

Teave, osalemine ja vaidlustamine keskkonnaasjades

Kaarel Relve, 17.02.2020, Telliskivi Loomelinnak



KESKONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Osa A2J EARL
projektist, mida
rahastab:



Teemad

- ▶ Õiguslik raamistik
- ▶ Õigus infole: keskkonnateabe küsimine
- ▶ Õigus osaleda: kaasamise põhimõtted keskkonnaasjades
- ▶ Juurdepääs õigusemõistmisele keskkonnaasjades
 - ▶ Keskkonnaotsuste vaidlustamisvõimalused
 - ▶ Keskkonnaorganisatsiooni mõiste ja kaebeõigus



K E S K
K O N N A
Õ I G U S E
K E S K U S

Osa A2J EARL
projektist, mida
rahastab:



Keskkonnaasjad õiguse peeglis

1. Õigussüsteemide tüübid: seadus, traditsioon, võim
2. Võimude lahusus: seadusandja, täitevvõim, kohtulik kontroll
3. Era- ja avalikud asjad
 - ▶ Eravaidlused – tsiviilkohus
 - ▶ Vaidlused avaliku võimuga – halduskohus, kolmiksuhe keskkonnaasjades
 - ▶ Karistamine avaliku võimu poolt - kriminaalkohus

§ 11. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

§ 13. Igaühel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. /../ Seadus kaitseb igaühte riigivõimu omavoli eest.



Keskkonnaasjade „erastamine“

Olemasolevatele õigustele keskkonnamõõtme lisamine

Kavandatav tegevus võib mõjutada kaebaja omandis oleval kinnisasjal asuvate kaitsealuste elupaigatüüpide (sh taimekoosluste) seisundit. Kinnisasjaga püsivalt ühendatud taimed on kinnisasja olulised osad. Natura hindamise eesmärgiks ei ole küll otseselt isikute omandiõiguse kaitse, kuid selle sättega kaitstakse käesoleval juhul õigushüve, mis on samaaegselt ka omandiõiguse kaitsealas. Eeltoodust tulenevalt on kaebajal kaebeõigus. (RKHKo 3-3-1-56-12, p 11)

Iseseisev keskkonnavalane õigus

KeÜS § 23 lg 1: igaühel on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus.

Keskkonnavalased menetluslikud õigused

Århusi konventsiooni artikkel 1: et kaitsta praeguste ja tulevaste põlvkondade õigust elada keskkonnas, mis vastab nende tervise ja heaolu vajadustele, teeb konventsiooniosaline keskkonnainfo üldkättesaadavaks, kaasab üldsuse keskkonnaasjade otsustamisse ning võimaldab konventsiooni kohaselt pöörduda neis asjus kohtusse.



Menetluslikud õigused rahvusvahelises õiguses (1)

- ▶ Õigussüsteem vs kihiline õiguskaos
- ▶ Palju keskkonnalased konventsioone, milles võib olla spetsiifilisi sätteid
 - ▶ Nt Läänemere kaitse konventsioon (1992), art 17(1)(a) – saastelood on avalikud
- ▶ Euroopa Inimõiguste konventsioon (EÕIK), eelkõige art 8
 - ▶ Lg 1: Igaühel on õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning korrespondentsi saladust. Nt Lopez Ostra 1994, Kyrtatos 2003
 - ▶ Sättest tulenevad menetluslikud õigused: õigus teabele ja osalemisele
 - ▶ Art 8 kohaldamisel on suur kaalutusruum.
 - ▶ Ainult avaliku võimu vastu (sh kohtuvõimu) olles eelnevalt ammendanud riigisisesed võimalused. Aastal 2018 oli järjekorras 56 000 juhtumit.
 - ▶ EÕIK on Eesti õiguskorra lahutamatu osa ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on PS §14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus. (RKÜKo 3-1.3.12.03, p 31)

Menetluslikud õigused rahvusvahelises õiguses (2)

Århusi konventsioon (1998)

- ▶ Õigus teabele (art 4, 5), õigus osalemisele (art 6,7,8), juurdepääs õigusemõistmisele (art 9)
- ▶ Erandlik:
 - ▶ Palju konkreetseid sätteid mitte „osapooled teevad jõupingutusi et...“
 - ▶ Reguleerib mitte niivõrd osapoolte suhteid kui osapoole ja tema elanike suhteid
 - ▶ Århus Convention Compliance Committee (ACCC)
<http://www.unece.org/env/pp/cc.html>

PS § 123. Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega. Kui Eesti seadused või muud aktid on vastuolus Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid.

Århusi konventsioon



Riigi Teataja Lihtne otsing seaduste ja üleriigiliste määruste terviktekstide pealkirjadest Sisesta akti nimi, märksõna või ametlik lühend OTSI

Täpne otsing Liigitus Statistika Viited Eelnõud Kohtuteave Õigusuudised Abi English Minu RT

Teksti suurus: A A A

Keskonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon

Meeldetuletused - Laadi alla - Trüki RSS Abinfo

Õigusakt

Valjaandja: Riigikogu
Akti liik: välisleping
Teksti liik: algtekst
Jõustumise kp: 31.10.2001
Avaldamismärge: RT II 2001, 18, 89

Keskonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon

Vastu võetud 08.05.2003 nr 12

Konventsiooni ratifitseerimise seadus
Välisministeeriumi teadaanne välislepingu jõustumise kohta

Koostatud 25. juunil 1998. a Århusis Taanis

Konventsiooniosalised,
meenutades «Stockholmi elukeskkonna deklaratsiooni» 1. põhimõtet;

Menetluslikud õigused EL õiguses (1)

- ▶ EL institutsioonide tegevus vs liikmesriikide tegevus
- ▶ Enamik regulatsioonist on Århusi konventsiooni elluviimiseks
- ▶ Õigus teabele: keskkonnainfo direktiiv 2003/4/EÜ
- ▶ Õigus osalemisele: pole ühtset regulatsiooni, nt KMH direktiiv 2011/92/EL, Seveso direktiiv 2012/18/EL, veepoliitika raamdirektiiv 2000/60/EÜ
- ▶ Juurdepääs õigusemõistmisele: nt KMH direktiiv 2011/92/EL, tööstusheite direktiiv 2010/75/EL, keskkonnavastutuse direktiiv 2004/35/EÜ
- ▶ Kohtupraktika, nt C-243/15 Lesoochranárske zoskupenie VLK: keskkonnaorganisatsioonidel on õigus osaleda loamenetluses, kui reguleeritaval tegevusel võib olla oluline negatiivne mõju Natura 2000 alale.

Menetluslikud õigused EL õiguses (2)

- ▶ Määrused on otsekohalduvad. Direktiivid on adresseeritud liikmesriikidele ja siduvad eesmärgi osas. Teoreetiliselt direktiivid „lahustuvad“ riikide õiguses
- ▶ Kooskõlalise tõlgendamise doktriin
 - ▶ Ei kohusta tõlgendama riigisisest õigust *contra legem*
- ▶ Otsemõju doktriin: vastuolu korral kohaldatakse EL õigust
 - ▶ Direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud, säte on piisavalt selge ja tingimusteta
 - ▶ Nt pole otsemõju jäätmete raamdirektiivi art 4 lg 2 : jäätmehierarhia kohaldamisel võtavad liikmesriigid meetmeid, et julgustada selliste valikuvõimaluste kasutamist, millel on parim üldine keskkonnaalane tulemus. See võib nõuda teatavate jäätmevoogude käitlemise kõrvalekaldumist jäätmehierarhiast /.../
 - ▶ Nt on otsemõju tööstusheite direktiiv art 18: kui keskkonnakvaliteedi standardis on ette nähtud rangemad tingimused kui need, mida on võimalik täita parima võimaliku tehnika kasutamisega, peab luba sisaldama lisameetmeid.“(TS § 41 lg 4)
 - ▶ Ainult eraisik riigi vastu (mitte eraisik eraisiku vastu või riik eraisiku vastu)

Menetluslikud õigused EL õiguses (3)

- ▶ Euroopa Liidu Kohtusse pöördumine:
 - ▶ Üldkohus – teoreetiliselt saab vaidlustada teatud EL institutsioonide otsuseid
 - ▶ Euroopa Kohus – kaudselt läbi eelotsusetaotluse riigisisises kohtumenetluses
- ▶ Komisjonile kaebus rikkumismenetluse algatamiseks
 - ▶ Komisjon otsustab kaebuse põhjal, kas menetlust algatada. Kaebuse esitajal menetluslikud õigused sisuliselt puuduvad. Komisjoni ja liikmesriigi suhtluse kohta menetluse ajal üldiselt teavet ei anta.
 - ▶ Formaalsed etapid: märgukiri, põhjendatud arvamus, pöördumine Euroopa Kohtusse, pöördumine Euroopa Kohtusse sanktsioonide kohaldamiseks
 - ▶ Formaalse menetluse pikkus märgukirjast esimese kohtulahendini: 1-5 aastat

Menetluslikud õigused Eesti õiguses

- ▶ Riigisiseses õiguses on palju osalt kattuvat ja vahel vastuolulist regulatsiooni
 - ▶ Nt osalemisõigus: HMS, KeÜS üldnorm, KeÜS keskkonnaloa ptk, seadustiku eriosa erinormid
 - ▶ Nt keeld ehitada: LKS, VeeS, EhS, MuKS jne
- ▶ Õigus teabele: eelkõige KeÜS, AvtS
- ▶ Õigus osaleda: palju asjakohaseid menetlusnorme, nt KeHJS, PlanS, KeÜS
- ▶ Juurdepääs õigusemõistmisele: eelkõige HKMS ja KeÜS
- ▶ Normikonflikti lahendamise üldised põhimõtted
 - ▶ Põhiseadus > seadus > määrus
 - ▶ Spetsiifiline > üldine
 - ▶ Hilisem > varasem

Kohtupraktika siduvus

- ▶ Eesti kohtutes ega EL kohtutes pole varasemad lahendid formaalselt siduvad sarnaste asjade lahendamisel
- ▶ Praktikas on oluline järjepidevus (õiguskindlus) ja esimeste kohtuastmete soov mitte teha otsuseid, mille kõrgema astme kohus tõenäoliselt tühistab
- ▶ EK kohtus on viitamine varasemale praktikale väga ulatuslik, vahel kipub see asendama sisulist põhjendamist
- ▶ Eestis on Riigikohtu sisulistel lahenditel suur kaal
- ▶ Kohtulahendid on olulised õiguse tõlgendamisel, sageli peegeldavad õigusnormid varasemat kohtupraktikat
- ▶ Kohtulahendi tähenduse hindamisel tuleb silmas pidada lahendi konteksti, st konkreetse juhtumi asjaolusid

Õigus keskkonnateabele

Õigus saada teavet küsimata, millele vastab avaliku võimu kohustus teavet enda algatusel anda

- ▶ Õigus saada riigi valduses olevat keskkonnaalast teavet üldiselt, nt riigi kohustus avalikustada keskkonnaseire andmed, sh regulaarsed ülevaatlikud kokkuvõtted seireandmetest
- ▶ Õigus saada keskkonnalast teavet keskkonnaohu korral, nt välisõhu häiretasemete ületamisel

Õigus teavet küsida, millele vastab avaliku võimu kohustus teavet anda

- ▶ Selgitustaotlus: selgituse või seisukoha küsimine
- ▶ Teabenõue: olemasoleva teabe küsimine

Sõnavabadus: õigus edastada ja saada teavet ilma riigi sekkumiseta



Teabenõue avaliku teabe seaduses (1)

- ▶ AvTS § 3 lg 1 - avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.
 - ▶ Dokumenteerimine tähendab ametlikku toimingut nagu kehtestamine, kinnitamine ja registreerimine, vt AvTS § 28 lg 2
 - ▶ Kõik teave pole AvTS reguleerimisalas, eelkõige riigisaladus ja arhivaalid
 - ▶ Eriseadustes võib teoreetiliselt olla sätestatud erisusi
- ▶ Avaliku teabe valdajaks võib olla ka eraisik, vt AvTS § 5 lg 2 ja 3
- ▶ Teabenõude võib esitada ka suuliselt. Teabenõuet ei pea põhjendama, kuid põhjendus võib aidata teabenõude täitmisel – alati ei oska täpselt küsida. Teabevaldaja on kohustatud teabe küsijat abistama.
- ▶ Teabenõudele tuleb vastata viivitamata, kuid hiljemalt viie tööpäeva jooksul. Vastamise tähtaega saab pikendada 15 tööpäevani.
- ▶ Üldiselt tuleb teave väljastada tasuta.

Teabenõue avaliku teabe seaduses (2)

- ▶ Avalikule teabele võib olla seatud **juurdepääsupiirang**. Sellist teavet nimetatakse asutusesiseks kasutamiseks mõeldud teabeks, lühend AK.
- ▶ Teatud juhtudel tuleb teabele juurdepääsu piirata (AvTS § 35 lg 1), teatud juhtudel võib seda teha (AvTS § 35 lg 2) ja teatud juhtudel ei tohi seda teha (AvTS § 36)
- ▶ Tavaliselt otsustab juurdepääsupiirangu seadmise selleks volitatud töötaja, kes peaks lähtuma dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist.
- ▶ Üldreeglina ei kehti juurdepääsupiirang rohkem kui viis aastat, kuid seda saab pikendada (AvTS § 40). Juurdepääsupiirang tuleb tühistada, kui vajadus ära langeb (AvTS § 42).
- ▶ AK märkega teabele üldiselt juurdepääsu ei võimaldata. Seadus näeb ette mõned diskretsioonilised erandid, nt AvTS § 38 lg 4.

Keskkonnateabe mõiste – KeÜS § 24 lg 2

- ▶ Keskkonnateave on kirjalikus, nähtavas, kuuldavas, elektroonilises või mis tahes muus materiaalses vormis olev teave, st pole oluline, kas see on „dokumenteeritud“
- ▶ Legaaldefiniitsioon on lai ning selles sisalduvad loetelud on lahtised. Keskkonnainfo on nt
 - ▶ teave keskkonnaseisundi kohta (nagu vee kvaliteet)
 - ▶ keskkonna seisundit mõjutavate tegurite kohta (nagu heited)
 - ▶ keskkonnaelemente ja -tegureid mõjutavate või mõjutada võivate meetmete kohta (nagu toetused)
 - ▶ normide rakendamise kohta (nagu rakenduspraktika analüüs),
 - ▶ inimeste tervise ja ohutuse seisundi ning inimeste elutingimuste kohta (nagu uuring vee saastatuse mõju kohta inimese tervisele).

Keskkonnateabe erisused

- ▶ Erisused tulenevad eelkõige Arhusi konventsiooni art 4 ja keskkonnainfo direktiivi art 3-5. Direktiiv on sisuliselt sama kui konventsioon, kuid täpsem.
- ▶ Erisused on üle võetud KeÜS §24 ja AvTS, kuid see ei kajasta neid nõuded täielikult ja täpselt. Peamised vastuolud:
 - ▶ AvTS loetelud näivad olevat sisemises vastuolus, st pole alati selge, kas keskkonnateabele tuleb kohustuslik juurdepääsupiirang seada või ei tohi seda teha.
 - ▶ Konventsiooni ja direktiivi kohaselt võib keskkonnateabele juurdepääsu piirata üksnes konkreetselt nimetatud alustel, mis ei lange täpselt kokku AvTS kohustusliku ja diskretsiooniliste teabe piiramise alustega.
 - ▶ Teabevaldaja peab **igakordselt** kaaluma, kas keskkonnateave väljastada – ei piisa sellest, et vaid nenditakse, et juurdepääsupiirang on juba seatud. Kaaluda tuleb **avalikku** huvi teabe avalikustamiseks ja avalikku või erahuvi, mis tingis juurdepääsupiirangu seadmise.

Konkreetne näide: ärisaladus (1)

- ▶ AvTS § 35 lg 1 p 17 - teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust.
- ▶ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus § 5 lg 2 - ärisaladus on teave, mis vastab järgmistele tingimustele:
 - ▶ see ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad;
 - ▶ sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu ja
 - ▶ selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.
- ▶ Konkurentsiseadus § 63: ettevõtja märgib ära teabe, mida ta peab ärisaladuseks

Konkreetne näide: ärisaladus (2)

- ▶ Keskkonnainfo direktiiv art 4(2)(d) - keskkonnateavet ei pea andma, kui teabe avalikustamine võib kahjustada äri- või tööstusteabe konfidentsiaalsust, kui selline konfidentsiaalsus on sätestatud siseriiklike või ühenduse õigusnormidega, et kaitsta seaduslikke majandushuvisid, sealhulgas avalikku huvi säilitada statistilist konfidentsiaalsust või maksudesalastatust;
- ▶ Kuid art 4 (2) viimane lõik – huve tuleb igakordselt kaaluda. Ärisaladuse kaitse vajadusele ei saa tugineda, kui teave on „seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega“. **NB! otsemõju doktriin**
- ▶ Kooskõlalise tõlgendamise doktriin:
 - ▶ Ärisaladuseks ei saa pidada mistahes teavet, mis puudutab ettevõtjat ja tema ärisuhteid (T-437/08 *CDC Hydrogene Peroxide*, p 44)
 - ▶ Ärisaladuse avalikustamise keelule viitamisel peab olema tõendatud, et dokument sisaldab teavet, mille avalikustamine võib oluliselt kahjustada ettevõtja ärihuve (T-189/14, *Deza v ECHA*, p 56; T-516/11 *MasterCard* p 82)
 - ▶ Mõistet „seotud keskkonda sattuvaid heitmeid käsitleva teabega“ ei tohi tõlgendada kitsendavalt, mh hõlmab see teabe, mis on seotud heidetega ettenähtavas tulevikus ja aitab hinnata, kas need heited peaksid olema lubatud. Selliseks infoks on nt uuringud taimekaitsevahendi toimeaine kohta, sest taimekaitsevahendite sihipärasel kasutamisel tekkivad heited keskkonda (C-673/13 *Commission vs Greenpeace*).

Teabenõudest keeldumise vaidlustamine

- ▶ Võib esitada vaide haldusorganile, kes teostab teenistuslikku järelevalvet teabe väljastamisest keelduja üle (HMS)
 - ▶ Vaiet ei saa esitada, kui selleks haldusorganiks on Vabariigi Valitsus
 - ▶ Kui sellist haldusorganit pole tuleb vaie esitada teabe väljastamisest keeldunud teabevaldajale
 - ▶ Kui selleks haldusorganiks on minister, siis tuleb vaie samuti esitada väljastamisest keeldunud teabevaldajale
- ▶ Võib esitada vaide Andmekaitse Inspeksioonile (AvTS § 46)
- ▶ Võib esitada kaebuse halduskohtusse (HKMS)

Osalemisõigus ja kaasamine

- ▶ Kaudne osalemine – esindusdemokraatia
- ▶ Õigus osaleda vahetult, millele vastab avaliku võimu kohustus kaasata
 - Õigusloome: seadused, määrused – hea tava
 - Haldusmenetlus: arengukavad, tegevuskavad, planeeringud, load
 - HMS, KeÜS, KeHJS, PlanS, eriseadused
 - NB! Kohtumenetluses osalemise õigus on osa juurdepääsust õigusemõistmisele
- ▶ Kellel on osalemisõigus?
 - ▶ Puudutatud isikud – üldine menetlusreegel
 - ▶ Huvitatud isikud – avatud menetluse reegel
 - ▶ Igaüks – keskkonnalubade menetlusreegel, aga ka nt KMH menetluses ja planeerimismenetluses
- ▶ Seotus „olulise keskkonnamõju mõistega“



Osa A2J EARL projektist, mida rahastab:



Mõisteid

- ▶ Haldusorgan, adressaat, kolmas isik
- ▶ Avaliku võimu organ, üldsus (ehk avalikkus), asjaomane üldsus ja üldsuse esindaja
- ▶ Puudutatud isik: menetlus puudutab isiku subjektiivseid õigusi või kohustusi. Subjektiivne õigus:
 - ▶ Moraalne õigus vs juriidiline õigus
 - ▶ Suva vs normatiivne positsioon, millele vastab kohustus
- ▶ Õiguse riive vs õiguse rikkumine

Kaalumine ja riive proportsionaalsus

HMS § 3. Õiguste kaitse

(1) Haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.

(2) Halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.

HMS § 4. Kaalutusõigus

(1) Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.

(2) Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.

Haldusmenetluse vastuolulised eesmärgid

HMS § 5 lg 2 - Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Arhusi konventsioon, osalemisõigust käsitlevad direktiivid ja KeÜS § 28 – avalikkus tuleb kaasata tõhusalt



Kaasamine varases etapis

Kaasata tuleb varajases etapis, kui kõik variandid on lahtised - Arhusi konv art 6 lg 4 ja 5, KeÜS § 28 lg 3

- ▶ Mitteformaalne kaasamine enne menetlust
- ▶ Mitmetasandilise otsustusprotsessi varajases staadiumis
- ▶ Loamenetluses enne sisuliste valikute tegemist. Riigikohus planeerimisemenetluse kohta: avalik väljapanek on planeeringuprojekti tutvustus, lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega. (RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11)
- ▶ Võimalus osaleda peaks ideaalis olema hetkest, kui on võimalik alustada sisulise aruteluga, isegi kui arutelu ei saa veel toimuda kõigis küsimustes
- ▶ Liiga hilja on siis, kui otsustaja on mingi valiku juba sisuliselt “lukku pannud”
 - ▶ Mh ei tohiks teha põhimõttelist jah/ei otsust
 - ▶ Ka uuringute lähteülesanne võib valikuid piirata



Teavitamine

- ▶ Arhusi konv art 6 (2), KeÜS § 28 (2), väga palju erinevorme
- ▶ Teavitamine on kaasamise esimene samm, seega peab toimuma varajases etapis, mil valikud lahtised
- ▶ Lisaks ajastusele oluline:
 - ▶ Kanalid
 - ▶ Sisu
 - ▶ Väljenduslaad
- ▶ RK 3-3-1-31-03 (*Pirita jõe ürgorg*), ACCC/C/2009/43, Armeenia
- ▶ Lähtekohaks peavad olema kaasatavad ja nende vajadused, harjumused, võimalused ja oskused – teavitamine peab olema tõhus, kuid mõistlike kuludega

Piisavad tähtajad osalemiseks

- ▶ Tähtajad peavad võimaldama tõhusat osalemist, sh piisavat etteteatamis- ja ettevalmistusaega: Arhusi konv art 6 lg 3, KeÜS § 28 lg 4, HMS § 5 lg 2
- ▶ HMS § 5 lg 1: haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel.
- ▶ Seaduses on sätestatud miinimumtähtajad, st on mõeldud lihtsate juhtumite jaoks,
- ▶ Tähtis on arvestada osaleja vaatepunkti:
 - ▶ kes tahab ette teada
 - ▶ vajab aega materjalide läbitöötamiseks
 - ▶ vajab aega oma seisukoha läbimõtleamiseks ja kirjapanemiseks
- ▶ Seejuures tuleb arvestada, et osalemine toimub „vabast ajast“, ACCC/C/2008/24 (Hispaania)

Materjalide kättesaadavus

- ▶ Asjas tähtsust omavad materjalid peab esimesel võimalusel avalikkusele lihtsalt kättesaadavaks tegema, Arhusi konv art 6 lg 6, KeÜS § 28 lg 5, HMS § 48 lg 2
- ▶ Materjalid, mis on tegevusega seotud ja mida ei ole keelatud avalikustada
 - Materjal pole tingimata vaid keskkonnateave
 - Kuid kõike materjale ei tohi kättesaadavaks teha
- Kriteeriumiks on see, et materjalidel on otsuse tegemisel tähtsus, st neid võetakse otsustamisel arvesse. Pole oluline:
 - ▶ materjalide vorm või esitaja
 - ▶ kas materjalid esitati/koguti menetluses või mitte (st HMS § 48 lg 2 ei oma tähtsust)
 - ▶ kas materjalid on täielikud või lihtsalt arusaadavad

Materjalide kättesaadavaks tegemise koht, viis, aeg ja tasu

- ▶ KeÜS § 28 lg 5 “lihtsalt juurdepääsetavad internetis või muul viisil”
- ▶ Internetikanalite puhul näib mõistlik kasutada asutuse veebilehte (mitte nt eksperdi veebilehte või dokumendiregistrit)
 - ▶ Materjalid peab olema võimalik lihtsalt orienteeruda!
- ▶ „Muul viisil“: nt asutuse ruumides, kui asukoht/aeg vastab kriteeriumile “lihtsalt juurdepääsetav” Halb näide: dokumendiregister
- ▶ Kui materjal on juba lihtsalt kättesaadav, siis piisab konkreetsest viitamisest ja võimalusel linkimisest
- ▶ Niipea kui materjalid otsusetegijale laekuvad või selgub nende asjakohasus
- ▶ Vajadusel tuleb materjale uuendada
- ▶ Printsibiis juurdepääs tasuta



Kaasamise tõhusus

- ▶ Arhusi konventsiooni art 6 lg 7, KeÜS § 28 lg 3
- ▶ Arvamust võib avaldada igaüks
- ▶ Avalik väljapanek:
 - ▶ kohustuslik taotluse osas, ent
 - ▶ võib ära jätta loa eelnõu osas, kui väheste häiringute või keskkonnariski tõttu puudub avalik huvi
- ▶ Avalik arutelu võidakse ära jätta, kui loa andja teeb ettepaneku ning sellele vastu ei vaielda

Tulemustega arvestamine

- ▶ Arhusi konventsiooni art 6 lg 8, HMS § 4 lg 2
- ▶ Esitatud ettepanekuid tuleb kaaluda ning neile vastata

ASJAKOHASELT ARVESTAMINE ≠ KÕIGEGA NÕUSTUMINE

ASJAKOHASELT ARVESTAMINE = Seisukohtade kaalumine + võimalusel (osaliselt) nõustumine + selgitamine, kui esitatud seisukoht ei ole asjakohane, põhjendatud või arusaadav

Otsuse tegija peab väljaselgitatud asjaolude ja huvide pinnalt kaaluma erinevaid lahendusi ning valima nende seast sobivaima. Seejuures ei tule mitte ainult tagada normidele vastavus või teha valik mõne huvi kasuks, vaid leida optimaalne tasakaal (RKHK asjas 3-3-1-88-15 *Reet Raukas*, p 23-25)

Vastata tuleb

- ▶ lõppotsuses
- ▶ või lõppotsuses viidatud dokumendis
- ▶ või eraldi dokumendis enne lõppotsust



Juurdepääs õigusemõistmisele üldist

- ▶ Muude õiguste garantii
- ▶ EL-s suured erinevused riigiti. Märkimisväärne osa neist erisustest pole eriti põhjendatud, kuid liikmesriikidele on selles küsimuses EL sekkumine väga vastumeelne
- ▶ Võimude lahusus ja kaalutusõigus
- ▶ Juurdepääs õigusemõistmisele ei tähenda vaid kaebeõigust, vaid hõlmab palju muid olulisi küsimusi nagu õigusemõistja erapooletus, esialgne õiguskaits, mõistlik menetlusaeg ja mitte takistavalt kallis menetlus
- ▶ Kaebeõigus
 - ▶ Kitsas uks ja võimukas õigusemõistja vs lai uks ja väeti õigusemõistja
 - ▶ Subjektiivne õigus vs teatud kvaliteediga huvi

Juurdepääs õigusemõistmisele Arhusi konventsioonis ja EL õiguses

Arhusi konventsioon ja direktiivid: isikul peab olema võimalus pöörduda kohtusse või muu erapooletu ja sõltumatu organi poole eelkõige juhtudel, kuid keskkonnateabe väljastamisest keelduti või rikuti neis õigusaktides ettenähtud osalemisõigust

- ▶ Muudes küsimustes reguleeritakse juurdepääsu õigusemõistmisele piiratult või üldsõnaliselt, nt Arhusi konventsiooni art 9(3) või keskkonnavastutuse direktiiv
- ▶ Samas EK praktikas on kaebeõigust laiendatud otsemõju doktriini kaudu, kuid kohtupraktika on paratamatult eklektiline
- ▶ Eelnevast tulenevalt on reeglid erinevad sõltuvalt sellest, mis keskkonnaasjas juurdepääsu õigusemõistmisele soovitakse



Osa A2J EARL projektist, mida rahastab:



Juurdepääs õigusemõistmisele Eestis

Avaliku võimu tegevuse vaidlustamine

- ▶ Eelkõige halduskohtumenetlus – haldusaktid ja toimingud
 - ▶ Kohtu sõltumatus
 - ▶ Efektivesed õiguskaitsevahendid
 - ▶ Võimalus nõuda kulude kandmist vastaspoolelt
- ▶ Vaidemenetlus
 - ▶ Kiirem ja teoreetiliselt odavam, kuid ei saa nõuda kulude kandmist
 - ▶ Teoreetiliselt efektiivsem, sest vaidlustada saab ka otstarbekust
 - ▶ Praktikas harva tulemuslik, kuid kaebetähtaja pikenemine
- ▶ Teenistusliku järelevalve menetlus
 - ▶ Samuti otstarbekus, kuid menetluslike õigusi pole
- ▶ Õiguskantsleri menetlus
 - ▶ Odav, samas sageli kõrgel tasemel ja põhjalik
 - ▶ Efektivesete õiguskaitsevahendite puudumine



Halduskohtusse pöördumine

- ▶ HKMS § 44 lg 1 ja 2 - Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks. Muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, võib isik kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul.
- ▶ “Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi.” (RKEKm 3-3-1-8-01)
- ▶ Ajalooliselt ka puutumuskaebus 2007-2015
- ▶ Erandina lubab planeerimisseadus kaebusi avalikes huvides riigi eriplaneeringu, kohaliku omavalituse eriplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu vaidlustamisel.
- ▶ Erandina näeb KeÜS § 30 lg 2 ette keskkonnaorganisatsioonide võimaluse esitada kaebus avalikes huvides, kuigi formaalselt on tegu kaebusega organisatsioonide subjektiivsete õiguste kaitseks



Tõendamiskoormus

- ▶ Uurimispõhimõte, kuid kohtutele on vastumeelne võtta seisukohta mitteõiguslikes küsimustes
- ▶ Menetlustoimingute vaidlustamise eripära
- ▶ Menetlusnormi rikkumise tagajärg
 - ▶ HMS § 58 haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et loa andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.
 - ▶ Kuna keskkonnaasjade otsustamisel on haldusorganil ulatuslik kaalutusõigus, saab antava haldusakti sisulise õiguspärasuse ning eelnimetatud eesmärgi saavutamise tagada üksnes akti andmisele eelnev õiguspärane, tõhus ja õiglane menetlus. /../ (RKHKo 3-3-1-86-06, p 22-23)

Keskkonnaorganisatsioon Arhusi konventsioonis ja EL õiguses

- ▶ Arhusi konventsioon ja direktiivid:
 - ▶ Valitsusväline
 - ▶ Edendab keskkonnakaitset
 - ▶ Vastab riigisisestele kriteeriumitele
 - ▶ Välismaiste organisatsioonide diskrimineerimiskeeld
- ▶ ACCC ja EK praktikas on siiski otsustusruumi piiratud, nt C-115-09 Trianel, C-263/08 Djurgården



KKorganisatsiooni vorm KeÜS-s § 31 lg 1

Valitsusväline keskkonnaorganisatsioon (edaspidi *keskkonnaorganisatsioon*) käesoleva seaduse tähenduses on:

1. mittetulundusühing ja sihtasutus, kelle põhikirjaline eesmärk on keskkonnakaitse ning kes oma tegevusega edendab keskkonnakaitset;
2. juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kes liikmete **kirjaliku kokkuleppe alusel** edendab keskkonnakaitset ja esindab olulise osa kohalike elanike seisukohti.
 - ▶ Selleks on nt 546 kohaliku elaniku toetusallkirja ja varasem aktsept (RKHK 3-3-1-43-06)
 - ▶ Tln ringkonnakohus Milleri asjas: küla suurust arvestades saab oluliseks osaks pidada ka 25% küla elanikest



Keskkonnakaitse edendamine

- ▶ Eesmärk on keskkonnakaitse ja tegevusega edendab keskkonnakaitset
- ▶ Keskkonnakaitse edendamine on ka keskkonnaelementide kaitse inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist
 - ▶ 'Ka' – lisaks looduskaitsele
- ▶ Keskkonnakaitse edendamise hindamisel arvestatakse
 - ▶ võimekust oma põhikirjalisi eesmärke ellu viia
 - ▶ senist tegevust
 - ▶ senise tegevuse puudumisel organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ja liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi NB! Protestigrupid



Keskkonnaorganisatsiooni puutumus

- ▶ KeÜS § 30 lg 2 - Kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingu halduskohtumenetluse seadustikus või haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.
- ▶ Lisaks sellele, et vaidlustatud haldusakt või toiming peab olema seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või tegevusvaldkonnaga .. tuleneb sellest ka loogiline järeldus, et keskkonnaorganisatsiooni kaebuse alus (HKMS § 41 lg 2) peab eelnimetatutega seonduma. Keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole piiramatult populaarkaebuse esitamise õigus, mistõttu keskkonnaorganisatsiooni kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonna kaitse eesmärkidega. RKHko 3-16-1472, 08.08.2018
- ▶ Paraku ei ole HKMS-s sätestatud erilist puutumust muus osas kui kaebeõigus, mis on probleem, kui organisatsioon soovib enda kaasamist kohtuasja



KESKONNA
ÕIGUSE
KESKUS



Täna tähelepanu eest!

<https://www.clientearth.org/access-justice-greener-europe/>

 [@A2JusticeCE](https://twitter.com/A2JusticeCE)



KESKONNA ÕIGUSE KESKUS

Osa A2J EARL projektist, mida rahastab:

