

<https://doi.org/10.3176/hum.soc.sci.1981.2.01>

V. RAUDSALU

## KESKKONNA SAASTAMINE JA AMETIISIKUTE JURIIDILINE VASTUTUS

*Esitanud K. Habicht*

NSV Liidu konstitutsioonis on keskkonnakaitse tõstetud üldriiklikule tasandile. Et sotsialistliku rahvamajanduse areng on seotud loodusvarade üha intensiivsema kasutamisega, on muutunud aktuaalseks nende kaitsmise vajadus võimaks ka tulevikus rahuldada ühiskonna järjest suurenevaid vajadusi. Seda arvestades ongi riik asunud seadusandlikul teel reguleerima inimese ja looduse vahelisi suhteid.

Looduskaitse seaduste täitmise garanteerimiseks rakendab riik mitmesuguseid abinõusid, sealhulgas riikliku sunni kohaldamist juriidilise vastutuse näol. Juriidilise vastutuse eesmärk on tagada riigi omandiõigus kõigile loodusvaradele, nende otstarbekas kasutamine rahvamajanduses, looduskeskkonna saastamise vältimine inimeste tervise, puhkuse ja esteetiliste vajaduste rahuldamise huvides.

Ka Eesti NSV konstitutsioon rõhutab vastutust looduse kaitsmise eest. Konstitutsiooni § 65 kohaselt on kõik kodanikud kohustatud hoidma loodust ja kaitsma selle rikkusi.

Vastutus kui sotsiaalne institutsioon tekkis samal ajal kui ühiskondlik ning tal on ajaloo vältel olnud oluline osa ühiskonna liikmete käitumise reguleerimisel. Vastutussuhted on isiksuse ja ühiskonna, üksikisiku ja kollektiivi ning ka inimeste endi vahel valitsevate suhete vorm<sup>1</sup>; ühiskonna arengus kujutavad nad endast progressiivset tegurit.

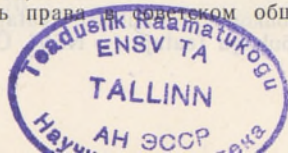
NLKP 25. kongressi otsused püstitasid ülesande arendada edasi õiguslike vahendite kohaldamise võimalusi riikliku ja ühiskondliku distsipliini tugevdamisel. Kongress juhtis tähelepanu vajadusele tõhustada võitlust igasuguste sotsialistliku ühiselu normidest kõrvalekaldumiste vastu. «Võitluses säärase nähtustega tuleb täiel määral kasutada nii töökollektiivi arvamust, kriitilist trükisõna ja veenmismeetodeid kui ka seaduse jõudu — kõiki meie käsutuses olevaid vahendeid.»<sup>2</sup>

Elu kinnitab, et ka kommunismi ehitamise ajajärgul ei toimu sunnisfääri järsku kitsenemist. Õiguskorra tugevdamine sotsialistlikus ühiskonnas nõuab riikliku sunni kohaldamise võimaluse säilitamist. Riikliku distsipliini parandamise vajadus, mõnede materiaalse stimuleerimise vormide täiustamine ja suurenev nõudlikkus üldiste kõlblusnormide järgimise suhtes võivad kaasa tuua isegi sunnivahendite kohaldamise sfääri laiendamise.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М., 1977, lk. 278—279.

<sup>2</sup> NLKP XXV kongressi materjale. Tallinn, 1976, lk. 90.

<sup>3</sup> Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971, lk. 118.



Keskonnakaitse seaduste täitmise tagamiseks on kehtestatud õigusliku vastutuse süsteem, mis koosneb administratiiv-, kriminaal-, materiaalsest ja distsiplinaarvastutusest. Vastutuse realiseerimine on mõeldamatu ilma sanktsioonita. Sanktsioon on õigusnormi see osa, mis näeb ette sunnivahendite kohaldamise õigusnormist üleastumise korral. Sanktsioon on suunatud peamiselt nende ühiskonnaliikmete vastu, kes subjektiivsetel kaalutlustel ei järgi seaduse nõudeid, mistõttu need tuleb selleks nende tahte vastaselt allutada. Nagu märgib õigesti J. Strautmanis, tekitab sanktsioon seaduserikkujas negatiivseid emotsioone, etendades seega preventiivset, kasvatuslikku osa ja sundides teda edaspidi seaduserikkumisest hoiduma.<sup>4</sup>

Nõukogude õiguskirjanduses on rõhutatud vajadust täiendada vastutuse mehhanismi riikliku juhtimise sfääris, nii selle kõrgemates kui ka madalamates lülides.<sup>5</sup> Majandamismehhanismi täiustamise foonil omab eriti suurt tähtsust ametiisikuteks nimetatavate riigiaparaadi töötajate ladus töö. Keskonnakaitse distsipliini kasvatamisel on neil täita oluline osa.

Keskonnakaitse sfääris töötavad ametiisikud ei puutu loodusobjektidega kokku vahetus tööprotsessis, vaid nad juhivad ja korraldavad loodusressursside kasutamist ja kaitset, teostavad sel alal operatiivset haldamist. Nende vastutus omab tööliste vastutusega võrreldes spetsiifilisi erinevusi, mis tulenevad tööliste ja ametiisikute rolli üldisest erinevusest. Vead, mida teeb riigiaparaadis töötav ametiisik, distsipliini ja sotsialistliku seaduslikkuse rikkumine ükskõik missuguses riigiaparaadi lülis toovad reeglina kaasa negatiivseid tagajärgi teiste töö organiseerimises ja riigiorgani ülesannete täitmisel.<sup>6</sup> Looduskaitse valdkonnas avaldub see eriti drastiliselt, sest kuivõrd ametiisiku pädevus loodusobjektide haldamisel, kasutamisel ja nende kaitse organiseerimisel on palju laiem tööliste funktsioonidest, on ka tema ebaõige tegevusega loodusressurssidele tekitatav kahju palju suurem.

Ametiisikute õigusliku vastutuse institut on viimastel aastatel täiustunud. Uute normatiivaktidega on kehtestatud mitmesuguste tehnoloogiliste protsesside rikkumisi (tehniliste vahendite ebaõige kasutamine või kasutamata jätmine, ohutuseeskirjade mittetäitmine põllumajanduses, tööstuses, transpordis jne.) puudutava vastutuse alused. Näiteks NSV Liidu Ministrite Nõukogu 7. veebruari 1974. aasta määrusega kinnitatud «Riikliku Gaasi- ja Tolmupüüdeseadmete Inspektsiooni põhimäärus»<sup>7</sup> alusel karistatakse rahatrahviga ametiisikuid, kelle süü tõttu jäetakse tootmises gaasi- ja tolmutraahviseadmed kasutamata või tehakse seda puudulikult, mistõttu saastatakse õhku. «NSV Liidu riiklik sanitaarjärelevalve põhimäärus»<sup>8</sup> näeb ette administratiivvastutuse ametiisikuile, kes ei rakenda abinõusid müra vältimiseks või vähendamiseks. NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 26. veebruari 1974. aasta seadlusega on kehtestatud kriminaal- ja administratiivvastutus mere saastamise eest inimestele või mere elukeskkonnale kahjulike ainetega.<sup>9</sup>

Ülalmärgitust nähtub, et sellised rikkumised tulenevad ametiisikute väärast tegevusest, seega saab niisuguste tegude subjektiks olla ainult

<sup>4</sup> Современная экологическая ситуация. О некоторых философско-правовых проблемах. Рига, 1978, lk. 140.

<sup>5</sup> Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978, lk. 330.

<sup>6</sup> Советское административное право. М., 1977, lk. 138.

<sup>7</sup> Собранные постановления правительства Союза ССР (= СП СССР), 1974, № 6, ст. 24.

<sup>8</sup> ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja (= ENSV ÜVT), 1973, nr. 50, art. 442.

<sup>9</sup> NSVL Ülemnõukogu Teataja (= NSVL ÜT), 1974, nr. 10, art. 161.

ametiisik. Ametiisikute vastutus on alati suurem kui teistel kodanikel samasuguse rikkumise eest. See ilmneb selgesti administratiivõiguslikest aktidest, mis näevad ametiisikutele ette kõrgema rahatrahvi kui teistele kodanikele. Diferentseeritud vastutusega rõhutab seaduseandja ametiisikute õigusvastaste tegude suuremat ühiskonnaohtlikkust.

Ametiisikute vastutuse rakendamine eeldab ametiisiku mõiste täpset määratlemist. Seni sellist definitsiooni sõnastatud pole, mistõttu on raske kindlaks määrata isikute ringi, kelle kohta kehtib kõrgendatud vastutus ametialase üleastumise eest.<sup>10</sup> Küll on aga õiguskirjanduses tehtud sellealaseid ettepanekuid.<sup>11</sup> Defineerimisel võiks lähtuda näiteks T. Jampolskaja seisukohast, mille järgi ametiisikud on need töötajad, kellel on õigus teostada tööalaseid tehinguid, mis loovad, muudavad või lõpetavad õigus- suhteid, s. o. töötajad, kelle tegevus omab riigiorgani suhtes juriidilisi tagajärgi.<sup>12</sup>

Käesoleval ajal leidub ametiisiku definitsioon ainult kriminaalõiguses, kusjuures see pole kõigi liiduvabariikide koodeksites kaugeltki ühesugune.<sup>13</sup> «Eesti NSV kriminaalkoodeksi» §-s 160 sisalduv ametiisiku definitsioon on liiga kitsas, kui pidada silmas teisi vastutuseliike, mistõttu ta ei ole igal juhul kohaldatav riigiaparaadi töötajaile, sealhulgas neile, kes tegelevad loodusobjektide ja -ressursside operatiivse haldamisega.

Kuid ametiisiku seisund, tema õigused ja kohustused nõuavad täpsemat piiritlemist. Riigiaparaadi mitmetahulise tegevuse edukuse huvides on tervitatavad soovitud töötada välja riigiteenistust käsitlevad seadused. Sellised seadused suurendaksid ametkondliku atesteerimise tähtsust, süvendaksid juhtimise demokraatiat, tugevdaksid kontrolli ametiisikute töö üle, soodustaksid töödistsipliini parandamist.<sup>14</sup>

Nüüdisaja keerukas juhtimissüsteemis on tähtis kõigi riigiorganite töö täpsus ja ladusus. Riigiorganite tsentraliseeritud suunamine on võimalik ainult juhtimise kompetentsi õige jaotamisega, s. o. iga juhtimisorgani kohustuste ja õiguste juriidilise kinnistamisega.<sup>15</sup> Riigiorganite töötajate funktsioonide täpsele kindlaksmääramisele pööras suurt tähelepanu juba V. I. Lenin. Ta nõudis, et igal töötajal oleksid kindlad ülesanded, et igas riigiasutuses oleks töö ja vastutus täpselt jaotatud. Ainult niiviisi on võimalik asutuse täpne, distsiplineeritud ja kooskõlastatud tegevus.

Sama nõue kehtib ka tänapäeval. NLKP 25. kongressil rõhutati: «Tuleb välistada kõik võimalused, mis veel lubavad hooletutel majandusmeestel käia ringi eesrindlastena, hoolimata lepinguliste kohustuste rikkumisest, toodangu madalast kvaliteedist ja reservide halvast kasutamisest. Selleks on tarvis materiaalse ja moraalse stimuleerimise efektiivset süsteemi koos rangete ja vältimatute sanktsioonidega plaani- ja lepingudistsipliini rikkumise eest.»<sup>16</sup>

Nõukogude riigiaparaadi täiustamise ja lihtsustamisega seoses pööra-

<sup>10</sup> Государственное управление в СССР в условиях научно-технической революции. М., 1978, lk. 307.

<sup>11</sup> Петров Г. И. Гражданин и должностное лицо в советском государстве. — Вестн. Ленингр. ун-та, 1971, № 23, вып. 4, lk. 126.

<sup>12</sup> Ямпольская Ц. А. О должностном лице в советском государственном аппарате. — Рмт.: Вопросы советского административного права. М., 1949, lk. 141.

<sup>13</sup> Vt. pikemalt Паниашвили Ш. Г. Совершенствование уголовного законодательства о должностных преступлениях. — Советское государство и право, 1979, № 4, lk. 74—77.

<sup>14</sup> Корельский В. М. Укрепление государственной дисциплины в развитом социалистическом обществе. — Советское государство и право, 1977, № 3, lk. 44.

<sup>15</sup> Лунев А. Е. Теоретические проблемы государственного управления. М., 1974, lk. 121.

<sup>16</sup> NLKP XXV kongressi materjale, lk. 70.

takse suurt tähelepanu iga ametiisiku volituste iseloomu ja ulatuse täpsele kindlaksmääramisele. Iga riigiasutuse töötaja täidab oma funktsioone riigi ülesandel ja nimel, tema tegevust reglementeerib riik kooskõlas asutuse ees seisvate ülesannetega. Selline reglementeerimine toimub ameti-kohta kui juhtimisahela kõige madalama lüli pädevuse kindlaksmääramise teel vastavate ametialaste eeskirjadega. Ametialane eeskiri on juriidiline akt, mis piiritleb iga töötaja õigused ja kohustused, tema kohta juhtimis-hierarhias.<sup>17</sup>

Looduskaitset korraldavate juhtimisorganite põhimäärustes ja tööeeskirjades on sellest nõudest üldiselt kinni peetud. Näiteks on «NSV Liidu riiklikus metsavalve põhimääruses» (kinnitatud NSV Liidu Ministrite Nõukogu määrusega 22. märtsist 1950<sup>18</sup>) kindlaks määratud isikute ring, kes kuuluvad metsavalve koosseisu, ning loetletud neist igaühe — metsamajandi direktori, metsaülema, metsamajandi inspektori, metsniku ja metsavahi — ülesanded ja kohustused. Nende iseloom ja konkreetsus ei jäta kahtlust, et tegemist on isikutega, kellele on pandud hooldamis-, järelevalve-, juhtimis-, operatiivsed ja organisatsioonilised ülesanded, seega ametiisiku funktsioonid.

Looduskaitseinspektorite ülesanded ja kohustused on küllalt üksikasjalikult kindlaks määratud «Metsamajandite looduskaitseinspektorite põhimääruses» (kinnitatud Eesti NSV Ministrite Nõukogu määrusega 1. aprillist 1968<sup>19</sup>). 17 punktis on siin loetletud abinõud, mida tuleb rakendada loodusvarade kaitse eeskirjade järgimisel ning selle järele valvamisel. Nende kohustuste täitmata jätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tuleneb looduskaitseinspektori kui ametiisiku vastutus. Seevastu loodusele kahju tekitamine asjaoludel, mis ei ole seotud looduskaitseinspektori ametialaste kohustustega, ei või olla ka tema vastutuse aluseks.

Positiivsena tuleb märkida suunda ametiisikute kohustuste edasise täpsustamise poole. Näiteks viitab «Eesti NSV metsakoodeks» vajadusele välja töötada uusi normatiivakte, mis reguleeriksid ametiisikute kohustusi metsaressursside kasutamisel (§-d 74, 76, 84, 86, 103, 126 jt.).

Oluline tähtsus ametiisikute vastutuse kindlaksmääramise mõttes oli Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 7. veebruari 1962. aasta seadlusel «Administratiivkorras määratavate rahatrahvide kohaldamise edasise piiramise kohta».<sup>20</sup> Selle seadlusega tühistati varem kehtinud kord, mille järgi rahatrahve määrati ettevõtetele, asutustele ja organisatsioonidele, ning kehtestati nõue, et trahvitaks neid ametiisikuid, kes oma teenistuskohustustega seoses oleksid pidanud hoolt kandma eeskirjade täitmise eest. Nimetatud seadusandlik akt kahtlemata tugevdas ametiisikute isiklikku vastutust ja majandusdistsipliini, kuid tema 18-aastase kohaldamise praktikas on positiivsete kõrval ilmnenu ka negatiivseid külgi, mis viitab tema mõningase muutmise vajadusele. On selgunud, et seadluse raskus on liiga jäik, ei võimalda alati diferentseerida karistust teo raskusest ja süüdlase isiksusest sõltuvalt. Näiteks on süüdi olevatele ametiisikutele ette nähtud kuni 50 rubla, teistele kodanikele kuni 10 rubla suurune rahatrahv, erijuhtudel ja mõnda liiki üleastumiste korral ka vastavalt kuni 100 ja kuni 50 rubla. Praktika on aga kinnitanud, et sageli ei vasta rahatrahvi suurus üleastumise raskusele, eriti kui on tegemist korvamatu kahjuga, näiteks unikaalsete, erilist kultuurilist ja ajaloolist väärtust omavate loodusmälestiste rikkumise või hävitamisega. Seetõttu tuleks sankt-

<sup>17</sup> Бахрах Д. Вопросы методики составления должностных инструкций. — Хозяйство и право, 1977, № 4, lk. 63.

<sup>18</sup> СП СССР, 1968, № 16, ст. 111.

<sup>19</sup> ENSV OVT 1968, nr. 16, art. 115.

<sup>20</sup> ENSV Ülemnõukogu Teataja (= ENSV ÜT), 1962, nr. 6, art. 13.

sioon muuta paindlikumaks ning mitte piirata trahvi ülemmäära saja rublaga. Seejuures tuleks rangelt arvestada ametiisiku süü suurust. Mingil juhul ei peaks esinema objektiivset süüks arvamist ja ametiisikuid karistama ettevõtte tehnilisest ebatäiuslikkusest johtuva saaste pärast, mille vältimine ei sõltu ettevõtte juhtidest.

Uuesti oleks vaja kaaluda ka sama seadluse seisukohta, mille järgi rahatrahvi võib määrata ainult füüsilistele, mitte aga juriidilistele isikutele. Selline positsioon oli õige 1962. aastal, kuid sellest ajast on meie majanduselus paljud muutunud. Uut majandusreformi, eriti planeerimise ja majanduse juhtimise parandamist ning majandamismehhanismi täiustamist arvestades ei saa ettevõtte trahvimist käsitada enam kui «riigi raha ühest taskust teise tõstmist<sup>21</sup>». Praegustes oludes vähendab igasugune ettevõttele kohaldatav majanduslik sanktsioon (trahv, viivis, leppetrahv, kahju hüvitamine) tema kasumit, järelikult ka aastapremiat, mõjub negatiivselt materiaalse ergutamise fondi moodustamisele ja annab end seega tunda kogu ettevõtte heaolus.<sup>22</sup> Sellega seoses on kirjanduses õigesti rõhutatud, et trahvide kohaldamine on vaja laiendada ka majandusorganisatsioonidele.<sup>23</sup> Ka peaks ettevõtetetele määratav rahatrahv olema palju suurem kui 50 või 100 rubla. Tuleb järgida põhimõtet, et osa ettevõttele määratud trahvist peab tasuma ametiisik, kelle süü tõttu looduse kahjustamine

Peale trahvide maksmise on sotsialistlikud organisatsioonid kohustatud hüvitama kahju, mida on tekitanud maa, vee ja õhu saastamine ning loodusressursside ebaotstarbekas ekspluateerimine. Sellealast vastutust reguleerib kehtiv tsiviilseadusandlus küllalt täpselt. «Eesti NSV tsiviilkoodeksi» § 448 järgi peab igaüks kandma materiaalselt vastutust ja heastama täies ulatuses kas üksikisikule, organisatsioonile või riigile tekitatud kahju. Et tööstusettevõtetel kuuluvad tsiviilseadusandluse alusel suurema ohu allika kategooriasse, peavad nad TsK § 458 alusel kahju hüvitama isegi siis, kui ettevõtte ei ole kahju tekkimises süüdi. See tähendab seda, et ka need ettevõtted, mille tehnoloogiline protsess toimub kinnitatud projekti järgi, peavad näiteks õhu või veekogu saastamise puhul kandma materiaalselt vastutust.<sup>25</sup>

Et see oluline seadusesäte ei ole kohtupraktikas veel küllalt juurdunud, kinnitab alljärgnev näide. Kehra Tselluloosi- ja Paberivabriku korstnast väljunud suits ja tuhk ladestusid kodanik S-i sõiduautole ja kahjustasid selle värvikihti. S. esitas rahvakohtusse hagi ja palus süüdlaselt kahju välja mõista. Rahvakohus rahuldaski hagi, sest kohtuistungil tehti kindlaks seos paberivabriku korstnast väljunud suitsu ja autovärvi kahjustumise vahel. Ent Eesti NSV Ülemkohus tühistas rahvakohtu otsuse motiivil, et kuigi vabriku suits kahjustas kodanik S-i autot, ei ole kindlaks tehtud Kehra Tselluloosi- ja Paberivabriku süü vabriku katlamaja tööd reguleerivate eeskirjade rikkumises, ja kuivõrd puudub administratsiooni süü, ei

<sup>21</sup> Лазарев Б. М., Салищева Н. Г., Серегин А. В., Студеникина М. С. Вопросы кодификации законодательства об административной ответственности. — Советское государство и право, 1967, № 1, lk. 26.

<sup>22</sup> Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский В. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Киев, 1978, lk. 204.

<sup>23</sup> Манохин В. М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М., 1970, lk. 199—200.

<sup>24</sup> Need ettepanekud ei ole olnud seaduseandjale tervenisti vastuvõetavad. NSV Liidu seadus 23. oktoobrist 1980 «Administratiivõiguserikkumisi käsitleva NSV Liidu ja liiduvabariikide seadusandluse alused» (NSVL ÜT 1980, nr. 44, art. 909) ei näe ette juriidiliste isikute trahvimist, kuid sätestab, et ametiisikutele määratava trahvi ülemmäära võidakse eriseadusega tõsta ka üle saja rubla.

<sup>25</sup> Колбасов О. Материальная ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды. — Советская юстиция, 1974, № 2, lk. 17.

saa olla ka vastutust.<sup>26</sup> Selline on küll nõukogude õiguses üldiselt kehtiv põhimõte, kuid Ülemkohus ei arvestanud seda, et tööstusettevõtete suhtes tuleb kohaldada TsK § 458 eeskirju, mis teevad üldistest reeglitest erandi.

Kuigi mõned majandusjuhid väidavad, nagu ei võimaldakski nüüdisaja tehnoloogia saastevaba tootmist, asub riiklik arbitraaž kindlalt seisukohal, et ka süü puudumisel peavad tootmisettevõtted kahju eest vastutama.<sup>27</sup> Seejuures on asja arutavad arbitraažid kohustatud kontrollima, kas kapitaalheituse töövõtulepinguis on ette nähtud puhastusseadmete käikulaskmine üheaegselt ettevõttega. Kui lepingu sätteid on hiljem muudetud ja puhastusseadmete käikulaskmine lükatud hilisemale tähtajale, tuleb seda käsitada kui lepingu jämedat rikkumist.

On selge, et füüsiliste isikute suhtes ei saa kohaldada vastutust ilma süü olemasoluta, nagu see esineb kõrgema ohu allikaks oleva ettevõtte puhul. Ametiisikud kannavad vastutust üksnes siis, kui nende poolt juhitav ettevõte on süüdi keskkonna saastamises.

Kuid praktikas see alati nii ei ole. Kirjanduses on näiteid selle kohta, et kuigi ettevõtte tekitas kahju ametiisiku süü tõttu, pööratakse majanduslik sanktsioon ettevõttele, süüdlane ametiisik aga vastutust ei kanna. Muidugi ei soodusta niisugune leebus riikliku ja majandusdistsipliini tugevdamist.<sup>28</sup> On osutatud ka sellele, et näiteks metsa barbaarse raiskamise sagenemise üheks põhjuseks on asjaolu, et selles süüdi olevad ametiisikud mingit personaalset materiaalselt vastutust praktiliselt ei kanna, kõige eest maksab riik.<sup>29</sup>

Ametiisikute vastutamatus on täielikus vastuolus riigi huvidega. Sellepärast oleks otstarbekohane täiendada tsiviilseadusandlust sättega, mis kohustab majanduslike sanktsioonide rakendamise puhul sotsialistlike organisatsioonide suhtes alati kaaluma, millist materiaalselt vastutust peab süüdi olev ametiisik kandma. Ametiisikute kohustus kahju hüvitada on täielikus kooskõlas vastutuse eesmärkidega; on ju juriidilisel vastutusel nõukogude õiguses kolm funktsiooni: preventiivne, repressiivne ja kompensatsiooniline.<sup>30</sup>

Et tõhusamalt võidelda keskkonna saastamise vastu, on nõukogude majandusteadlased soovitanud kehtestada ettevõtetele nn. saastemaks, mis korvaks saastamise läbi tekitatud kahju.<sup>31</sup> Samasuguseid ettepanekuid on tehtud ka teistes sotsialistlikes riikides. Pooldatakse küllalt kõrgeid trahvimäärasid, mis sunniksid ettevõtteid tõsiselt mõtlema saastamise põhjuste kõrvaldamisele, selle asemel et leppida trahvi maksmise kui paratamatusega. Looduskeskkonda saastanud ettevõttelt laekuv trahv soovitatakse kanda keskkonnakaitse erifondi, mida tuleks kasutada puhastusseadmete rekonstrueerimiseks ja nende ettevõtete ergutamiseks, kes järgivad hoolikalt saaste piirnorme.<sup>32</sup> Näiteks määratakse Poolas ettevõtetele, keda

<sup>26</sup> Nõukogude Õigus, 1977, nr. 2, lk. 179.

<sup>27</sup> Останин И. Разрешение в госарбитражах споров, связанных с охраной природы. — Советская юстиция, 1977, № 12, lk. 7.

<sup>28</sup> Манохин В. М. Государственная дисциплина в народном хозяйстве, lk. 196—197.

<sup>29</sup> Немировский Е. И. Разграничение административной и гражданско-правовой ответственности за лесонарушения. — Уч. зап. Всесоюз. НИИ сов. законодательства. Вып. 5. М., 1965, lk. 65.

<sup>30</sup> Маленн Н. С. Понятие и основание имущественной ответственности. — Советское государство и право, 1970, № 12, lk. 37.

<sup>31</sup> Vt. Федоренко Н., Гофман К. Проблемы оптимизации планирования и управления окружающей среды. — Вопросы экономики, 1972, № 10, lk. 39, 50, 54.

<sup>32</sup> Ваклинова М. Необходимость совершенствования экономических стимулов и санкции по предохранению водных ресурсов от загрязнения. — Rmt.: Рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды. (Опыт социалистических стран). Вып. 2. М., 1978, lk. 215—217.

on juba kord õhu saastamise eest trahvitud, aga kes pole võtnud tarvitusele abinõusid selle vältimiseks, kolm korda kõrgem trahv. Ja kui see-  
gi ei aita, võib sellist trahvi määrata iga poole aasta järel. Maksu kehtes-  
tamist saastekahjude eest pooldavad ka Eesti NSV majandusteadlased.<sup>33</sup>

On otstarbekohane kehtestada printsiip, et kui ettevõtetele on määratud trahv, peavad selle tasumises osalema ka ettevõtte juhid. Keskonnakaitseorganitel peaks olema õigus niisugused tootmisjuhid, kes hoiatustele ja trahvidele vaatamata ei võta tarvitusele abinõusid saastamise lõpetamiseks, ametist kõrvaldada.

Tuleb jätkata püüdlusi selles suunas, et ettevõtete juhid oleksid ise huvitatud hoiduma keskkonna saastamisest. Trahvidega üksi seda ei saavuta, mõtleb ju enamik majandusjuhte eelkõige tootmisplaani täitmisele ja on selle nimel nõus trahvegi maksuma. Sotsioloogilised uuringud kinnitavad, et majandusjuhtide peamisi sotsiaalse prestiiži elemente on tootmisplaani täitmine. Suurem osa neist peab plaani täitmata jätmist ebameeldivamaks kui administratiiv- või distsiplinaarkaristust ökoloogiadistsipliini rikkumise või loodusressursside ülekulu eest, mille hinnaga vajalikud tootmisnäitajad saavutati.<sup>34</sup>

Selle tendentsi tasakaalustamiseks on vaja teha plaaniülesannete täitmine sõltuvaks keskkonnahoiust.

On teada, et kehtiva korra kohaselt arvatakse praaktoodangu maksumus toodangu realiseerimise plaanist maha. Seda sätestavad näiteks «Tootmistehnilise otstarbega toodangu hangete põhimääruse» § 61 ja «Rahvatarbekaupade hangete põhimääruse» § 62. See asjaolu mõjub negatiivselt ettevõtte kasumile ja materiaalse ergutamise fondidele, sotsiaalkultuurilistele üritustele ja elamuehitusele, riivates seega kogu ettevõtte huve. Samasugusest põhimõttest tuleks lähtuda ka keskkonna saastamise puhul. Oleks mõeldav, et ettevõttel, kes ületas kahjulike heitmete piirnormid, vähendataks varem kehtestatud skaala järgi plaanitäitmise näitajaid. Sellega seoses väheneksid ka eraldised majandusliku stimuleerimise fondidesse. Selline abinõu oleks mõjus vastulööök kergekäelisele suhtumisele keskkonnakaitsealustesse.

Tootmisjuhtide materiaalset huvi saastest hoidumise vastu on seadusandluse teel pidevalt ergutatud. Näiteks nõuab NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu 1. detsembri 1978. aasta määrus «Täiendavatest abinõudest looduskaitse tugevdamiseks ja loodusvarade paremaks kasutamiseks»,<sup>35</sup> et ettevõtete ja organisatsioonide sotsialistliku võistluse kokkuvõtete tegemisel arvestataks, kuidas on täidetud looduskaitseplane ja kinni peetud loodusvarade kasutamise ning tootmisjäätmete puhastamise ja töötlemise normidest ja eeskirjadest. Nimetatud määrus kehtestas korra, et looduskaitseabinõude rakendamata se korral jäetakse ettevõtete ja organisatsioonide juhid, nende asetäitjad ja peainsenerid, samuti teised süüdi olevad töötajad täielikult või osaliselt ilma majandustegevuse põhitulemuste järgi makstavast preemiast. Samasugust sanktsiooni rakendatakse nende ametiisikute suhtes, kes on süüdi loodusvarade kasutamise normide ja eeskirjade rikkumises.

Ajakirjanduse andmeil ei peeta mitmes Eesti NSV toorainet kaevandavas ettevõttes maavarakadude arvestust ega hoolitseta kaevanduskadude vähendamise eest. Suured kaod on näiteks tootmiskoondises «Eesti Põlevkivi». Selle kaevanduses nr. 4 toodeti aastail 1953—1975 22,4 miljo-

<sup>33</sup> Vt. Keskonnaökonoomika metodoloogilised aspektid. Tallinn, 1976, lk. 28, 53—62, 107—112.

<sup>34</sup> Розовский Б. Г. Ответственность предприятий за загрязнение окружающей среды. — Советское государство и право, 1977, № 8, lk. 88.

<sup>35</sup> ЦП СССР, 1979, № 2, ст. 6.

nit tonni põlevkivi, varud aga moodustasid 49,1 miljonit tonni. Seega jäi kasutamata ja muutus kõlbmatuks 54% bilansilistest varudest. Ka praegu on põlevkivikaevandustes kaoprotsendid 26—50, karjäärides 20—21 piires. Olukord paraneks, kui rakendataks uusi, meie põlevkivimaardlale sobivamaid kaevandamismeetodeid ja -seadmeid.<sup>36</sup> Nimelt seda peaksid ametiisikud taotlema, mitte aga vastu võtma autasusid «heade töösaavutuste» eest.

Ametiisikud on vastutavad nende kompetentsi kuuluvate kohustuste täitmise ja õiguste kasutamise eest. Siia kuulub õigus ja kohustus täita juhtimisfunktsiooni.<sup>37</sup> See printsiip on eriti tähtis nende organite tegevuses, kelle ülesanne on valvata keskkonnakaitseõuete täitmise üle. Looduskaitse põhimõtete elluviimises etendavad suurt osa maa-, vee- ja metsakaitseinspeksiioonid ning teised kontrolli- ja järelevalveorganid. Nende ametiisikud on kohustatud jälgima, kuidas ettevõtte, organisatsioonid ja asutused täidavad keskkonnakaitseõueteid, nad peavad tõkestama rikkumisi ja võtma süüdlased vastutusele. Looduskaitseorganiteil on selleks suured volitused. Näiteks «Eesti NSV veekoodeksi» § 43 lg. 2 kohaselt viiakse ettevõtete, organisatsioonide, asutuste ja kodanike veekasutamise õigus lõpetada, kui nad rikuvad sellekohaseid eeskirju. «Maa kasutamise riikliku kontrolli põhimäärus» (kinnitatud NSV Liidu Ministrite Nõukogu määrusega 14. maist 1970<sup>38</sup>) annab kontrolliorganitele õiguse peatada agrotehniliste tööde tegemine ning teha vastavaile organeile ettepanek võtta maakasutajalt kasutusõigus ära või seda piirata.

Kuid see õigus on ühtlasi nende ametiisikute kohustus, mis kuulub lahutamatuult nende ametiseisundi juurde. Oma ametialaste kohustuste täitmata jätmise eest kannavad keskkonnakaitseorganite ametiisikud vastutust töökoodeksi alusel.

Sageli jätavad ehitusorganisatsioonid projektis ettenähtud vee- ja õhupuhasustuseadmed tähtajaks valmis ehitamata, tellija aga mitmesugustel kaalutlustel ei reageeri sellele. Süveneb «vastastikune amnesteerimine». On vaja rangelt kinni pidada põhimõttest, et sanktsiooni rakendamine pole mitte ainult majandusorganisatsiooni õigus, vaid ka kohustus. Käesoleval ajal on pretensiooni avaldamise kohustus fikseeritud kõigis majanduslepinguis, kuid sanktsiooni sissenõudmise kohustus eksisteerib vaid hankelepinguis. Selline kohustus peaks aga sisalduma kõigis majanduslepinguis.

Toetamist väärrib seisukoht, et ametiisikud peaksid kandma sanktsiooni mitterakendamise eest vastutust.<sup>39</sup> Praktika kinnitab, et ilma selleta jäta-  
vad ettevõtte paljudel juhtudel sanktsioonid sisse nõudmata.

Ei saa mööda minna ka nende ametiisikute vastutusest, kes võtavad tööstus- ja muud objekte vastu puhastusseadmeteta. Riiklik vastuvõtukomisjon peab enne vastuvõtuaktile allakirjutamist hoolikalt kontrollima uute või rekonstrueeritud majandusobjektide projektis ettenähtud looduskaitseabinõude täitmist. Kui puhastusseadmeid pole ette nähtud või on need valmis ehitamata, ei tohi objekti käiku anda. Mõnede autorite arvates tuleks selles süüdi olevad isikud võtta kriminaal- või administratiivvastutusele.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Linnamägi, V. Jõustus «Eesti NSV maapõuekoodeks». — Eesti Loodus, 1977, nr. 11, lk. 701.

<sup>37</sup> Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972, lk. 11—29.

<sup>38</sup> СП СССР, 1970, № 9, ст. 71.

<sup>39</sup> Лаптев В. В. Правовые основы совершенствования хозяйственного механизма. — Рмт.: XXV съезд КПСС и вопросы государства и права. М., 1978, lk. 158.

<sup>40</sup> Колбасов О. С. Научно-технический прогресс и проблемы охраны окружающей среды. — Рмт.: Научно-техническая революция, управление и право. М., 1975, lk. 178—179.



Seoses sellega tuleb märkida, et seaduse järgi ei kanna riiklikud vastuvõtukomisjonid administratiivvastutust, kuigi see oleks väga vajalik. Ka kriminaalkoodeksis ei leidu sellekohast kuriteokoosseisu. Niisugusel juhul on mõeldav rakendada üldist ametialast kuritegu käsitlevat paragrahvi ja sellised teod sõltuvalt tunnustest kvalifitseerida «Eesti NSV kriminaalkoodeksi» §-de 161 või 162 järgi. Mõlema paragrahvi põhjal kannab kriminaalvastutust vastuvõtukomisjoni esimees, mitte aga liikmed.

Teiselt poolt on vaja kehtestada garantiid riikliku vastuvõtukomisjoni esimehe ja liikmete kaitseks. Tihtipeale võetakse puhastusseadmeteta objekte vastu nende kiirest käikulaskmisest huvitatud instantside ametiisikute survele. Tuleb toetada Ukraina autorite ettepanekut, et niisuguste ametiisikute suhtes on vaja seaduses ette näha kriminaalvastutus.<sup>41</sup>

Riigiaparaadi iga lüli ametiisikud on kohustatud hoolitsema inimese tervisele sobiva elukeskkonna säilimise eest. See on eriti aktuaalne nüüdisajal, teadus- ja tehnikarevolutsiooni perioodil, mis oma paljude positiivsete joonte kõrval omab ka varjukülgi. On teada, et teaduse ja tehnika saavutuste laialdane kasutamine võib põhjustada traumatismi ja tervisliku elukeskkonna halvenemist. Need nähtused kaasnevad tootmise mehhaniseerimisega, kiirenemise ja kvalitatiivselt muutunud liklusega, keemiliste ainete ja uute energialiikide kasutamise, biosfääri saastamisega jne.<sup>42</sup>

Arenenud sotsialismi ajal seisneb looduskaitse seaduste peamine eesmärk selles, et luua inimestele kõige tervislikumad elutingimused, suurendada meie maa loodusrikkusi, arendada ta majandust ja kultuuri, tõsta nõukogude rahva elutaset.<sup>43</sup> Kõik keskkonnakaitsealased normatiivaktid näevad looduskaitse korraldamisel ja loodusvarade kasutamisel ette sellise režiimi, mis optimaalse majandusliku kasu kõrval oleks ka ohutu ümbritsevale keskkonnale ja väldiks loodusliku tasakaalu rikkumist.

Keskonna seisundi halvenemise tõkestamiseks on uue Nõukogude konstitutsiooniga pandud ametiisikuile uusi kohustusi. Eesti NSV konstitutsiooni § 56 lg. 3 kohaselt on kodanikel õigus saada hüvitust kahju eest, mida neile on tekitanud oma ebaseaduslike tegudega riiklikud ja ühiskondlikud organisatsioonid, samuti ametiisikud. See õigus oli fikseeritud varemgi, näiteks Eesti NSV TsK §-s 450 lg. 1 varalise kahju tekitamise korral. Nüüd, konstitutsiooniliste garantiide valguses, on kodanikel õigus saada hüvitust ka kahju eest, mis johtub elukeskkonna halvenemisest.

Konstitutsiooni tasandile on tõstetud ka ametiisikute vastutuse printsiip. Kui vaadata varasemat seadusandlust, siis räägib sellest näiteks «Eesti NSV tervishoiuseaduse» § 23, mille kohaselt ettevõtete ja asutuste, projekteerimis-, ehitus- ja teiste organisatsioonide juhid ning kolhooside juhatused on ettevõtete ning kommunaal- ja elukondlike objektide projekteerimisel, ehitamisel, rekonstrueerimisel ja kasutamisel kohustatud ette nägema ja tarvitusele võtma abinõud atmosfääriõhu, veekogude, põhjavee ja pinnase saastamise vältimiseks ning kannavad nende kohustuste täitmise vastutust.

Ametiisikute vastutus keskkonnakaitse nõuete rikkumise korral on fikseeritud ka teistes looduskaitse seadustes (maakodeksis, veekodeksis, maapõuekoodeksis, metsakoodeksis jt.).

Konstitutsioonist järeldub, et keskkonnatingimuste halvenedes on

<sup>41</sup> Шемшученко Ю. С., Мунтян В. Л., Розовский Б. Г. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды, lk. 11.

<sup>42</sup> Vt. Лонгау Э. Развитие договорного права в условиях научно-технической революции. — Рпт...: Социалистическое государство, право и научно-техническая революция. М., 1975, lk. 147.

<sup>43</sup> Советское государство в условиях развитого социалистического общества. М., 1978, lk. 294.

kodanikul õigus pöörduda kohtu poole. Kohtuliku kaitse õigus tervislikule elukeskkonnale tuleneb Eesti NSV konstitutsiooni §-st 56 lg. 2. Selle paragrahvi kohaselt võidakse kohtusse kaevata ametiisiku tegevuse peale, millega on rikutud seadust, ületatud volitusi või ahistatud kodanike õigusi.

Iga ametiisiku tegevust, kes ületab oma volitusi ja kelle süü läbi toimuvad elukeskkonnas sellised muutused, mis saavad mitte ainult ohtlikuks elule ja tervisele, vaid ahistavad ka kodanike õigusi loodusvarade kasutamisel ja esteetiliste vajaduste rahuldamisel, tuleb lugeda ebaseaduslikuks.

NSV Liidus on väljatöötamisel seaduseelnõu, mis reguleerib riigiasutuste ja ametiisikute ebaõige tegevuse peale esitatud kodanike kaebuste kohtulikku arutamist. Selles seaduseelnõus on vaja kindlasti piiritleda kodaniku hagi sisu ja ulatus. Näib, et kohtusse pöördujal peaks olema õigus taotleda ametiisiku tegevuse seadusevastaseks tunnistamist ja seiskamist, kui see kahjustab loodusobjekti või looduskeskkonda ja takistab kodanikel seaduses ettenähtud piirides osa saada loodushüvedest, aga samuti kodanikele tekitatud varalise kahju hüvitamist.

*Eesti NSV Teaduste Akadeemia  
Majanduse Instituut*

Toimetusse saanud  
20. II 1980

*B. РАУДСАЛУ*

### ЗАГРЯЗНЕНИЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

В условиях научно-технической революции возросла роль охраны окружающей среды. Параллельно с развитием охраны природы возникла новая отрасль правовых норм — законодательство об охране окружающей среды, составной частью которой выступает институт юридической ответственности должностных лиц за загрязнение среды. С учетом различий функций должностных лиц и рабочих и служащих, а также того, что неправильные действия первых по управлению природными ресурсами могут причинить природе большой ущерб, в законодательстве наблюдается явная тенденция повышения ответственности должностных лиц за причинение ущерба природе. Это вытекает из ряда актов государственной власти, устанавливающих административную, гражданско-правовую и уголовную ответственности за несоблюдение правил ведения разных технологических процессов, нарушающих нормальную эксплуатацию природных ресурсов.

В статье анализируется обоснованность предложений, вносимых учеными и практиками, в области охраны окружающей среды по вопросам повышения заинтересованности промышленных предприятий в предотвращении загрязнения среды, установления новых санкций в отношении виновных в загрязнении, а также даются рекомендации по совершенствованию упомянутого законодательства. В свете гарантий прав граждан, установленных новой Конституцией СССР, рассматриваются проблемы ответственности должностных лиц, по вине которых ухудшаются показатели окружающей среды, причиняется материальный ущерб гражданам и создается опасность для их жизни и здоровья.

*Институт экономики  
Академии наук Эстонской ССР*

Поступила в редакцию  
20/II 1980

V. RAUDSALU

**POLLUTION OF ENVIRONMENT AND JURIDICAL RESPONSIBILITY  
OF OFFICIALS**

The importance of the protection of environment under the conditions of the scientific and technological revolution has been growing. With the development of environment monitoring, a new branch of legislation has come into being — the legislation of environment protection, in which the institute of juridical responsibility of officials plays an important part, taking into account the fact that the competency of officials is different from that of workers and employees, and the fact that as a result of the wrong activity of officials at administering natural resources, considerable damage can be done to nature. Soviet legislation has developed a tendency to increase the responsibility of the officials in case of damage to nature. This becomes obvious, for officials must shoulder administrative, civil and criminal responsibility for the violation of different technological processes, as a result of which a normal exploitation of natural resources may be impaired.

The author of the article analyzes the motivation of proposals which the scientists and practitioners in the field of environment monitoring have made in order to arouse an interest of production enterprises in avoiding environment pollution; the need to enact new sanctions against polluters is stressed, and new proposals are made to improve the legislation of environment protection. In the light of the rights of the citizens in the USSR, an analysis is presented of the problems of the responsibility of officials through whose negligence our surrounding environment has been impaired, causing losses to citizens or endangering the citizens' life and health.

*Academy of Sciences of the Estonian SSR,  
Institute of Economics*

Received  
Feb. 20, 1980