alusel tehakse kemikaaliohutuse järelevalvet?
 - b. Kas välja on töötatud paikvaatluse küsimustikud?
- 5. Millised on peamised dokumendid, mida ettevõtted peavad esitama?**
 - a. Kas need kooskõlastatakse mitme asutuse poolt, kui jah, siis kellega?
 - b. Mis sagedusega tuleb kohustuslikke dokumente esitada pädevatele asutustele?
 - c. Mida need dokumendid peamiselt sisaldavad?
- 6. Mis sagedusega kontrollitakse suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtteid?**
 - a. Millised on nendes ettevõtetes järelevalve sagedused?
 - b. Kui paljud ametnikud on sellega seotud?
 - c. Kas dokumentide menetluse ja järelevalve objektil viivad läbi samad ametnikud?
 - d. Kas teie hinnangul on teil piisavalt ressursi järelevalve ja dokumentide menetlemise jaoks?
- 7. Kas teie hinnangul tegelevad kemikaaliohutuse järelevalvega paljud riigiasutused (kemikaaliohutuse järelevalve killustunud)?**
 - a. Kui jah, siis millised on teie ettepanekud olukorra parandamiseks?
- 8. Milline on teie hinnang, kas vastutusala erinevate ametkondade kemikaaliohutuse järelevalves kattuvad?**
 - a. Kas nähakse selles probleemi (head ja vead)?
- 9. Kas näete vajadust kemikaaliohutuse järelevalve ühtlustamiseks?**

a. Kui oluliseks te seda peate?

10. Kas peate vajalikuks, et kemikaaliohutuse valdkonnas oleks juhtministeerium/asutus?

a. Ministeerium: poliitika kujundaja?

b. Allasutused: poliitika elluvijjad?

c. Teised lahendused?

11. Milline ministeerium/asutus võiks teie hinnangul olla juhtministeerium/asutus?

a. Millist rolli näeksite endal, kui oleksite juhtministeerium/asutus (valdkonna koordineerimine: ühtsem järelevalve, parem eesmärkide täitmine)?

b. Mis võiksid olla peamised ülesanded?

c. Mida oodata selliselt ministeeriumilt/asutuselt?

Lisa 2 Küsimustik ministriumitele ja Eesti Keemiatööstuse Liidule

- 1. Milline roll on teie asutusel kemikaaliohutuse kujundamisel?**
 - a. Mida on juba tehtud ja millised on edasised eesmärgid/plaanid?
 - b. Mis selle tulemusena peaks muutuma või säilima?
- 2. Kuidas on kujundatud kemikaaliohutuse kujundamine teie asutuses?**
 - a. Milline on asutuse struktuur kemikaaliohutuse järelevalve läbiviimisel?
 - b. Riiklik, regionaalne, kohalik tasand – mida mingi tasand teeb?
 - c. Kes viivad järelevalvet läbi (struktuuri alusel)?
- 3. Milliste teiste asutustega tehakse koostööd kemikaaliohutuse kujundamisel?**
 - a. Kui palju tehakse koostööd (nt ühised järelevalveplaanid, paikvaatlused, dokumentide menetlemised, info vahetamine, järelevalve tulemused, õnnetused, tegevusload, dokumendid jne)?
 - b. Kui oluliseks peate koostööd teiste asutustega?
 - c. Kas sellest on/oleks kasu (head ja vead)?
- 4. Kas teie hinnangul tegelevad kemikaaliohutuse järelevalvega paljud riigiasutused (kemikaaliohutuse järelevalve killustunud)?**
 - a. Kui jah, siis millised on teie ettepanekud olukorra parandamiseks?
- 5. Milline on teie hinnang, kas vastutusala erinevate ametkondade kemikaaliohutuse järelevalves kattuvad?**
 - a. Kas nähakse selles probleemi (head ja vead)?
- 6. Kas näete vajadust kemikaaliohutuse järelevalve ühtlustamiseks?**
 - a. Kui oluliseks te seda peate?
- 7. Kas peate vajalikuks, et kemikaaliohutuse valdkonnas oleks juhtministeerium/asutus?**
 - a. Ministeerium: poliitika kujundaja?
 - b. Allasutused: poliitika elluvijad?
 - c. Teised lahendused?
- 8. Milline ministeerium/asutus võiks teie hinnangul olla juhtministeerium/asutus?**
 - a. Millist rolli näeksite endal, kui oleksite juhtministeerium/asutus (valdkonna koordineerimine: ühtsem järelevalve, parem eesmärkide täitmine)?
 - b. Mis võiksid olla peamised ülesanded?
 - c. Mida oodata selliselt ministeeriumilt/asutuselt?

Lisa 3 Intervjueeritavate nimekiri

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

Tööinspeksiooni Järelevalve osakond. Helisalvestis. Tartu: 08.11.2018.

Tehnilise Järelevalve Ameti Tehnikaosakond. Helisalvestis. Tallinn: 12.11.2018.

Eesti Keemiatööstuse Liidu juhtkond. Helisalvestis. Tallinn: 12.11.2018.

Siseministeriumi Pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond. Helisalvestis. Tallinn: 13.11.2018.

Päästeameti juhtkond. Helisalvestis. Tallinn: 13.11.2018.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi Siseturu osakond toote ohutuse ja tarbijakaitse talitus. Helisalvestis. Tallinn: 19.11.2018.

Keskkonnaameti Keskkonnaosakond kompleksloabüroo. Helisalvestus. Skype vestlus: 20.11.2018.

Keskkonnaministeriumi Keskkonnatehnoloogia osakond. Helisalvestis. Tallinn: 03.12.2018.

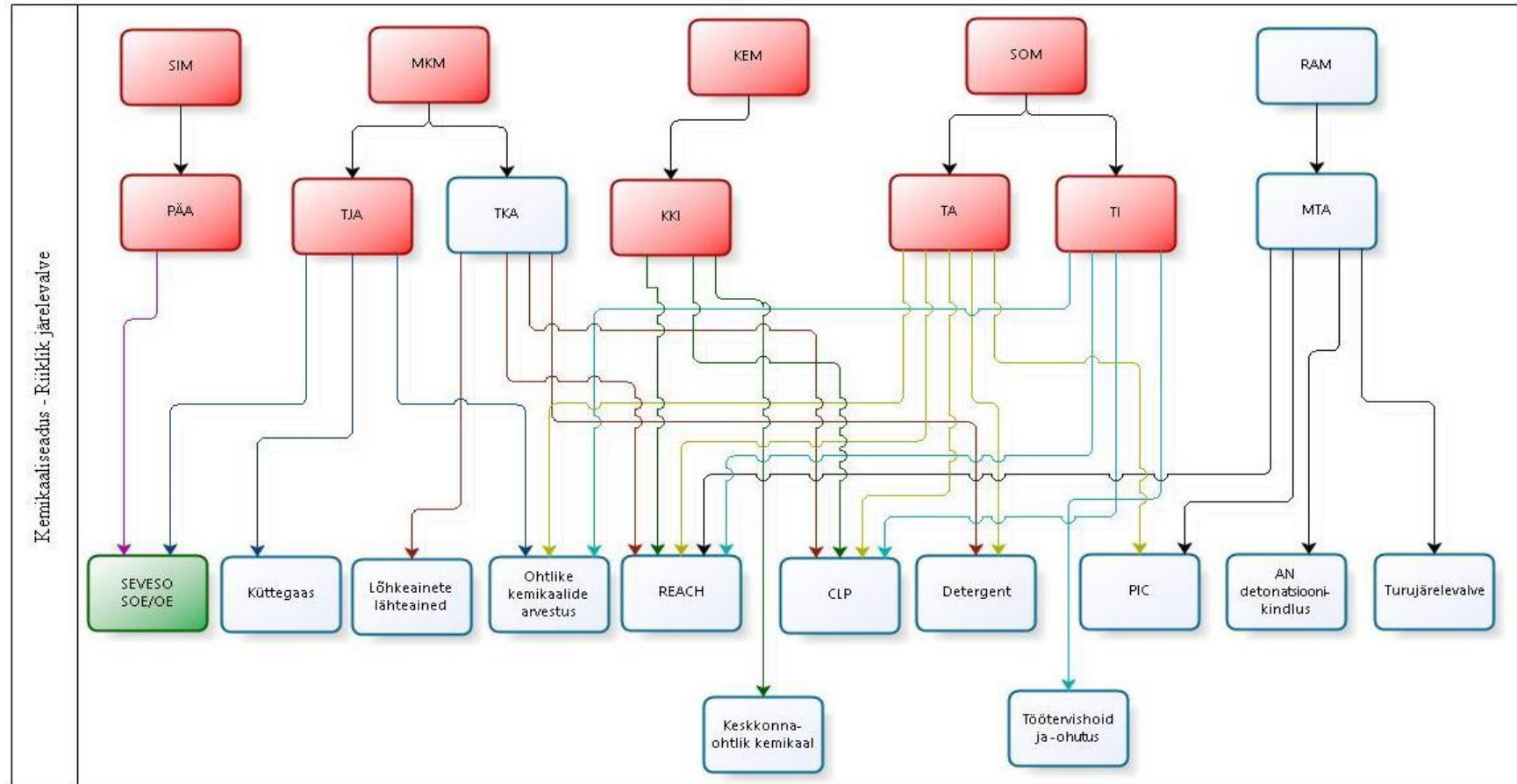
Keskkonnainspeksiooni Keskkonnakaitseosakond. Helisalvestis. Tallinn: 10.12.2018.

Sotsiaalministeriumi Rahvatervise osakond. Helisalvestis. Tallinn: 04.01.2019.

Kemikaaliohutuse Komisjoni esimees. Helisalvestis. Tallinn: 04.01.2019.

Terviseameti juhtkond. Üleskirjutus. Tallinn: 23.02.2018

Lisa 4 Riikliku järelevalve jaotus kemikaaliseaduse § 38 alusel



Joonis Lisa 4.6 (Autori koostatud): Ülemises reas on välja toodud ministereeriumid, teises reas on kemikaaliseaduse § 38 alusel riiklikud järelevalve asutused ning kolmandas ja neljandas reas asutuste järelevalve pädevused. Punaseks on märgitud need ministereeriumid ja asutused, kus viidi läbi intervjuud. Roheliseks on märgitud kast, et eristada just Seveso direktiivi ning suurõnnetuse ohuga ja ohtlike ettevõtete osa. EKTL – Eesti Keemiatööstuse Liit, SOM – Sotsiaalministeerium, MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, KEM – Keskkonnaministeerium, SIM – Siseministeerium, TA – Terviseamet, TTJA – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, KEA – Keskkonnaamet, PÄA – Päästeamet, KKI – Keskkonnainspeksioon, TI – Tööinspeksioon. SOE – suurõnnetuse ohuga ettevõtte, OE – ohtlik ettevõtte.