



Rein Voog  
Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit

28.04.2026 nr 2-3/26/8-2

Vastus teabenõudele

Austatud härra Voog

Edastasite 21.04.2026 Kaitseministeeriumile järgmise teabenõude: *“Tänases, so 21.04.2026, ERRi portaalis ilmus uudislugu „Seadusemuudatustega piiratakse keskkonnanühenduste võimalusi kaitseobjekte vaidlustada“.*

*Selles uudisloos on ära toodud kaitseministeeriumi õiguse- ja halduse asekanstler Margit Grossi ütlus, et „ministeerium on läbi viinud juriidilise analüüsi, kus on hinnatud nii rahvusvahelist praktikat, Euroopa kohtu praktikat kui ka Århusi konventsiooni. Analüüsi järgi on piirangud, mis puudutavad juriidilist vormi, liikmeskonna arvu ja tegutsemise aega kooskõlas nii rahvusvahelise praktika kui Århusi konventsiooniga.“*

*Lähtudes sellest ütlusest palub Eesti Mäetööstuse Ettevõtete Liit saata meile see artiklis mainitud juriidiline analüüs.“*

Edastame Teile teabenõudes küsitud rahvusvahelise praktika ja Århusi konventsiooni analüüsi, millele Kaitseministeerium tugines Riigikogule ehitusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (riigikaitseliste ehitiste planeerimise ja ehitamise kiirendamine) eelnõule (789SE) muudatusettepaneku esitamisel (Kaitseministeeriumi 06.02.2026 kiri nr. 5-1/26/3).

### **Kaebõigus Århusi konventsiooni kohaselt**

Konventsiooni art 9 lg 3 on ühelt poolt väga laia reguleerimisalaga, hõlmates kõiki siseriiklikke keskkonnaõiguse norme ning igasugust tegevust või tegevusetust, mis võib olla nende normidega vastuolus. Teisalt annab konventsiooni sõnastus liikmesriikidele kaalutusõiguse seada kriteeriume, millele peavad „üldsuse esindajad“ vastama selleks, et neil oleks õigus normidega vastuolus olevat tegevust või tegevusetust vaidlustada. Samuti ei nõua konventsiooni art 9 lg 3, et vaidlustamiseks peaks olema tingimata võimalus kohtus – põhimõtteliselt on võimalik selle asemel näha ette eraldi (haldus-)menetlus, mis peab samas siiski vastama konventsiooni art 9 lg 4 nõuetele (võimaldama kohaseid ja tõhusaid õiguskaitsevahendeid, sh vajadusel esialgset õiguskaitset, olema ausad, õiglased, õigeaegsed ja mitte takistavalt kallid). Lihtsuse huvides viitame edaspidi artikkel 9 lõikest 3 tulenevale õigusele siiski lühidalt kui „kaebõigusele“.

Erinevalt konventsiooni mõningatest muudest artiklitest ei näe artikkel 9, sh selle lõige 3, ette mingeid erisusi seoses riigi julgeoleku vajadustega (erinevalt nt keskkonnainfo kättesaadavaks tegemise reeglitest, art 4 lg 4, punkt b) või otsuse tegemisel osalemisest art 6 lg 1 punkt c)). Teisisõnu tuleb riigi julgeolekuga seotud projektide ning nendega seotud haldusotsuste puhul rakendada art 9 lg 3 reegleid nii nagu iga teise valdkonna otsuse puhul.

Konventsiooni art 9 lg 3 sisustamisel ja tõlgendamisel on abiks mitmeid materjale, millest üheks olulisimaks on 2014. a välja antud [konventsiooni rakendamise juhend](#). Viimasele on viidanud oma praktikas ka Euroopa Kohus, samuti hilisemates otsustes konventsiooni rakendamist jälgiv ekspertkogu – kontrollikomitee (*Aarhus Convention Compliance Committee*, „**kontrollikomitee**“). Juhendi kohaselt

on art 9 lg 3 konventsiooni preambula punkti 18 väljenduseks. Preambula vastava punkti kohaselt on osalised „huvitatud sellest, et organisatsioonidel ja teistel üldsuse esindajatel on võimalik pöörduda kohtu poole või kasutada muid õiguslikke vahendeid, et kaitsta oma õigustatud huve ja tagada seaduste täitmine“. Teisisõnu, on sätte mõte tagada keskkonnaõiguse normide täitmine, andes selles aktiivse rolli üldsuse esindajatele, sh keskkonnaorganisatsioonidele.

2014. a konventsiooni rakendamise juhend tugineb suuresti kontrollikomitee otsustele ning kontrollikomitee on teinud art 9 lg 3 osas mitmeid olulisi otsuseid ka pärast rakendamise juhendi koostamist. Seetõttu anname järgnevalt lühikese ülevaate olulisimatest kontrollikomitee otsuste järeldustest, mis käsitlevad art 9 lg 3 kohase kaebeõiguse erinevaid aspekte.

### **Kellele tuleb kaebeõigus tagada?**

Kontrollikomitee praktika kohaselt on konventsiooni osalistel ulatuslik kaalutlusruum, seadmaks tingimusi, millele peavad üldsuse esindajad vastama, et omada kaebeõigust. Belgia riigiga seotud vaidluses (mille järeldusi on hiljem korduvalt tsiteeritud) rõhutas kontrollikomitee, et ühelt poolt ei pea riigid andma populaarkaebeõigust, mis annaks igapäevase õiguse vaidlustada keskkonnaõiguse normidega vastuolus olevat tegevust või tegevusetust. Samas ei tohi seada sedavõrd rangeid kriteeriume, mis sisuliselt välistaks kõigi või peaaegu kõigi keskkonnaühenduste jaoks võimaluse vaidlustada tegevusi või tegevusetust, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõiguse reeglitega. Juurdepääs sellistele menetlustele peaks olema eelduslik, mitte erandlik ([ACCC/C/2005/11 \(Belgia\)](#), [ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2](#), p 35-36). Hilisemas, Taaniga seotud vaidluses rõhutas kontrollikomitee, et riigi tegevuse hindamisel tuleb vaadelda õiguskorda ja -praktikat tervikuna (st seda, millistele isikutele ja millised mehhanismid keskkonnaõiguse normide jõustamiseks on kättesaadavad, arvestades lisaks normidele ka kohtupraktikat) ([ACCC/C/2005/11 \(Belgia\)](#), [ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2](#), p 37 ning [ACCC/C/2006/18](#) (Taani), [ECE/MP.PP/2008/5/Add.4](#), p 30, 32-39).

Konventsiooni kohaselt on üldsuse esindajaks nii valitsusvälised keskkonnaühendused kui üksikisikud. Art 9 lg 3 kontekstis on kontrollikomitee rõhutanud, et juurdepääs õigustumõistmisele peab olema tagatud mõlemale grupile, st konventsiooniga on vastuolus nii liiga kitsendavad reeglid kui keskkonnaühenduste suhtes kui ka see, kui otsuseid ei saa vaidlustada keegi peale keskkonnaühenduste (ennekõike otseselt puudutatud üksikisikud) ([ACCC/C/2008/32](#), part II (Euroopa Liit), [ECE/MP.PP/C.1/2017/7](#), p 93; [ACCC/C/2015/135](#), [ECE/MP.PP/C.1/2020/9](#) (Prantsusmaa), p 67).

Sarnaselt on Euroopa Kohus leidnud, et kuigi mõiste „siseriiklike õigusaktide nõuetele vastav [...]“ Århusi konventsiooni artikli 9 lõikes 3 viitab sellele, et konventsiooni osalisriigid säilitavad kaalutlusõiguse selle sätte rakendamisel, ei saa lubada, et nad seaksid sellised kriteeriumid, et keskkonnakaitseorganisatsioonidel oleks tegelikult võimatu vaidlustada selles sättes silmas peetud akti või tegevusetust (*Protect*, [C-664/15](#), p 48).

Kontrollikomitee on keskkonnaühenduste kaebeõiguse kriteeriumitena pidanud põhimõtteliselt lubatavaks nii üldisemat laadi kriteeriume (nagu nt õigusliku huvi olemasolu ([ACCC/C/2005/11](#) (Belgia), [ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2](#), p 40; [ACCC/C/2006/18](#) (Taani), [ECE/MP.PP/2008/5/Add.4](#), p 31) kui ka konkreetsemaid kriteeriume, mis vastavad eeltoodud põhimõtetele. Kontrollikomitee pidas 2016. a otsuses konventsiooniga kooskõlas olevaks nt Rootsi õiguses sätestatud nõudeid, mille kohaselt on kaebeõigus keskkonnaühendusel (st ühendusel, kelle põhikirjaliseks eesmärgiks on looduse või keskkonna kaitse), mis on tegutsenud Rootsis vähemalt kolm aastat ning millel on vähemalt 100 liiget või mis suudab muul moel näidata, et tal on üldsuse toetus ([ACCC/C/2013/81](#) (Rootsi), [ECE/MP.PP/C.1/2017/4](#), p 85). Seejuures pidas kontrollikomitee oluliseks, et ka vähem kui 100 liikmega ühendused saavad kaebeõiguse, kui tõendavad, et neil on üldsuse toetus.

### **Milliseid tegevusi ja tegevusetusi peab saama vaidlustada?**

Kontrollikomitee praktika kohaselt on tegevuste (sh haldusaktide) ja tegevusetuse ring, mille osas peab konventsiooni art 9 lg 3 kohaselt olema tagatud kaebeõigus, lai. Kontrollikomitee on rõhutanud, et õigusnormid, mille rikkumise osas peab kaebeõigus olema tagatud, ei pea tingimata leiduma seaduses, mille nimi või normid ühemõtteliselt keskkonnakaitsele viitavad. Art 9 lg 3 kohaldub kõigi normide kohta, mis on keskkonnaga „seotud“. Selliste normide hulka kuuluvad näiteks (aga mitte ainult) kemikaalide kasutuse, jäätmemajanduse, ruumilise planeerimise, transpordi, maapõue kasutuse, põllumajanduse ja teiste valdkondade reeglid, mis üldiselt seonduvad keskkonnaga, aitavad seda kaitsta, seda kahjustavad või võivad muul moel keskkonda mõjutada ([ACCC/C/2011/63](#) (Austria), [ECE/MP.PP/C.1/2014/3](#), p 52). Seejuures loetakse konventsiooni art 9 lg 3 tähenduse „siseriiklikeks normideks“ EL liikmesriikide puhul ka EL õigus (sõltumata sellest, kas ja kuidas see on üle võetud) ([ACCC/C/2006/18](#) (Taani), [ECE/MP.PP/2008/5/Add.4](#), p 27).

Käesoleva analüüsi seisukohalt on oluline, et kontrollikomitee on korduvalt leidnud, et konventsiooniga ei ole kooskõlas see, kui kaebeõigus tagatakse vaid teatud haldusaktide või muude tegevuse või tegevusetuse tüüpide suhtes. Näiteks leidis kontrollikomitee, et Austria rikkus konventsiooni nõudeid, kui võimaldas kaebeõigust vaid haldusaktide suhtes, mille menetluses viidi läbi keskkonnamõtjude hindamine, samuti kompleksse vältimise ja vähendamise (tööstusheite) valdkonna või keskkonnavastutuse valdkonna haldusaktide suhtes ([ACCC/C/2010/48](#) (Austria), [ECE/MP.PP/C.1/2012/4](#), p 73). EL suhtes läbi viidud menetluses rõhutas kontrollikomitee, et kuigi konventsioon annab sellega liitunud riikidele kaalutusõiguse seada kriteeriume, millele peavad kaebeõiguse saamiseks vastama üldsuse esindajad, ei anna see samas riikidele kaalutusõigust otsustada, milliste tegevuse või tegevusetuse liikide suhtes võiks jätta kaebeõiguse andmata ([ACCC/C/2008/32](#), part II (Euroopa Liit), [ECE/MP.PP/C.1/2017/7](#), p 52 ja 101). Selles vaidluses leidis kontrollikomitee mh, et EL nn Aarhuse määrus ei olnud konventsiooniga kooskõlas, kuna nägi ette võimaluse vaidlustada vaid haldusakte, millel oli õiguslikult siduv (haldus-)väline mõju.

Täiendavalt peab konventsiooni art 9 lg 3 kohases menetluses saama vaidlustada nii sisulisi kui menetluslike aspekte. Ühendkuningriiki puudutava taotluse lahendamisel rõhutas kontrollikomitee, et vaidlustada peab saama nii juhtumeid, mil vaidlusalune tegevus on vastuolus materiaaõiguslike normidega kui ka juhtumeid, mil on eksitud menetluslike normide vastu. Kontrollikomitee leidis, et Ühendkuningriigi seaduste ja kohtupraktika järgi võis sisulise õiguspärasuse kontroll olla lubamatult piiratud ([ACCC/C/2008/33](#) (Suurbritannia), [ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3](#), p 124-125).

Euroopa Kohus on konventsiooni tõlgendamisel leidnud, et konventsiooni art 9 lg 3 sõnastuse kohaselt puudutavad need nõuded kaebeõiguse omajate ringi kindlaksmääramist, mitte kaebuse eseme kindlaksmääramist, tingimusel et kaebus puudutab riigisiseste keskkonnaõigusnormide rikkumist. Sellest järeldub, et liikmesriigid ei või piirata art 9 lg 3 esemelist kohaldamisala selliselt, et võimalike kaebuse esemete hulgast on välistatud riigisiseste keskkonnaõigusnormide teatud kategooriad (*Deutsche Umwelthilfe*, [C-873/19](#), p 64). Muuhulgas ei ole konventsiooniga kooskõlas see, kui kaebeõigus oleks piiratud üksnes otsustega, millel on keskkonnale rasked tagajärjed (*Deutsche Umwelthilfe*, [C-873/19](#), p 73). Samas ja varasemates lahendites rõhutatakse veel, et eriti ei või nende nõuete kehtestamine jätta keskkonnakaitseühendusi ilma võimalusest lasta kontrollida liidu keskkonnaõigusnormide järgimist, kuna sellised normid on ka kõige sagedamini suunatud üldisele huvile, mitte ainult üksikute eraisikute huvide kaitsele, ja nende ühenduste ülesanne on üldise huvi kaitsmine (*Deutsche Umwelthilfe*, [C-873/19](#), p 68 koos edasiste viidetega; *Deutsche Umwelthilfe*, [C-873/19](#), p 41).

### **Milliseid menetlusi võib kasutada kaebeõiguse tagamiseks?**

Konventsiooni art 9 lg 3 ei nõua tingimata kaebeõigust kohtusse pöördumiseks; mõeldav on ka kohtuväline vaidluste lahendamise kord. Samas ei saa kontrollikomitee hinnangul nõuetekohaseks pidada olukorda, kus üldsuse esindajate võimalused keskkonnaõiguse normide rikkumise korral piirduvad sellega, et nad saavad pöörduda pädeva ametiasutuse poole järelevalve teostamiseks. Seda

eriti juhul, mil vastaval ametiasutusel on kaalutusõigus järelevalve algatamise ja teostamise üle. Üldsuse esindajatel peab olema konventsiooni art 9 lg 3 kohases menetluses aktiivne roll ning see menetlus peab vastama art 9 lg 4 sätestatud nõuetele ([ACCC/C/2006/18](#) (Taani), [ECE/MP.PP/2008/5/Add.4](#), p 28; [ACCC/C/2013/85](#) ja [ACCC/C/2013/86](#) (Suurbritannia), [ECE/MP.PP/C.1/2016/10](#), p 84).

Konventsiooni art 9 lg 4 nõuetele peab seejuures vastama vähemalt üks võimalikest menetlustest. Kontrollikomitee hinnangul oleks konventsiooni eesmärgi ja mõttega veelgi enam kooskõlas olukord, kus selliseid art 9 lg 4 nõuetele vastavaid menetlusi oleks mitu ([ACCC/C/2013/85](#) ja [ACCC/C/2013/86](#) (Suurbritannia), [ECE/MP.PP/C.1/2016/10](#), p 78).

### **Muud küsimused**

Kontrollikomitee on praktikas hinnanud mitmete riikide süsteeme, kus kaebeõiguse reeglid ei ole koondatud ühte õigusakti, vaid reeglid leiduvad erinevates õigusaktides. Sellist lähenemist ei ole kontrollikomitee eraldiseisvalt probleemseks pidanud. Samuti on kontrollikomitee leidnud, et konventsiooni art 9 lg 3 ei nõua ka, et erinevat laadi nõuete (nt haldusakti tühistamine ja peatamine) jaoks kehtiks samasugused kaebeõiguse kriteeriumid. Seega võib eeldada, et kontrollikomitee peaks lubatavaks ka seda, kui riigi julgeolekut puudutavates küsimustes kehtiksid keskkonnaühenduste kaebeõiguse erisused, eeldusel, et sellised erisused vastavad siiski eelpool toodud miinimumnõuetele.

### **Põhimõttelised lähtekohad alternatiivsetele lahendustele**

Lähtudes eelpool kirjeldatud konventsiooni art 9 lg 3 sõnastusest ning kontrollikomitee praktikast, on konventsiooniga liitunud riikidel õigus seada tingimusi, millele keskkonnaühendused kaebeõiguse saamiseks vastama peavad. Seejuures on liikmesriikidel ulatuslik kaalutusruum, mille teostamisel tuleb vaid vältida olukorda, kus vastavad tingimused oma sisu tõttu jätavad kas kõik või vähemasti suure osa riigis tegutsevatest keskkonnaühendustest kaebeõigusest ilma.

Kehtiv KeÜS § 31 on keskkonnaühenduste määramisel äärmiselt liberaalne, võimaldades keskkonnaühenduseks lugeda lisaks juriidilistele isikutele (mittetulundusühingud (MTÜ-d) ja sihtasutused (SA-d)) ka seltsinguid (Riigikohtu lahendis, mis andis aluse vastavale sättele, tunnustati seejuures vaid kahe isiku poolt moodustatud seltsingu kaebeõigust, vt RKHKo 28.11.2006, [3-3-1-43-06](#)). Viimaste puhul on eelduseks kirjaliku seltsingulepingu olemasolu ja olulise osa kohalike elanike seisukohtade esindamine. MTÜ-de ja SA-de puhul on määravaks põhikirjaline eesmärk ning tegevuses keskkonnakaitse edendamine. Seejuures on kaebeõigus ka äsja tegevust alustanud ühendustel, kelle puhul peaksid kohtud hindama organisatsioonilist ülesehitust, liikmete arvu ning liikmeks saamise põhikirjalisi eeldusi.

Eeltoodud regulatsiooni tulemuseks on, et kuigi ametlikult ei kehti Eestis keskkonnaasjades populaarkaebeõigust, on kaebeõiguse saamine siiski äärmiselt lihtne. Piisab sellest, et luua paari liikmega MTÜ (või asutada kasvõi ainuisikuliselt sihtasutus) mille põhikirjaliseks eesmärgiks on (muuhulgas) keskkonnakaitse ning mille liikmeks astumisele ei ole seatud ülemääraseid piiranguid. Seejuures ei pea keskkonnaühendus mingil olulisel määral näitama, et tegutseb avalikes huvides või omab üldsuse (või vähemalt selle osa) toetust. Sellisel viisil loodud keskkonnaühendused annavad võimaluse ka üksikutele isikutele algatada hõlpsalt vaidlusi, milles nad saavad vaidlustada otsuseid aspektides, milles nad üksikisikutena kaebeõigust ei omaks ning samuti vältida kaotuse korral menetluskulude kandmise riski (maksejõuetuse korral keskkonnaühenduse likvideerides).

### **Lahendused**

Eelkirjeldatud KeÜS § 31 reeglid ei ole konventsiooni art 9 lg 3 nõuete täitmiseks hädavajalikud, st vajaduse korral on võimalik seada keskkonnaühendustele täiendavaid kriteeriume, mis on jätkuvalt konventsiooni nõuetega kooskõlas. Kuigi kontrollikomitee praktika on selles osas, millised kriteeriumid on lubatavad, kahetsusväärset vähene, võib eeldada, et lubatavad on muuhulgas tingimused seoses:

- 1) *Juriidilise vormiga;*
- 2) *Liikmete arvuga (teatud lisatingimustel);*
- 3) *Minimaalse tegevusajaga;*
- 4) *Ühenduste tegevuse sisuga (suunatus avalike huvide kaitsele).*

Esimese täiendava kriteeriumina võiks olla lubatav nõue, mille kohaselt on kaebeõigus riigi julgeolekuga seotud asjades vaid juriidilisest isikutest ühendustel. Konventsioon ega EL õigus ei nõua, et keskkonnaühendustena tuleks tingimata käsitleda ka juriidiliseks isikuks mitteolevaid ühendusi (seltsinguid). Juriidilise vormi nõue kaebuse avalikes huvides esitamiseks aitab tagada selgema vastutuse ja otsuseid vaidlustava ühenduse tegevuse suurema läbipaistvuse (eeldab vähemalt äriregistris registreerimist ja vastava ühenduse vormi kohta kehtivate nõuete täitmist, nt regulaarne aruandlus).

Liikmete arvu osas on kontrollikomitee pidanud lubatavaks Rootsis kehtivat nõuet, et ühendusel oleks vähemalt 100 liiget või alternatiivselt suudaks ühendus muul moel tõestada, et tal on üldsuse toetus. Arvestades, et Eestis on mitmeid sihtasutuse vormis tegutsevad tunnustatud keskkonnaühendusi (nt SA Eestimaa Looduse Fond), siis ei oleks tõenäoliselt õiguspärane seada Eestis kõigi keskkonnaühenduste puhul kaebeõiguse üheks kriteeriumiks liikmete arvu. Seega võiks lahenduseks olla seada liikmete arvu nõue vaid MTÜ-de suhtes. Arvestades Rootsi suuremat rahvaarvu, ent samas vajadust tagada, et liikmete piirarv näitaks piisava toetuse olemasolu organisatsioonile, võiks Eestis olla kohaseks piirmääraks vähemalt 20-30 liiget.

Minimaalse tegevusaja nõude lubatavust on kontrollikomitee otseselt käsitlenud Rootsit puudutanud asjas ([ACCC/C/2013/81](#) (Rootsi), [ECE/MP.PP/C.1/2017/4](#)), pidades ka üldkehtiva (st kõigis keskkonnaasjades kohaldatava) tingimusena lubatavaks nõuet, et ühendus peab olema asukohariigis tegutsenud vähemalt kolm aastat. See tingimus võimaldaks välistada avalikes huvides kaebeõiguse andmise ühendustele, mis on loodud n-õ *ad hoc* projektiühendustena, st sisuliselt vaid konkreetse vaidluse pidamise eesmärgil. Arvestades, et Eesti kontekstis on just sellised ühendused üheks põhjuseks, miks keskkonnaasjades on praktikas kujunenud sisuliselt populaarkaebeõigusega võrreldav olukord, oleks minimaalse tegevusaja nõue asjakohane ka Eestis. Samuti aitaks selline nõue kohtutel paremini hinnata seda, kas ühenduse tegevus vastab KeÜS §-des 30 ja 31 juba täna kehtivatele nõuetele (ühendus on võimeline edendama keskkonnakaitset, vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud ühenduse senise tegevusvaldkonnaga). Samuti annab pikem tegevusaeg eelduslikult suurema kindluse, et tegemist on piisavalt toimiva ja võimeka organisatsiooniga, mis on võimeline haldusotsuste õiguspärasust hindama ning tegema nende vaidlustamise osas vastutustundlikke otsustusi ja esitama põhjendatud vajadusel asjatundlikku kriitikat. Kui rakendada sellist kriteeriumi piiratud ulatuses, näiteks riigi julgeolekuga seotud otsuste puhul, ei too see endaga kaasa ka üldiselt keskkonnaasjades õigusmõistmisele juurdepääsu halvenemist.

Arvestades keskkonnaühendustele kaebeõiguse osas eriõiguste andmise eesmärki, on asjakohane seada ka täiendavaid kriteeriume, mis tagaksid, et kaebeõigus oleks vaid avalikes huvides tegutsevatel ühendustel. Teisisõnu, konventsiooniga on kooskõlas välistada selliste ühenduste kaebeõigus, mis tegutsevad eestkätt oma liikmete huvides, mitte keskkonnakaitse kui avaliku hüve nimel. Seda, et keskkonnaühenduste eripärane kaebeõigus on seotud nende tegevusega avalike huvide kaitsele, on tunnistanud oma praktikas nii kontrollikomitee ([ACCC/C/2016/137](#) (Saksamaa), [ECE/MP.PP/C.1/2021/25](#), p 106-107 möönis komitee kaudselt, et avalikes huvides tegutsemine võib olla asjakohane kriteerium kaebeõiguse piiramisel) kui ka Euroopa Kohus (*Protect C-664/15*, p 47, milles kohus viitab, et keskkonnaühenduste kaebeõiguse reguleerimisel tuleb silmas pidada selliste ühenduste eesmärki, milleks on avalike huvide (mitte konkreetsete üksikisikute huvide) kaitse, samuti otsust asjas [BUND-NRW C-115/09](#), p 46).

Avalikes huvides tegutsemist võib kaebeõiguse abstraktse kriteeriumina olla keeruline sisustada ning selle igal üksikjuhtumil eraldiseisvalt hindamine kohtute poolt võib tuua kaasa täiendava halduskoormuse ja ajakulu või jääb selline kontroll pinnapealseks ja eelduslikult loevad kohtud

kriteeriumi täidetuks. Seetõttu võiks kaaluda selle sisulise kriteeriumi sisustamiseks olemasolevat mehhanismi – tulumaksusoodustustega ühingute nimekirja. Vastavat nimekirja peab sõltumatu asutus – Maksu- ja Tolliamet, kes kontrollib ühingute vastavust tulumaksuseaduse § 11 nõuetele. Vastavad nõuded (tegutsemine avalikes huvides ja heategevuslikult, piirangud vara, tulu ja soodustuste seotud isikutele jagamisele ja lõpetamisel üle jääva vara kasutamisele, nõuded halduskulude ning töötajatele ja juhtimis- või kontrollorgani liikmetele makstavate tasude suurusele, nõue esitada õigeaegselt aruandeid ja tasuda riiklikke makse) on asjakohased ka keskkonnaühenduste kaebeõiguse erisuste seisukohalt. Kuna nimekirja kuulumise eeldused ei sisalda ühtegi ebamõistlikku nõuet, on selle kasutamine ka kaebeõiguse kontekstis aja- ja ressursikulu seisukohalt mõistlikuks lahenduseks. Analüüsi koostamise seisuga sisaldab nimekiri nii üleriigilisi kui kohalikke keskkonnaühendusi, sh selliseid, kes on aktiivselt vaidlustanud keskkonna-alaseid otsuseid. Seega oleks ka nimekirja kuulumine kui kaebeõiguse kriteerium riigi julgeolekuga seotud haldusaktide vaidlustamisel eelduslikult kooskõlas konventsiooni art 9 lõikega 3. Ühtlasi tagab see paremini, et ka riigi julgeoleku aspektist kaalukates küsimustes erandlikku kaebeõigust kasutavad organisatsioonid täidavad oma tegevuses kehtivaid õigusakte ning on allutatud selles osas veidi tugevamale järelevalvele.

Eeltoodust tulenevalt oleme seisukohal, et valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust on vähemalt riigi julgeolekut puudutavates asjades võimalik kitsendada järgmistel viisidel:

*1) Lubada otsuseid vaidlustada vaid juriidilistest isikutest ühendustel (välistades nendes asjades seltsingute kaebeõiguse).*

*(a) Seada mittetulundusühingutele täiendavaks kriteeriumiks minimaalne liikmete arv (nt vähemalt 20 või 30 liiget).*

*(b) Seada täiendavaks kriteeriumiks ühenduse minimaalne Eestis tegutsemise aeg – kolm aastat on kontrollikomitee praktika kohaselt lubatav periood, riigi julgeoleku valdkonna eripärast lähtuvalt võib kaaluda ka näiteks viie aastast perioodi.*

*2) Seada täiendavaks kriteeriumiks kuulumine tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja.*

Kuigi tegemist on täiendavate nõuetega keskkonnaühendustele, oleks loogiline sõnastada vastav säte siiski KeÜS §-s 30 (täiendava lõikena), kuivõrd tegemist on sisuliselt valdkondliku erisusega KeÜS § 30 lg-s 2 toodud kaebeõiguse reeglist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristel Urke

osakonnajuhataja