

Peatükk 26

Keskkond ja inimõigused ning jätkusuutlik areng

Siim Vahtrus, Eva Sule, Evelin Lopman, Martin Triipan

Sissejuhatus

Inimõiguste arenguloos on märgata õiguste ja nende kandjate laienemise suundumust. John Locke'i ja teiste 17. sajandi filosoofide käsituses olid nn loomuõigusel põhinevad õigused ainult valgetel maal omavatel kristlastest meestel. Samamoodi nagu on laiendatud universaalsete inimõiguste subjektide ringi, on laienenud ka mitmesuguste õiguste amplituud. Inimõigused muutusid tõeliselt rahvusvaheliseks alles suhteliselt hiljuti, pärast teist maailmasõda (vt alapunkt 1).

Õigusele on üldiselt iseloomulik reaktiivsus, st õigusnormi sisu sõltub otseselt selle kehtestamise eelnenud ajajärgust ja selle käigus kogetust. Rahvusvaheline õigus ei ole selles erand. Nii mõjutas 1948. aastal vastu võetud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) inimõiguste ülddeklaratsiooni sisu enim äsja lõppenud maailmasõda ning sellele eelnenud ja sõjaaegne genotsiid Euroopas ja mujal.

Keskkonnaprobleemid olid tollal veel pigem teisejärgulised nii võrreldes praegusest väiksema inimõigu kui ka selle tõttu, et inimkonna ees seisid suuremad probleemid: sõjajärgne ülesehitus ja uue sõjalise konflikti vältimine. Seepärast on mõistetav, et inimõiguste ülddeklaratsioonist võime leida küll õiguse elule (art 3), era- ja perekonnaelu ja kodu puutumatus (art 12), omandiõiguse (art 17) ning sotsiaalseid õigusi (nt õigus õiglastele töötingimustele, puhkusele ja haridusele (art-d 23–24, 26)), kuid mitte õigust puhtale või tervislikule keskkonnale.

1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioon ei ole iseenesest siduv, aga see on olnud aluseks hilisematele rahvusvahelistele ja piirkondlikele lepetele¹, millega on ülddeklaratsioonis sisalduvaid õigusi täpsustatud ning antud neile siduv tähendus. Hoolimata sellest, et ei inimõiguste ülddeklaratsioonis ega ka selle eeskujul ja põhjal hiljem vastuvõetud siduvates konventsioonides ei pööratud esialgu keskkonnale eraldi tähelepanu, ei tähenda see, et neis sisalduvatel inimõigustel puuduks keskkonnaga seos. Kõige otsesemad sellised seosed on õigus elule, õigus eraelu (privaatsuse) kaitsele, õigus piisavale elustandardile ja õigus tervisele.

Õigust elule on peetud kõige olulisemaks inimõiguseks ja see on kõigi teiste õiguste teostamise eeldus. Õigus elule ei hõlma mitte ainult riikide kohustust hoiduda inimeste ohustamisest, vaid ka (positiivset) kohustust olla proaktiivne selleks, et kaitsta üksikute inimeste elu teistest isikutest lähtuvate ohtude, sealhulgas inimeste ohustava saastamise eest. Eraelu, privaatsuse ja kodu puutumatus kaitset on keskkonnakaitsega enim seotud Euroopas (vt alapunkt 2). Õigus tervisele – nagu õigus elule – hõlmab riikide kohustust võtta meetmeid

¹ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt, Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste harta, Ameerika inimõiguste konventsioon ning Euroopa inimõiguste konventsioon.

ning kehtestada reegleid, mis tagavad tervise kaitse muu hulgas keskkonnaohtude ja -riskide eest.

Nende nn traditsiooniliste inimõiguste kaitse võib tulla keskkonnale kasuks ja aidata tagada selle kvaliteeti. Sellise lähenemise tugev külg on nii nende õiguste ulatuslik tunnustamine eri riikides kui ka väljakujunenud reeglid ja rakenduspraktika. Teisalt ollakse erialakirjanduses kriitilised selle suhtes, kas ja kuidas piisab keskkonna vajalikul määral kaitsmiseks sellistest üldtunnustatud inimõigustest nagu inimese elu, tervise ja privaatsuse kaitse.²

Seda, kui keskkonda kaitstakse ainult traditsiooniliste inimõiguste toel, peetakse ebapiisavaks ennekõike kahe asjaolu tõttu. Esiteks on see käsitlus äärmiselt inimkeskne, st hõlmab keskkonnakaitset üksnes selles osas, milles inimesed vajavad keskkonda enda huvides, ja jätab kõrvale keskkonna kui sellise. Teiseks saab neile õigustele üldjuhul tugineda vaid juhul, kui keskkonda on juba märkimisväärselt kahjustatud, st need õigused ei anna alust nõuda keskkonnakahju ärahoidmist³ (keskkonnakahju lävend on eriti kõrge siis, kui kaitstav õigus on õigus elule).

Esimeses alapeatükis anname kõigepealt ülevaate loetletud trendidest rahvusvaheliselt ja ajaloolises järjestuses (alapunkt 1). Seejärel keskendume Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni rakendamisele Euroopa Inimõiguste Kohtus Strasbourgis (alapunkt 2) ning viimasena põhiõiguste ja keskkonna seoste iseseisvuse taastamise järgses Eestis (alapunkt 3).

1. Arengulugu rahvusvahelisel areenil

1960. aastatest alates asuti teravnenud ökoloogiliste probleemide tõttu otsima uusi viise, kuidas tuua selgemalt esile inimõiguste ja keskkonnaseisundi seos. 1990. aastatel lisandus sellele arusaam nn keskkonnaga seotud menetluslikest õigustest. 1992. aastast saati on tugevamalt rõhutatud keskkonnaseisundi ja riikide arengu seoseid (jätkusuutlik areng) ning seepärast algatatud arutelu eraldiseisva õiguse üle: nn õigus puhtale keskkonnale. Neile arusaamadele ja kontseptsioonidele on 21. sajandil lisandunud üha suurem tähelepanu keskkonnaseisundi ja võimuhete seosele nii kohalikul, riiklikul kui ka üleilmsel tasandil.

1.1. Inimõiguste ja keskkonna seotuse tunnustamine ÜRO-s

Inimõiguste ja keskkonna seotuse idee jõudis rahvusvahelisse poliitilisse dialoogi suuresti 1960. aastate lõpul ja 1970. aastatel laiemas debatis raames, milles käsitleti inimtegevuse keskkonnamõjusid. Suurt tähelepanu äratas seejuures 17-liikmelise rahvusvahelise teadlaste meeskonna, nn Rooma klubi töö: nad analüüsisid piiratud ressursside kontekstis eksponentsiaalset majanduslikku ja rahvastikuskasvu arvutisimulatsioonide abil.⁴ Selle tulemused ennustavad üleilmset tööstustoodangu, toidu ja teenuste kontrollimatut vähenemist inimese kohta pärast paljude loodusressursside tarbimise tipu saavutamist muu hulgas saastatuse tagajärjel ning jagavad soovitusi jätkusuutliku ökoloogilise ja majandusliku

² Vt nt Leib, L. H. Human Rights and the Environment. Philosophical, Theoretical and Legal Perspectives. Leiden: Brill 2010, lk 71–80.

³ Vt ka Marinkas, G. The Right to a Healthy Environment as a Basic Human Right – Possible Approaches Based on the Practice of the Human Rights Mechanisms, with Special Regard to the Issue of Indigenous Peoples. – Journal of Agricultural and Environmental Law 2020/29, lk 135–136.

⁴ Simulatsioonid tuginevad viie teguri andmetele, need on rahvastiku kasv, põllumajanduslik tootmine, taastumatute ressursside ammendumine, tööstustoodang ja saaste teke.

stabiilsuse saavutamiseks; soovitud esitati rahvusvahelisele üldsusele 1971. aastal Moskvas ja Rio de Janeiros.⁵

Inimõiguste vaatenurgast on siin tähtis äratundmine, et ökoloogiliste protsesside tagajärgedel on otsene mõju inimelu kvaliteedile ning et see puudutab pikas plaanis näiteks toidu ja majutuse kättesaadavust. Selle seose arutamine rahvusvahelisel poliitilisel tasandil, põhiliselt ÜRO-s, oli vajalik selleks, et näidata liikmesriikidele teed teemaga tegelemisel nii eraldiseisvalt kui ka piirkondlikult. Kuigi ÜRO deklaratsioonid ei ole siduvad, st ÜRO-l ei ole otsest võimu nende vahetuks jõustamiseks, võtavad riigid ÜRO kokkulepetega ühinemisel endale vabatahtlikult õiguslikke kohustusi ning seavad eesmärgi oma panuse andmiseks.

ÜRO Peaassamblee tunnustas inimõiguste ja keskkonna seost esimest korda 1960. aastate lõpus.⁶ 1972. aastal Stockholmis peetud ÜRO konverents „Inimkeskkond“ („Human Environment“) oli rahvusvahelisel poliitarenil keskkonnaprobleemidega tegelemisel, sealhulgas keskkonnaga seotud õiguste tunnustamisel teedrajav⁷ ning seda võib ühtlasi pidada rahvusvahelise kestliku arengu poliitika üheks nurgakiviks. Märkimisväärselt juhiti sellel konverentsil esimest korda tähelepanu otsesele seosele keskkonna ja õiguse elule vahel. Konverentsil vastuvõetud nn Stockholmi deklaratsiooni preambulis on öeldud (vt ka kohtulahendeid alapunktides 1.2 ja 1.3):

„Inimene nii elab kui ka vormib oma keskkonda, mis annab talle füüsilist ülalpidamist ja võimaluse intellektuaalseks, moraalseks, sotsiaalseks ja vaimseks kasvuks. [...] Mõlemad inimkeskkonna aspektid, nii looduslik kui ka inimtekkeline, on olulised tema heaolu ja põhiliste inimõiguste – isegi õiguse elule endale – teostamiseks“⁸.

Stockholmi deklaratsiooni esimeses põhimõttes rõhutatakse keskkonna tähtsust inimheaolu tagamisel. Sellega rajati alus seose loomisele inimõiguste ja keskkonnakaitse vahel, sealhulgas tulevikkuvaatavalt, öeldes, et

„inimesel on põhiõigus vabadusele, võrdsusele ja adekvaatsetele elutingimustele keskkonnas, mille kvaliteet võimaldab väärikat ja heaolu elu, ja tal lasub tõsine vastutus kaitsta ja parandada keskkonda praegustele ja tulevastele põlvkondadele“⁹.

Samuti kutsutakse teises põhimõttes üles põlvkondadeülelset just loodusressursside kaitsele. Siinkohal esialgset kuju võttev elukeskkonna säilitamist ja ressursside kättesaadavust puudutav põlvkondadevahelise õigluse idee (vt lähemalt alapunkt 1.6.) leidis laiemat kõlapinda siiski alles alates 1980. aastatest akadeemilises kirjanduses ning alates viimasest sajandivahetusest ka avalikus ja poliitilises arutelus.¹⁰

⁵ Meadows, D. H. *et al.* The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books 1972, lk 186.

⁶ Vt ÜRO üldkoja 3. detsembri 1968. a 23. sessiooni resolutsioon 2398 (XXIII). Problems of the human environment. ÜRO dokument nr A/RES/2398 (XXIII). – www.worldlii.org/int/other/UNGA/1968/23.pdf (11.05.2021).

⁷ Stockholmi konverentsi tulemusena loodi muu hulgas ÜRO Keskkonnaprogramm (United Nations Environment Programme, UNEP).

⁸ ÜRO. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, ÜRO dokument nr A/CONF.48/14/REV.1, New York: United Nations 1972, lk 3. – <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1> (12.05.2021).

⁹ *Ibid.*, lk 4.

¹⁰ Tremmel, J. C. (toim). Handbook of intergenerational justice. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2006, lk 1. – <https://www.intergenerationaljustice.org/wp->

Stockholmi konverentsil tekkis arenenud riikide ja toonaste arengumaade¹¹ vahel terav väitlus vaesuse leevendamise ja keskkonnakaitse seose üle. Arengumaad nägid keskkonnakaitset võimaliku ohuna oma majanduslikule ja sotsiaalsele arengule, mis on aga inimväärse elukvaliteedi (st inimõiguste) tagamiseks hädavajalik (kaheksas põhimõte). Debati keskmes seisab praktiline ja eetiline probleem: kui arengumaad ei tohiks piiratud ressursside tõttu kasutada samu keskkonda laastavaid, kuid odavaid meetodeid, mida minevikus kasutasid oma arengu huvides nüüd juba arenenud riigid, siis kes maksab nn rohetehnoloogia kasutuselevõtu eest arengumaades?

Ka selles oli Stockholmi deklaratsioon vägagi edumeelne, tunnistades arengu kriitilist rolli keskkonna parendamisel¹² ning vajadust osutada arengumaadele nende arengu kiirendamiseks postkolonialistliku vastutuse kontekstis märkimisväärset rahalist ja tehnoloogilist abi (üheksas põhimõte).¹³ Nõnda ei nähtud konverentsi tulemusena arengut ja keskkonnakaitset mitte enam vastanduvate, vaid pigem üksteist täiendavate eesmärkidena.

1.2. Jätkusuutlik areng

Kuigi „Inimkeskkonna“ konverentsil Stockholmis oli tunnustatud arengu vajalikkust keskkonna hoidmiseks, ei tegeldud kasvava majandusliku üleilmastumise ja neoliberalismi võidukäigu ajastul keskkonnaprobleemidega – nagu ka vaesuse leevendamisega – piisavalt. Ei arenenud riigid ega arengumaad polnud valmis loobuma majanduskasvust, samal ajal suurenesid aga keskkonnaohud (nt saaste, happevihmad, kõrbestumine, metsade ja osoonikihi hävimine).

Sellest johtuvalt algatas ÜRO iseseisva organisatsiooni, Maailma Keskkonna- ja Arengukomisjoni (nn *Brundtlandi* komisjoni) loomise, et ühtlustada riikide arusaamu ja käia välja praktilisi samme majandusarengu sobitamiseks keskkonnakaitsega. Komisjoni töö tipnes 1987. aastal aruandega „Meie ühine tulevik“ („Our Common Future“), mille jaoks oli töötatud välja jätkusuutliku arengu¹⁴ mõiste: *jätkusuutlik* on aruande järgi „areng, mis vastab tänapäeva vajadustele, kahjustamata tulevaste põlvete võimet oma vajadusi rahuldada“. Ühtlasi seati esikohale maailma vaesemate inimeste vajadused ja tunnistati arengu keskkondlikke piire.¹⁵

content/uploads/2020/05/Handbook_of_Intergenerational_Justice.pdf (28.08.2021).

¹¹ Siin on kasutatud ÜRO-s kasutusel olevat maailma riikide klassifikatsiooni (vt nt ÜRO. World economic situation and prospects 2014. New York: United Nations Publication 2014, lk 144–146), mille kohaselt jagatakse riigid nende majanduslike olude alusel kolme rühma: arenenud riigid, üleminekufaasis riigid ja arenevad riigid. Varem kirjanduses laialt levinud terminid *põhi ja lõuna* või *esimene, teine ja kolmas maailm* on ebatäpsed ja/või marginaliseerivad.

¹² Üheksandas põhimõttes on muu hulgas öeldud, et mahajäänud arengu tingimustes ja loodusõnnetustes tekkinud puudujäägid keskkonna kvaliteedis saab kõige paremini kõrvaldada kiirendatud arengu abil.

¹³ ÜRO. Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, ÜRO dokument nr A/CONF.48/14/REV.1, New York: United Nations 1972, lk 4. – <https://undocs.org/en/A/CONF.48/14/Rev.1> (12.05.2021). Praktikast tõepoolest tunduvalt hoogustus järgnenud poole sajandi jooksul arenguabikoostöö, kuid sellega samal ajal ka arengumaade keskkonna ärakasutamine muu hulgas rahvusvaheliste korporatsioonide poolt.

¹⁴ Oleme kasutanud termineid *jätkusuutlik* ja *kestlik* sünonüümselt ning vältinud terminit *säästlik areng*, sest see viitab eelkõige majanduslikule ja/või keskkondlikule mõõtmele ilma sotsiaalse või institutsionaalse tahuta ning ajalise vaadatena.

¹⁵ ÜRO üldkoja 1987. a 42. sessiooni sisupunkt 83. Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future. Oxford: Oxford University Press 1987, lk 54–57. – <https://digitallibrary.un.org/record/139811> (07.06.2021).

Nõnda üritatakse kestliku arenguga saavutada keskkonnakaitse ning majandus- ja sotsiaalse arengu optimaalne tasakaal (praegusajal arvatakse neile kolmele lisaks eraldi valitsemisfäär).

Toetudes Brundtlandi komisjoni aruandele, keskenduti ÜRO järgmisel, 1992. aasta keskkonna- ja arengukonverentsil Rio de Janeiro (tuntud kui „Earth Summit“) jätkusuutliku arengu mõõtmele, käsitledes inimeste sotsiaal-majandusliku tegevuse mõju keskkonnale. Küsimus oligi selles, kuidas praktikas saavutada keskkonnakaitse samal ajal inimheaolu suurenemisega. Konverentsil toodi rahvusvahelise üldsuse ette oma aja kohta revolutsioonilised seisukohad kestliku arengu viljelemise vajalikkusest, tehes selleks tarbimismustrite, elamise, töötamise ja kohandatud otsustusi majandus-, sotsiaal- ja keskkonnavaldkonna lõimimise ning tasakaalustamise teel.¹⁶

Inimõigustega seoses kutsuti Rio deklaratsioonis riike üles koostööle vaesuse kaotamise nimel, kuna see on kestlikuks arenguks hädavajalik,¹⁷ rõhutati õigust tervislikule ja produktiivsele elule, mis on kooskõlas loodusega, samuti õigust arengule, et rahuldada õiglaselt praeguste ja tulevaste põlvkondade arengu- ja keskkonnavajadusi,¹⁸ lisaks öeldi, et „jätkusuutliku arengu saavutamiseks on keskkonnakaitse arenguprotsessi lahutamatu osa“¹⁹.

Nagu näha, joonistuvad inimõiguste, keskkonna ja arengu seosed välja üha selgemalt. Inimõiguste (nt elu, heaolu, eluase, toit, vara) tagamiseks on vaja nii puhast keskkonda kui ka jätkusuutlikku arengut. Ühelt poolt on arengu eesmärk tagada inimõigused (nt vaesuse kaotamise ja ressurside kaitse abil), teiselt poolt on inimühiskond paljuski arenenud keskkonna arvelt, st ressursse üle tarbides ning keskkonda saastades ohustatakse inimõigusi. Jätkusuutlik areng hõlmab aga alati keskkonna- ja selle kaudu ka inimõiguste kaitset. Peale selle on arengut vaja puhta keskkonna ja tõhusa keskkonnakaitse jaoks ning heas seisukorras keskkonda kestliku arengu jaoks.

Arengu võimaldamisel tekivad praktikas inimõiguste, jätkusuutlikkuse ja keskkonnakaitse tagamisel paratamatult vastuolud. Kui võtta vaatluse alla näiteks õigus adekvaatsele majutusele (nimetatud ka inimõiguste ülddeklaratsioonis õiguse juures adekvaatsele elatusstandardile, art 25), võib öelda, et kui võimaldada maailma praegusele 7,9 miljardile elanikule adekvaatne majutus, siis selle keskkonnamõju (näiteks betooni tootmisel õhku paiskuvad kasvuhooonegaasid, puidu ületarbimine) tunduvalt kiirendaks kliimakriisi ning ohustaks nõnda ka muid inimõigusi.

Rio deklaratsioonis käsitletakse ka riikidevahelisi suhteid jätkusuutlikkuse poole püüdlisel, nimetades riikide kohustust tagada, et nende jurisdiktsiooni kuuluv tegevus ei kahjusta teiste riikide keskkonda²⁰ ning et „[...] arenenud riigid tunnistavad vastutust, mida nad kannavad kestliku arengu rahvusvahelises püüdlises, pidades silmas nende ühiskondade koormust ülemaailmsele keskkonnale [...]“²¹.

¹⁶ United Nations. Conferences. Environment and sustainable development. Rio 1992. – <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (22.05.2021).

¹⁷ ÜRO. Report of the United Nations Conference on the Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, ÜRO dokument nr A/CONF.151/26/Rev.1(Vol. I), New York: United Nations 1993, lk 4. – [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)) (22.05.2021).

¹⁸ *Ibid.*, lk 3.

¹⁹ *Ibid.*, lk 4.

²⁰ *Ibid.*, lk 3.

²¹ *Ibid.*, lk 4.

Viimast mööndi samal ajal Rio de Janeiro toimunud kodanikuühiskonna aruteludega selle üle, et arenenud riikidele on aja jooksul kogunenud arengumaade ees nn ökoloogiline võlg.²² Sellega mõeldakse ökoloogilist kahju, mida on üks riik aja jooksul tekitanud oma toodangu ja tarbimisharjumuste tõttu teistele riikidele või selle riigi jurisdiktsioonist väljaspool asuvatele ökosüsteemidele, lisaks ökosüsteemide ning nende kaupade ja teenuste eksploateerimist ühe riigi poolt teiste riikide võrdsete õiguste arvelt neile ökosüsteemidele.²³

On hinnatud, et rahaliselt oleks arenenud riikide ökoloogiline võlg nüüdseks tõenäoliselt mitu korda suurem kui arengumaade võlg kasvõi Rahvusvahelise Valuutafondi ja Maailmapanga ees.²⁴ Nii argumenteerisid näiteks 2009. aasta ÜRO kliimamuutuste konverentsil „COP 15“ paljud kliimamuutuste tõttu kõige haavatavamas olukorras olevad ja kõige vaesemad riigid, et jagatud vastutuse põhimõtte alusel tuleks arenenud riikidel maksta annetuste ja laenude andmise kõrval ka reparatsioone ning tühistada nn kolmanda maailma võlg.²⁵ Suuremas jaos keskendub ökoloogilise võla mõiste siiski õigusrikkumiste tuvastamisele, mitte tehtud kahju otsesele rahalisele hüvitamisele.

Teiste nn klassikaliste õiguste vallast innustatakse Rio de Janeiro deklaratsioonis riike kehtestama näiteks planeeritavate projektide keskkonnamõju hindamise instrumenti²⁶, arendama riikide õigust selleks, et võtta vastutus ning maksta hüvitist saastatuse ja halvemate keskkonnatingimuste ohvritele, samuti kutsuti riike üles looma juurdepääsu keskkonnainfole ning edendama elanike keskkonnaharidust ja nende kaasamist valdkonna otsuste tegemisse²⁷. Enamik neist meetmetest on leidnud tee paljude riikide õigusnormistikku ja selle kaudu ka kohtutesse keskkonnaga seotud inimõiguste juhtumite üle otsustamisel (vt lähemalt alapunktid 2–3).

Rio de Janeiro keskkonna- ja arengukonverentsi üks oluline tulemus oli Rio deklaratsiooni²⁸ kõrval esimene jätkusuutliku arengu teemaline üleilmne tegevuskava „Agenda 21“, mille pealkirjas on viidatud 20-aastase tegevuskava eesmärgile saavutada kestlik areng juba sajandivahetuseks. Selle staatuse hindamiseks 1997. aastal kokku kutsutud ÜRO Peaassamblee eriistungjärgul (Rio+5) mööndi, et edusammud on ebaühtlased ning üleilmastumise ja suureneva ebavõrdsuse tõttu maailma keskkonna seisukord hoopiski jätkuvalt halveneb.

Järgmise verstepostina pandi 2000. aastal ÜRO aastatuhande tippkohtumise järel kirja kaheksa aastatuhande arengueesmärki (*Millennium Development Goals*) ja kõik tollased 191

²² Vt ka dokumenti „The Debt Treaty“ (International NGO Forum. The NGO Alternative Treaties from the Global Forum at Rio de Janeiro, June 1-15, 1992. – <http://information-habitat.net/treaties/at-13.htm> (30.12.2021), mille sõnastasid kodanikuühiskonna organisatsioonid Rio de Janeiro.

²³ Paredis, E. *et al.* The Concept of Ecological Debt: its Meaning and Applicability in International Policy. Gent: Academia Press 2008, lk 149.

²⁴ Rice, J. North–South Relations and the Ecological Debt: Asserting a Counter-Hegemonic Discourse. – *Critical Sociology*, 2009/35, (2), lk 225–252; nagu nimetatud artiklis „Reversing the arrow of arrears: The concept of “ecological debt” and its value for environmental justice“ (Warlenius, R., Pierce, G. ja Ramasar, V.). – *Global Environmental Change*, 2015/30, 21–30, lk 24.

²⁵ Warlenius, R., Pierce, G., Ramasar, V. Reversing the arrow of arrears: The concept of „ecological debt“ and its value for environmental justice. – *Global Environmental Change*, 2015/30, 21–30, lk 23.

²⁶ ÜRO. Report of the United Nations Conference on the Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, ÜRO dokument nr A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I), New York: United Nations 1993, lk 6. – [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)) (22.05.2021).

²⁷ *Ibid.*, lk 5.

²⁸ Samuti on Rio de Janeiro konverentsi tulemus bioloogilise mitmekesisuse konventsioon ja deklaratsioon metsamajandamise põhimõtete kohta.

liikmesriiki seadsid eesmärgiks saavutada need 2015. aastaks. Arengueesmärgid pälvisid siiski ka kriitikat nii nende valiku kui ka legitiimsuse pärast, sest nende teksti koostamisse ei olnud liikmesriike ega nende elanikke kaasatud.

2002. aasta säästva arengu tippkohtumisel (Rio+10) kinnitati pühendumist „Agenda 21“ täielikule rakendamisele. 2012. aasta tippkohtumisel (Rio+20) otsustasid liikmesriigid sellele lisaks algatada säästva arengu eesmärkide väljatöötamise, et läheneda 2015. aasta järgsele arengukavale. Seejärel võeti 2015. aasta ÜRO Peaassamblee säästva arengu tippkohtumisel vastu arengukava „Agenda 2030“, milles on sõnastatud 17 jätkusuutliku arengu eesmärki ja mille ratifitseeris 193 liikmesriiki. Koos 169 täpsustava alaeesmärgi ja 2017. aastal lisatud 232 eduindikaatoriga võib öelda, et kõik 17 jätkusuutliku arengu eesmärki töötavad ka inimõiguste kaitse kasuks.

Jätkusuutliku arengu kontekstis oli Rio de Janeiro konverentsi märkimisväärne tulem veel ÜRO kliimamuutuste raamkonventsioon. Selle elluviimiseks 1997. aastal allkirjastatud ja 2005. aastal jõustunud Kyoto protokolliga kohustati liitunud riike vähendama kasvuhoonegaaside heitkoguseid, et peatada kliimamuutused. 2016. aastal jõustus Pariisi leping, mille eesmärk on piirata inimtekkelist üleilmset kliimasoojenemist tunduvalt alla 2 kraadi (ja püüelda 1,5 kraadi poole) võrreldes tööstusrevolutsiooni eelse tasemega.

2021. aasta seisuga oli kliimamuutuste raamkonventsioonil 197 allkirjutanud osalist.²⁹ Selle kõrgeim otsuseid tegev organ on lepinguosaliste konverents (*Conference of the Parties, COP*), mis kohtub igal aastal, et hinnata kliimamuutustega võitlemisel tehtud edusamme ja leppida kokku uutes vajalikes tegevustes. 2021. aasta novembris toimunud COP26 konverentsil lubasid riigid tugevdada jõupingutusi kasvuhoonegaaside heitkoguste piiramiseks, (et üleilmse keskmise temperatuuri tõus jääks 1,5 kraadi piiresse), kliimamuutustele vastupanuvõime suurendamiseks ja mõlema jaoks vajaliku rahastuse tagamiseks, muuhulgas just arengumaadele.

1.3. Keskkonna halvenemise ebavõrdsed mõjud

Nii kestliku arengu saavutamiseks kui ka kliimasoojenemise ohjeldamiseks seati rahvusvahelised eesmärgid suuresti kodanikuühiskonna aastatepikkuse survestustöö tulemusena. Jätkusuutlikku arengut ning keskkonnakaitset soodustavate poliitiliste otsusteni jõuti ja jõutakse praegusajal seevastu pigem aeglaselt ning seetõttu on keskkonnaseisund viimasel poolsajandil pidevalt ja lausa enneolematu kiirusega halvenenud. Samamoodi nagu ajalooline vastutus keskkonna seisukorra halvenemise eest on riigiti erinev, jaotub paraku ka keskkonna halvenemisest tulenev koormus riikide (ka ühiskonnarühmade vahel) ebahõltselt, mõjutades tihtipeale kõige raskemalt just kõige haavatavamaid.

Nõnda on keskkonna ja inimõiguste kontekstis olulised järgnevad mõisted, mille täpsemad määratlused on alles kujunemas ning mis pole ka sisuliselt siiani rahvusvaheliste kokkulepete ega riiklike õigusnormidega reguleeritud. Sellest hoolimata on need keskkondliku ja sotsiaalse õigluse aktivismis kesksed ning nende tähtsus kasvab ka poliitdialoogis ja akadeemilises kirjanduses.

²⁹ United Nations Treaty Collection. Depository. Status of Treaties. Chapter XXVII Environment. 7. United Nations Framework Convention on Climate Change. – https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-7&chapter=27&Temp=mtdsg3&clang=_en (29.08.2021).

Keskkondliku õigluse terminit kasutatakse peaaugjalikult selleks, et viidata sotsiaalsele liikumisele, millega nõutakse esmajoones keskkondlike kasude ja koormate õiglast jaotust, samuti õiglast ja sisukat osalemist keskkonnaotsuste tegemises hoolimata rassist, nahavärvusest, päritolust ja sissetulekust.^{30, 31} Seepärast ei peeta keskkonna halvenemist mitte ainult füüsiliseks, vaid ka eetiliseks ja poliitiliseks probleemiks. Keskkondlik õiglus tegeleb keskkondliku diskrimineerimise fenomeniga, milles saavad (keele, rassi, sissetuleku jm alusel) kõige haavatavamad ühiskonnarühmad (tihti vähemused) ebaproportsionaalselt suure negatiivse keskkonnamõju osaliseks, samal ajal kui privilegeeritud (ühiskonnas dominantsed) elanikud naudivad keskkondlike kasusid. Näiteks Ameerika Ühendriikides vaadeldakse keskkondliku õigluse teemat ennekõike keskkondliku rassismi kontekstis ning sellise käsituse alusel on keskkonnaohud, näiteks toksilise prügi ladustamise ja saastavate tehaste tõttu, mittevõlgetele ja madala sissetulekuga kogukondadele ebaproportsionaalse mõjuga.³²

Ajalooliselt asuvad nii Euroopas, Aasias kui ka Põhja-Ameerikas vaesemad linnajaod tihti jõe ääres vabrikutest allavoolu, kus nendeni jõuab saastatum vesi, samuti vabrikutest allatuult, mis põhjustab nende inimeste elupiirkonnas suurema õhusaastatuse. Rohealad on seevastu rajatud valdavalt jõukamatesse linnajagudesse, mis võimaldab sealsetel elanikel nautida puhtamat õhku, paremaid rekreatsiooni- ja tervisespordivõimalusi jm. Seejuures raskendavad sellised negatiivsed mõjud ebasoodsas olukorras olevate elanikerühmade olukorda veelgi ka inimõiguste vaatenurgast, näiteks halvenenud tervise, toidu, vee, sanitatsiooni ja väärikuse säilitamise tõttu, ning tekitavad nõiarangi.

Samamoodi kandub kirjeldatud nähtus üle üleilmsele skaalale, näiteks jõukamate riikide plastprügi jõuab üleilmsete taastõõdeldavate jäätmete väärtusahelas Aasia loodusse, sh meredesse.³³ Sarnase näitena on arenenud riigid viinud oma kõige saastavama tööstuse neist vaesematesse riikidesse (nt Saksamaa oma terasetööstuse Hiinasse). Nii lasub vaesematel riikidel jõukamate riikide tarbimisest tulenev keskkonnakoormus, sest tekib õhu-, vee- ja pinnasesaastatus, lisaks halveneb rahvatervise olukord ohtlike töötingimuste tõttu jne. Sel alal puhkevad postkolonialistlikust vaatenurgast taas arutelud nii arengu (vt alapunktid 1.1–1.2) kui ka ökoloogilise võla (vt alapunkt 1.2.) üle.

Üleilmse kliimakriisi ajal on üha sagedamini kasutuses keskkondliku õiglusega sarnaselt tõlgendatav kliimaõigluse mõiste. Ka selle puhul vaadeldakse kliimakriisi läbi inimõiguste objektiivselt, argumenteerides, et kliimamuutuse mõjude all kannatavad nii praegu kui ka tulevikus rohkem just (soo, rassi, rahvuse, vanuse ja sissetuleku alusel) haavatavamad ühiskonnarühmad.³⁴ Seetõttu halveneb nende ebasoodne olukord veelgi, sest suurenevad kokkupuude (*exposure*) kliimamuutuste ebasoodsate mõjudega ja vastuvõtlikkus

³⁰ Schlosberg, D. *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*. New York: Oxford University Press 2007.

³¹ Keskkondliku õigluse all võib mõista ka valdkonnaülest kirjandust sotsiaalteadustes, mis hõlmab teooriaid keskkonnast ja õiglusest, keskkonnaseadustest ja nende rakendamist, keskkonnapoliitikat ja -planeerimist ning valitsemist arengu ja jätkusuutlikkuse tagamiseks.

³² Cole, L. W., Foster, S. R. *From the Ground Up: Environmental Racism and the Rise of the Environmental Justice Movement*. New York University Press 2000.

³³ Esmajoones pärast Hiina impordikeelu kehtestamist 2018. a, kuna teiste importivate riikide tööstusel pole sarnast võimekust ümbertõõtluseks ei kvalitatiivselt ega ka kvantitatiivselt, samuti mitte ülejääkide sanitaarseks ladustamiseks; vt nt Brooks, A. L., Wang, S., Jambeck, J. R. *The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade*. – *Science advances* 2018/4 (6). ja *Where does your plastic go? Global investigation reveals America's dirty secret*. – *The Guardian* 17.06.2019. – <https://www.theguardian.com/us-news/2019/jun/17/recycled-plastic-america-global-crisis> (19.05.2021).

³⁴ Islam, N., Winkel, J. *Climate change and social inequality*. UN Department of Economic and Social Affairs (DESA) Working Paper No. 152, 2017.

(*susceptibility*) kliimamuutuste põhjustatud kahjudele ning väheneb toimetuleku- ja kahjudest taastumise võime.³⁵

1.4. Menetluslike õiguste võidukäik

Menetluslike õiguste tunnustamine

Jätkusuutliku arengu kontseptsiooni väljaarendamisega samasse ajajärku langes keskkonnaga seotud menetluslike õiguste üha laiem tunnustamine. Need õigused on seotud kaasaráärmisega avaliku võimu otsustes, otsuste kritiseerimise või kohtus vaidlustamisega ning teabe kättesaadavusega. Eelkõige Euroopas, kus 1990. aastate alguses varises kokku Nõukogude Liit ja demokraatlik maailmakord näis olevat võidukas, arendati esimesena märkimisväärselt edasi Rio deklaratsiooni kümnendat põhimõtet. Selle kohaselt saab keskkonnaküsimusi kõige paremini lahendada kodanike osalusel ning selleks peavad riigid tagama neile juurdepääsu keskkonnainfole ja keskkonnaotsuste tegemisele. Samuti tuleb riikidel tagada tõhus juurdepääs kohtusüsteemile ja muudele õiguste kaitsmise süsteemidele (vahekohtud, ombudsmanid jm).

Peale 1992. aasta Rio deklaratsiooni ja Nõukogude Liidu kokkuvarisemise peetakse üheks põhjuseks, miks just Euroopas võeti esimesena vastu seda põhimõtet täpsustav ja siduv õigusakt, ka 1986. aasta Tšernobõli katastroofi, sest sellega seotud teavet hoiti Nõukogude Liidus valitsenud režiimile omaselt nii enda kodanike kui ka teiste eest esialgu kiivalt salajas. Sellest tingitud teadmatuse tõttu põhjustas õnnetusega kaasnenud radioaktiivne kiirgus kahtlemata rohkem kahjustusi, kui oleks olnud mõõdapääsmatu.

Õigusakt, milles Euroopas täpsustatakse ja arendatakse edasi Rio deklaratsiooni kümnendas põhimõttes sisalduvat kolme menetluslikku õigust (õigus infole, õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemises ja õigus otsuseid vaidlustada) on Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon (nn Århusi konventsioon)³⁶. Regionaalne (Euroopa) konventsioon võeti vastu 25. juunil 1998 Taanis Århusis ja see jõustus 30. oktoobril 2001. Konventsiooniga on seni ühinenud 47 riiki. Kuigi konventsiooniosaliste tuumiku moodustavad Euroopa Liidu riigid (Euroopa Liit on ka ise konventsiooni osaline), on sellega ühinenud hulk teisi riike, näiteks Aserbaidžaan, Valgevene, Kasahstan, Montenegro ja Moldova.

Århusi konventsioon on olemuselt inimõiguste instrument. Võrreldes paljude teiste rahvusvaheliste keskkonnakokkulepetega kirjeldatakse selles suure täpsusega nii riikide kohustusi kui ka neile vastavaid kodanike ja keskkonnaühenduste õigusi. Keskkonnakaitse valdkonnas oli see uudne lähenemine.³⁷ Tänu suurele detailsusele on tegu rahvusvahelise õiguse instrumendiga, millele on võimalik tugineda juhul, kui riigi põhiseaduse alusel

³⁵ *Ibid.*, lk 2.

³⁶ ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/78466>.

³⁷ Vt Pallemaerts, M. „Introduction: Human Rights and Environmental Protection“. Human Rights and the Environment. – Maguelonne, D.-P. ja Pallemaerts, M. (toim). Strasbourg: Council of Europe Publishing 2002, lk 18.

loetakse rahvusvahelise õiguse lepped riigisisese õiguse osaks (nn monistlikes³⁸ riikides, sh Eestis), ja mida on võimalik otse kohaldada ka riikide kohtutes³⁹.

Teise olulise erisusena võrreldes paljude muude rahvusvahelise keskkonnaõiguse aktidega on Århusi konventsiooni jaoks loodud selle täitmist kontrolliv vastavuskomitee (*compliance committee*), kelle poole saavad liikmesriikide tegevuse õiguspärasuse väljaselgitamiseks pöörduda ka üksikisikud ja keskkonnaühendused. Vastavuskomitee otsused on osaliste kohtumistel peaaegu eranditult heaks kiidetud.⁴⁰ Kolmanda erisusena nähti Århusi konventsiooniga ette ulatuslikud õigused valitsusvälistele keskkonnaorganisatsioonidele, kellel on erinevalt kodanikest õigus astuda välja ka looduskeskkonna kaitseks (nt vaidlustades keskkonnaga seotud otsuseid).

Århusi konventsiooni sõsarkonventsioonina jõustus 22. aprillil 2021 veel teine piirkondlik kokkulepe, nn Escazú konventsioon⁴¹, mille algataja-, koostaja- ja osalisriigid on Ladina-Ameerika ning Kariibi mere riigid. Põhilised õigused on ka selle konventsiooni alusel õigus keskkonnainfole, õigus osaleda keskkonnanähtude otsustamises ja õigus tehtud otsuseid vaidlustada. Samas pööratakse selles uuemas konventsioonis – arvestades nii piirkonna konteksti kui ka uuema aja arenguid inimõiguste ja keskkonnakaitse valdkonnas – rohkem tähelepanu haavatavamatele rühmadele (st ei lähtuta eeldusest, et tõhusaks osalemiseks piisab kõigile osalemisvõimaluse pakkumisest) ning põlisrahvastele.⁴² Ühtlasi on see esimene rahvusvaheline lepe, milles on tõstetud esile keskkonnakaitsjate kaitsmise vajadust.⁴³

Menetluslikud õigused praktikas

Århusi ja loodetavasti tulevikus ka Escazú konventsiooni üks tugevama mõjuga tahke on olnud loodud võimalus pöörduda kohtusse peale üksikisikute ka kogukondade, rühmade ja tulevaste põlvkondade õiguste kaitseks. Samuti on loodud see võimalus keskkonnaühendustele looduse kui sellise kaitseks.

Viimasel ajal enim tähelepanu pälvinud valdkond, kus on kodanikud ja keskkonnaühendused kasutanud kohtusse pöördumise õigust, on kliimamuutused. Nagu viidatud, mõjutab kasvuhoonegaaside heide märkimisväärselt tulevase põlvkondi, ent üha rohkem ka inimeste heaolu ja õigusi juba tänapäeval. Kliimamuutuste teemaliste kaebuste seas on levinuimad

³⁸ Monistlikeks nimetatakse õiguskordi, milles riigisisest ja rahvusvahelist õigust loetakse üheks tervikuks ning seetõttu on rahvusvaheline õigus vahetult siduv. Dualistlike süsteemide puhul tuleb rahvusvaheline õigus selle riigisisese kehtivuse jaoks “üle võtta”, st reeglid riigisiseste õigusaktidega üle kinnitada.

³⁹ Seda võimalust on aktiivselt kasutanud kohtud, sh Eesti Riigikohus.

⁴⁰ Seni ainus, aga mõjus erijoon puudutab komitee (korduvat) otsust seoses Euroopa Liidu õiguskorra mittevastavusega konventsioonile osas, mis puudutab Euroopa Liidu institutsioonide otsuste vaidlustamise võimalusi.

⁴¹ Regionaalne lepe keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanähtude osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise kohta Ladina Ameerikas ja Kariibi mere piirkonnas (nn Escazú konventsioon): https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf.

⁴² Näiteks nähakse konventsiooni art 5 lg-tes 3 ja 4 ette, et osalisriigid hõlbustavad haavatavate rühmade, sh põlisrahvaste juurdepääsu keskkonnainfole, luues protseduurid ja pakkudes abi info küsimisel, et edendada võrdset juurdepääsu infole ja osalemisele. Art 6 lg-s 6 nähakse haavatavate rühmade kaitseks ette, et osalisriigid püüdlavad selle poole, et tagada keskkonnainfo jagamine asutustes eri keeltes ning sobivates vormides ja kanalites.

⁴³ Konventsiooni art 9 on pühendatud keskkonnakaitsjatele. Selles on ette nähtud, et neile tuleb luua turvaline ja soodustav keskkond, nende inimõigusi (sh õigust elule, vabale eneseväljendusele) tuleb kaitsta ning rünnakuid ja ähvardusi nende vastu tuleb ennetada ja uurida ning nende ründajaid tuleb karistada.

inimeste kaebused riikide vastu, kes ei võta piisavalt meetmeid kasvuhoonegaaside heite piiramiseks ning sellega kliimamuutuste ennetamiseks ja vähendamiseks.

Sellised vaidlused on olemuslikult uuenduslikud ja tekitavad palju küsimusi. Seejuures ei ole vaidluse all olnud enamasti mitte kliimamuutuste mõju inimõigustele (seda ei seata kahtluse alla), vaid üksikute riikide kohustused üleilmsete probleemide lahendamisel ning kohtute sekkumise lubatavus, arvestades võimude lahususe põhimõtet.

Nagu muud üleilmsed probleemid nii ei ole ka kliimamuutused lahendatavad pelgalt üksikute riikide tegevuse abil. Seetõttu võib tekkida küsimus, kas ja mil määral on kliimamuutustega tegelemine üksikute riikide kohustus. Näiteks nn Urgenda juhtum oli üks Hollandi valitsuse argumente, et Hollandis tekkiv kasvuhoonegaaside heide moodustab ainult väikese osa üleilmsest heitest ning riigil ei oleks ka parima tahtmise juures võimalik üksi võidelda kliimamuutuste kui probleemiga. Hollandi ülemkohus lükkas selle argumendi ümber, selgitades, et iga riik (teiste seas Holland) peab andma kliimamuutustega võitlemisele oma panuse, sest see on kooskõlas nn kahju vältimise põhimõttega, mille alusel ei tohi riigid teineteist kahjustada, sealhulgas juhul, kui nende tegevus on kahju tekkimise põhjus üksnes osaliselt.⁴⁴ Selline lähenemine, mis tugineb rahvusvahelise õiguse põhimõtetele ja normidele, on kohaldatav ka väljaspool Hollandit.

Teine tähtis küsimus on see, mil määral on kohtutel õigus kirjutada valitsustele ja parlamentidele ette, millisel määral ja milliste meetmetega tuleb kliimamuutuste vastu võidelda. Pariisi kliimaleppel, inimõiguste konventsioonidel ega põhiseadustes sätestatud õigustest ei tulene otseselt, milliseid meetmeid peaksid riigid võtma. See on vähemalt suurel määral poliitiline küsimus.

Samas ei tähenda see piiramatut otsustusõigust, nagu on kohtud viimastel aastatel mitmes riigis sedastanud. Urgenda juhtumi puhul rõhutas Hollandi ülemkohus, et seadusandlik ja täidesaatev võim peavad kliimapoliitika seadmisel ja ellurakendamisel arvestama Euroopa inimõiguste konventsiooniga seatud piire.⁴⁵ Iiri Ülemkohus leidis Friends of the Irish Environmenti asjas olevat riigisisese kliimamuutuste vähendamise plaani õigusvastase nii seetõttu, et valitsust nõustav nõukoda pidas valitsuse tegevust ebapiisavaks, kui ka põhjusel, et plaan oli liiga üldsõnaline ja sisaldas konkreetsete eesmärkide asemel soovide nimekirja.⁴⁶

Keskkonnaalased menetluslikud õigused on kahtlemata äärmiselt väärtuslikud esiteks seepärast, et võimaldavad kodanikel ja keskkonnaühendustel astuda keskkonnakaitseks samme, ning teiseks seepärast, et nendega edendatakse ka üldiselt osalusdemokraatiat. Ometi ei lahenda need õigused eraldiseisvalt küsimust sellest, millise kvaliteediga keskkonda on inimestel õigus nõuda. Seda küsimust võivad aidata sisustada nn traditsioonilised õigused (õigus elule, tervise kaitsele jm), ent üha rohkem kerkib esile arusaam, et on olemas eraldi õigus puhtale keskkonnale või selle elementidele (sealhulgas veele). Neist räägime järgmises alapeatükis.

⁴⁴ Hollandi Ülemkohus, 19/00135, Stichting Urgenda vs. Holland, 20.12.2019, p-d 5.7.1–5.8. – <https://www.urgenda.nl/wp-content/uploads/ENG-Dutch-Supreme-Court-Urgenda-v-Netherlands-20-12-2019.pdf>.

⁴⁵ *Ibid.*, p-d 8.1–8.3.5.

⁴⁶ Iiri Ülemkohus, 205/19, Friends of the Irish Environment vs. Iiri Vabariik & Ors, 31.07.2020, p-d 6.40–6.48.

1.5. Inimõigus puhtale keskkonnale ja inimõigus veele

Nagu mainitud, on keskkonna kaitsmist traditsiooniliste inimõiguste abil kritiseeritud peamiselt suhteliselt kõrge lävendi tõttu selle kohta, millest alates saab pidada õigust tervisele või elule rikutuks näiteks reostuse mõjul. See ei ole siiski ainus põhjus, miks erialakirjanduses peetakse aina tihedamini vajalikuks luua eraldiseisev õigus puhtale või tervislikule keskkonnale.

Traditsiooniliste inimõiguste puhul eeldatakse sageli konkreetse ja selge põhjusliku seose selgitamist teatud tegevuse ja õiguste kahjustamise vahel. Keskkonnaprobleemidele on aga iseloomulik teaduslik ebakindlus ja paljude tegevuste koosmõju, mis ei võimalda sellist põhjuslikku seost kuigi hõlpsalt luua. Seega, ehkki õigus tervise kaitsele võib olla väga hea tööriist olukorras, kus mõni tööstusettevõtte mürgitab ümbruskonna inimeste joogivee, on sellele keeruline tugineda juhul, kui jutt on näiteks linnaõhu halvast kvaliteedist. Nimelt on õhukvaliteeti mõjutavaid tegureid väga palju ja on raske näidata, millised on selle linna inimeste jaoks õhusaastega kaasnevad kahjulikud tagajärjed.

Teadusliku ebakindluse probleemi näiteks võib tuua Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendi asjas Taura ja 18 teist vs. Prantsusmaa⁴⁷, milles kohus jättis rahuldamata kaebuse, mille olid esitanud Prantsuse Polüneesia elanikud seoses tuumakatsetustega Mururoa atollil. Vaidluse osapooled olid esitanud kohtule vastukäivaid teadusuuringuid ja ekspertide hulgas ei olnud radiatsiooni mõju asjus üksmeelt. Lõppastmes leidis kohus, et ei saa kaebust rahuldada, kuna kaebajatele tekkivad kahjud on hüpoteetilised ja oletuslikud.⁴⁸

Eelkirjeldatud suurte piirangute tõttu kogub järjest rohkem populaarsust arusaam õigusest teatud kvaliteediga keskkonnale kui eraldiseisvast õigusest. Õigusteoorias ja eri riikide praktikas on keskkonna nõutava kvaliteedi kirjeldamiseks kasutatud erinevaid väljendeid, näiteks sõnu *puhas*, *tervislik* ja *ohutu*. Sõltumata täpsest nimetusest tõlgendatakse seda õigust ulatuslikumalt kui õigust elule ja õigust tervise kaitsele.

Esimene aspekt, mille poolest eraldiseisev õigus teatud kvaliteediga keskkonnale on laiem kui näiteks õigus tervise kaitsele, puudutab keskkonna nõutavat kvaliteeti inimeste vaatepunktist. Peale selle, et keskkonna kvaliteet peab tagama inimeste ellujäämise ja ei tohi nende füüsilist tervist vahetult kahjustada, peaks see vastama ka inimeste heaoluvajadustele. Samm sellest veelgi kaugemale on arusaam, et inimeste heaolu tagamiseks peab ühtlasi keskkond ise olema ökoloogilisest vaatepunktist n-õ terve.⁴⁹ Sellise lähenemise alusel on näiteks loodusliku mitmekesisuse kaitse üks osa inimõiguste tagamiseks vajalikust tegevusest.

Nagu mainitud, erinevad praegusajal nii õigust teatud kvaliteediga keskkonnale kirjeldavad terminid kui ka selle õiguse täpne sisu. Sellegipoolest on seda õigust vähemalt mingil kujul tunnustatud suuremas osas maailma riikidest: 2021. aasta seisuga 155 riigis⁵⁰. Samuti on seda mainitud mitmes piirkondlikus leppes, teiste seas Aafrika inimõiguste ja rahvaste õiguste

⁴⁷ EIK, 28204/95, Taura ja 18 teist vs. Prantsusmaa, 04.12.1995.

⁴⁸ Eeltoodu ei tähenda, nagu ei arvestaks EIK ettevaatuspõhimõtet. Ettevaatuspõhimõtte ei tähenda samas, et igasuguse teadusliku ebakindluse korral eeldataks põhjuslikku seost. Lähemalt EIK praktika kohta vt järgmist alapunkti.

⁴⁹ Pallemarts, lk 20–21.

⁵⁰ Vastavalt ÜRO inimõiguste nõukogu resolutsioonile 46/L.6/Rev.1 inimõiguste ja keskkonna kohta. – <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/HRC/46/L.6/REV.1> (17.03.2021).

hartas ning Ameerika inimõiguste konventsiooni San Salvadori protokollis⁵¹. Seega võib väita, et inimõigus teatud kvaliteediga keskkonnale on muutunud või vähemalt hakkab muutuma rahvusvahelise tavaõiguse osaks. Õiguse sisu kohta on ühtset arusaama aidanud luua muu hulgas ÜRO eriraportööri⁵² koostatud inimõiguste ja keskkonna 16 raampõhimõtet⁵³. Nende hulgas on menetluslike õiguste tagamine, keskkonnamõtjude hindamise nõue, keskkonnastandardite leevendamise keeld ja haavatavamate rühmade kaitse nõue.

Hoolimata üha laiemast levikust riiklikul ja piirkondlikul tasandil ei ole õigust puhtale või tervislikule keskkonnale sõnaselgelt märgitud üheski üleilmses leppes ega resolutsioonis. Selle üheks peapõhjuseks võib pidada mõne suure lääneriigi – ennekõike Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia – vastuseisu selle õiguse tunnustamisele rahvusvahelisel tasandil.⁵⁴

Peale poliitilise tasandi leidub vastaseid ka kohtute tasandil. Nii leidis Iiri Ülemkohus 31. juulil 2020 tehtud otsuses, et Iiri Vabariigi põhiseadusest ei saa tuletada õigust puhtale keskkonnale, sest see kas ei oleks vajalik, kui see ei annaks laiemat kaitset kui põhiseaduses sõnaselgelt sätestatud õigused (õigus elule, kehalisele puutumatusel), või oleks lubamatult ebamäärane, kui sellel oleks traditsioonilistest inimõigustest laiem tähendus⁵⁵.

Ehkki see võib olla poliitiliselt keeruline ja võib tekitada vastuseisu ka konservatiivsemate õigusteadlaste seas, oleks sellel soodne mõju, kui õigust puhtale või tervislikule keskkonnale tunnustataks kogu maailmas. Kui seda tehtaks näiteks ÜRO tasandil, siis ÜRO endise inimõiguste ja keskkonna eriraportööri John H. Knoxi hinnangul see 1) suurendaks keskkonnakaitse tähtsust inimväärikuse, võrdsuse ja vabaduse tagamisel, 2) täidaks suure lünga rahvusvahelises keskkonnaõiguses (praegu keskendutakse eelkõige piiriülestele mõjudele, eirates põhjendamatult riigisiseseid keskkonnaprobleeme), 3) võimaldaks seda õigust paremini jõustada, sealhulgas rahvusvaheliselt, ning 4) parendaks keskkonnakaitset riikide tasandil.⁵⁶ Mis puutub eelviidatud Iiri Ülemkohtu kriitikasse, et kõnealuse õiguse sisu ei ole üheselt määratav, siis selle poolest ei erineks õigus puhtale keskkonnale olemuslikult paljudest teistest inimõigustest, mis on samuti abstraktsed ja ajas muutuvad.^{57, 58}

⁵¹ Knox, J. H. Constructing the Human Right to a Healthy Environment. – Annual Review of Law and Social Science 2020, lk 82. – <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-lawsocsci-031720-074856> (28.07.2020).

⁵² AI 2012. a on ÜRO inimõiguste kõrge voliniku büroo juures inimõiguste ja keskkonna mandaat. Selle raames on määratud tööle keskkonna ja inimõiguste eriraportöör eesmärgiga uurida inimõiguslikke kohustusi seoses ohutu, puhta, tervisliku ja jätkusuutliku keskkonnaga ning propageerida inimõiguste kasutamise häid tavasid keskkonnapoliitika kujundamisel.

⁵³ Knox, J. H. Framework Principles on Human Rights and the Environment. The main human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. – United Nations Human Rights Council, A/HRC/37/59 (2018). – <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf>.

⁵⁴ Knox, J. H. Constructing the Human Right to a Healthy Environment, lk 88.

⁵⁵ Iiri Ülemkohus, 205/19, Friends of the Irish Environment vs. Iiri Vabariik & Ors, 31.07.2020, p 8.14.

⁵⁶ Knox, J. H. Constructing the Human Right to a Healthy Environment, lk 88.

⁵⁷ Vt Kelleher O. A critical appraisal of Friends of the Irish Environment v Government of Ireland. – Review of European Community and International Environmental Law 2021/30, lk 138–146.

⁵⁸ Sellisteks õigusteks võib pidada nt perekonnaelu kaitset (seoses hilisema samasooliste perekondade kaitse vajaduse tunnustamisega) ja usuvabadust (mis hõlmab üha laiemat usundite spektrit).

Keskkonna ekspluateerimise ja seisukorra halvenemise tõttu on osa eluks vajalikke ressursse – näiteks õhk, vesi ja toit – muutunud nõnda vähe kättesaadavaks või -kvaliteetseks, et sel alal tuleb rakendada inimõiguste kaitset. Nii on rahvusvahelist inimõiguste normistikku aja jooksul juba täiendatud uute inimõigustega, näiteks õigusega veele.

Algne ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon võeti vastu 1948. aastal, mil ei peetud vajalikuks tunnustada eraldi inimõigusena õigust veele, sest selle õiguse olemasolu on eelduseks, et saaks nautida õigust elule; eeldati, et kuna veest sõltub ellujäämine, on kõikidel inimestel puhtale veele ligipääs.⁵⁹ 1990. aastatel vaadeldi vett aga üha sagedamini kui kaupa, mille hind reguleerib ja tagab mõistliku tarbimise, hoides ära selle puuduse.⁶⁰

Vee liigkasutus, lisaks sagenenud põuad ja keskkonna saastamine eluohtlike ühenditega on näidanud vastupidist, st aina kasvavat survet puhta vee kättesaadavusele. Selle tõttu võttis ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee⁶¹ 2002. aastal vastu üldkommentaari nr 15, millega ei tunnustata vett mitte ainult piiratud loodusvara ja avaliku hüvena, vaid ka inimõiguse objektina ehk hüvena, millele on suunatud inimõigused⁶². Kuigi see dokument pole õiguslikult siduv, oli see esimene, milles täpsustati kõnealuse õiguse sisu üksikasjalikult ja öeldi selgelt, et õigus veele on hädavajalik teiste inimõiguste nautimiseks ning asendamatu inimväärika elu elamiseks.

2010. aastal tunnustas ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga 64/92 inimõigust veele ja kanalisatsioonile ning seda, et need on hädavajalikud kõigi teiste inimõiguste teostamiseks. Resolutsioonis kutsuti riike ja rahvusvahelisi organisatsioone üles aitama riikidel pakkuda ohutut, puhast, kättesaadavat ja taskukohast joogivett ja kanalisatsiooni kõigile⁶³, muu hulgas valitsuse poliitika ja strateegiate kaudu, mis loovad joogiveele ja kanalisatsioonile juurdepääsuks vajalikud majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised tingimused. Õigus veele hõlmab kohustust tagada sellele mittediskrimineeriv juurdepääs, ennekõike tõrjutud ja haavatavate ühiskonnarühmade jaoks. Mitu riiki – eeskätt Aafrikas – on viinud õiguse veele sisse ka oma põhiseadusse.

1.6. Järeltulevad põlvned ja kliimakriis

Peale selle, et nii kodanikuliikumised, akadeemiline arutelu kui ka poliitilised protsessid rõhutavad praegu elavate inimeste ebavõrdsust, on hakatud pöörama üha rohkem tähelepanu ka põlvkondadevahelise õigluse aspektile. Lihtsustatult seisneb see selles, et praegu elavate inimeste õiguste kõrval tuleks suure keskkonnamõjuga otsuseid langetades ja riikide arengut suunates mõelda ka tulevastele põlvkondadele ning arvestada nende õigustega, kui mõelda näiteks kliimakriisile või bioloogilise mitmekesisuse vähenemisele.

⁵⁹ World Water Council. Archive. Frequently Asked Questions. – <https://web.archive.org/web/20110717002357/http://www.worldwatercouncil.org/index.php?id=1764#c9500> (22.05.2021).

⁶⁰ Budds, J., McGranahan, G. Are the Debates on Water Privatization Missing the Point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. – Environment and Urbanization 2003/15 (2), lk 94–95.

⁶¹ Komitee jälgib ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti rakendamist.

⁶² ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu. General Comment No. 15 (2002): The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) – https://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf, (30.12.2021).

⁶³ United Nations. Water for Life Decade. Human right to water. – https://www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml (22.05.2021).

Viimase aja üks märkimisväärseid pretsedente puudutab Saksa Liidukonstitutsioonikohtu otsust sealse nn kliimakaebuse kohta.⁶⁴ 2021. aasta aprilli lõpus tehtud otsuses pidas kohus Saksamaa 2019. aasta nn üleliidulist kliimaseadust põhiseadusvastaseks osas, milles seadus ei näinud ette täpsemaid meetmeid kasvuhoonegaaside heite vähendamiseks alates 2031. aastast. Kohtu hinnangul toob selline lähenemine tulevikus kaasa praeguste ja tulevaste põlvkondade põhiõiguste ja -vabaduste ülemäärase riive, seades neile ebaproportsionaalselt suure koorma kasvuhoonegaaside heite vähendamisel. Kuigi kohus ei olnud seisukohal, et kliimaseadus ohustab tulevaste põlvkondade õigust elule õigusvastasel viisil, toonitas ta, et sellega tuleb seadusandjal arvestada.

Praktikas on tulevaste põlvkondade õiguste ja huvidega arvestamine komplitseeritud. Kui õigus elule võib olla universaalne ja üheselt mõistetav, siis heaolu mõiste võib olla eri põlvkondade jaoks erineva sisuga. Võib olla raske ennustada, milline on praegu veel sündimata inimeste heaoluvajadus aastakümnete pärast. Seetõttu piirduakse praktikas samuti parimal juhul sellega, et hinnatakse erinevate valikute mõju inimõigustele lähimate aastakümnete vältel (näiteks aastani 2050, nagu Saksa nn kliimakaebuse puhul).

Kliimamuutused on kahtlemata üks põhiküsimusi, mis mõjutab nii järeltulevaid põlvi kui ka suurt osa praegu elavaid inimesi. Valitsustevahelise kliimamuutuste paneeli järjekordsed ning järjest alarmeerivamad aruanded on selgelt näidanud inimõiguste ja kliimamuutuste seoseid. Sellest hoolimata ei ole paljude maailma riikide valitsused võtnud piisavaid meetmeid selleks, et anda panus ohtlike kliimamuutuste ärahoidmisse. See on omakorda tinginud suure hulga kohtuvaidlusi, mida tutvustame lähemalt järgmises alapeatükis.

Kliimamuutused pole siiski ainus keskkonnaprobleem, mis on seotud järeltulevate põlvede heaolu ja nende inimõiguste kaitse vajadusega. Kliimamuutuste kõrval ja osalt nendega seotult väheneb meie planeedil erakordselt kiiresti elurikkus. Seda nimetatakse ka massiväljasuremise seitsmendaks laineks. Erinevalt varasematest lainetest on seekordne laine inimtekkeline. Elurikkuse kadu halvendab ökosüsteemide pakutavate teenuste kogust ja kvaliteeti ning on seetõttu samamoodi otseselt seotud järeltulevate põlvede inimõigustega.⁶⁵

2. Euroopa inimõiguste konventsioon ja selle praktika

1950. aastal Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) inspireeris koostama 1948. aastal ÜRO Peaassambleel vastuvõetud inimõiguste ülddeklaratsioon, millele EIÕK preambulis ka viidatakse. Mõlemad rahvusvahelised dokumendid paigutusid teise maailmasõja järgsesse konteksti, mil oli peamine eesmärk igaveseks vältida hiljutisi sõjakoledusi ja inimõiguste ulatuslikke rikkumisi. Arvestades neid prioriteete, on mõistetav, miks ei sisalda EIÕK otseselt keskkonnaga seotud õigusi. Hilisemate aastakümnete vältel on keskkonnaga seotud huvide kaitse jõudnud ometigi mitme EIÕK-ga kaitstud õiguse kaitsealasse. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika EIÕK tõlgendamisel ja sisustamisel on seda tugevasti toetanud.

EIÕK sisustamise kaudu on kujunenud üsna mahukas Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, mis on vaieldamatult mõjutanud paljude Euroopa Nõukogu liikmesriikide elanike arusaamu. Nii EIÕK kui ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on ilmselt kujundanud ühtlasi ootusi sellele, kuidas tuleb keskkonda ja inimõigusi kaitsta. Euroopa Inimõiguste Kohtu kujundav roll on päevakorral ka praegusel ajal, kui pidevalt muutuv ühiskond ja keskkond asetab kohtu

⁶⁴ BVerfG, 1 BvR 2656/18, 24.03.2021.

⁶⁵ Akande, D. *et al.* Human Rights and 21st Century Challenges. Oxford University Press 2020, lk 297–298.

ette küsimusi uute vaatenurkade alt. Viimase aja näide on kliimamuutuste vastu võitlemise eesmärgil esitatud kaebused, mille puhul peab Euroopa Inimõiguste Kohus märkima edasiseks maha inimõiguse piirjooned seoses kliimaküsimustega.

Kuna Euroopa Inimõiguste Kohus lahendab konkreetseid kohtuasju, on ootuspärane, et ka keskkonda puudutavast praktikast nähtub, et rikkumise künnis määratakse kindla kaasuse juhtumi asjaolusid arvestades. Samuti tuleb Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast uurides ja rakendades silmas pidada, et EIÕK raames ei ole universaalseid materiaalõiguslikke keskkonnakaitse norme. Liikmesriigid ja nende ühiskonnad on piisavalt erinevad, et oleks võimalik kehtestada väga täpseid piirväärtusi või norme.

Euroopa Inimõiguste Kohus aktsepteerib rahvusvahelise kohtuna teatud piires subsidiaarsuse põhimõttest lähtudes ka EIÕK puhul liikmesriikide kaalutusruumi (*margin of appreciation*) konkreetsete asjaolude hindamisel. Kaalutusõiguse doktriin on ühtlasi ära märgitud EIÕK preambulis. Tõsi, selline lähenemine on toonud kaasa ka piisavalt palju kriitikat ja arutelu selle üle, kas Euroopa Inimõiguste Kohus on seeläbi loonud endale võimaluse hoiduda keerukate küsimuste sisulisest lahendamisest.⁶⁶

Igal juhul tuleb kohtupraktikat uurides eelnevat silmas pidada: kohtulahendi üht või teist järeldust ei saa reservatsioonideta üle kanda olukordadele, mille asjaolud võivad olla väga erinevad. Lisaks võib olla erinev see, kuidas riigid riigisiseseid nõudeid jõustavad. Mõistagi ei ole reeglite rikkumine välistatud üheski ühiskonnas, ent tuleks hoiduda sellest, et iga norme ületavat tegevust nimetatakse kergekäeliselt inimõiguste rikkumiseks – nii devalveeritakse inimõiguste kaitse tähendust.

Kõik inimtegevusest tekkivad häiringud ei puuduta nimelt inimõigusi. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast nähtub valdavalt, et inimõiguste kaudu pakub EIÕK keskkonda puudutavate rikkumiste eest kaitset juhul, kui reeglite eiramine ja tagajärg inimese õigustele on olnud võrdlemisi ränk ning eri huvide ja eesmärkide vahel pole ilmselgelt püütud leida mõistlikku tasakaalu. Selliselt annab Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika siiski üldise suuna selleks, et mõista, kuidas toimivad inimõigused keskkonna kaitsmisel ning keskkonna kaudu avalduvate mõjude vältimisel ja vähendamisel.

Euroopa Inimõiguste Kohus on möönnud, et EIÕK-s ei ole sõnaselgelt kirjas õigust puhtale ja häirimatule keskkonnale.⁶⁷ Seega ei ole õigust puhtale keskkonnale *per se* tunnustatud.⁶⁸ Kuna kohus on keskkonnakaitsega tegelenud inimõiguste kaitse kaudu, siis on käsitlus olnud olemuslikult seni inimkeskne, mitte keskkonna kui sellise kaitsest lähtuv.⁶⁹ Kohtupraktikas on üldjoontes eristatavad neli eraldi EIÕK-s sätestatud inimõiguste kategooriat, mis seostuvad keskkonnaga. Need on õigus elule (art 2), era- ja perekonnaelu puutumatus (art 8), omandi kaitse (protokoll nr 1 art 1) ning keskkonnaga seotud teave, osalemine otsusetegemises ja juurdepääs õigusemõistmisele (art-d 6 ja 10). Seni on Euroopa Inimõiguste Kohus jäänud keskkonnaga seotud kaebusi lahendades eeskätt nende EIÕK artiklite juurde.

⁶⁶ Müllerova, H. Environment Playing Short-handed: Margin of Appreciation in Environmental Jurisprudence of the European Court of Human Rights. – Review of European Community and International Environmental Law 2015/24 (1), lk 83–92.

⁶⁷ EIK, 36022/97, Hatton jt vs. Suurbritannia, 08.07.2003, p 96.

⁶⁸ Kuurberg, M. Õiglase tasakaalu leidmine keskkonnaaspektidega seotud kohtuasjades. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. – Juridica 2020/6, lk 493.

⁶⁹ Marinkas, G. The Right to a Healthy Environment as a Basic Human Right – Possible Approaches Based on the Practice of the Human Rights Mechanisms, with Special Regard to the Issues of Indigenous People. – Journal of Agricultural and Environmental Law 2020/29, lk 134.

Järgnevalt anname lühikese ülevaate Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast, keskendudes põhiliselt küsimustele, mis on kerkinud või kerkivad ka Eestis. Eesmärgiks on anda lugejale ülevaade sellest, mis võiks olla talle abiks, kui ta soovib leida huvipakkuva teemaga seotud kohtuasju. Nende lähem analüüs siinsesse sissejuhatavasse ülevaatesse ei mahu. Üksikasjalikumat teavet leiab lugeja, kui tutvub inimõigusi puudutava teaduskirjandusega ja mõistagi Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika endaga. Alltoodust on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika üldised suunad keskkonnaküsimustes siiski jälgitavad.

2.1. Õigus elule

EIÕK artikli 2 lõikes 1 on kinnitatud, et igaühe õigust elule kaitstakse seadusega. Artikli 2 sõnastuses vahetu seos keskkonnaga puudub. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on sellegipoolest juhtumeid, mil kohus ei ole näinud riigil mitte üksnes elu võtmisest hoidumise kohustust, vaid ka tegutsemiskohustust, et vältida ohtu elule. Kohus on leidnud, et artiklist 2 tuleneb, et kui riik lubab või talub mingit keskkonnale ohtlikku tegevust, mis võib ühtlasi ohustada inimesid, siis võib olla tegu artikli 2 rikkumisega.

Õigust elule on rikutud, kui riik ei ole täitnud oma kohustusi, mille kaudu oleks olnud võimalik ohtliku tegevusega seotud õnnetust vältida.⁷⁰ Rikkumisega võib olla tegu siis, kui riik on ohust teadlik, kuid sellele vaatamata tegevusetu nii õigusloomes, järelevalves kui ka halduslike abinõude puhul. Riigil on teatud kohustused ka seoses võimalike looduskatastroofide ja nende ärahoidmisega.⁷¹ Samuti tuleb riigil anda ohtlike tegevuste kohta inimestele piisavalt teavet selleks, et neil oleks võimalik hinnata riske ja võtta ennetavaid meetmeid. See kohustus on riigil sõltumata sellest, kas tavaliselt korraldab seda valdkonda riik ise või mõni muu isik.

2.2. Era- ja perekonnaelu puutumatus

EIÕK artikli 8 lõikes 1 on sätestatud, et igaühel on õigus sellele, et tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumisaladust austatakse. Lõikes 2 on lisatud, et ametivõimud ei sekku selle õiguse kasutamisse muidu kui kooskõlas seadusega ning juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmel korral märkinud, et artikli 8 kaks lõiget on kaalutlusruumi silmas pidades sarnased ja üldjuhul ei ole vaja otsustada, kumma alusel juhtum lahendatakse või kumba lõiget on rikutud.⁷² Asjaomane riik püüab mõistagi näidata, et isegi kui kuidagi võiks möönda lõike 1 alusel rikkumist, siis on see lõike 2 alusel põhjendatav (nt mõne avaliku huvi kaitse vajadusega). Nii tuleb sageli kaaluda vastassuunalisi huve ja hinnata nende kaalukust.

Perekonnaelu puutumatus kaitse üks esimesi lahendeid seoses keskkonnakaitsega (ja ilmselt tuntuim lahend) puudutab inimese heaolu ja enda kodus segamatult olemist rikkuvat saastust.

⁷⁰ EIK, 48939/99, *Öneryıldız vs. Türki*, 30.11.2004, p 91-94.

⁷¹ EIK, 15339/02, *Budayeva jt vs. Venemaa*, 20.03.2008, p 128-130, p 158-159; EIK, 14350/05, *Özel jt vs. Türki*, 17.11.2015, p 188-189.

⁷² EIK, 36022/97, *Hatton jt vs. Suurbritannia*, 08.07.2003, p 98; EIK, 16798/90 *Lopez Ostra vs. Hispaania*, 09.12.1994, p 51; EIK, 55723/00, *Fadeyeva vs. Venemaa*, 09.06.2005, p 92 jj; EIK, 59909/00, *Giacomelli vs. Itaalia*, 02.11.2006, p 78 jj; EIK, 30499/03, *Dubetska jt vs. Ukraina*, 10.02.2011.

Kui keskkonna kaudu leviv saastus häirib oluliselt kodus olemist ning riik ei ole suutnud erinevaid huve ja vajadusi mõistlikult tasakaalustada, siis võib see rikkuda era- ja perekonnaelu puutumatumust ning seetõttu olla käsitatav artikli 8 rikkumisena, leidis Euroopa Inimõiguste Kohus *Lopez Ostra vs. Hispaania* kaasuses.⁷³

Kohus on oma hilisemas praktikas mitmel korral leidnud, et kui riik ei ole suutnud avalikke huve ja isiku perekonnaelu kaitse vajadust mõistlikult tasakaalustada ning on lubanud tekitada olulisi keskkonnahäiringuid, siis on tegu artikli 8 rikkumisega.⁷⁴ Samuti võib rikkumisele viidata kehtivate riigisestse õigusaktide või kohtulahendite täitmata jätmise.⁷⁵

Tänapäevase moodsa ühiskonna juurde kuuluvate käitiste ja taristu mõjud on toonud Euroopa Inimõiguste Kohtu ette arvukalt vaidlusi just EIÕK artikli 8 vaatepunktist. Inimõiguste kaitse aspektist on tähtis nii avaliku võimu tegevus vastukäivate huvide tasakaalustamisel negatiivse mõjuga tegevuse lubamisel kui ka hilisema järelevalve käigus. Euroopa Inimõiguste Kohus kui rahvusvaheline kohus sekkub nendesse kaalutusotsustesse ilmselgete rikkumiste korral. Nii on kohus oma lahendites sageli möönnud, et riikidel on vastandlike huvide tasakaalustamisel teatav kaalutusruum. Asjaoludest sõltuvalt võib kaalutusruum kujuneda suhteliselt avaraks. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika mitmekesisust artikliga 8 hõlmatud teemade puhul näitab kasvõi järgnev kaasuste palett, mis hõlmab väga erinevat tüüpi ja eri allikatest pärit keskkonnahäiringuid. Põhimõtteliselt võivad kõik need häiringud teatud asjaoludel rikkuda perekonnaelu ja kodu puutumatumust.

Näiteks müra, sealhulgas lennujaamade kasutamisest lähtuva müra kohta on Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, et kui riik on leidnud tasakaalu avalikes huvides tegutseva lennujaama tööd piiravate reeglite ja kaasnevast mürast mõjutatud isikute õiguste vahel, siis ei ole artiklit 8 rikutud. Seejuures arvestas kohus, et kaebajate kinnisvara hinnad ei olnud vaidlusaluste mõjude tõttu langenud, mis võimaldas kaebajatel hõlpsalt ka elukohta vahetada, müra üle kaebas ainult väike osa mõjutatud inimestest ja õised lennud on majanduslikult väga vajalikud.⁷⁶ Artikli 8 rikkumine pole näiteks ka ilutulestiku lubamine.⁷⁷ Seevastu ööklubidest pärinev öine müra või muu sarnane müra (nt arvutiklubi) ja riigi passiivsus kehtestatud reeglite järgimise tagamisel võib tuua kaasa artikli 8 rikkumise.⁷⁸ Erinevalt lennujaama kasutamisest lähtuvast mürast on Euroopa Inimõiguste Kohus pidanud artikli 8 rikkumiseks teatud juhtudel liikluse müra.⁷⁹ Tuulegeneraatoritest pärit müra ja labade varjutusi pole kohus seni artikli 8 rikkumiseks pidanud,⁸⁰ samuti mitte kaevandusmüra olukorras, kus kaebaja elas tööstuspiirkonnas.⁸¹

Kõrgepingeliinidega seoses on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et pole tõendatud, et tugev elektromagnetväli kahjustab eraelu.⁸² Kõrgepingeline puudutavaid kaebusi on ka

⁷³ EIK, 16798/90 *Lopez Ostra vs. Hispaania*, 09.12.1994.

⁷⁴ EIK, 55723/00, *Fadeyeva vs. Venemaa*, 09.06.2005, p 128-134; EIK, 19234/04, *Băcilă vs. Rumeenia*, 30.03.2010; EIK, 53157/99, 53247/99, 56850/00, 53695/00, *Ledyayeva jt vs. Venemaa*, 26.10.2006, p 110.

⁷⁵ EIK, 46117/99, *Taşkın jt vs. Türgi*, 10.11.2004, p 113 jj; EIK, 42488/02, *Dzemyuk vs. Ukraina*, 04.09.2014.

⁷⁶ EIK, 36022/97, *Hatton jt vs. Suurbritannia*, 08.07.2003, p 119–129; EIK, 9310/81, *Powell ja Rayner vs. Suurbritannia*, 21.02.1990, p 41 jj; EIK, 3675/04 23264/04, *Flamenbaum jt vs. Prantsusmaa*, 13.12.2012.

⁷⁷ EIK, 24202/10, *Zammit Maempel vs. Malta*, 22.11.2011.

⁷⁸ EIK, 4143/02, *Moreno Gómez vs. Hispaania*, 16.11.2004; EIK, 23383/12, *Cuenca Zarzoso vs. Hispaania*, 16.01.2018; EIK, 43449/02, 21475/04, *Mileva jt vs. Bulgaaria*, 25.11.2010.

⁷⁹ EIK, 2345/06, *Deés vs. Ungari*, 09.11.2010; EIK, 38182/03, *Grimkovskaya vs. Ukraina*, 21.07.2011; EIK, 50474/08, *Bor vs. Ungari*, 18.06.2013.

⁸⁰ EIK, 37664/04, *Fägerskiöld vs. Rootsi*, 26.02.2008.

⁸¹ EIK, 61654/08, *Martinez Martinez ja María Pino Manzano vs. Hispaania*, 03.07.2012.

⁸² EIK, 23225/05, *Calancea jt vs. Moldova*, 06.02.2018.

menetluses (41892/19, 41893/19, Thibaut vs. Prantsusmaa). Samamoodi ei ole mobiiltelefonide kasutamiseks vajalikud mastid inimese kodu läheduses viinud artikli 8 rikkumise tuvastamiseni.⁸³ Seevastu võib prügimäest lähtuv hais tähendada artikli 8 rikkumist,⁸⁴ nagu ka jäätmeveo korraldamata jätmine.⁸⁵

Perekonnaelu puutumatus rikkumise on Euroopa Inimõiguste Kohus mitmel korral tuvastanud juhtumite puhul, mil inimesele pole olnud kättesaadav teave ohtliku tegevuse kohta ja seda vähendavate või vältivate meetmete kohta. Inimesel on enda perekonda ja eraelu puutumatus raske kaitsta, kui tal ei ole keskkonnaohtliku tegevuse kohta piisavalt teavet.⁸⁶ Konventsiooni järgimiseks tuleb seetõttu luua teabe saamise võimalused.⁸⁷

Täiendava nüansina võib ka tegevusega kaasnevate keskkonnamõjude hindamata jätmine, ebapiisav mõjude või riskide hindamine või ka ebapiisav järelevalve tegevuse üle olla artikli 8 rikkumise aluseks.⁸⁸ Järelikult saab materiaalsete õiguste rikkumiste kõrval paigutada artikli 8 kaitsealasse ka menetluslike õiguste rikkumisi.

EIÕK artiklit 8 puudutav kohtupraktika kinnitab, et lisaks riigi kohustusele mitte sekkuda isiku õigustesse on riigil ka positiivne kohustus kehtestada reeglid ja jõustada nende täitmist. Peale selle tuleb riigil kehtestatud reegleid jõustada eraisikute suhtes selleks, et keskkonna kõrval kaitsta isikute õigusi, tagades seejuures juurdepääsu keskkonnateabele ja võimaluse avaliku võimu aktiivsele kaitsele keskkonnahäiringute vastu.

Inimõiguse kaitse, muu hulgas EIÕK artikli 8 kaudu keskkonna kaitsmine, on piiratud konkreetse isiku õiguste kaitsega. Omakorda peab häiringul olema EIÕK artikli 8 rikkumiseks isiku või tema vara suhtes vahetu ja oluline mõju,⁸⁹ ehkki ettevaatuspõhimõtte kaudu võib selles olla lähenemine paindlik. Senise loodusliku keskkonna kui sellise kaitset ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas peetud perekonnaelu alla kuuluvaks.⁹⁰ Kohus on leidnud, et isegi kui eeldada, et arendus kahjustab looduslikku keskkonda, ei ole kaebaja näidanud, et väidetav kahju lindudele ja teistele kaitstavatele liikidele on selline, et see otseselt mõjutab kaebaja enda õigusi, mis tulenevad EIÕK artiklist 8. Ühtlasi ei ole artikliga 8 hõlmatud kultuuriväärtuste kaitse.⁹¹

2.3. Omandi kaitse

EIÕK lisaprotokoll nr 1 artikli 1 lõikes 1 on sätestatud, et igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus kasutada oma omandit segamatult. Kelleltki ei tohi võtta tema omandit muidu kui avalikes huvides ja seaduses ettenähtud tingimustel ning rahvusvahelise õiguse üldpõhimõtteid järgides. Lõikes 2 on lisatud, et eelnev ei piira mingil viisil riigi õigust vajaduse korral kehtestada seadusi vara üldistes huvides kasutamise kontrollimiseks või

⁸³ EIK, 42756/02, Luginbühl vs. Šveits, 17.01.2006; EIK, 32015/02, Gaida vs. Saksamaa, 03.07.2007.

⁸⁴ EIK, 6586/03, Brânduse vs. Rumeenia, 07.04.2009.

⁸⁵ EIK, 30765/08, Di Sarno jt vs. Itaalia, 10.01.2012.

⁸⁶ EIK, 116/1996/735/932 Guerra jt vs. Itaalia, 19.02.1998, p 58–60; Roche vs. Suurbritannia, 19.10.2005; EIK, 52806/09, 22703/10, Vilnes jt vs. Norra, 05.12.2013; EIK, 60908/11, 62110/11, 62129/11, 62312/11, 62338/11, Brincat jt vs. Malta, 24.07.2014.

⁸⁷ EIK, 21825/93, 23414/94, McGinley ja Egan vs. Suurbritannia, 09.06.1998.

⁸⁸ EIK, 67021/01, Tătar vs. Rumeenia, 27.01.2009; EIK, 59909/00, Giacomelli vs. Itaalia, 02.11.2006; EIK, 30499/03, Dubetska jt vs. Ukraina, 10.02.2011.

⁸⁹ EIK, 12853/03, Ivan Atanasov vs. Bulgaaria, 02.12.2010, p 75.

⁹⁰ EIK, 41666/98, Kyrtatos vs. Kreeka, 22.05.2003, p 52-53.

⁹¹ EIK, 6080/06, Ahunbay jt vs. Türgi, 29.01.2019.

maksude, maksete või trahvide tasumise tagamiseks. Ehkki selleski artiklis ei ole mainitud keskkonnakaitset, seostuvad omandi kui põhiõigus ja inimõigus ning keskkond mitmel moel. Keskkonda kaitstes võidakse avalikes huvides piirata omandi kasutamist, ent teisalt, ühe isiku õigusi see kaitseb ja teise omasid piirab.

Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole pidanud omandiõiguse rikkumiseks kaevandustegevuse piiramist, mida on tehtud looduskaitsetel põhjustel⁹² ega ehitamise keelamist,⁹³ kuna tänapäeva ühiskonnas on keskkonnakaitsetel järjest suurem tähendus ja riigil tuleb leida erinevate huvide vahel kohane tasakaal. Nagu EIÕK artiklit 8 puudutava kohtupraktika puhul nii võimaldab Euroopa Inimõiguste Kohus riigisisestele asutustele ka siin teatud kaalutlusruumi, millesse rahvusvaheline kohus ei sekku muidu kui ainult ilmselgete vigade korral.

Euroopa Inimõiguste Kohus on ka leidnud, et isiku omandiõigust pole rikutud, kui riik on sekkunud tema omandisse selleks, et tagada Euroopa Liidu õigusest tulenevate keskkonnakaitsenormide täitmine.⁹⁴ Samas on lubatud üksnes eesmärgipärased piirangud. Kohus tuvastas omandiõiguse rikkumise juhtumi puhul, mil polnud leitud tasakaalu avalike ja erahuvide vahel ning keelati kinnisvaraarendus selleks, et ala oleks võimalik metsastada. Kohus leidis, et riik ei olnud uurinud, kuidas oli olukord asjaomasel maa-alal aastakümnete vältel kujunenud, ja tulnuks hinnata, kas ala on üldse võimalik metsastada. Seetõttu ei olnud maaomanike õigused kohaselt kaitstud ja neil ei olnud võimalik saada ka hüvitist.⁹⁵

Omandi võõrandamise korral, sealhulgas siis, kui võõrandatakse looduskaitse eesmärkidel, on tähtis see omand omanikule hüvitada. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et omandi võõrandamine ja maaüksusel olnud hotelli lammutamine näiteks ranniku kaitseks on lubatav, kuid selle eest tuleb maksta omanikule hüvitist.⁹⁶ Hüvitise maksmisel on riigil kaalutlusruum, ent ilma hüvitiseta jätmine peab olema põhjendatud eriliste asjaoludega.⁹⁷

Omandiõigust ei rikuta ühtlasi olukorras, kui isik on eksinud keskkonnakaitsereeglite vastu (nt ehitatud maja metsa, kuhu normid ei võimalda maja ehitada). Riigil tuleb tagada keskkonnakaitsenormide rakendamine ja nende ees ei saa anda eelist isegi omandiõigusele.⁹⁸ Kuid ka omandit tuleb riigil kaitsta keskkonna kaudu levivate äärmuslike mõjutuste eest.⁹⁹ Peamiselt püüabki Euroopa Inimõiguste Kohus juhtumeid lahendades hinnata, kas avalikke ja erahuve kaaludes on leitud nende mõistlik tasakaal. Seejuures on kohus korduvalt toonitanud, et keskkonnal ja selle kaitse vajadusel on üha suurem tähendus.

Omandiõiguse rikkumine ei pruugi olla seotud üksnes mõne mõjutatud kinnisasjaga: riivatud omand võib olla ka muu varaline positsioon. Omandi ebaproportsionaalse riive on Euroopa Inimõiguste Kohus tuvastanud näiteks olukorras, kus valitsusväline keskkonnakaitseorganisatsioon pidi ilma kaaluka põhjusega maksma kinni tuumajaama

⁹² EIK, 12033/86, Fredin (nr 1) vs. Rootsi, 18.02.1991.

⁹³ EIK, 12742/87, Pine Valley Developments Ltd jt vs. Iirimaa, 29.11.1991.

⁹⁴ EIK, 44460/16, O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd vs. Iirimaa, 07.06.2018.

⁹⁵ EIK, 46372/99, Papastavrou jt vs. Kreeka, 18.11.2004.

⁹⁶ EIK, 37451/97, N. A. jt vs. Türgi, 09.01.2007.

⁹⁷ EIK, 1411/03, Turgut jt vs. Türgi, 08.07.2008; EIK, 34044/02, Depalle vs. Prantsusmaa, 29.03.2010; EIK, 34078/02, Brosset-Triboulet jt vs. Prantsusmaa, 29.03.2010.

⁹⁸ EIK, 21861/03, Hamer vs. Belgia, 27.11.2007.

⁹⁹ EIK, 3401/09, Dimitar Yordanov vs. Bulgaaria, 06.09.2018.

käitava ettevõtte õigusabikulud olukorras, kus keskkonnaorganisatsioon oli vaidlustanud tuumajaama tegevuse.¹⁰⁰

2.4. Menetluslikud õigused

EIÕK mitu artiklit puudutavad menetlusõigusi, mis on tähtsad ka keskkonnakaitstes. Need õigused on teiste seas juurdepääs kohtule (art 6) ja sõnavabadus (art 10).

On üsna selge, et kui puudub teave või võimalus pöörduda enda õiguste kaitseks kohtu poole, siis pole võimalik kaitsta ka enda materiaalseid (inim)õigusi. Kui kohtusse pöördumine on ebamõistlikult piiratud, siis võib see tähendada EIÕK artikli 6 rikkumist. EIÕK-s ei nähta siiski ette populaarkaebust (*actio popularis*), ent isikute ühendusel võib artikli 6 alusel olla samas võimalik kaitsta oma liikmete õigusi.¹⁰¹

Kohtus oma õiguste tõhusaks kaitseks on vajalik, et ka kaebetähtaja puhul arvestataks probleemi olemust. Näiteks kui keegi on haigestunud vähki seetõttu, et aastakümneid tagasi pidi ta oma töös kasutama asbesti, siis peaks sellisel juhul olema võimalik lahendada vaidlus kohtu ees¹⁰², kuna selle tegevuse negatiivne mõju ei avaldu piisavalt ruttu. Keskkonnakaitstes on üsna sage olukord, et teatud tegevuse mõju avaldub alles aastakümnete pärast või koostoides teiste mõjuteguritega. Kohtu ette peab olema võimalik viia kogu tegevus ja kohus peab saama hinnata seda tervikuna.¹⁰³

Euroopa Inimõiguste Kohus ei leidnud seevastu artikli 6 rikkumist olukorras, kus teave tegevusloa muudatuse kohta avaldati elektrooniliselt ning isik ei olnud seda märganud ja jättis seetõttu tegevusloa muudatuse vaidlustamata. Kohus leidis, et sellisel moel on saavutatud tasakaal soovi vahel leida viise tõhusamaks ja tänapäevasemaks halduseks ning ka asjast huvitatud isikul on niimoodi selge ja tõhus viis esitada enda seisukoht.¹⁰⁴

Tegelikult kättesaadavad on üksnes need õigused, mille täitmise tagab riik. Inimesel pole erilist kasu talle soodsast haldusaktist või kohtuotsusest, mida ei täideta ja mille täitmist riik ka ei nõua ega taga. Kui kohtuotsust ei täideta, siis rikutakse sellega EIÕK artiklit 6.¹⁰⁵ Vajaduse korral tuleb inimesele anda õigusabi.¹⁰⁶

Ehkki keskkonnakaitse ja sõnavabaduse seos pole tavaliselt just vahetu, on see seos teatud olukordades üsna ilmselge. Artikli 10 kaitsealasse kuulub olukord, mil isik on avaliku kampaaniaga vastu näiteks mõne suurkorporatsiooni tegevusele. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et demokraatlikus ühiskonnas peab isegi väikestel organisatsioonidel olema võimalik tõhusaks tegevuseks ning ka nn peavoolust erinevad seisukohad edendavad avalikku arutelu juhul, kui need avaldavad üldsust huvitavat teavet või kajastavad enda ideid.¹⁰⁷

2.5. Kliimakaebused

¹⁰⁰ EIK, 31678/17, National Movement Ekoglasnost vs. Bulgaaria, 15.12.2020.

¹⁰¹ EIK, 49230/07, L'Érablière asbl vs. Belgia, 24.02.2009.

¹⁰² EIK, 52067/10 41072/11, Howald Moor jt vs. Šveits, 11.03.2014.

¹⁰³ EIK, 29878/09, Karin Andersson jt vs. Rootsi, 25.09.2014.

¹⁰⁴ EIK, 19732/17, Stichting Landgoed Steenberg jv vs. Holland, 16.02.2021.

¹⁰⁵ EIK, 6854/07, Apanasewicz vs. Poola, 03.05.2011; EIK, 25680/05, Bursa Barosu Başkanlığı jt vs. Türki, 19.06.2018.

¹⁰⁶ EIK, 68416/01, Steel ja Morris vs. Suurbritannia, 15.02.2005.

¹⁰⁷ EIK, 68416/01, Steel ja Morris vs. Suurbritannia, 15.02.2005; EIK, 57829/00, Vides Aizsardzības Klubs vs. Läti, 27.05.2004.

Euroopa Inimõiguste Kohtule keskkonnaga seotud huvide kaitse nimel esitatud kaebustes on eespool kirjeldatud EIÕK-st tulenevatele õigustele tuginemine saanud juba tavaliseks. Uudisena on aga kohtusse jõudnud kliimamuutust puudutavad kaebused, mis on ühtaegu nii loogilised kui ka küsimusi tekitavad (nt Duarte Agostinho jt vs. Portugal ja 32 muud riiki (nr 39371/20), Verein KlimaSeniorinnen Schweiz jt vs. Switzerland (nr 53600/20), neid lisandub teisi). Riikide vastu kohtusse minek on mõistlik ja arusaadav, kui lähtuda sellest, et kliimamuutustega võitlemiseks ongi vajalik paljude riikide üheaegne, koordineeritud ning järjepidev tegevus. Samuti on selge, et kliimamuutused mõjutavad inimõiguste kaitset.¹⁰⁸

Kliimamuutused võivad tuua inimestele kaasa drastilisi ja raskesti talutavaid mõjutusi, mis puudutavad ka nende õiguste teostamist. Seega on EIÕK justkui õige rahvusvaheline õigusakt ja Euroopa Inimõiguste Kohus justkui õige institutsioon, kuhu pöörduda eeldusel, et menetlus- ja vorminõuded selleks on täidetud, sealhulgas on ammendatud riigisisised õiguskaitsevahendid. Siiski on vähemasti küsitav, kas kliimamuutustega võitlemine mahub EIÕK-ga tagatava kaitse piiresse.¹⁰⁹

Erinevates riikides on kohtud juba avaldanud erinevaid seisukohti. Näiteks on Hollandi kohtud leidnud *Urgenda* kaasuses, et Holland rikkus kasvuhoonegaaside vähendamise kavandamisel eesmärges seades just EIÕK artiklitest 2 ja 8 tulenevat riigi hooldsuskohustust teha oma adekvaatne osa kasvuhoonegaaside vähendamiseks.¹¹⁰ Seevastu leidis Norra Ülemkohus, vaagides teatud naftatootmislube puudutavas kaasuses kliimamuutustele tuginevaid argumente, et sellised load ei saa EIÕK artiklites 2 ja 8 sätestatud kaebajate õigusi rikkuda, kuna nende lubade võimalikku mõju ei peetud otseseks ega vahetuks.¹¹¹

Ühtlasi on riikide olukorrad näiteks kasvuhoonegaaside vähendamisel ja vajalike tegevuste puhul eelduslikult erinevad, mistõttu võib kahelda selles, kui suur praktiline mõju oleks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsusel, milles püütaks kliimamuutustega seotud vaieldamatult väga keerulist olukorda lahendada üldiselt, st ilma täpselt sisustamata sellega, mida tuleks kindlal riigil teisiti teha. Teisalt ei pruugi olla Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika rakendamine riigisisises kohtus seoses kliimakaebustega välistatud ka praegu.¹¹²

Kui Euroopa Inimõiguste Kohus leiab, et riigid on kliimamuutustega seoses rikkunud EIÕK mõnd artiklit, on selle otsuse kaal kindlasti suur. Sellisel juhul tähendaks kliimamuutustega võitlemise abinõude kehv või aeglane rakendamine inimõiguste rikkumist: seejuures ei ole isegi kuigi oluline, millise artikli rikkumine tuvastatakse. Lähitulevik annab vastuse küsimusele, kas EIÕK kaitse laieneb kliimamuutuste vastu võitlemiseks vajalikele tegevustele või on EIÕK laiendava tõlgendamise piir juba käes.

¹⁰⁸ Vt ka Boyle, A. Climate Change, Sustainable Development, and Human Rights. – Kaltenborn, M. *et al.* (toim). Sustainable Development Goals and Human Rights (Interdisciplinary Studies in Human Rights, 5). Springer 2020, lk 171–187.

¹⁰⁹ Selle kohta kahtlevalt: Kuurberg, M. Õiglase tasakaalu leidmine keskkonnaaspektidega seotud kohtuasjades. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. – *Juridica* 2020/6, lk 506.

¹¹⁰ Hoge Raad der Nederlanden. 19/00135, 20.12.2019. – <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2019:2006&showbutton=true&keyword=urgenda> (27.08.2021).

¹¹¹ Noregs Høgsterett. HR-2020-2472-P, 22.12.2020. – <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/decisions-in-english-translation/hr-2020-2472-p.pdf> (09.01.2022).

¹¹² Kelleher, O. A critical appraisal of Friends of the Irish Environment v Government of Ireland. – *Review of European, Comparative and International Environmental Law* 2021/30, lk 143.

2.6. Vahekokkuvõte

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika on keskkonnaga seotud küsimustes üsna mitmekesine ja tema osa inimõiguste edendamisel seoses keskkonnaga on olnud kaalukas. Kriitiliselt võib küll küsida, kas ja kui suures ulatuses suudab see kohus mõjutada riikide materiaalsel keskkonnaõigust, kui ta jätab neile ulatusliku kaalutusruumi: rikkumise vältimiseks piisab üldjuhul sellest, kui riik näitab, et on püüdnud leida vastandlike huvide vahel tasakaalu. Teisalt on keskkonnaga seotud vaidlused keerulised ja tehnilised ning neile lahenduse leidmine ei sõltu üksnes sellest, kas kohus leiab rikkumise või mitte. Isegi, kui kohus õiguste rikkumist ei tuvasta, võivad kohtu põhjendused omada laiemat mõju.

Kahtluseta mõjutab Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika riigisiseste kohtute praktikat ja selle kaudu keskkonnakaitset liikmesriikides. Enamasti tuleb keskkonnavaidluse lahendamiseks samal ajal rakendada kehtivaid keskkonnakaitseenorme ja kõrvaldada tekkinud saastus või vältida selle edasist tekkimist. Seega on väga sageli vajalik, et osalised ja võimuharud teeksid oma käitumises märgatavaid muudatusi, või on vajalik muudatus ühiskonnas endas. Seda arvestades võiks Euroopa Inimõiguste Kohtu senist järjekindlat evolutsioonilist kohtupraktika arendamist pidada heaks taktikaks, et jõuda ajapikku ühiskondliku kokkuleppeni selles, milline on inimõigusi austav keskkonnakaitse tase teatud riigis.

Kuna EIÕK alusel ei ole kehtestatud keskkonnaõiguse materiaalseid norme, siis ei ole Euroopa Inimõiguste Kohtul head võimalust kontrollida riigi tegevuse sisu, st vastavust materiaalsele keskkonnakaitseenormidele. Mõistagi on oht, et jäädes kinni senisesse kohtupraktikasse ning jättes riikidele väga ulatusliku sisulise kaalutusruumi, tegeleb Euroopa Inimõiguste Kohus peamiselt menetluslike küsimustega ja menetluslike õiguste kaitsega. Samal ajal on kiiresti tähelepanu vajavaid ja riigipiire ületavaid keskkonnaküsimusi väga palju.

Kliimamuutuste kõrval on näiteks vähemalt sama tähtis loodusliku mitmekesisuse vähenemine ning sellega kaasnevad muutused keskkonna pakutavate ja inimestele hädavajalike teenuste puhul.¹¹³ Pidades aga silmas Euroopa Inimõiguste Kohtu rolli ning tema praktikat keskkonnaküsimustes, on igati alust eeldada, et kohtul tuleb tegeleda laia ringi keskkonnaküsimustega – sealhulgas kliimamuutustega seotud probleemidega – tulevikuski ja korduvalt.¹¹⁴ Selliselt areneb ja saab selgemaks ka inimõiguste ja keskkonna seos.

3. Keskkond ja inimõigused Eestis alates 1991

Viimases alapeatükis anname ülevaate keskkonna ja inimõiguste kaitsest Eestis pärast iseseisvuse taastamist 1991. aastal. Kuigi paljuski peegeldavad arengud Eestis arenguid mujal maailmas, eriti Euroopas, on siin ka erisusi ja täpsustusi. Inimõiguste ja keskkonnakaitse igapäevases praktikas tuleb arvestada nende erisustega nii meie õigusaktides kui kohtupraktikas, mida järgnevas peatükis avame.

3.1. Keskkonnakaitse põhiseadusliku väärtuse ja kohustusena

¹¹³ Woods, K. *The State of Play and the Road Ahead*. – Akande, D. *et al.* (toim). *Human Rights and 21st Century Challenges*. Oxford: Oxford University Press 2020, lk 298–299.

¹¹⁴ Vt kliimaküsimuste kohta nt Braig, K. F., Panov, S. *The Doctrine of Positive Obligations as a Starting Point for Climate Litigation in Strasbourg: The European Court of Human Rights as a *Hilssheriff* in Combating Climate Change?* – *Journal of Environmental Law & Litigation* 2020/35, lk 296–297.

Nagu paljudes teistes maailma riikides nii on ka Eestis keskkonnakaitse teema, mida on otsesõnu käsitletud juba põhiseaduses. Eesti Vabariigi 1992. aastal vastuvõetud põhiseaduses puudutavad looduskeskkonna ja -ressursside kaitset otsesõnu kaks sätet: §-d 5 ja 53. Neist esimene kujutab endast üldisemat aluspõhimõtet, millest peaksid seadusandjad ja avalik võim oma tegevuses läbivalt juhinduma, ning teises seatakse üksikisikutele keskkonnakaitsele juba täpsemaid kohustusi.

Ajaloolises mõttes on tegu uute sätetega, sest varasemates Eesti põhiseadustes selliseid norme ei olnud. See on keskkonnakaitse ja selle õigusliku reguleerimise ajalugu arvestades mõistetav. Kuskil maailmas ei olnud keskkonnakaitse saavutanud 1930. aastateks ühiskonnas sedavõrd laia kõlapinda ega päevakajalisust kui 1990. aastate alguseks (rahvusvahelise võrdluse kohta vt ka alapunkt 1).

Loodusvarade ja -ressursside säästlik kasutamine

Põhiseaduse §-s 5 on sätestatud, et Eesti loodusvarad ja -ressursid on rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Nende säästlik kasutamine on kahtlemata üks eeldusi selleks, et riik saaks põhiseaduse preambuli järgi olla „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele“. Samas näitab loodusvarade ja -ressursside säästliku kasutamise põhimõtte eraldi nimetamine põhiseaduse üldsätete hulgas, kuhu kuuluvad Eesti riigi kui terviku seisukohalt kõige olulisemad põhimõtted, kui tähtsaks oli keskkonnasäästlikkus võrreldes varasemaga muutunud 1990. aastate alguseks, sealhulgas Eestis.¹¹⁵ Põhiseaduse ülesehituse mõttes on see põhimõtte samal pulgal selliste aluspõhimõtetega nagu võimude lahusus ning unitaariigi ja seaduslikkuse põhimõtte (riigivõimu seotus kehtivate seadustega).

Mida mõeldakse loodusvarade ja -ressursside all? Riigikohtu praktikas on nende hulka loetud näiteks maavarad.¹¹⁶ Samas on peetud põhiseaduse § 5 ka keskkonnatasude regulatsiooni põhiseaduslikuks aluseks¹¹⁷, mistõttu on nende mõistetega kindlasti hõlmatud veel pinna- ja põhjavesi, kalad ja jahiloomad, (võimalikult saasteaineteta) välisõhk ning jäätmeteta keskkond. Põhiseaduse kommentaaride alusel tuleks loodusvarasid ja -ressursse mõista laialt, st neid on võimalik laiendada kõikidele keskkonna(kaitse)õiguse esemeks olevatele keskkonnaelementidele.¹¹⁸

Põhiseaduse §-s 5 on seatud riigile ülesanne tagada loodusvarade ja -ressursside säästlik kasutamine. Seda ülesannet võib riik täita mitmel moel, ennekõike aga selle kaudu, et kujundab selleks vajaliku õigusruumi. Loodusvarade ja -ressursside kasutuse reeglid ei saa olla staatilised, sest teaduses, inimtegevuses ja selle mõjus keskkonnale on muutusi. Näiteks on võrreldes 1992. aastaga tunduvalt suurenenud inimeste teadlikkus kliimamuutuste mõjudest nii kogu planeedile ja inimkonnale kui ka üksikutele riikidele ja nende elanikele. Samuti on märkimisväärselt kasvanud inimtegevuse kliimamõju ja muutuva kliimaga seotud äärmuslike ilmanähtuste sagedus. Keemiatööstuse areng ja lisanduvad teadmised kemikaalide mõjust elusorganismidele toovad kaasa vajaduse reguleerida üha suuremat hulka keemilisi ühendeid ning nende segusid. Seega muutub aja jooksul ka põhiseaduse § 5 täpsem sisu ja ulatus.

¹¹⁵ Tasub vaid meenutada, et üks keskseid liikumisi iseseisvuse taastamise eel oli nn fosforiidisõda.

¹¹⁶ RKPJKo, 3-4-1-27-13, 16.12.2013, p 25

¹¹⁷ vt nt RKPJKo, 3-4-1-27-13, 16.12.2013, p 63

¹¹⁸ Triipan, M. Paragrahv 5. – Madise, Ü. *et al.* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020, p 3.

Põhiseaduse § 5 peetakse (koos §-ga 53) üheks peamiseks aluseks, millest lähtudes võib riik piirata üksikisikute põhiõigusi keskkonnakaitse huvides.¹¹⁹ Teisalt on see säte riigi- ja avalike huvide keskne. Rõhutades, et loodusvarad ja -ressursid on rahvuslik rikkus, on põhiseaduse teksti koostajad lähtunud arusaamast, et esmajoonel peaks nende säästliku kasutamise (õigusnormide vastuvõtmise ja vajaduse korral sunniga jõustamise) tagama riik (lähenede mõju kohta Riigikohtu praktikale ja keskkonnaalase põhiõiguse tunnustamisele vt alapunkt 3.5.). Selline riigikeskne lähenemine keskkonnakaitsele on tõenäoliselt tingitud põhiseaduse koostamise ajast. Õigusteaduses ja ka rahvusvahelisel tasandil oli 1992. aasta arusaam keskkonnakaitsest üksikisikute põhiõiguste kaudu alles lapsekingades.

Kohustus keskkonda säästa ja kahju hüvitada

Riigi kohustuse kõrval tagada loodusvarade ja -ressursside säästlik kasutamine on põhiseaduses nähtud ette nn igapäevkohustused keskkonnakaitsele. Põhiseaduse §-s 53 on sätestatud, et igapäev on kohustatud säästma loodus- ja elukeskkonda, ning hüvitama kahju, mille ta on keskkonnale tekitanud.

Põhiseaduse § 53 on Eesti põhiseaduse kui terviku seisukohast haruldast laadi säte. Põhiseaduse 2. peatükk, kuhu see säte kuulub, sisaldab eelkõige põhiõiguste ja -vabaduste loetelu. Puhtakujulisi igapäevkohustusi sisaldavad peale § 53 ainult §-d 54 ja 55, milles on sätestatud nii kodanike kui ka Eestis viibivate muude isikute kohustus olla ustav põhiseaduslikule korrale ja kodanike kohustus kaitsta Eesti iseseisvust.

Esmapilgul näib selline lähenemine viitavat taas keskkonnakaitse suurele tähendusele Eesti põhiseaduslikus korras. Ajaloolist konteksti arvestades ei ole selline mulje ekslik: Põhiseaduse Assamblees väljendati tõepoolest juba 1992. aastal suurt muret keskkonna kahjustamise pärast nii Eestis kui ka mujal maailmas.¹²⁰ Eestis oli tollase nn uue ärkamisaja üks keskne liikumine vastuseis fosforiidi kaevandamisele Lääne- ja Ida-Virumaal, sest kardeti, et kaevandustega kaasneb põhjaveereostus. Muretsemiseks oli põhjust, kuna juba selleks ajaks olid põlevkivikaevanduste tõttu muutunud Ida-Virumaal nendega seotud põhjaveekihid kasutuskõlbmatuks.

Praktikas on keskkonnaga seotud kohustuste sätestamine ilma neile vastavate igapäevõigusteta toonud kaasa avaliku õiguse ja regulatiivsete lähenemiste prioriteetsuse keskkonnakaitsele. Nende kohustuste täitmist saab nõuda ainult riik, mitte teised isikud. Riigikeskne lähenemine keskkonnakaitsele on seejuures sügavalt juurdunud. See võib olla üks põhjus, miks kohtud on olnud ka pärast seda, mil keskkonnaseadustiku üldosa seaduses on sõnastatud igapäevõigus tema tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, selle õiguse olemasolu ja rikkumise tuvastamisel pigem ettevaatlikud (vt lähemalt ptk 3.5.).

Põhiseaduse § 53 sõnastuses on kasutatud kohustuste objekti kohta erinevaid väljendeid: *elukeskkond*, *looduskeskkond* ja (üldine) *keskkond*. Erinevate terminite kasutamisel ei ole erialakirjanduse alusel siiski sisulist tähendust.¹²¹ Pigem on sätte sõnastusega viidatud asjaolule, et kohustus ei piirdu üksnes looduskaitsega väljaspool inimasustust, vaid see hõlmab ka näiteks linnades ja alevites asuva loodusliku keskkonna (sh pargid, haljasalad, tiigid, linnupesad) kaitset.

¹¹⁹ *Ibid.*, p 5.

¹²⁰ Vt Madise, Ü. Põhiseaduse areng ajaloolises ja võrdlevas vaates. – *Juridica* 2019/I, lk 7.

¹²¹ Kask, O., Triipan, M. Paragrahv 53. – Madise, Ü. *et al.* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 3.

Põhiseaduse § 53 sisaldab kaht kohustust: ennetavat laadi säästmiskohustust ja kahjulike tagajärgede tekitamise korral rakenduvat hüvitamiskohustust.

Ennetav keskkonna säästmise kohustus on tihedalt seotud keskkonnaõiguse ühe peamise põhimõtte, ettevaatuspõhimõttega. Lihtsustatult öeldes hõlmab säästmiskohustus nii kohustust hoiduda keskkonna kahjustamisest olukorras, kus negatiivne tagajärg on teada, kui ka olukorras, kus valitseb teaduslik ebakindlus (nt uute kemikaalide ja uue tehnoloogia rakendamisel).

Mõistetavalt ei ole keskkonna säästmise kohustus absoluutne: inimtegevusel on ümbritsevale keskkonnale paratamatult mõju ja sageli on see keskkonna kui terviku seisukohalt ebasoodne. Kui sisustada säästmiskohustust praktikas, tuleb arvestada ka teisi põhiseaduslikke põhimõtteid, ennekõike proportsionaalsuse põhimõtet (põhiseaduse § 11). Kesksel kohal on küsimus sellest, kas ja millised on alternatiivsed viisid rahuldada inimeste vajadusi, kahjustades keskkonda seejuures vähem.

Proportsionaalsuse põhimõtte järgi on säästmiskohustus ulatuslikum nende inimeste ja ettevõtete puhul, kelle tegevusel on keskkonnale suurem mõju. Seda lähenemist peegeldavad muu hulgas keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja keskkonnamõju hindamise õigusnormid. Esimeses neist on eristatud nn igaühe keskkonnavalaseid kohustusi ja käitajate¹²² kohustusi (viimased on sisult täpsemad ja ulatuslikumad). Keskkonnamõju hindamine, mille peaesmärk on ennetada keskkonna kahjustamist sellega, et prognoositakse plaanitavate tegevuste mõju, on samuti kohustuslik üksnes ulatuslikuma keskkonnamõjuga tegevuste elluviimise eel.

Keskkonnakahju hüvitamise kohustus tekib küll alles olukorras, kus negatiivsed tagajärjed on juba ilmnunud, kuid sellegi sätte üks eesmärk on suunata isikuid oma käitumises keskkonnakahjusid ennetama. Keskkonnakahju mõiste on suhteliselt lai. Peale varalise või mittevaralise (emotsionaalse) kahju, mille üks isik tekitab teisele keskkonna kahjustamise läbi, hõlmab see kahju, mis tekitatakse n-ö puhtalt keskkonnale, st ilma et sellega koos tekiks kahju mõnele inimesele või juriidilisele isikule. Riigikohus on oma praktikas tõstnud esile asjaolu, et põhiseaduse § 53 alusel on näiteks metsal kui loodusvaral objektiivne ja omaniku seisukohast sõltumatu (eraldiseisev) väärtus, mille kahjustamine tuleb hüvitada.¹²³ Samas ei tule põhiseaduse § 53 alusel hüvitada igasugust negatiivset keskkonnamõju – sellele viitab otsesõnu sätte teine lause, milles täpsustatakse, et kahju hüvitamise kord on sätestatud seadusega.

Nagu paljudes teistes riikides nii on ka Eestis keskkonnakahju heastamisel kasutusel mitu (paralleelset) süsteemi, mis on põhjustatud Eesti ja Euroopa Liidu õiguse järkjärgulisest arengust. Esimese süsteemiga, mis on väljendatud mitmes eriseaduses (nt kalapüügiseadus, metsaseadus, looduskaitseadus), on nähtud keskkonnakahju tekitamise korral ette rahalise hüvitise maksmine. Uuema, Euroopa Liidu keskkonnavastutuse direktiivil põhineva regulatsiooniga on seevastu nähtud ette keskkonnakahju heastamine sellega, et tuleb taastada keskkonna varasem seisund. Kolmandaks keskkonnakahju heastamise viisiks võib lugeda keskkonnatasude regulatsiooni. Kõigil kolmel süsteemil on mõnevõrra erinev kohaldamisala, ent ei ole välistatud ka juhtumid, mil ühe ja sama tegevusega kaasnevale negatiivsele

¹²² Käitajaks loetakse KeÜS § 6 alusel isik, kes vastutab käitise ehk tehnilise üksuse eest, milles toimuva (tootmis)tegevuse käigus väljutatakse keskkonda heiteid ja tekitatakse sellega vähemalt keskkonnarisk.

¹²³ Vt RKKHK, 3-1-1-35-08, 03.10.2008, p 19.

tagajärjele kohaldub mitu keskkonnakahju heastamise süsteemi. Paljusid igapäevaseid ja väikese mõjuga tegevusi (nt küttepude varumine ja kasutamine ahiküttega elamus, muruniiduki kasutamine) ei reguleeri samas otseselt ükski neist kolmest süsteemist.

3.2. Põhiõigused ja keskkonnakaitse Eesti põhiseaduses

Eesti põhiseaduses ei ole seni eraldiseisva õigusena sätestatud õigust puhtale keskkonnale, aga see ei tähenda, et keskkonnakaitse ei seostu muude põhiseaduses sätestatud põhiõigustega. Eelkõige on keskkonnakaitse seotud õigusega tervise kaitsele (§ 28) ja omandiõigusega (§ 32).

Õigus tervise kaitsele

Põhiseaduse § 28 lõikes 1 on sätestatud õigus tervise kaitsele. Praktikas on see õigus pärvinud enim tähelepanu seoses riigi kohustusega pakkuda arstiabi ja tervishoiuteenuseid, st tegeleda tervise kaitse ja parandamisega olukorras, kus see on mingil põhjusel juba kahjustunud.

Veel vastab sellele õigusele riigi kohustus võtta aktiivselt meetmeid selleks, et inimeste elukeskkond oleks tervislik ja ohutu. Inimeste elukeskkond hõlmab põhiseaduse § 28 kontekstis muu hulgas ehitatud keskkonda, näiteks on riigil kohustus kaitsta inimeste tervist selle kaudu, et ta reguleerib asbesti, plii ja muude ohtlike ainete kasutamist ehitusmaterjalides.

Peale selle on inimeste tervisele märkimisväärne mõju neid ümbritseval looduskeskkonnal. Inimeste vaimset ja füüsilist tervist võivad ebasoodsalt mõjutada muu hulgas välisõhu saastatus väävl- ja lämmastikuühenditega, raskmetallide ja muude ohtlike ainete sisaldus joogiks kasutatavas põhjavees ning ülemäärane müra välisõhus. Seega on olukorras, kus keskkonda ebasoodsalt mõjutaval tegevusel on otsene mõju inimeste (põhiosas füüsilisele) tervisele, igapäev õigus nõuda, et riik võtaks selle õiguse kaitseks meetmeid ja reguleeriks tegevust, mis keskkonna kaudu kahjustab inimest. ¹²⁴

Põhiõigusest tervise kaitsele ei tulene seejuures ainult õigus nõuda riigilt, et see kehtestaks õigusnormid, mis kaitsevad inimeste tervist kahjulike keskkonnamõjude eest. Reeglite kehtestamise kõrval tuleb riigil tagada tõhus järelevalve, et neid reegleid ka praktikas järgitaks ja et need avaldaksid soovitud mõju. ¹²⁴

Riigikohus on asunud seisukohale, et kui avaliku võimu organid ei tee kehtivate õigusnormide üle nõuete alusel järelevalvet, võivad isikud, kelle õigusi need reeglid puudutavad, riigi sellise tegevuse kohtus vaidlustada. ¹²⁵ Niisiis on õigust tervise kaitsele võimalik maksta panna ka üksikjuhtumitel, mil mõni kolmas isik eirab inimeste tervise kaitsele seotud keskkonnakaitse norme ning pädev riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus ei tee põhjendamatult järelevalvet. Näiteks kui mõni tööstusettevõtte tekitab häirivat müra, kuid Terviseamet keeldub kaebustest hoolimata põhjendamatult müratasemete mõõtmisest, saab sellise tegevusetuse vaidlustada.

Praktikas on inimeste tervise kaitseks keskkonna kaudu avalduvate mõjutuste eest tähtsad nii üldkehtivad reeglid (nt keeld juhtida puhastamata reovett veekogudesse) ning nende üle tehtav järelevalve kui ka haldusametuste tegevus lubade andmisel ja planeeringute koostamisel.

¹²⁴ Vt ka Muller, K., Henberg, A., Sarapuu, A. Paragrahv 28. – Madise, Ü. *et al.* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 7.

¹²⁵ Vt nt RKKK, 3-3-1-42-14, 22.10.2014, p 12 jj; ehitusjärelevalve ja keskkonnahäiringute (müra) kohta TrTRgK, 3-15-2829, 12.12.2017.

Viimastel juhtudel on avalikul võimul sageli ulatuslik kaalutlusruum iga juhtumi asjaolude ja huvide arvestamiseks.

Kohtupraktika alusel ei piisa sellistel juhtudel ainult sellest, kui loa andja või planeeringu koostaja kontrollib, kas tegevus vastab üldkehtivatele normidele. Riigikohus on näiteks rõhutanud, et ebapiisav on see, kui kohalik omavalitsus kontrollib planeeringumenetluses üksnes tuulikute ja nende lähedal asuva karjääri müra vastavust normtasemetele. Omavalitsus peaks lisaks selgitama välja, kas lähedal elavate inimeste ja tuulikuid rajada sooviva ettevõtte huve oleks võimalik tasakaalustada selliste leevendusmeetmete rakendamise abil, mille tulemusena oleks tuulikute mürahäiring veelgi väiksem, kui on seaduste ja määruste järgi lubatud.¹²⁶

Omandiõiguse kaitse

Keskkonnakaitsega seostub peale eelnevate kinnisasjade omandiõiguse kaitse. Kinnisasjade omand hõlmab asjaõigusseaduse § 127 alusel teatud maapinna osa, maapõue¹²⁷ ja õhuruumi selle kohal. Omandiõigus ei ulatu asjaõigusseaduse 134 alusel põhjaveele, küll aga on kinnisasja omandiõigusega hõlmatud sellel kasvav mets ja muud taimed ning koristamata vili (tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 54 lg 1).

Kinnisasjade omandiõigust on keskkonnanahäiringutega võimalik riivata mitmel moel: nii otseselt (füüsiliselt) kahjustades kinnisasja ja selle pinnast, sellel asuvaid veekogusid, sellel kasvavaid taimi või muid selliseid osi kui ka kinnisasja väärtuse vähendamise kaudu. Riigikohus on oma praktikas leidnud, et omandiõigust võib riivata näiteks kinnisasjal asuva taimestiku kahjustamine. Konkreetsel juhul ohustas kuivendamine ühel kinnisasjal selle naaberkinnisasjal asuvaid kaitsealuseid taimekooslusi.¹²⁸

Samas on Riigikohus pidanud omandiõiguse riiveks ka keskkonnanahäiringuid, mis põhjustavad kinnisasja väärtuse vähenemise, hoolimata sellest, kas need tegelikkuses piiravad võimalusi kinnisasja kasutada või toovad kaasa muid negatiivseid mõjusid. Hiljuti leidis Riigikohus, et omandiõigust võib riivata elamukinnistu lähedusse mobiilimasti püstitamise, millega kaasneb visuaalne mõju ja mis võib langetada kinnisasja hinda sellega, et võimalikel ostjatel on kaasneva kiirguse ees hirm.¹²⁹ See lahend on märkimisväärne, kuna selle alusel pakub omandiõigus keskkonnanahäiringute eest kohati isegi ulatuslikumat kaitset kui keskkonnaõiguse reeglid. Nimelt leidis kohus, et omandiõiguse kaitse hõlmab ka olukorda, kus objektiivselt ei ole keskkonnanahäiring sedavõrd intensiivne, et oleks alust piirata tegevust haldusõiguslike vahenditega, ent selle tegevuse põhjustatud inimeste (ka ebaratsionaalsed) hirmud võivad omandi väärtust ulatuslikult vähendada.

Sellegi lahendiga rõhutatakse eelmises alapunktis tehtud järeldust, et keskkonnaküsimusi otsustades ei tohiks alati piirduda piirväärtuste ja üldkehtivate käskude-keeldude kontrollimisega. Ametnikel tuleks leida lahendusi, mis tasakaalustavad erinevaid huve, sealhulgas arvestada võimalikult suurel määral uuest arendustegevusest mõjutatud kinnistute omanike omandiõigust.

¹²⁶ Vt RKKHK, 3-3-1-88-15, 08.08.2016, p 25.

¹²⁷ Seda küll osaliselt, sest vastavalt maapõueseaduse §-le 11 kuuluvad enne jääaega tekkinud kivimid ehk nn aluspõhi riigile. Seega kuuluvad maaomanikele üldiselt kruus ja savi; riigile kuuluvad aga lubjakivi, põlevkivi jm sügavamal asuvad maavarad (sh sügavamad savikihid).

¹²⁸ Vt RKKHK, 3-3-1-56-12, 06.12.2012.

¹²⁹ Vt RKKHK, 3-15-2232/93, 11.10.2019, p 8.3.

Teisalt on omandiõiguse pakutav kaitse tegevuste eest väljaspool isikule kuuluvat kinnisasja (mis ei mõjuta seda kinnisasja füüsiliselt) piiratud häiringutega, mis vähendavad omandi väärtust. See, millised häiringud võivad küll objektiivselt inimesi ja keskkonda kahjustada, kuid ei mõjuta kinnisasja hinda, on lahtine ning sõltub suuresti sellest, mida inimesed kinnisasjade puhul väärtustavad. Eeldusel, et kinnisasjade väärtust mõjutab puhas ja looduslik keskkond, ei pruugi omandiõiguse kaitseala olla palju kitsam kui keskkonnaõiguse reeglite kohaldamisala.

3.3. Århusi konventsiooniga liitumine ja selle rakendamine Eestis

Eesti kirjutas rahvusvahelise Århusi konventsiooni tekstile alla selle koostamisel 25. juunil 1998 ja ratifitseeris konventsiooniga liitumise Riigikogus 6. juunil 2001. Konventsioon jõustus sama aasta oktoobris. Konventsiooniga kohustatakse sellega liitunud riike tagama menetluslikke õigusi, mida on kolm: õigus keskkonnateabele, õigus osaleda keskkonnaotsuste tegemisel ja õigus pöörduda keskkonnanõuandjates kohtusse. Õigust puhtale keskkonnale kui materiaalsel õigust ei ole konventsiooniga ette nähtud, kuigi selle õiguse olemasolu võimalusele on konventsiooni tekstis viidatud (vt Århusi konventsiooni kohta lähemalt alapunkt 1.4.).

Århusi konventsiooni ratifitseerimine ja jõustumine langes Eesti jaoks kokku ulatusliku avaliku õiguse reformiga, mis oli osaliselt tingitud Euroopa Liiduga ühinemise ettevalmistustest.

Keskkonnainfo kättesaadavuse poolest oli Eesti õigusnormistik juba Århusi konventsiooni ratifitseerimise ajal pigem eeskujulik. 15. novembril 2000 vastuvõetud avaliku teabe seadusega nähti ette ulatuslik juurdepääs avalikke ülesandeid täites saadud või loodud teabele, olulisema teabe avalikustamise kohustus ning ainult piiratud juhud, mil võis teabe avalikustamisest keelduda. Seadust täiendati 2004. aasta lõpus vastuvõetud märgukirjale ning selgitustaotlusele vastamise ja kollektiivse pöördumise esitamise seadusega, milles on sätestatud riigi kohustus vastata pöördumistele, mida ei saa lugeda avaliku teabe seaduse tähenduses teabenõudeks.

Avalikkuse kaasamise jaoks nähti Århusi konventsiooni ratifitseerimise seadusega samal päeval Riigikogus vastuvõetud haldusmenetluse seadusega ette avatud menetluse reeglistik. See raamistik võimaldas rakendada ühetaolist lähenemist tollal veel üksikute õigustloovate aktide vahel jagunenud keskkonnaõiguse ja keskkonnalubade andmisel.

Århusi konventsioonis on avalikkuse kaasamine nõutud üksnes olulise keskkonnamõjuga tegevuste puhul. Vahetult konventsiooni jõustumise järel reguleeris selliste tegevuste keskkonnamõju hindamist ning sellega seonduvat avalikustamist 14. juunil 2000. aastal vastuvõetud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuanditeerimise seadus. Sellega nõuti keskkonnamõju hindamise (KMH) programmi ja aruande valmimise järel sellest teavitamist ning avaliku arutelu korraldamist.

2005. aastal asendati keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanõuanditeerimise seadus uue, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadusega. Sellega sätestati märksa üksikasjalikumad reeglid nii keskkonnamõju hindamisele kui ka sellega seotud avalikustamisele.

Eesti seadusandja on avalikkuse kaasamisel olnud edumeelsem, kui on Århusi konventsiooni alusel rangelt nõutav. Valdkondlikesse seadustesse (vee-, jäätme-, välisõhu kaitse- ja maapõueseadus) viidi haldusmenetluse seaduse jõustumise järel ning Euroopa Liidu õigusega ühtlustamise käigus sisse nõue anda keskkonnalube (üldjuhul) välja avatud menetluses. See võimaldab peaaegu igal otsusetegemises rääkida kaasa. Nii oli Euroopa Liiduga liitumise ajaks 2004. aastal Eesti õigusega tagatud ulatuslik kaasaráákimisõigus keskkonnalubade väljastamisel ka juhul, kui tegevusega ei kaasne olulist keskkonnamõju Århusi konventsiooni ega keskkonnamõju hindamise õigusnormide tähenduses.

Keskkonnalubade kõrval on avalikkuse kaasamise puhul põhjalik ning üksikisikute kaasaráákimisõigust hästi toetavad õigusnormid sätestatud ruumiliste planeeringute (detail-, üld-, maakonnaplaneering, üleriigiline planeering, kohaliku omavalitsuse ja riigi eriplaneeringud) puhul. Nendeski menetlustes on igal õigus kogu menetluse vältel sõna võtta. Samuti on seadusega nõutud avalikke teateid menetluse käigu ja selles osalemise võimaluste kohta.

Üldise väga liberaalse kaasaráákimisõiguse taustal torkavad seda rohkem silma keskkonnakasutuse valdkonnad ja otsused, mille puhul on isikute õigus otsusetegemises osaleda piiratum. Selliste pikaajalise keskkonnamõjuga tegevustena, mida suunatakse küll riiklike arengukavade ja kohapõhiste üksiklubadega, ent mille puhul puudub vahepealne, ruumilise väljundiga strateegilisemat laadi otsustustasand, on kriitilist tähelepanu pälvinud maavarade kaevandamine ja metsaraied.¹³⁰ Metsateatiste menetlusse ei kaasata isegi mitte piirinaabreid, ehkki seda on soovitanud teha ka õiguskantsler.¹³¹

Kohtusse pöördumise õigus põhineb Eestis Saksa õiguse eeskujul harilikult õiguste riivel, st kohtusse saab igalüks pöörduda oma õiguste kaitseks, kuid mitte avalike huvide kaitseks. Erand on juba pikka aega olnud ruumiline planeerimine, mille puhul on seadustes alates 1995. aastal vastuvõetud planeerimis- ja ehitusseadusest nähtud ette laiendatud kaebeõigus. See õigus kehtis esialgu neile, kes osalesid planeeringumenetluses, hiljem hakkas aga kehtima põhimõtteliselt igalüksle.

Keskkonnaühenduste õigust pöörduda avalike huvide kaitseks kohtusse kajastati õigustloovates aktides alles 2011. aastal, kui võeti vastu uus halduskohtumenetluse seadustik. Samas ei tähenda see, et keskkonnaühendustel oleks varem olnud võimatu kohtusse pöörduda. 2011. aasta halduskohtumenetluse seadustiku sättes oli kodifitseeritud vähemalt osaliselt selleks ajaks juba väljakujunenud kohtupraktika, mis tugines Århusi konventsiooni otsekohaldamisele kohtutes.¹³² Märgilise tähendusega oli seejuures Riigikohtu 2006. aasta novembri otsus asjas 3-3-1-43-06, millega kohus ei tunnustanud mitte ainult juriidilistest isikutest keskkonnaorganisatsioonide, vaid ka seltsingute kaebeõiguse võimalust.

Peale üksikisikute eespool kirjeldatud õiguse pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse arenes Eesti kohtupraktikas pärast Århusi konventsiooniga liitumist välja nn puutumuskaebuse kontseptsioon. Selle alusel oli üksikisikul õigus pöörduda keskkonnaasjades kohtusse ka juhul, kui tal on „muu puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga“. Riigikohtu

¹³⁰ Vt Sooväli-Sepping, H. *et al.* (koost). Eesti inimarengu aruanne 2019/2020. Tallinn: SA Eesti Koostöö Kogu, ptk 3.4. Kaasaráákimise võimalused loodusalade kasutamisel. – <https://inimareng.ee/kaasar%C3%A4%C3%A4kimise-v%C3%B5imalused-loodusalade-kasutamisel.html> (11.06.2020).

¹³¹ Õiguskantsleri 3. aprilli 2018. a seisukoht (kiri nr 6-1/180178/1801556) metsateatise menetlusse kaasamise kohta.

¹³² Vt nt RKHK, 3-3-1-81-03, 29.01.2004, p-d 21–27.

praktika alusel oli isikul selline puutumus siis, kui vaidlustataval tegevusel on tema huvidele oluline ja tegelik mõju.

Huvitaval kombel viitas Riigikohus oma praktikas korduvalt¹³³ sellise eripärase kaebeõiguse olemasolule, ent ei teinud ise ühtegi lahendit, milles ta oleks tuvastanud, et kaebajal on õigus otsus sellel alusel vaidlustada. Seevastu tunnistas Tallinna Ringkonnakohus kaebeõigust sel alusel vahemikus 2007–2008 aktiivselt, leides, et isikul on puutumus vähemalt tema elukohta ümbritseva avaliku ruumiga (linnapargid, jalutamiseks jm vaba aja veetmiseks kasutatavad alad).¹³⁴

Kui ametkondade aktiivset tegevust on võimalik kohtus vaidlustada suhteliselt lihtsalt, siis tegevusetust vaidlustada on märksa keerulisem. Selleks et kohus saaks rahuldada nn kohustamiskaebuse, peab haldusorganil olema tegutsemiseks seadusest tulenev kohustus. Ennekõike keskkonnavaldkonnas, kus ametkondadel on järelevalve tegemisel ja aktiivsete keskkonnakaitsemeetmete võtmisel suur kaalutusruum, saab kohtu teel sundida ametkondi üksnes uut otsust langetama. Kohtud ei saa ise asuda riigiasutuste asemel otsustama, milliseid meetmeid peaksid need ühes või teises valdkonnas võtma.

Piiratud on ka seaduste ja määruste põhiseaduslikkuse vaidlustamine. Erinevalt näiteks Saksamaast, kus konstitutsioonikohtusse võib otse pöörduda ükskõik kes, on Eestis põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise õigus ainult loetletud isikutel (nt õiguskantsler, president). Lisaks võivad kohtuvaidluses kohaldatava normi põhiseaduslikkuse kontrollimiseks Riigikohtu poole pöörduda alamate astmete kohtud, kuid sedagi ei saa neilt üksikisikud vahetult nõuda.

3.4. Õigus puhtale keskkonnale Eestis: tekkelu

Ärhusi konventsiooni artiklis 1 käsitatakse menetluslikke õigusi tööriistana, mis aitab tagada praegu elavate inimeste ja järeltulevate põlvkondade (materiaalse) õiguse keskkonnale, mis vastab nende tervise- ja heaoluvajadustele. Samas ei kohustata konventsioonis liikmesriike reguleerima ega kaitsma „õigust puhtale keskkonnale“, nagu sellist subjektiivset materiaalselt õigust sageli lühidalt nimetatakse. Seda õigust ei ole otsesõnu nimetatud ka Eesti põhiseaduses.

Kuigi nn õigus puhtale keskkonnale on Eesti õiguskorras nüüdseks selgelt reguleeritud, on teekond selleni olnud keeruline ja põhjustanud omajagu vaidlusi nii akadeemilistes ringkondades kui ka kohtutes. Õiguse sõnastamise järel tekitab selle rakendamise praktika kohtutes ikka veel küsimusi selle õiguse tegeliku mõju kohta halduspraktikale.

Järgnevas alapeatükis kirjeldame praegu kehtiva õiguse eel- ja tekkelu ning üritame kirjeldada selle sisu. Arvestades, et tegu on suhteliselt värske õigusega, ei pretendeeri järgnev käsitlus täielikkusele, sest lõplikult kujunevad õiguse piirid üha areneva kohtupraktika tulemusena. Loodetavasti annab kohtupraktika peagi selge vastuse ka küsimusele, kas ja mida muudab see õigus halduspraktikas juba pikaajalise ajaloo õiguste – õigus tervise kaitsele ja omandiõiguse – kõrval.

Õiguskirjandus ja alamate astmete kohtupraktika 2010. aastani

¹³³ Vt nt RKHK, 3-3-1-86-06, 28.02.2007; RKHK, 3-3-1-87-11, 19.03.2012; RKHK, 3-3-1-68-11, 12.01.2012.

¹³⁴ Vt TlnRingK, 3-07-102, 13.08.2007; TlnRnK, 3-06-1136, 18.03.2008; TlnRnK, 3-06-188, 26.06.2008.

Eesti põhiseaduses on sätestatud igapähekohustus säästa keskkonda ja hüvitada keskkonnale tekitatud kahju, ent otsesõnu ei ole seal nimetatud sellele vastavat igapäheõigust nõuda riigilt, et see tagaks neist kohustustest kinnipidamise. Pikki aastaid oli arutuse all, kas selline õigus on võimalik tuletada põhiseaduse sätetest kaudselt, kooskõlas põhiseaduse §-ga 10.

Erialakirjanduses vastati sellele küsimusele aastatuhande alguses valdavalt jaatavalt. 2003. aastal ajakirjas *Juridica International* ilmunud artiklis¹³⁵ leidsid Airi Andresson ja Tim Kolk, et põhiseaduse § 53 tuleks tõlgendada selliselt, et see ei kohusta keskkonda säästma ning sellele tekitatud kahju hüvitama mitte ainult üksikisikuid, vaid ka riiki. Vastupidine tõlgendus oleks nende hinnangul vastuolus nii põhiseaduse vaimuga kui ka sätte eesmärgiga tagada teatud kvaliteediga keskkond, lisaks välistataks nii kaebeõigus viisil, mis oleks vastuolus õigusriigi põhimõttega.

Riigi kohustuse olemasolu toetas meie hinnangul ühtlasi põhiseaduse § 10, milles on sätestatud, et põhiõigused ja -kohustused ei piirdu põhiseaduses otsesõnu loetletud õiguste ja kohustustega. Et ka riik on põhiseaduse § 53 alusel kohustatud keskkonda säästma ja sellele tekitatud kahju hüvitama, vastab sellele riigi kohustusele igapäheõigus nõuda selle kohustuse täitmist.¹³⁶

2004. aastal ajakirjas *Juridica* ilmunud artiklis asus samale seisukohale Tartu Ülikooli keskkonnaõiguse õpetooli assistent Kaarel Relve.¹³⁷ Ta argumenteeris, et õigust teatud kvaliteediga keskkonnale toetab Århusi konventsiooni eelviidatud artikkel 1.¹³⁸ Samas leidis Relve, et kuigi see õigus on põhiseadusest tuletatav, tuleks põhiõigus sõnastada täpsemalt ja selgemalt, muu hulgas selleks, et see hõlmaks ebakindlusega varjatud riske.¹³⁹

2007. aastal avaldatud artiklis¹⁴⁰ analüüsis Kärt Vaarmari varem erialakirjanduses avaldatud seisukohti ja kohtupraktikat. Ta järeldas, et ehkki erialakirjanduses on hakanud kujunema välja selge seisukoht, mis toetab keskkonnavalase põhiõiguse olemasolu põhiseaduse § 53 ja Århusi konventsiooni koosmõju alusel, on kohtupraktika selles küsimuses ebaühtlane. Samamoodi nagu Relve 2004. aastal leidis ka Vaarmari, et kasuks tuleks keskkonnapõhiõiguse selge ja ühemõtteline kehtestamine põhiseaduse täiendamise teel.

Selgeima seisukoha kohtupraktikas enne 2010. aastat võttis Tallinna Ringkonnakohus, tehes aastail 2007–2008 mitu lahendit, milles tunnustas sõnaselgelt põhiseaduses sätestatud kohustustele vastava subjektiivse õiguse olemasolu. 18. märtsil 2008 haldusasjas 3-06-1163 tehtud otsuses leidis ringkonnakohus, et

„[...] ei ole aga tõsiseltvõetavat põhjust kahelda, et põhiseadus paneb üksikisiku kõrval keskkonna kaitse kohustuse ka riigile ja kohaliku omavalitsuse asutustele. Ringkonnakohus on seisukohal, et see kohustus ei ole pelgalt objektiivne, vaid loob isikule subjektiivse õiguse nõuda avalikult võimult keskkonna säästmist vähemalt neil

¹³⁵ Andresson, A., Kolk, T. The Role of Basic Rights in Environmental Protection. – *Juridica International* 2003/VIII, lk 140–150.

¹³⁶ *Ibid.*, lk 146–148.

¹³⁷ Relve, K. Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. – *Juridica* 2004/I, lk 20–31.

¹³⁸ *Ibid.*, lk 28.

¹³⁹ *Ibid.*, lk 29.

¹⁴⁰ Vaarmari, K. Keskkonnavalane subjektiivne õigus Eesti kohtupraktikas. – *Juridica* 2007/VII, lk 450–463.

juhtudel, kui keskkonna kahjustamine puudutab isikut, st mõjutab tema elukeskkonda“.¹⁴¹

Tallinna Ringkonnakohus sisuliselt nõustus seega erialakirjanduses väljendatud seisukohtadega, leides, et põhiseaduse §-st 53 on võimalik tuletada igapäevasele kuuluv põhiõigus. Selle tunnustamise kasuks rääkis kohtu hinnangul nii asjaolu, et põhiõigused on mõeldud avatud loeteluna, kui ka vastavasisulise õiguse (kaudne) tunnustamine Århusi konventsioonis ja keskkonna kõrgetasemelise kaitse kohustuse sätestamine Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Sarnased kaalutlused esitas Tallinna Ringkonnakohus 26. juunil 2008 asjas 3-06-188 tehtud otsuses.

Seega oldi 2008. aasta keskpaigaks nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas asutud tunnustama seisukohta, mille alusel tuleneb põhiseaduse §-st 53 peale igapäevase kohustuse keskkonda säästa ja kahjud hüvitada ka samasisuline kohustus riigile ning sellest omakorda põhiõigus nõuda riigilt keskkonna säästmist. See seisukoht ei jäänud püsima: ainult kaks aastat hiljem võttis Riigikohus vastupidise seisukoha.

Riigikohtu 2010. aasta seisukoht ja keskkonnaõiguse kodifitseerimine

18. juunil 2010 tegi Riigikohus otsuse asjas 3-3-1-101-09. Vaidlus puudutas Keila linna kavandatud plasttorude tehase rajamiseks vajalikku detailplaneeringut, mille käigus algatati esmalt selle keskkonnamõjude hindamine, ent kolm kuud pärast seda otsust otsustas linn mõjude hindamise nõudest loobuda. Kohalik elanik T. Taluri vaidlustas hilisema otsuse, soovides, et linn otsustaks keskkonnamõjude hindamise küsimuse uuesti.

Tallinna Halduskohus jättis kaebuse läbi vaatamata, olles muu hulgas seisukohal, et kaebajal ei ole subjektiivset õigust nõuda mõjude hindamist. Tallinna Ringkonnakohus seevastu leidis (nagu oma varasemates lahendites), et Taluril on põhiseaduse §-st 53 tulenev õigus puhtale keskkonnale, mistõttu oli tal ühtlasi õigus vaidlustada keskkonnamõju hindamisest loobumise otsus. Keila Linnavalitsus pöördus selle otsuse peale Riigikohtusse.

Riigikohtu halduskolleegium leidis asja lahendades, et inimese emotsionaalsetele, majanduslikele ja kultuurilistele vajadustele ning elukeskkonna kvaliteedinõuetele vastav looduskeskkond on igapäevase jaoks oluline väärtus, mida kaitsevad õiguslikud nõuded. Samas leidis Riigikohus (erinevalt erialakirjandusest ja vähemalt Tallinna Ringkonnakohtu väljakujunenud praktikast), et põhiseaduse §-dest 53 ja 5 ei ole võimalik tuletada konkreetset igapäevase õigust puhtale keskkonnale, mida oleks võimalik riigi vastu maksma panna. Samuti ei saanud sellist õigust Riigikohtu hinnangul tuletada Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 37, kuna sätte asukohast hoolimata oli see sõnastuse alusel käsitatav eesmärgi, mitte subjektiivse õigusena.

Riigikohtu seisukohavõtt langes ajaliselt kokku Eesti keskkonnaõiguse kodifitseerimisega, mida oli alustatud juba 2007. aastal. Kodifitseerimisprojekti käigus loodi nagu teisteski õigusvaldkondades (nt tsiviil- ja äriõigus) valdkonna põhinorme koondav keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS). 2010. aasta septembris Riigikogusse jõudnud eelnõu sisaldas teiste üldnormide seas keskkonnamõjude õiguste peatükki, kus oli muu hulgas sõnastatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale (nn õigus puhtale keskkonnale).

¹⁴¹ TlnRingK, 3-06-1163, 18.03.2008, p 8.

Uue õiguse sõnastamine keskkonnaõiguse kodifitseerimise raames ei tähendanud vastureaktsiooni Riigikohtu 2010. aasta seisukohale, sest vastav kohtuotsus tehti alles pärast eelnõu koostamist. Õiguse keskkonnaseadustikus sõnastamise ajend tulenes pigem asjaolust, et mitu seadustiku eelnõu töörühma kuulunud eksperti oli juba 2000. aastate algusest soovinud õiguse selget sätestamist ja piiritlemist ka kehtivas õiguses, et tagada ühtlasem kohtupraktika ning sellesisulise õiguse kaitse.¹⁴² Hoolimata põhjusliku seose puudumisest muutus keskkonnavalase subjektiivse õiguse sõnastamine märksa päevakohasemaks pärast Riigikohtu seisukohta, et seda õigust ei saa põhiseadusest tuletada.

Eelnõu seletuskirja alusel ootas töörühm, et Riigikogu kujundaks mitmes õiguse täpset sisu puudutavas küsimuses selge seisukoha.¹⁴³ Eelkõige oodati, et Riigikogus arutataks heaolu ja olulise puutumuse mõistete sisu ning võetaks nende suhtes seisukoht. Ulatuslikku arutelu nendes küsimustes Riigikogus paraku ei tekkinud. Kuna Riigikogu koosseisu volitused pidid ettenähtavalt lõppema enne, kui jõutakse vastu võtta keskkonnaseadustiku eriosa (või selle osaks olevad uued seadused), otsustati KeÜS vastu võtta, ent seada selle jõustumine sõltuvusse keskkonnaseadustiku eriosa seaduse jõustumisest.

KeÜS võeti vastu 9. veebruaril 2011 ja selle eelnõu ei pälvinud erilist tähelepanu ka avalikkuses. Üksikutes selle vastuvõtmise eel ja vahetult selle järel avaldatud arvamustes ja uudislugudes käsitleti ennekõike looduses viibimist, kallasraja regulatsiooni ning teisi nn igapäheõigusi, mille alusel on lubatud kasutada võõraid kinnisasju.

Järgnevatel aastatel sai üha selgemaks, et varasem plaan kehtestada ülejäänud keskkonnaõiguse valdkonna tähtsaimad seadused ühtse eriosa seadusena ei ole vähemalt lähiaastatel teostatav. Seetõttu algatati eraldi eelnõuna seadus, mis jõustanuks enne eriosade lõplikku valmimist vähemalt üldosa seaduse, välja arvatud loamenetlusi puudutava peatüki. Sellekohane rakenduseseadus võeti vastu 20. juunil 2014. Suurem osa keskkonnaseadustiku üldosa seadusest, sealhulgas õigust puhtale keskkonnale sätestav KeÜS § 23, jõustus 1. augustil 2014.

3.5. Õigus puhtale keskkonnale keskkonnaseadustiku üldosa seaduses ja kohtupraktikas

KeÜS § 23, milles on sätestatud õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, koosneb viiest lõikest. 1. lõikes on sätestatud õiguse põhituum, lõigetes 2–4 täpsustatakse õiguse sisu ning lõikes 5 on sätestatud õiguse rakendusala, täpsemalt see, kes on igapäheõigusest tuleneva kohustuse subjekt.

KeÜS § 23 lõikes 1 rõhutatakse esmalt, et tegu on igale inimesele kuuluva õigusega, st see ei ole õigus, mis on piiratud näiteks kodanikuks olemisega. Järgmisena tõstetakse sätte sõnastuses esile asjaolu, et igapähe ei ole õigus mitte ainult sellisele keskkonnale, mis vastab tema tervisevajadustele, vaid ka sellisele, mis vastab tema heaoluvajadustele. Sellega viidatakse KeÜS §-s 23 seisukohale, et õigus võiks olla teatud ulatuses laiem kui õigus tervise kaitsele. Kolmandaks on lõikes 1 täpsustatud, et igapäheõigus piirdub selle osaga keskkonnast, millega on konkreetsel isikul oluline puutumus, olles samas sellegipoolest geograafiliselt laiemalt ulatusega kui omandiõigus. Mis on oluline puutumus, seda on täpsustatud lõikes 2.

¹⁴² Põhjaliku ülevaate sellest, kui erinevad olid alamaste astmete kohtute seisukohad keskkonnavalase (põhi)õiguse olemasolu küsimuses, annab K. Vaarmari ajakirjas *Juridica* avaldatud artikkel (vt Vaarmari).

¹⁴³ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõu (SE 799). Seletuskiri, lk 30.

Järgnevotes alapeatükkides käsitleme lähemalt õiguse puhtale keskkonnale sisu ja üksikuid elemente kehtivas õiguses ning senises rakenduspraktikas.

Kas juriidilisel isikul on õigus tervise ja heaolu kaitsele?

KeÜS § 23 lõike 1 sõnastust, mille alusel on õigus tervise ja heaolu kaitsele igapähele, tähendab vaieldamatult inimeste diskrimineerimise keeldu. Samas ei ole sätte sõnastusest üheselt selge, kas sellele õigusele saab tugineda ka juriidiline isik.

Ühelt poolt on vähemalt tervis õigushüve, mis saab olla olemas üksnes füüsilisel, mitte juriidilisel isikul. Heaolu on üldjuhul samuti selline õigushüve, mis näib olevat omane inimesele, mitte juriidilisele abstraktsioonile. Teiselt poolt on Euroopa Kohus leidnud, et näiteks õhukvaliteedi piirnõrmide rikkumine võib puudutada ka juriidilisi isikuid.¹⁴⁴ Peale selle laienevad juriidilistele isikutele Århusi konventsioonis sätestatud menetluslikud õigused (mis peaksid konventsiooni alusel teenima materiaalse õiguse saavutamise huvi).

Riigikohus pole selles küsimuses seni selget seisukohta kujundanud, aga alamate astmete kohtud on pidanud oma hinnangu andma. Seejuures on Tallinna Ringkonnakohus asunud kahes kohtuasjas erinevale seisukohale. Esimeses, haldusasjas 3-17-351 tehtud otsuses¹⁴⁵ leidis kohus 2018. aasta juulis, et MTÜ-l Neeme Sadam, kelle tegevus oli väikesadama haldamine, võib olla KeÜS §-s 23 sätestatud õigus, täpsemalt õigus healuvajadustele vastavale keskkonnale, mille kaitseks võib ta ka kohtusse pöörduda. Tuginedes muu hulgas Århusi konventsiooni tekstile ja Euroopa Kohtu praktikale, leidis kohus, et ainult juriidilise isikuna tegutsemise vorm ei välista kaebeõigust KeÜS § 23 alusel. Seevastu hilisemas haldusasjas 3-18-1611¹⁴⁶ leidis Tallinna Ringkonnakohus märksa napimate põhjendustega ja viitega keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaaridele, et Jõelähtme vallal ei saa juriidilise isikuna olla KeÜS § 23 lõikes 1 nimetatud õigust, kuna selline õigus saab olla ainult inimesel.

Selle peatüki autoritena nõustume ringkonnakohtu hilisema järeldusega. Tervis ja heaolu on inimestele omased õigushüved, mille omistamine juriidilisele isikule on kunstlik ning ei ole kooskõlas õigusnormi eesmärgiga. Keskkonda kui avalikku õigushüvet saavad keskkonnaorganisatsioonid küll esindada ja kaitsta, kuid see ei tähenda, et juriidiline abstraktsioon (nt äriühing) võiks vajada tervise või heaolu kaitset. Samuti ei ole Eesti õigusega nähtud ette, et kodanikuühendused võiksid nõuda oma liikmete individuaalsete õiguste kaitset.¹⁴⁷

Healuvajadused ja tervise kaitse

Healuvajaduse rõhutamine tervisevajaduse kõrval viitab sellele, et KeÜS §-s 23 sätestatud õigus peaks olema laiema ulatusega kui pelgalt õigus elada keskkonnas, mis ei kahjusta näiteks õhukvaliteedi või mürataseme kaudu otseselt isiku tervist. See võiks olla kaalukas aspekt, mis eristab uut õigust juba varem põhiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatud õigusest tervise kaitsele. Mõnevõrra keerulisemaks teeb heaolu ja tervise mõiste eristamise asjaolu, et

¹⁴⁴ Vt EK, C-237/07, *Janecek vs. Freistaat Bayern*, 25.07.2008, p 39.

¹⁴⁵ TlnRgK, 3-17-351, 03.07.2018, p 9–12.

¹⁴⁶ TlnRgK, 3-18-1611, 31.10.2019, p 13.

¹⁴⁷ Praktikaks võib vahetegu olla muidugi mõnevõrra akadeemiline. Näiteks asumiselts, mis loetakse keskkonnaorganisatsiooniks, võib avalike huvide kaitse teel seista kaudseltsi ka oma liikmeks olevate asumielanike individuaalsete õiguste eest.

Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja preambuli järgi mõistetakse tervise all täieliku füüsilise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisundit, mitte üksnes haiguse või puuete puudumist.¹⁴⁸

Klassikalise käsituse alusel on tervisekaitse keskmes siiski inimese füüsilise tervise ohustamine. Seega hõlmab heaolu kaitse lisaks kaitset mõjutuste eest, mis on häirivad, ent ei pruugi tuua kaasa otsest füüsilise tervise kahjustamist, näiteks ebameeldiva lõhna, müra, päikesevalguse varjamise, rohealade puudumise või maastikuilme järsu ja ulatusliku muutuse kaudu.¹⁴⁹

Riigikohtu seisukoht puudub ka küsimuses, millised võiksid olla häiringud, mis mõjutavad isiku heaolu eraldiseisvalt tervisest. Tallinna Ringkonnakohtu praktikas on tunnustatud heaolu mõjutavate tegurite ja häiringutena: võimalust kasutada veekogu paadiga sõitmiseks, kalapüügiks ja ujumiseks¹⁵⁰; võimalust kasutada looduslikku pühapaika (hiiemetsa)¹⁵¹; olmemüra (purjus inimeste lärmamine), prahi loopimist ja urineerimist¹⁵²; (tuulegeneraatori) visuaalseid häiringuid¹⁵³.

Loetletud tegurid ja häiringud on tõepoolest sellised, mille puudumine või esinemine tooks kaasa tervise vahetu kahjustamise. Nii saab nentida, et uus õigus on selles osas toonud kaasa lisakaitse inimeste heaolule ja seda mõjutavatele teguritele.

Keskkond, mille suhtes eksisteerib õigus

Keskkonna õiguslikku määratlust ei ole antud KeÜS-is ega üheski teises Eestis kehtivas õigusaktis. Kuigi üldkeeles kasutatakse *keskkonna* terminit näiteks ka kultuuri-, sotsiaal- ja ettevõtluskeskkonna tähenduses, lähtutakse KeÜS-is ning selle §-s 23 sätestatud õiguse puhul mõiste kitsamast, st füüsilisest ja ökoloogilisest tähendusest.

Kaudselt võib keskkonna mõistet sisustada keskkonnainfo mõiste kaudu. See on KeÜS §-s 24 määratletud Århusi konventsiooni eeskujul ning hõlmab teavet keskkonnaelementide (nt õhk, vesi, pinnas, maastik, looduslik mitmekesisus) ja neid mõjutavate tegurite (nt müra, vibratsioon, kemikaalid, kiirgus) kohta. Seega tuleb keskkonnana mõista füüsilist keskkonda ja ennekõike looduslikku (mitte inimese loodud) osa sellest.

Samas on piir inimese loodud ja loodusliku keskkonna vahel kohati ebaselge. Näiteks on kohane lugeda keskkonna osaks rannaniidud ja linnapargid, mille loomine ja säilimine sõltub inimtegevusest. Arvestades inimese üha kasvavat mõju planeedile ning nn puutumatu looduse vähenevat hulka, on paratamatu, et aina suurem osa sellest, mida tuleb mõista keskkonnana KeÜS § 23 tähenduses, on inimese loodud, (inimese sekkumise abil) säilitatud või intensiivselt majandatud.

Eestis on ka siin võimalik võtta keskkonna mõiste sisustamisel aluseks ainult alamate kohtuastmete praktika. Ringkonnakohtud on mõiste sisuga otseselt tegelenud kahel puhul.

¹⁴⁸ Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja. – https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=7.

¹⁴⁹ Vt ka Lopman, E., Vaarmari K. (toim). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Tartu: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015, § 23, p-d 2.2–2.3.

¹⁵⁰ Vt TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019.

¹⁵¹ Vt TlnRgK, 3-16-2272, 05.01.2017.

¹⁵² Vt TlnRgK, 3-17-351, 03.07.2018.

¹⁵³ Vt TrtRgK, 3-16-551, 01.06.2016.

1. Vaidluses, mis puudutas Gustav Adolphi Gümnaasiumi alg- ja põhikooliastme Tallinnas Kalamajas asuva õppehoone ehitust ja kasutust, leidis Tallinna Ringkonnakohus, et *keskkonna* mõiste KeÜS § 23 tähenduses ei hõlma linnakeskkonda. Kohus leidis, et isikul ei ole sellele õigusele võimalik tugineda isegi juhul, kui ehitustegevuse tulemus on mõningane muutus välisõhu kvaliteedis.¹⁵⁴
2. Vaidluses, mis puudutas hajaasustuses asuvat väikesadamat, leidis Tallinna Ringkonnakohus seevastu, et sadam on „üks vahetumalt looduskeskkonnaga kokkupuudet omavaid tehiskeskondi“ ja seega keskkonna mõistega hõlmatud.¹⁵⁵

Niisiis on ka kohtupraktikas olnud keskkonna mõistet piiritleda keeruline.

Meie hinnangul oleks mõistlik sisustada keskkonna mõiste kahtluse korral pigem avaralt. Äsja nimetatud vaidluses, kus arutuse all olid linnakeskuses asuva koolihoone liiklusmõjud ja selle kaudu välisõhule avalduvad mõjud, oleks pigem olnud õige lugeda välisõhk keskkonnaks. Keskkonna mõiste avar sisustamine ei muuda seejuures KeÜS §-s 23 sätestatud õigust ülemäära ulatuslikuks. Pelgalt see, et välisõhk loetakse ka linnakeskkonnas keskkonna osaks, ei tähenda, et ükskõik kes saaks nõuda, et välisõhu kvaliteeti ei tohi linnakeskkonnas mitte mingil moel negatiivselt mõjutada.

KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse ülemäära amorfseks ja piiritlematuks muutumist aitab tagada see, et õigus saab olla inimesel, kellel on mingi keskkonna osaga puutumus. Just puutumuse kriteerium aitab tagada, et ükskõik kui väike muutus keskkonnaelementide, sealhulgas välisõhu kvaliteedis ei too endaga (eriti linnakeskkonnas) kaasa suure hulga isikute õiguste riivet, mis omakorda muudaks õiguse arvestamise keskkonnalubade andmisel, planeeringute kehtestamisel jms üksikotsuste tegemisel peaaegu võimatuks.

Puutumus tõenäoliselt mõjutatud keskkonnaga

Puutumus keskkonnaga kui õigust piiritlev tegur on lähemalt kirjeldatud KeÜS § 23 lõikes 2. Selle alusel on puutumus „eriline seos keskkonnaga“, mis võib tuleneda muu hulgas sellest, et inimene viibib keskkonna selles osas tihti või kasutab mõjutatud loodusvara sageli. Praktilisest seisukohast tähendab see, et õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei sõltu isiku eraõiguslikust suhtest selle keskkonnaga: õigus ei eelda omandi-, üüri- vm suhet keskkonnaga. Keskkond võib olla nii eraomandis (nt linnas asuv haljastatud kinnistu) kui ka riigi omandis (nt riigimets).

Seaduse näited puutumuse aluseks olevatest teguritest – keskkonnas tihti viibimine ja loodusvara sagedas kasutamine – on suhteliselt objektiivsed näitajad. Küsimust ei ole tekkinud ka kohtupraktikas näiteks olukorras, kus õigusele tugineb inimene, kes ei ole mõjutatud kinnisasja omanik, ent elab sellel.¹⁵⁶

Keerulisem on hinnata ja välja selgitada seda, kas, kellel ja mille alusel võib olla muu eriline seos keskkonnaga. Erialakirjanduses on välja pakutud, et selline seos võib seisneda näiteks teaduslikes huvides (nt haruldasi liike uurivate teadlaste puhul) või usulistest tõekspidamistes (nt ristipuude või hiiemetsa puhul).¹⁵⁷ Kohtupraktikas on tunnustatud erilist puutumust näiteks

¹⁵⁴ Vt TlnRgK, 3-17-757, 28.09.2018.

¹⁵⁵ Vt TlnRgK, 3-17-351, 03.07.2018, p 14.

¹⁵⁶ TrtRgK, 3-16-551, 01.06.2016.

¹⁵⁷ Lopman, Vaarmari, § 23, p 3.1.

maausulistel hiiemetsaga¹⁵⁸, samal ajal kui bioloogi huvi vaadelda maastikku ei ole peetud KeÜS § 23 kaitsealasse kuuluvaks¹⁵⁹.

Puutumuse tuvastamisel on peale inimese ja keskkonna osa vahelise seose olemasolu tähtis see, kui intensiivne on häiring, mis mõjutab keskkonna teatud osa või loodusvara. Mida suurem on häiring, seda väiksemast seosest keskkonnaga piisab selleks, et pidada häiringut KeÜS §-s 23 sätestatud õigust riivavaks. Ka juhul, kui maausuline inimene on kasutanud hiiemetsa ainult paaril korral aastas usutalituseks, riivab selle metsa lageraie tema õigusi. Samuti kehtib see näiteks ülikõrge mürataseme korral, mis võib isegi keskkonnas üksnes mõneminutilise viibimise korral tuua kaasa otseseid ohte kuulmisele või kesknärvisüsteemile. Ning vastupidi: isegi kui inimene viibib teatud keskkonnas (nt linnapargis) väga sageli (nt iga päev mitu tundi oma väikese lapsega jalutamas), ei tähenda vähene muutus keskkonnas ja selle kvaliteedis (nt liikluskoormus suureneb 20 auto võrra päevas, tuues kaasa vaevumärgatava mõju õhu kvaliteedile) veel seda, et tegu oleks KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse riivega.

Puutumus piirab KeÜS §-s 23 sätestatud õigust ka selle keskkonna pakutava hüve või muu aspektiga, millest sõltub inimese heaolu ja tervis. Nii ei riiva järvel regulaarselt kala püüdva isiku õigust üldjuhul see, kui näiteks metsaraie tulemusena muutub vaade järvelt kaldale, küll aga võib tema õigust mõjutada järves elutsevate kalade rändeteid tõkestav pais, mis asub kümneid kilomeetreid järvest eemal. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus võtnud praktikas seisukoha, et veekogu ujumiseks kasutaval inimesel ei ole puutumust veekogu põhjas asuva taimestikuga.¹⁶⁰

Õigust puhtale keskkonnale tuleb mõista keskkonnaõigusele omase ettevaatuspõhimõtte kontekstis, mida rõhutatakse KeÜS § 23 lõikes 3. Selles sättes on täpsustatud, et keskkond, kus isik viibib tihti, või loodusvara, mida ta kasutab sageli, ei pea olema mõjutatud tõsikindlalt, vaid piisab sellest, kui neid mõjutatakse tõenäoliselt. Selline reegel lähtub ühelt poolt arusaamast, et teaduse ja tehnika pideva arengu ning praeguse olukorra alusel ei ole võimalik alati täieliku teadusliku kindlusega omistada muutusi keskkonnas ühele või teisele kindlale tegevusele. Teiselt poolt on lähtekohaks arusaam, et isegi kui mingi tegevuse negatiivsete tagajärgede kohta puuduvad tõsikindlad teadmised, tuleks inimesi kaitsta ka juba teatud ohtude eest, mitte tegutseda ainult reaktiivselt, eriti põhjusel, et kahjud inimeste tervisele ja heaolule võivad olla pöördumatud. Nõutav tõenäosuse määr on seejuures pöördvõrdelises seoses võimalike tagajärgede ulatuse ja intensiivsusega, st mida suuremad on võimalikud tagajärjed, seda väiksem võib olla tõenäosus, mille korral loetakse õigus riivatuks.¹⁶¹

Millal on keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 23 sätestatud õigust rikutud?

Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei ole mõistetavalt absoluutne õigus, vaid selle kohaldamisel tuleb arvestada teiste isikute õigusi ja avalikke huve, mida on rõhutatud ka KeÜS § 23 lõikes 4. Just uue õiguse kõrvutamine, kaalumine ja tasakaalustamine teiste, nn traditsiooniliste õigustega, tekitab kõige rohkem küsimusi selle kohta, kas ja kuidas muudab see uus õigus midagi praktikas. Senises kohtupraktikas on KeÜS §-s 23 sätestatud uut õigust peetud valdavalt vähem oluliseks kui muid õigusi.

¹⁵⁸ TlnRgK, 3-16-2272, 05.01.2017.

¹⁵⁹ TrtRgK, 3-18-1062, 21.12.2018.

¹⁶⁰ TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019, p 17.

¹⁶¹ Vt ka Lopman, Vaarmari, §-d 4–5, 10–11.

Nii on kohtupraktikas leitud, et mõningased takistused riigimetsa kasutamisel puhkamiseks riigikaitse vajaduste tõttu (õppuste ajal polügooni ohualal liikumise piiramine) ei riku KeÜS §-s 23 sätestatud õigust, kuna riigikaitse kujutab endast olulist avalikku huvi.¹⁶² Erahuvidest on üks kaalukamaid KeÜS §-le 23 vastanduvaid huve omandiõigus. Selle teostamisel võib küll olla kohane arvestada teiste isikute õigust tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, ent see ei tohiks (vähemasti enamasti) tuua kaasa seda, et omandit ei saa enam üldse eesmärgipäraselt kasutada.

KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse kaalukust võrreldes teiste õigustega mõjutab mitu kriteeriumi. Seaduses on nimetatud 1) piirkondlikke eripärasid ja 2) õigusaktidega kehtestatud piirväärtusi. Kohtupraktikas on peale nende arvestatud ka mõju pöördumatust või ajutisust ning kõige tähtsamana keskkonna kahjustamise intensiivsust.

KeÜS § 23 lõikes 4 viidatud piirkonna eripärade puhul on Riigikohtu praktika põhjal mõeldud seda, et tihedama asustusega piirkonnas ei saa inimesed eeldada samavõrd puutumatut ja häiringutest vaba keskkonda kui hõredama asustusega, looduslikus piirkonnas.¹⁶³ Sama on rõhutatud alamate astmete kohtupraktikas.¹⁶⁴ On ilmselge, et näiteks liikluse tekitatud müra on isegi kõigi mõistlike meetmete rakendamisel Tallinna kesklinnas või põhimaantee ääres intensiivsem ja häirivam kui vaikes metsatalus.

Omaette küsimus on, kas piirkonna eripärade hulka tuleks lugeda näiteks Ida-Virumaale, Paldiski linnale või Põhja-Tallinna linnaosale ajalooliselt omane suur saastekoormus. Kuigi ühelt poolt on loogiline, et varasemat ja praegust saastekoormust arvestatakse, ei tohiks see saada takistuseks siis, kui üldplaneeringute ja teiste arengudokumentidega soovitakse olukorda märkimisväärselt parandada ning alade senist kasutust tunduvalt muuta. Vastupidine lähenemine võiks kujuneda ka nende piirkondade elanike suhtes põhjendamatult diskrimineerivaks. Sellekohane kohtupraktika seni puudub.

KeÜS § 23 lõikes 4 eeldatakse kohaselt õiguse riivet olukorras, kus on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus. Selguse huvides väärib esmalt täpsustamist, et määravad on ainult need kvaliteedi piirväärtused, mis on seotud isikute heaolu- ja tervishoiuvajadusega, näiteks veekvaliteedi-, õhukvaliteedi- ja müranormid¹⁶⁵. Teisalt ei tähenda keskkonna vastavus kvaliteedi piirväärtusele veel tingimata seda, et ühegi isiku õigus tervise- ja heaoluvajadustele ei ole riivatud. Õiguste riive võib tuleneda ka piinormide raamesse jäävate häiringute puhul ühelt poolt sellest, et konkreetse inimese eripärade (nt krooniline kopsuhaigus, tavalisest suurem tundlikkus müra või ereda valguse suhtes) tõttu ei ole üldkehtivad piirväärtused tema jaoks piisavad. Teiselt poolt võib esineda olukordi, kus kehtestatud piirväärtused ei vasta (enam) sellele, mida peetakse tänapäeva teaduslike allikate alusel inimese tervise- ja heaolutasemele vajalikuks.

Näiteks on Eestis autoliikluse põhjustatava müra piirväärtus elamumaadel hoone teepoolsel küljel päevasel ajal 65 dB ja öisel ajal 60 dB. Seevastu Maailma Terviseorganisatsiooni 2018. aasta juhisdokumendi¹⁶⁶ järgi on soovitatav müratase hoone teepoolsel küljel kuni 53 dB

¹⁶² TlnRgK, 3-15-2432, 16.12.2015, p 10.

¹⁶³ Vt vrd RKHK, 3-3-1-42-03, 13.06.2003, p 25; RKHK, 3-14-52416, 20.02.2019, p 16.

¹⁶⁴ Vt nt TrtRgK, 3-16-2611, 10.10.2017; TlnRgK, 3-15-1266, 25.06.2015.

¹⁶⁵ Vt ka Lopman, Vaarmari, § 23, p 5.5.2–5.5.3.

¹⁶⁶ Maailma Terviseorganisatsiooni 2018. a keskkonnamüra suunised Euroopa piirkonna jaoks https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf.

päeval ajal ja 45 dB öisel ajal, kuna kõrgema müratasemega võivad kaasned negatiivsed tervisemõjud ning une häirimine. Arvestades, et see on logaritmiline ühik, on Eestis lubatud märkimisväärselt kõrgemad liikluspõhised tasemed, kui on teadusuuringute põhjal tervisele ohutu. Eestis ja Euroopa Liidus kehtivad normtasemed peenosakeste (PM_{2,5} ja PM₁₀), osooni ja vääveldioksiidi kontsentratsioonile välisõhus on samuti vähem ranged kui 2005. aastal avalikustatud Maailma Terviseorganisatsiooni soovitusel toodud tasemed. 2021. aastal avalikustas Maailma Terviseorganisatsioon juba uued, varasemast veelgi rangemad soovituslikud piirväärtused.¹⁶⁷

KeÜS §-s 23 ei nimetata mõju pöördumatust (või, vastupidi, ajutisust) eraldiseisva kriteeriumina, mis mõjutaks kaasnevat õiguse riive lubatavust, küll aga on seda peetud tähtsaks kohtupraktikas. Täpsemalt on Tallinna Ringkonnakohus rõhutanud, et mõjutuste ajutine laad räägib selle kasuks, et õigust ei ole rikutud.¹⁶⁸ Ajutisust või pöördumatust võib mõnes mõttes pidada ka mõju intensiivsuse üheks näitajaks, mis on kohtupraktika alusel isegi põhikriteerium, mille alusel määrata kindlaks, kui oluline on KeÜS §-s 23 sätestatud õigus võrreldes teiste õiguste ja huvidega.

Ringkonnakohtud on leidnud, et mitte igasugune, vähese ulatusega mõju ei tähenda KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse rikkumist. Nii ei ole kohtud pidanud õiguse rikkumiseks parkla rajamisega kaasnevat viie puu raiet tiheasustusalal ega avalikult kasutatava haljasala mõningast vähenemist¹⁶⁹, vähese ulatusega liiklusintensiivsuse kasvu linnas¹⁷⁰ ega asulas asuvast kolmest ujumiskohast ühe (ajutist) sulgemist¹⁷¹. Seevastu võiks vähemalt teoreetiliselt õigusi riivata avalikult kasutatava puhkemetsa ulatuslik raie või looduskeskkonna hävitamine lahingmasinate, tankide või lõhkekehadega.¹⁷²

Kokkuvõttes on senises kohtupraktikas just keskkonna ning selle kaudu inimeste heaolu ja tervise mõjutamise (vähene) intensiivsus olnud peapõhjus, miks kohtud ei ole sellele õigusele tuginevaid kaebusi rahuldanud, seades kaalukamaks kas teised, traditsioonilised õigused (nt omandiõigus) või avalikud huvid (nt riigikaitse). Panemata kahtluse alla kohtuotsuste sisulist põhjendatust, tekitab see paratamatult küsimuse, kas nimetatud õiguse sätestamine on üldse tegelikult mõjus ja kas sellel on mingi mõju keskkonnaotsuste sisule.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse §-s 23 sätestatud õigusest tulenevad kohustused

KeÜS §-s 23 täpsustatud, et õigus tervise- ja healuvajadustele vastavale keskkonnale ei ole selline õigus, mille saaks panna maksma igähe suhtes: selle õiguse arvestamist saab nõuda avalikult võimult (ennekõike keskkonnaotsuste tegemisel). Lõike 5 alusel saab õiguse tagamiseks nõuda nii keskkonna säästmist haldusorgani enda poolt (nt vältida maanteede planeerimisel ja ehitamisel looduskaitsealuste liikide kahjustamist) kui ka mõistlike meetmete võtmist (sh kolmandate isikute tegevuse piiramist).

Praktikas tähendab see peamiselt haldusorganite kohustust kaasata KeÜS § 23 õigust kandvaid isikuid menetlusse ning selle õigusega arvestamist otsuste tegemisel. Kuna õigus ei

¹⁶⁷ Maailma Terviseorganisatsiooni 2021. a õhukvaliteedi suunised tahkete osakeste, osooni, lämmastikdioksiidi, vääveldioksiidi ja süsinikmonooksiidi osas: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/345329> (17.11.2021).

¹⁶⁸ TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019, p-d 16–17.

¹⁶⁹ TlnRgK, 3-15-1266, 25.06.2015.

¹⁷⁰ TrtRgK, 3-16-2611, 10.10.2017.

¹⁷¹ TlnRgK, 3-18-330, 29.05.2019.

¹⁷² TlnRgK, 3-15-2432, 16.12.2015, p 9.

ole rangelt piiritletud omandi või keskkonnakvaliteedi normidega, võib nende isikute ringi olla keeruline tuvastada, eeskätt linnakeskkonnas, kus õiguse kandjaid võib olla palju (nt aktiivselt kasutatava pargi puhul).

Vähemalt menetluse kaasamise puhul tuleb siin haldusorganitele appi haldusmenetluse seaduse § 40, mille alusel võib haldusmenetluse viia läbi menetlusosaliste arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata juhul, kui menetlusosalisi (sh kolmandaid isikuid) on üle 50. Heaks tavaks võib pidada suurt hulka isikuid ja nende õigust puhtale keskkonnale mõjutavate otsuste tegemist avatud menetluses.

3.6. Vaade tulevikku

Püüdes ekstrapoleerida viimaste aastate trende tulevikku, võib eeldada, et kodanikud ning kodaniku- ja keskkonnaühendused kasutavad ka edaspidi üha julgemalt ja rohkem neile antud menetluslikke õigusi selleks, et keskkonnaga seotud otsustes kaasa rääkida ning neid vajaduse korral vaidlustada. Kui keskkonnaühendused on teatud mõttes eelisseisundis ja saavad vaidlustada otsuste õiguspärasuse laiemalt, siis üksikisikud peavad tuginema sellele, kuidas üks või teine otsus mõjutab nende subjektiivseid õigusi.

Kohtupraktikas on omandiõigust ja õigust tervise kaitsele tunnistanud pigem liberaalselt. Märgiliseks võib pidada Riigikohtu hiljutist otsust asjas 3-15-2232, kus kohus pidas omandiõiguse riive võimalikuks aluseks ka seda, et inimeste irratsionaalsed uskumused võivad vähendada kinnisasja väärtust. Riigikohus on rõhutanud, et ulatusliku otsustusruumiga keskkonnaotsuste puhul tuleb piinormide ja üldkehtivate keeldude-käskude kõrval leida lahendused, mis riivavad kolmandate isikute õigusi võimalikult vähe (arvestades muidugi samal ajal proportsionaalsust arendustegevuse kavandajate jaoks).

Küsitavam on see, kuidas rakendada ja kasutada õigust keskkonnale, mis vastab tervise- ja heaoluvajadustele. Kohtupraktikas on enamasti kas seatud selle õiguse olemasolu kahtluse alla või vähemalt leitud, et see ei ole teiste õiguste suhtes ülekaalus.

Kas see tähendab, et uuena sõnastatud õigus on hambutu ja sisutu? Mitte tingimata. Senises kohtupraktikas puudutab suur osa kaebustest, milles tuginetakse sellele õigusele, olukordi, kus isikute õiguste ja huvide riive tervikuna ei olnud tõepoolest kuigi märkimisväärne. Usutavasti ei oleks pikas plaanis jätkusuutlik seegi, kui anda KeÜS §-s 23 sätestatud uuele õigusele väga suur kaal, eriti võrreldes näiteks omandiõigusega. See võiks vastureaktsioonina tuua kaasa selle, et maaomanikud piiravad seni kehtinud looduses liikumise ja viibimise igäüheõigust, üritades nii vältida KeÜS §-s 23 sätestatud puutumuse (mis võib tekkida ka keskkonnas sageli viibides) teket.

Ennekõike võiks õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale olla huvi, mida arvestatakse ulatusliku kaalutlusruumiga haldusotsuste tegemisel. See omakorda eeldab suuremat otsustusjulgust ja -tahet keskkonnalube, planeeringuid ja teisi keskkonda mõjutavaid otsuseid tegevate ametnikelt. Selles valdkonnas on Eesti halduspraktikal kahtlemata arenguruumi.

Avalikust ja akadeemilisest arutelust ei ole lõplikult kadunud ka idee põhiseaduslikust õigusest keskkonna säästmisele. Riigikohtu halduskolleegiumi esimees Ivo Pilving avaldas 2020. aasta suvel arvamust, et KeÜS §-s 23 sätestatud õiguse kõrval võiks põhiseaduse §-st 10 tuleneda ka nn keskkonnaalane vabadusõigus, ehk „õigus olla vaba ebavajalikest ja

põhjendamatutest keskkonnahäiringutest, riigi- või munitsipaalvõimu sammudest, mis halvendavad inimese eluruumi¹⁷³. Pilving peab ka selle õiguse tunnustamise põhiliseks soovivaks mõjuteguriks asjaolu, et otsusetegijad oleksid seetõttu sunnitud oma teguviisi paremini läbi mõtlema ja põhjendama.

Kokkuvõte

Inimkonna mõju meid ümbritsevale keskkonnale on alates teisest maailmasõjast hüppeliselt kasvanud. See on järk-järgult toonud kaasa arusaama, et paljude traditsiooniliste inimõiguste tagamise üks eeldus on keskkonna kaitsmine ülemääraste mõjutuste eest. Inimõiguste ja keskkonna vaheliste täpsete seoste tuvastamisel ja esiletõstmisel on paljuski järgitud sama mudelit nagu muude nn uute teemade õigusliku käsitluse puhul: esmalt tekib akadeemiline arutelu, millele järgnevad poliitilist laadi avaldused ning alles seejärel õigusnorm ja praktika.

Esmajoones viimases – õigusnormid ja rakenduspraktika – võib täheldada mõningat pinget ühelt poolt täidesaatva ja seadusandliku ning teiselt poolt kohtuvõimu vahel. Keskkonnaprobleemide teravnemise tõttu on järjest suurem hulk aktiivseid kodanikke ja kodanikuühendusi pöördunud lisaks poliitiliste protsesside mõjutamisele kohtute poole ning seal ka edu saavutanud. Seejuures on viimase aja näitel vähemalt Hollandis ja Saksamaal riigi kõrgemad kohtud leidnud, et just inimõiguste tagamise kohustus piirab riigivõimu muidu ulatuslikku otsustusruumi keskkonnakaitset (sh kliimamuutuste ennetamisel).

Nii rahvusvahelisel tasandil kui ka Eestis on tekkinud arusaam, et kui soovida edendada tõhusat keskkonnakaitset isiku õiguste kaudu, tuleb laiendada olemasolevate õiguste sisu või pikendada nende nimekirja. Peale traditsiooniliste põhiõiguste laienemise keskkonnaküsimustele on see põhjustanud keskkonnaga seotud eraldiseisva (põhi)õiguse tunnustamise paljudes maailma riikides. Nagu teiste põhiõiguste sisu nii ei ole ka selle õiguse sisu üheselt määratletav ning muutub ajas.

Eesti senises praktikas tunduvad ametnikud ja kohtud uue õiguse sisustamisel vähemalt esialgu ettevaatlikud. Tõenäoliselt näitavad juba lähiaastad, kas keskkonnaprobleemide üha kasvav teadvustamine toob ka Eestis kaasa selle, et õigus puhtale keskkonnale omandab keskkonda puudutavate otsuste tegemisel ja laiemalt mujal riigivõimu teostamisel suurema kaal.

¹⁷³ Pilving, I. Põhjendamatu riive on vabaduse rikkumine. – Postimees 27.08.2020.