



01.09.2020. a

SA Keskkonnaõiguse Keskuse vastused Århusi konventsiooni rakendamise aruande koostamisega seotud küsimustikule

Saadame Keskkonnaõiguse Keskuse (KÕK) vastused Keskkonnaministeeriumi poolt 07.07.2020 aastal saadetud küsimustikule, mis on seotud Århusi konventsiooni rakendamise aruande koostamisega (vastavalt Keskkonnaministeeriumi saadetud kirjale 06.07.2020 nr 1-14/20/3040).

Oleme vastanud küsimustikule valikuliselt, lähtuvalt sellest, millised küsimused puudutavad otseselt või kaudselt KÕKi tegevust ning millistele küsimustele meil on olulist infot anda. Vastuskirjas kajastame üksnes neid küsimusi, millele oleme vastanud, mitte kogu küsimustikku.

1. KÕKi vastused

3. Toetus valitsusvälistele keskkonnaorganisatsioonidele (VVOd, artikkel 3 lg 4).

1) Kas VVOde loomine ja toimimine on Eestis hästi reguleeritud?

Tulenevalt USAID vabaühenduste elujõulisust hindavast raportist on VVOde tegevust puudutav õiguslik raamistik Eestis soodne. Ühingute loomine ja registreerimine on lihtne, suuresti elektrooniliselt teostatav ja ühingute loomisele ja tegutsemisele ei ole olulisi piiravaid õiguslikke takistusi. Aruandlus riigile on samuti üldjuhul lihtne ja suuresti elektrooniliselt teostatav. Seadused ei piira ühingute loomist tegevusvaldkonna järgi. VVOd ja nende esindajad võivad vabalt tegutseda, avaldada avalikult kriitikat ja osaleda kõigis avaliku arutelu küsimustes. Kohtuvõim on sõltumatu. Keskkonnaorganisatsioonide tegevusel ei ole siin võrreldes teiste valitsusväliste organisatsioonidega suuremaid erisusi.

2) Kas ja kuidas kaasatakse VVOsid püsivatesse, otsuseid tegevatesse organitesse?

Põhimõtteliselt on üldjuhul VVOd otsuseid tegevate organite tegevusse kaasatud, pigem on küsimus selles, kuivõrd on sisulist ja palju ainult formaalset kaasamist. Jätkuvalt on kohati probleemiks see, et VVOsid ei kaasata protsessi piisavalt varakult, kaasatakse alles siis, kui ametkonna siseselt on sisuline otsus ära tehtud. Arenguruumi on ka kaasamise protsessi disainis ja juhtimises. Näiteks on ELFi juht ja EKO võrgustiku esindaja metsanduse arengukava juhtkogus toonud välja, et tema hinnangul on taolise juhtimise ja protseduuriga arengukava kokkupanemine ebaõnnestunud ja tasub kaaluda võimalust juhtkogus mitte jätkata. Üldisemaks probleemiks on ka see, et ühingutel puudub võimekus sisuliselt piisavalt kaasamisprotsessis osaleda. Ühingutes tegutsevate ekspertide töö ei ole tihti õiglaselt

tasustatud või on üleüldse tasustamata ja taolisel moel ei ole võimalik oodatud põhjalikkusega panustada. Lahenduseks oleks siin senisest enam strateegilise partnerluse kasutamine avaliku sektori ja VVOde vahelises koostöös. Keskkonnavaldkonnas tegutsevate VVOde võimalus otsustusprotsessides sisuliselt osaleda on raskendatud ka seetõttu, et väga tihti tuleb neil oma valdkonnas tegutsedes kokku põrgata kas väga tugevate erasektori ärihuvidega või ka avaliku sektori enda majandushuvidega (näiteks RMK tegevus metsanduses, mis näib olema riigimetsades elurikkuse eest seismise asemel suunatud eelkõige kasumi teenimisele), näitena võib siin tuua raied riigimetsas lindude pesitsusperioodi ajal.

3) Kas VVOd saavad valitsussektorilt toetust (nii rahalist toetust kui tunnustust)?

VVOdele on loodud erinevaid võimalusi valitsussektorilt toetuse saamiseks kuid murekohaks on rahaliste vahendite vähesus. Ühingute võimekuse arendamisse panustava SA Kodanikuühiskonna Sihtkapital eelarve pole suurenenud 2008. aastast alates. Keskkonnavaldkonna suurimaks rahastajaks oleva Keskkonnainvesteeringute Keskuse toetuste maht on aastate lõikes pigem vähenenud. Ühe näitena nappidest vahenditest tulenevatest tagajärgedest võib tuua selle, et Aarhuse konventsiooni kohaselt on riigi üheks ülesandeks tagada ka keskkonnavalase info kättesaadavus ja levitamine. Keskkonnaõiguse alase info puhul ei ole riik ise taolist infot sellises formaadis jaganud, seda on riigil aidanud teha SA Keskkonnaõiguse Keskus oma igakuise uudiskirjaga, mida seni on rahastanud riik. 2020. aasta voores aga selleks tegevuseks riigilt toetust ei saadud ning tänasel päeval ei täida nimetatud info kättesaadavaks tegemise kohustust riik ise ega toeta selles ka VVOsid. Tunnustuse osas korraldatakse mitmeid tunnustamisüritusi, tunnustusi jagavad pigem teised VVOd aga üldjuhul riigi rahalisel toel. Sisulise töö tunnustamise osas on aga pilt erinev. Keskkonnavalaselt on teemasid ja kitsmaid valdkondi, kus riik näeb VVOsid oluliste koostööpartnerite ja lisaväärtuse andjatena aga on ka teemasid, kus riik suhtub VVOdesse pigem kui vastaspoolde või vähemalt protsessi takistajatesse ning ei osata näha VVOde ekspertteadmiste kaasamisest saadavat kasu kvaliteetsemate otsusteni jõudmisel. Näitena võib siin tuua raskused metsanduse arengukava koostamise protsessis.

4. Üldsuse kaasamine rahvusvahelistesse keskkonna-alastesse otsustusprotsessidesse (artikkel 3 lg 7).

1) Kas VVOde esindajaid on kaasatud rahvusvaheliste ürituste delegatsioonidesse?

Keskkonnaõiguse Keskust taolistesse delegatsioonidesse kaasatud ei ole. Teiste VVOde kohta info puudub.

2) Kuidas hindate, kas VVOsid peaks rohkem kaasama ja kas nad oleksid huvitatud kaasatud olemisest rahvusvaheliste keskkonna-alaste foorumite töös (konventsioonid, mitmepoolsed keskkonna-alased lepingud)? Kui jah, siis kuidas?

Kõige suurem kokkupuude senises töös on kliimateemadega seonduv. Selles valdkonnas on märgata, et VVOdelt küsitakse sisendit nt erinevate seisukohtade kujundamisel (nt Kliimaneutraalne EL, 2030. a ambitsiooni tõstmine). Kui tahta neid protsesse sisulisemaks muuta, siis võiks seisukohtade loomine (jm keskkonna-alaste foorumite töö) olulistes küsimustes olla reaalne koosloome. Hetkel seab aga piiranguid üldjuhul see, millised on Eesti arengudokumentides seatud eesmärgid ning nendeni jõudmiseks ettenähtud meetmed. Nendele tuginemine ei võimalda muutuvast realsuses otsuseid teha ja ei anna võimalusi ettepanekutega kuskile kaugemale (st seisukohtade arvesse võtmiseni) jõuda. Heaks näiteks on siinkohal nt REKK koostamine, mis sai kokku pandud juba olemasolevatest strateegiadokumentidest, jätmata sisulist mänguruumi kasvõi suurema ambitsiooni seadmiseks senise aastaks 2050 seatud -80% KHG vähendamise eesmärgi asemel kliimaneutraalsuse saavutamiseks. Huvi ja soov teadmispõhiselt erinevatesse rahvusvahelistesse protsessidesse panustada on kindlasti olemas, aga selleks peab olema ka eelsoodumus realselt võimaldada protsesse mõjutada, st koosloome vormis kaasatud olla. Eelkõige on KÕkil huvi olla kaasatud meie strateegilistel fookusteemadel.

6. Teabenõuete esitamine ja vastamine (artikkel 4).

.....

2) Kas teabenõudele vastamise eest on nõutud tasu?

Ei ole.

3) Millised on peamised probleemid teabenõuetega seoses?

KÕKil ei ole teabenõuete vastamisega probleeme olnud. Teistel ühingutel (näiteks MTÜ Eesti Metsa Abiks) on meile teadaolevalt olnud probleeme sellega, et teabenõude juurde on küsitud selgitust, miks infot vajatakse aga selline lisanõue on vastuolus nii Aarhuse konventsiooni kui Eesti õigusega.

Oleme seisukohal, et Eesti õiguse, eriti AvTS, regulatsioon võib osutada takistuseks teabele juurdepääsu tagamisel. Juhime tähelepanu järgmisele:

1) Teabenõuetele vastamise regulatsioon sisaldub põhiosas AvTS ning see ei ole täielikult konventsiooniga kooskõlas. KeÜS sätestab küll mõned asjakohased erinormid, kuid neist ei piisa konventsiooni elluviimiseks.

Näiteks on AvTS põhimõiste- "avalik teave" - liiga kitsalt piiritletud. Täpsemalt on avalikuks teabeks vaid dokumenteeritud teave, samas kui keskkonnateave hõlmab mistahes materiaalses vormis oleva teabe. Dokumenteerimine AvTS mõistes on ametlik toiming nagu kehtestamine või kinnitamine (AvTS § 28 lg 2) Avaliku teabe mõiste piiramine dokumenteeritud teabega võib tuua kaasa olukorra, kus teabevaldaja jätab küsitud keskkonnateabe väljastamata, sest peaaegu seda teabeks, millele juurdepääs tuleks tagada ning teabe küsija ei pruugi olla teadlik, et vastav teave üldse eksisteerib.

Näiteks. KeÜS § 24 lg 6 sätestab: "Kui teabevaldajal on seaduse alusel õigus keelduda keskkonnateabe väljastamisest, peab ta selle teabe väljastamise otsustamisel iga kord kaaluma, kas väljastamisest keeldumise huvi kaalub üles väljastamisega kaasneva avaliku huvi." Selle sätte rakendamiseks puudub AvTS mehhanism. AvTS juurdepääsu piiramise alused on üldiselt kaalutusõigusega ning AvTS ei kohusta teabe küsimisel juurdepääsu põhjendatust kaaluma - kui teave on AK märges, siis seda ei väljastata.

2) Teabele juurdepääsu piiramise regulatsioon ei ole selge. AvTS § 35 lg 1 kohustab (kaalutusõigusega) juurdepääsu teatud teabele piirama, kuid AvTS § 36 lg 1 keelab (kaalutusõigusega) teatud teabele juurdepääsu piiramise. Seadus peaks andma selge juhise, kumb on üld- ja kumb on erinorm. Samuti vajavad täpsustamist juurdepääsu piiramise/võimaldamise alused. Nt tuleks täpsustada, pidades silmas Arhus konventsiooni täitmise komitee (ACCC) seisukohti ja EL kohtute praktikat, mis täpsemalt on "teatud keskkonnaseisundi ja heidete kohta".

3) Eesti õiguses pole selgesõnaliselt sätestatud konventsiooni Art 4 lg 6 nõuet, mis kohustab võimalusel teabe osaliselt väljastama.

8. Keskkonnainfo levitamine (artikkel 5 lõiked 4 – 8).

1) Kas Teie institutsioon on koostanud keskkonna-alast informatsiooni sisaldavaid ülevaateid, aruandeid, trükiseid, analüüse jmt?

Keskkonnaõiguse Keskus annab välja igakuist keskkonnaõiguse uudiskirja. Keskkonnaõiguse uudiskirja eesmärk on teavitada nii keskkonnaõiguse rakendajaid kui ka muid keskkonnaõigusest huvitatud inimesi arengutest keskkonnaõiguses nii Eesti, EL kui rahvusvahelisel tasandil. Sellise infovahetuse pikemaajalisem eesmärk on tõsta keskkonnanõuete otsustamisega tegelevate või neis asjus osalevate ametnike, vabatahtlike ja üksikisikute teadlikkust keskkonnaõigusest kui ökoloogilise tasakaalu tagamise viisist. Suurem teadlikkus õigusaktidest, strateegiatest jms võimaldab neil muuta enda käitumist keskkonnasäästlikumaks ja ökoloogilist tasakaalu enam arvestavaks ning arendab oskust teha ja nõuda häid, keskkonda säästvaid keskkonnanõueteid. Valminud uudiskiri avalikustatakse Keskkonnaõiguse Keskuse kodulehel, saadetakse e-postiga selle tellijatele ning LoodusAja teabelisti, selle ilmumisest teavitatakse ka KÕKi uudiste RSS-voos ja KÕKi Facebooki konto vahendusel.

2) Kas need on tehtud avalikkusele kättesaadavaks?

Seni on olnud KÕKi väljaantav keskkonnaõiguse alane uudiskiri avalikult kättesaadav, selle koostamist on toetanud riik Keskkonnainvesteeringute Keskuse kaudu üle 10 aasta. Kuna riik ise süsteemselt uudiskirja vormis keskkonnaõiguse alast infot ei levita, siis oleme tõlgendanud uudiskirja välja andmist, kui Aarhushi konventsioonist tuleneva riigi teavituskohustuse täitmist VVO poolt riigi rahastusel. Viimases taotlusvoorus aga meie uudiskirjale KIK toetust ei andnud ja seda ei rahasta Eesti Vabariik ka mingil muul moel. Seega on alates 2020. aasta oktoobrist nii uudiskirja kättesaadavus kui selle ilmumine üldse küsimärgi all. KÕKil ei ole oma vahenditest võimekust ise täiel määral rahastada sellist tegevust. Ja ka juhul, kui uudiskiri muuta tasuliseks, piirab see oluliselt selle kättesaadavust avalikkusele.

10. Üldsuse osalemine keskkonnaga seotud kavade, programmide, strateegiate jms koostamisel (artikkel 7).

1) Millised on Teie valdkonnas sellised üldise ja laiema mõjuga dokumendid, mille koostamise on kaasatud/olete olnud kaasatud avalikkuse esindajaid?

KÕKil on viimastel aastatel enim kokku puutunud erinevate dokumentidega, mis on seotud kliimavaldkonnaga, nagu nt REKK 2030 ja Eesti seisukohad Euroopa Roheleppel. Laiemalt oleme kaasatud olnud Eesti Keskkonnaühenduste Koja alt, nt Eesti 2035 strateegia.

2) Milline on olnud kaasamise mõju?

Kliimateemal on kaasamise mõjul edenenud dialoog Eesti energeetikasektori tuleviku osas, sisuliselt aga suuri põhimõttelisi muudatusi neis protsessides aga suurel määral saavutada pole võimalik olnud.

11. Üldsuse osalemine õigusaktide väljatöötamisel (artikkel 8). Milline on olnud Teie institutsiooni praktika ja kogemus üldsuse kaasamisel õigusaktide väljatöötamisse? Milline on olnud kaasamise mõju?

Õigusaktide väljatöötamisel oleme enim kaasatud olnud läbi Eesti Keskkonnaühenduste Koja, nt Planeerimisseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Otsene kaasamine on toimunud peamiselt meie strateegilistes fookusteemades, viimasest ajast nt MaaPS VTK protsessis.

12. Õigus pöörduda kohtusse (artikkel 9).

1) Milline on Teie hinnang sellele, kuidas Eesti kohtud on kohaldanud Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 2 sätestatud keskkonnakaitseliste VVOde kaebeõigust?

Kohtukontroll põhineb Eestis subjektiivsete õiguste kaitse mudelil. Formaalselt ei sätesta sellest erandit ka KeÜS § 30 lg 2, mille kohaselt eeldatakse keskkonnaorganisatsiooni õiguste rikkumist, kui vaidlustatud haldusakt või -toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. Teisisõnu eeldatakse kaebeõiguse osas keskkonnaorganisatsiooni õiguste rikkumist, kuigi organisatsioonil ei ole asjas subjektiivset avalikku õigust tavalises mõttes. Konstruktsioon on vajalik just nimelt põhjusel, et klassikalise käsitluse korral ei saa organisatsioonil olla puutumust pelgalt põhikirjaliste eesmärkide pinnalt, kuid konventsiooni kohaselt peab olema keskkonnaorganisatsioonidel olema võimalik teatud keskkonnaasju vaidlustada tehes seda sisuliselt avalikes huvides. Probleemiks on asjaolu, et KeÜS erinorm reguleerib üksnes kaebeõigust, mis on olulisim, kuid mitte ainus menetlusosalise staatust puudutav regulatsioon. Seadust sõna-sõnalt järgides saab keskkonnaorganisatsioon kohtuasja algatada, kuid mitte nõuda enda kaasamist juba algatatud asja. Täpsemalt on KeÜS § 30 lg 2 erinormiks HKMS § 44 (kaebeõigus) suhtes, kuid mitte muude HKMS normide suhtes nagu HKMS § 20 (kolmanda isiku kaasamine) või § 154 (kompromiss). HKMS § 21 lg 1 kohaselt võib kolmas isik nõuda enda kaasamist kohtuasja, kuid tulenevalt § 20 lg 1 kaasab kohus vaid isiku, kui lahendiga võidakse otsustada antud isiku õiguste või kohustuste üle. Keskkonnaorganisatsioonil pole keskkonnaasjades üldiselt subjektiivseid õigusi ning § 30 lg 2 õiguste rikkumise eeldus ei kehti HKMS § 20 osas. HKMS § 21 lg 4 kohaselt võib kaasamata

jätmise peale määruskaebuse, kuid ka sellele normiga pole KeÜS § 30 lg 2 seostatud. Kehtiva õiguse sõnasõnaline tõlgendamine toob kaasa täiendavaid kohtuvaidlusi, sest sunnib keskkonnaorganisatsiooni algatama paralleelseid vaidlusi. Tegemist ei ole pelgalt teoreetilise, vaid praktilise probleemiga: kohtud keeldusid kaasamast MTÜ Jägala Kalateed (JKT), kelle esindajaks oli SA KÕK, kohtuasja, mis puudutas paistust Jägala jõel (Linnamäe HEJ, haldusasi nr 3-19-1697). Asjas vaieldi veeloa pikendamata jätmise õiguspärasuse üle ning JKT soovis osaleda vaidluses Keskkonnaameti poolel. Kohtud nõustusid, et paistus ei ole kooskõlas MTÜ Jägala Kalateed põhikirjaliste eesmärkidega. Kohtute arvates ei pidanud JKT-d aga kohtuasja kaasama, sest kaasamisel ei kohaldu KeÜS erinorm.

Seonduvalt märgime, et eriti murettekitav oli asjas Tallinna Ringkonnakohtu seisukoht, mille kohaselt ei saavat loa pikendamata jätmise õiguspärasuse vaidlus üleüldse JKT-d puudutada ning JKT-l polevat seega asjas isegi kaebeõigust. Täpsemalt leidis Ringkonnakohus, et JKT-d võiks puudutada üksnes loa pikendamine. See seisukoht on elukauge ja kujutab endast reaalselt takistust juurdepääsule õigusemõistmisel. Seisukoht on elukauge, sest kohtuotsus, mille kohaselt loa pikendamata jätmine oli õigustvastane peaks tooma kaasa loa pikendamise. Eriti kummaline on kohtu seisukoht arvestades, et kohus oli antud vaidluse ajaks ise pikendanud veeloa kehtivust esialgse õiguskaitse vormis. Tegemist on reaalse takistusega juurdepääsul õigusemõistmisele, sest kohtud peaksid suunama osapooli kompromissile. Kohtul ei ole kohustust küsida keskkonnaorganisatsiooni nõusolekut, kui vaidlus lõpetatakse kompromissiga (HKMS § 154), sest nõusolekut peab küsima vaid neilt kolmandatelt isikutelt, kelle õigusi võidakse kompromissiga puudutada. Kui loa pikendamata jätmise vaidlus lõpeb kohtu poolt kinnitatud kompromissiga, mille kohaselt luba pikendatakse, siis ei anna selle otsuse vaidlustamine enam tulemust. Rõhutame, et antud Ringkonnakohtu tõlgendus pole isegi taandatav KeÜS § 30 lg 2 sõnasõnalisele tähendusele. KeÜS § 30 lg-s 2 peab haldusakt olema seotud organisatsiooni keskkonnakaitsete eesmärkide või senise keskkonnakaitsete tegevusvaldkonnaga. Seaduses ei ole sätestatud eeldust, et kaebeõigus saab eksisteerida vaid seoses haldusaktidega, mille realiseerimine on vastuolus organisatsiooni senise tegevuse või põhikirjaliste eesmärkidega. Ka konventsiooni art 9 lg 2 kohaselt tuleb keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust eeldada olulise keskkonnamõjuga tegevusele loa andmise kontekstis sõltumata sellest, kas kokkuvõttes otsustati tegevust lubada või sellest keelduda, ning mõistet õiguse rikkumine tuleb sisustada selliselt, et asjast huvitatud üldsusele oleks tagatud laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Sama sätestavad direktiivid, mis viivad konventsiooni ellu EL tasandil, nt direktiivi 2011/91/EL art 11 lg 3.

Positiivsena on ka Eesti halduskohus tänaseks käimasolevas haldusasjas nr 3-20-771 tunnustanud keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigust esmakordselt ka kliimaküsimustes, leides, et kaebaja keskkonnakaitsete eesmärkide ja vaidlusaluse ehitusloa kehtestanud korralduse vahel on seos. Kliimamuutuse teemaga tegeleb kaebaja igapäevaselt ka oma põhitegevuses, mis väljendub eelkõige kliimastreikide ja -arutelude korraldamises. Seetõttu puudus kohtul alus arvata nagu tegutseks mittetulundusühinguna registreeritud juriidiline isik kõnealuse kaebuse esitamisel muudel eesmärkidel kui põhieesmärgiks seatud loodus- ja keskkonnakaitse.

2) Kas haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidemenetlus on Teie arvates otstarbekas ja efektiivne keskkonda mõjutavate otsuste suhtes?

Oleme seisukohal, et vaidemenetlus ei ole tõhus, sest vaide läbivaataja pole piisavalt erapooletu. Keskkonnaasjades lahendab vait üldiselt sama haldusorgan, kes otsuse tegi. Isegi kui vait ei vaata läbi sama ametnik, kes algse otsuse tegi (see pole seadusega otseselt keelatud), siis on haldusorganil raske end algsest otsusest distantseerida. Vaide rahuldamine tähendab haldusorgani jaoks avalikult tunnustamist, et haldusorgan teeb vigu ning konkreetse ametniku jaoks võib olla vastumeelne ka otsuse teinud kolleegi kritiseerida.

.....

5) Kas avalikkusel on oma õiguste kaitsmiseks kohtus rahalisi või muid takistusi?

Oleme tähendanud, et kõige suuremaks võimalikuks takistuseks saab avalikkusele oma õiguste kaitsmisel rahaline võimekus, ennekõike asjaolu, et haldusorganite otsuste õiguspärasuse kontrollil tuleb kohtumenetluses arvestada ka asjaoluga, et menetlusse kaasatakse üldjuhul ka kolmas isik (arendaja), kelle menetluskulud kaotuse korral avalikkuse esindajatel ise kanda tuleb.

Lugupidamisega



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

TARMO TREIMANN

Tegevjuht / Executive Director

tarmo@k6k.ee

+372 56502636

www.k6k.ee [Facebook](#)