

SA Keskkonnaõiguse Keskus
Aleksandri 8 51004 Tartu
k6k@k6k.ee
telefon +372 742 4524
www.k6k.ee



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS

Eesti inimeste keskkonnaõiguslase teadlikkuse uuring: kommentaarid ja järeldused

Koostajad:

Kärt Vaarmari

Siim Vahtrus

Oktoober 2013

Sisukord

1.	Sissejuhatus	3
2.	Keskkonnavalase info kättesaadavus	3
2.1.	Keskkonnavalase info kättesaadavuse nõue ja vajadus	3
2.2.	Uuringu põhitulemused.....	3
2.3.	KÕKi hinnang ja soovitused	4
3.	Osalemine keskkonnavalaste otsuste tegemisel	6
3.1.	Keskkonnavalaste otsuste tegemisel osalemise võimaluse nõue ja vajadus.....	6
3.2.	Uuringu tulemused	6
3.3.	KÕKi hinnang ja soovitused	8

Eesti elanike keskkonnaõiguslase teadlikkuse uuringu läbiviimist rahastas Keskkonnainvesteeringute Keskus.



1. Sissejuhatus

SA Keskkonnaõiguse Keskus (KÕK) juhtimisel viis Uuringukeskus Klaster 2013. a kevadel ja suvel läbi uuringu Eesti elanike keskkonnaõiguse-alase teadlikkuse kohta. Uuringu eesmärgiks oli välja selgitada, mida teavad inimesed keskkonnaõigusest ja eriti oma õigustest, millised on võimalikud puudujäägid teadmistest ning millised võivad olla nende põhjused.

Uuringu läbiviimiseks saime ajendi oma tööst. KÕKi poole pöörduvad kodanikud ei ole sageli teadlikud oma õigustest, ei oska leida kogu vajalikku infot ega tunne hästi valdkondlikke õigusnorme. Meiega lähemalt suhelnud ametnikud on lisaks välja toonud, et sageli ei osale keskkonnaloa või planeeringu menetluses ühtegi tavakodanikku.

Uuringu käigus intervjueriti esmalt valdkonnaga enam kokku puutunud inimesi (asumiseltside aktiivsed liikmed ja keskkonnaorganisatsioonide töötajad), seejärel küsitleti veebipaneeli meetodit kasutades üldpopulatsiooni esindajaid. Uringuaruanne on kättesaadav meie kodulehel: <http://k6k.ee/tegevused/projektid/teadlikkuse-uuring>.

Uuringutulemuste tõlgendamise huvides uuriti ka seda, kui oluliseks peavad inimesed enda sidet loodusega ja mil määral arvestavad oma tegevuses keskkonnaga. Sellega soovisime kontrollida, kas huvi keskkonnainfo ja osalemise vastu võib mõjutada üldiselt madal huvi keskkonna vastu. Selgus siiski, et huvi on suur: vastanutest 64% pidas sidet loodusega enda jaoks oluliseks, pigem nõustus väitega veel 29%. 88% vastanutest nõustus täielikult või pigem väitega, et arvestavad oma tegevuses keskkonnaga, 89% pidas seaduste rolli oluliseks või väga oluliseks. Lisaks sellele leidis 70% vastanutest, et keskkonna kaitsmiseks peaksid olema rangemad seadused (nõustusid väitega täielikult või pigem).

2. Keskkonnaalase info kättesaadavus

2.1. Keskkonnaalase info kättesaadavuse nõue ja vajadus

Keskkonnaalase info kättesaadavuse nõue tuleneb [Århusi konventsioonist](#) ning on üks selle kolmest sambast ehk üks kolmest igaühe keskkonnaalase menetluslikust õigusest. On oluline, et inimesed oleksid kursis oma elukoha keskkonnaseisundiga ning et see info oleks kõigile vabalt kättesaadav. Info kättesaadavus mõjutab väga oluliselt seda, kuivõrd inimesed saavad osaleda keskkonda puudutavate otsuste tegemises.

2.2. Uuringu põhitulemused

Uuringust nähtub, et info enda elukeskkonna kohta ei ole inimestele väga hästi kättesaadav. Suurem osa vastanutest leidis, et **neil ei ole või pigem ei ole piisavat infot keskkonnaseisundi järgmiste aspektide kohta:**

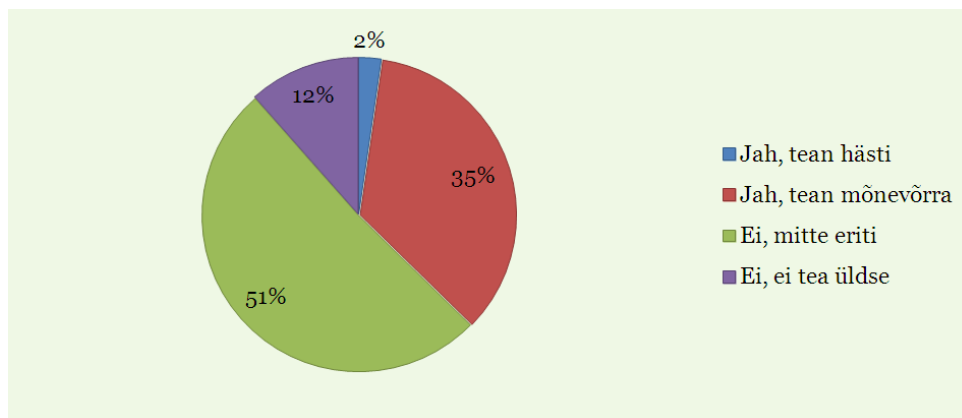
- looduskeskkond üldisemalt – 41%
- veekogude seisund – 50%
- õhu seisund – 60%
- liiklusrüüa tase – 63%

Huvi keskkonnaseisundit puudutava info vastu on seejuures küllaltki suur – õhu, vee jne kvaliteedi kohta käivast infost huvitub väga 63% ning mõningal määral 33% vastanutest.

Samas näitab uuring näitab, et inimestele ei **ole selge ka see, millist infot on neil õigus saada:**

- üle poole vastajatest ei teadnud eriti, millist infot on neil õigus saada;
- 12% leidsid, et nad ei tea üldse, millist infot neil on õigus saada.

Vastused küsimusele: *“Kas teate, millist infot Eesti keskkonna kohta on Teil õigus saada?”*



Faktiteadmiste kontrolli tulemused kinnitavad, et **tõenäoliselt ei tea paljud inimesed tõepoolest, millist laadi keskkonnainfo on avalik**. Väidet, et keskkonnalaad on avalikud, pidas 9% vastanutest valeks, ja 36% vastanutest ei osanud väite õigsust hinnata.

Nendest, kes olid keskkonnaalast infot otsinud (27%), hindasid ca pooled küll info leidmist kergeks, ent 1/3 jaoks oli see üsna raske. Info leidmise keerukuse põhjus võib välja tulla fookusgrupis antud hinnangutest – seal leiti, et **tavainimesel on info leidmine oma elukeskkonna kohta üldiselt üsna või väga keeruline**. Seda iseäranis siis, kui inimene üritab saada tervikpilti, mis keskkonnas ta täpsemalt elab, või kui ta üritab iseenesest kättesaadavast infost enda jaoks olulist välja lugeda.

Infoallikate osas on märkimisväärne uuringu järeldus, et noorema põlvkonna hulgas kasutatakse üha enam lihtsalt **Google otsimootorit**, samas kui vanem põlvkond otsib infot konkreetsest asutusest või infosüsteemist.

2.3. KÕKi hinnang ja soovitused

Keskkonnaalast infot on hetkel võimalik leida väga paljudest erinevatest allikatest, nii keskkonnaseisundi, keskkonnalaadade kui keskkonda mõjutavate tegevuste kohta.

Näiteks on Keskkonnaagentuuri kodulehel, mis peaks olema peamiseks keskkonnaalase info teabevaravaks, loetletud vähemalt 11 avalikku infot sisaldavat infosüsteemi:

The screenshot shows the Keskkonnainfo website interface. At the top left is the logo and name 'Keskkonnainfo'. At the top right is the word 'Intranet'. Below the logo is a navigation menu with items: 'Avalikult', 'Üldinfo', 'Kaardid', 'Teenused', 'Väljaanded ja ülevaated', 'Esita andmed', 'Teabenõue', 'Registrid ja infosüsteemid', and 'Kontaktid'. The 'Registrid ja infosüsteemid' menu item is highlighted. Below the menu, there is a header section with the text: 'Juhul kui teie veebilehitseja annab infosüsteemi sisenedes sertifikaadi (certificate) veateate, palume lugeda juhendit, millega tutvumiseks klõpsake [siia](#).' Below this, there are three columns of links. The first column is titled 'Avalikku infot sisaldavad infosüsteemid:' and lists: 'Bioloogilise mitmekesisuse teabevõrgustiku veebileht', 'EELIS infoleht', 'Ehitusala sobivuse hindamise teenus', 'Kalanduse infosüsteem', 'Keskkonnalubade infosüsteem', 'Keskkonnaregistri avalik teenus', 'Keskkonnaseire veebileht', 'Kütuseseire andmebaas', 'Loodusvaatluste andmebaas', 'Metsaregistri avalik veebiteenus', and 'Saasteainete heite- ja ülekanderegister'. The second column is titled 'Parooliga kaitstud infosüsteemid:' and lists: 'E-metsateatis [eraisikule ettevõttele](#)', 'E-kava atesteeritud metsakorraldajatele', 'Jäätmearuandluse infosüsteem', 'Probleemtooteregister', 'Riiklik pakendiregister', 'Õhu saasteallikate infosüsteem', 'Ohtlike jäätmete saatekirjade register', 'Heitveeanalüüside infosüsteem', and 'Veekasutuse infosüsteem'. The third column is titled 'Avalikud infopäringud:' and lists 'Jäätmete infopäring'.

Infosüsteemide nimetustest ei ole selgelt aru saada, millist infot millisest andmebaasist leida võib, kui inimene soovib saada teavet näiteks oma kodukoha õhusaaste kohta või veeseisundi kohta.

Erinevaid andmeid koondavad keskkonnaregister, Maa-ameti hallatav Geoportaal ning Eesti Geoportaal, mille omavahelised seosed ei ole tavainimesele ilmselt arusaadavad. Lisaks neile on aga olemas veel olemas kohalike omavalitsuste poolt hallatavad andmed – nt mürakaardid, välisõhu seire tulemused, raielubade andmebaasid, planeeringud.

Seega on keskkonnainfot iseenesest palju, ent see ei ole tõhusalt kättesaadav.

Iseenesest on usaldusväärse keskkonnainfo kättesaadavuse tagamine [Keskkonnaministeeriumi arengukavas 2013-2016](#) üheks neljast peamisest tegevusvaldkonnast. Selles on muuhulgas eesmärgiks seatud eri andmekogude sidumine, ent suuremat rõhku on pööratud info kogumisele ja kvaliteedile, vähem selle tõhusale kättesaadavusele.

Hetkel on koostamisel ka [Eesti infoühiskonna arengukava 2020 eelnõu](#) milles keskendutakse peaaesjalikult info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) kasutamisele Eesti konkurentsivõime suurendamiseks, eelkõige tootlikkuse kasvatamiseks ning tööhõive tõstmiseks. Eesmärkide hulgas on siiski välja toodud ka keskkonna kaitse, kultuuri säilimine, suurem sidusus ja heaolu kasv. Just viimastele peaks kaasa aitama keskkonnainfo lihtsam ja tõhusam kättesaadavus.

IKT potentsiaali parem ära kasutamine, vastavate oskuste arendamine nii ametnike kui inimeste hulgas on ilmselt üks väga oluline faktor ka keskkonnainfo tõhusa kättesaadavuse seisukohalt. Probleemiks võib saada see, et arengukava on kodaniku-riigi suhte üles ehitanud avalike teenuste kättesaadavusele ja otsustes osalemisele – kui aga info kättesaadavust ei käsitleta olulise avaliku teenusena, siis ei pruugita sellele piisavalt tähelepanu pöörata.

Soovitused riigile:

- 1) kaardistada keskkonnainfot koondavad avalikud andmebaasid, analüüsida andmestiku kasutajasõbralikkust tervikuna ning lülitada andmete lihtne ja tõhus kättesaadavus muude strateegiliste eesmärkide hulka (planeerides selleks ka konkreetseid tegevusi ja piisavalt ressursse);
- 2) siduda olemasolevad andmebaasid võimalikult suurel määral otsingusüsteemidega (Google), mis võimaldaks juba lihtsat otsingut teostades jõuda õige infoallikani;

- 3) lihtsustada teabevärvaid (nt keskkonnainfo.ee), mis koondavad infot erinevate andmebaaside ja infosüsteemide kohta selliselt, et need juhataksid infootsija lihtsal viisil soovitud andmeteni;
- 4) siduda erinevate andmebaaside keskkonnaandmed paremini ruumiliste andmetega, et võimaldada kõigi teatud ruumi kohta käivate andmete kättesaamist võimalikult kompaktselt. Selleks oleks vaja luua integreeritud andmekogu, kus oleks võimalik näiteks kohapõhiselt vaadata nii mingi paiga keskkonnaandmeid kui seal välja antud lube, loamenetluses läbi viidud keskkonnamõju hindamise dokumente jne.

3. Osalemine keskkonnaalaste otsuste tegemisel

3.1. Keskkonnaalaste otsuste tegemisel osalemise võimaluse nõue ja vajadus

Keskkonnaalaste otsuste tegemisel tõhusate osalusvõimaluste ning esitatud arvamustega arvestamise nõue tuleneb Århusi konventsioonist ja on üks selle kolmest sambast, keskkonnaalase info kättesaadavuse ja otsuste vaidlustamise õiguse kõrval. Keskkonnaalaste otsuste tegemises osalemise võimalus on oluline osalusdemokraatia põhimõtete elluviimiseks ning otsustele vajaliku legitiimsuse andmiseks. Kodanike tulemuslik kaasamine otsuste tegemise protsessi võimaldab vältida ka hilisemaid konflikte ja kohtuvaidlusi.

3.2. Uuringu tulemused

Uuring näitab, et inimeste osalusaktiivsus keskkonnaotsuste tegemises on suhteliselt madal:

- vaid 34% isikutest, kes on olnud olukorras, kus nende ümbruskonnas on tehtud elukeskkonda mõjutavaid otsuseid ja muudatusi, võtsid selles olukorras üldse midagi ette;
- planeeringute ja keskkonnalubade menetlustest on osalenud vastavalt 8% ja 4% vastanutest. Võttes arvesse, et mõned isikud olid osalenud mõlemat laadi menetluses, on ühes või mõlemas menetluses osalenud 10% vastanutest.

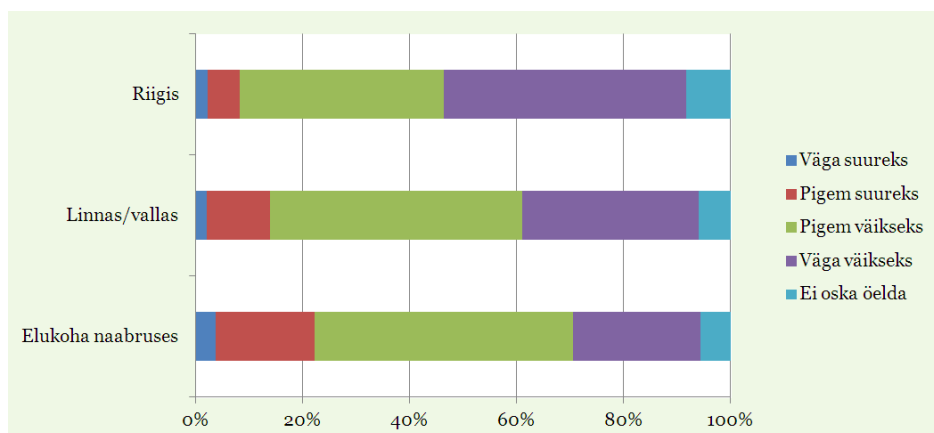
Uurisime lisaks osalusaktiivsusele ka selle võimalikke põhjuseid. Uuringu tulemuste põhjal on osalemisel peamisteks takistusteks:

- a) vähene usk osalemise mõjusse;
- b) tõhusate osalusvõimaluste puudumine ja
- c) vähesed teadmised osalusvõimaluste ning enda õiguste kohta.

Vähest usku osalemise mõjusse näitavad osalejate hinnangud enda kaasärääkimise võimalustele. Vastuste kohaselt:

- pidas oma võimalusi kaasa rääkida pigem väikeseks või väga väikeseks vastavalt otsustustasandile (elukoha naabrus, vald või linn, riik) 72% - 84% vastanutest;
- suureks või pigem suureks hindasid oma kaasa rääkimise võimalusi vaid 22% - 8%;
- selgelt tuli välja ka trend, et võimalusi peetakse seda väiksemaks, mida suuremat territooriumi otsustustasand hõlmab.

Vastused küsimusele „Kui suureks peate oma võimalust kaasa rääkida enda elukeskkonda mõjutavate otsuste tegemisel?“



Vähene usk kaasarääkimise võimalustesse oli ka üheks olulisemaks põhjuseks, miks vastanud ei sekkunud otsustesse ja muudatustesse, mis nende elukeskkonda mõjutasid:

„ei arvanud, et ühe inimese arvamus korda läheb“

„elumaja ehitusele ei pane lihtkodanik kätte ette“

„lihtsal inimesel pole sõnaõigust“

„mida see muutnuks“

„otsustajad ei kuula niikuinii tavainimest“

„mõttetu peaga vastu seina joosta, raha paneb asjad paika“.

Tõhusate osalemisvõimaluste tagamiseks on vaja, et:

- kodanikud saaksid osalemisvõimalusest õigeaegselt teada;
- nad saaksid teate sisust aru ja see julgustaks neid osalema;
- inimestele antaks kaasa rääkimiseks piisavalt aega ning valitaks sobiv arutelu aeg.

Õigeaegne on teade, mille inimene saab kätte siis, kui tema sekkumine võib veel otsust mõjutada. See eeldab tõhusate infokanalite kasutamist. Küsitluse vastuste kohaselt see alati nii ei ole, nt toodi osalemata jätmise põhjusena välja:

„sest siis kui tegema hakati oli hilja juba midagi teha. Planeerimisel ei jõudnud info minuni ja ma ei osanud seda ka otsida.“

„planeering oli juba otsustatud, seda ainult tutvustati“

„esmakordselt arvestati nõudmistega, kuid aastaid hiljem ei teavitatud ja tehti ikka planeering ära“

Teate nägemisest üksi veel ei piisa. Teate **sisu peab samuti olema arusaadav** ning tekitama isikus soovi osaleda. Selleski on uuringu kohaselt arenguruumi – ekspertide hinnangul ei ole teated tavakodanikele sageli arusaadavad, pigem räägitakse ametnikega erinevas „keeles“. Keeruliselt sõnastatud teated aga tekitavad inimestes pigem pahameelt ja tunnet, et nende eest üritatakse midagi varjata, samuti soovimatust osaleda.

Kolmandaks on tõhusaks osalemiseks vajalik **piisav ajavahemik kaasarääkimiseks ning aruteludeks sobiv aeg**. Küsitluses töid vastanud osalemata jätmise põhjustes välja ka:

„ei jõudnud“

„minule ei sobinud arutelu aeg linnavalitsuses ja minu arvamust poleks nagunii kuulda võetud“

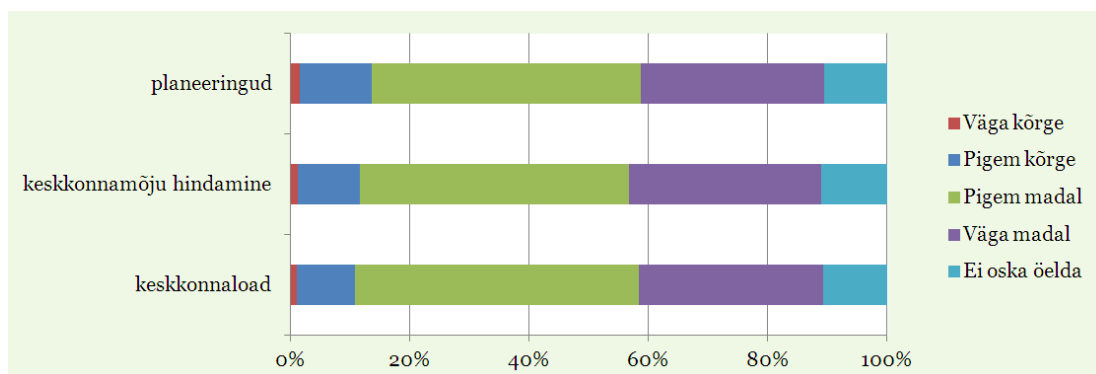
„olin tookord tööga nii hõivatud, et tööaeg oli väga pikk ja sel ajal ei saanud millelegi muule mõeldagi“

Ka asumiseltside ja keskkonnaorganisatsioonide esindajad leidsid, et tõhus osalemine nõuab palju aega, kuna läbitöötamist vajavaid materjale on palju.

Vähene teadlikkus nn osalusõigustest on samuti oluline takistus. Uuringu kohaselt:

- pidas enda teadlikkust oma õigustest keskkonnalubade, keskkonnamõjude hindamise ning planeeringumenetluses pigem madalaks või väga madalaks vastavalt 76% - 78% vastanutest;
- subjektiivse hinnangu paikapidavust kinnitab see, et vaid vastavalt 19% ja 27% vastanutest teadis, et Eestis on igapäev õigus osaleda keskkonnamõjude hindamise menetlustes ning planeeringumenetlustes.

Vastanute hinnangud enda teadlikkusele oma õigustest erinevates menetlustes:



Uuringu tulemused näitavad seejuures selget seost teadlikkuse ning enda mõjule antava hinnangu vahel: õiguslikust regulatsioonist enam teadlikud inimesed usuvad ka enam oma võimalustesse kaasa rääkida.

3.3. KÕKi hinnang ja soovitus

Vastustest ilmnenu suhtumise koondnimetajaks sobiks **osalusheitumuse** mõiste. Heitumuse mõiste, mida kasutatakse enamasti töötamisega seoses, tähistab seisundit, kus isik küll soovib midagi teha (nt tööd otsida), ent on niivõrd kaua ebaõnnestunud, et ei usu enam oma võimalusse seda saavutada.

Hämmastav on see, et keskkonnavaldkonnas on nn osalusheitumus hoolimata õigusaktides sätestatud osalusgarantiidest¹ suurem kui ühiskonnaelus üldisemalt (Eesti inimeste aktiivsus ei ole ka üldiselt eriti kõrge). OECD korraldatud PIAAC uuringus vastanud tunnetasid end

¹ Eelkõige põhjalikud ja kohustuslikud avalikkusega konsulteerimise reeglid nii keskkonnalubade, keskkonnamõju hindamise kui planeeringute menetlemisel.

üldiselt poliitiliselt rohkem tõhusana ehk leidsid, et nendesugustel inimestel on enam sõnaõigust valitsuse tegevuse osas².

Kuna osalusheitumuse põhjused on üksteisega tihedalt seotud, tuleks heitumuse vähendamiseks tegeleda samaaegselt nii teadlikkuse tõstmisega, tõhusate osalusvõimaluste suurendamisega kui ka positiivsete osaluskoostööde tekitamisega. Viimased kaks sõltuvad eelkõige konkreetseid menetlusi läbi viivatest ametnikest kohalikes omavalitsustes ning riigiasutustes (eelkõige Keskkonnaamet).

Kaasamine üldisemalt on tähtsal kohal ka riiklikes poliitikadokumentides, nt [Kodanikuühiskonna arengukavas 2011-2014](#), milles kaasamine on toodud välja ühena viiest peamisest teemavaldkonnast. Samas on arengukava probleemiks, et see ei puuduta otseselt kohalikke omavalitsusi, samuti ei tegele see spetsiifiliselt eeltoodud probleemidega (teavituskanalid, teadete sisu, sobivad ajavahemikud ja ajad kaasärääkimiseks).

Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud [Kaasamise hea tava](#) puudutab küll mõningaid osalemise takistusi (nt piisav ajavahemik), ent tava on mõeldud järgimiseks seaduseelnõude, arengukavade jms riigi tasandi otsuste ettevalmistamisel.

Samas on riigil olnud tähtis roll osalemise probleemidega tegelevate vabaihenduste rahastamisel. Nii on valminud Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) [„Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaihendustele“](#), Kodanikuühiskonna Sihtkapitali korraldatud toetusvooru baasil koostatud [„Kaasava planeerimise juhend“](#) ning KÕKi koostatud osalusjuhise [„Oska osaleda“](#).

Soovitused riigile:

- 1) Jätkata ja tõhustada info levitamist keskkonnavalustes otsustes osalemise võimaluste ja õiguste kohta ning sellega tegelevate vabaihenduste toetamist;
- 2) Muuta osalusvõimalusi puudutavate teadete avaldamiseks mõeldud kanalid (sh Ametlikud Teadaanded) kasutajasõbralikumaks – lihtsustada teadete otsimist ja sorteerimist, siduda teated kaardirakendusega, võimaldada teadete tellimist huvi pakkuvate piirkondade ja teemade kaupa jms;

Soovitused kohalikele omavalitsustele, Keskkonnaametile jt otsusetegijatele:

- 1) Planeerida oluliste keskkonnavaluste ja planeeringute menetlemisel kaasamiseks eraldi ressursse (eelkõige aega ja rahalisi vahendeid);
- 2) Kasutada osalusvõimaluste kohta käivates teadetes lihtsat ja arusaadavat keelt, vajadusel suurendades ametnike kommunikatsioonilaseid oskuseid või pakkuda neile professionaalset abi;
- 3) Levitada osalusvõimalusi puudutavaid teateid lisaks seaduses ettenähtud kanalitele muudes kanalites, mida võimalikud huvitatud kasutavad (nt sotsiaalmeedias või külakeskuste teadetetahtlil);
- 4) Dokumentide avaliku väljapaneku periood määrata lähtuvalt materjalide mahust sedavõrd pikk, et kodanikud jõuaksid nendega vabast ajast tutvuda ja seisukohti esitada ;
- 5) Korraldada avalikud arutelud kodanikele osalemiseks sobival ajal;
- 6) Anda kaasunud kodanikele selget ja arusaadavat tagasisidet, kas ja miks esitatud seisukohti arvestati või ei arvestatud.

² Vt uuringu esmaseid tulemusi <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=12426>, lk 89. Uuringus küsiti inimestelt, „Mil määral nõustuste järgneva väitega: minusugustel inimestel ei ole mingit sõnaõigust selles osas, mida valitsus teeb?“. Küsimusele vastasid eitavalt ehk „ei ole nõus“ või „ei ole üldse nõus“ 27% vastanutest, võrrelduna 22% - 8% käesolevale uuringule vastanutest, kes pidasid oma elukeskkonna osas kaasa rääkimise võimalusi suureks või pigem suureks.