



Õiguskantsler

Vahur Tõnissoo

Teie 20.06.2014 nr

Meie 21.07.2014 nr 7-4/140905/1403131

### **Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta Rail Balticu planeerimismenetlus**

Lugupeetud härra Tõnissoo

Tänan Teid mulle laekunud avalduse eest, milles palusite mul analüüsida Vabariigi Valitsuse tegevust Rail Balticu raudtee trassi planeeringumenetluses. Täpsemalt palusite mul anda hinnang sellele, kas Vabariigi Valitsuse tegevus Rail Balticu Harjumaa maakonnaplaneeringu koostamise käigus võimalike trassialternatiivide kohta seisukoha võtmisel on õiguspärane.

Võtsin Teie avalduse menetlusse.

Kuna MTÜ Avalikult Rail Balticust avaldas oma 13.06.2014 kirjas soovi õiguskantsleriga kohtumiseks, siis kohtusin Teiega 08.07.2014. Kohtumisel selgitasite veel oma seisukohti seoses Rail Balticu maakonnaplaneeringute menetlusega üldiselt, samuti seoses konkreetse avaldusaluse teemaga.

Olles tutvunud Teie seisukohtadega, avaldusaluses asjas tähtsust omavate Rail Balticu maakonnaplaneeringute koostamist puudutavate dokumentide ning õigusaktidega **ei tuvastanud ma planeerimismenetluse selles faasis Vabariigi Valitsuse tegutsemises sisulist õigusrikkumist.**

Selgitan Teile alljärgnevalt oma seisukoha õiguslikke põhjendusi.

Planeerimismenetlust reguleerib planeerimisseadus (edaspidi PlanS). Planeerimisseadus sätestab planeeringute liikidena üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu, nähes ette nii iga planeeringuliigi ülesanded kui ka menetluse planeeringute koostamiseks ja avalikkuse osalemiseks selles. Mitut kohalikku omavalitsust läbivate joonehitiste (nagu näiteks riigimaantee, raudtee, torujuhtme) planeeringute koostamiseks sätestab PlanS § 29<sup>1</sup> teatud erisused. PlanS § 29<sup>1</sup> lg 2 lause 1 näeb ette, et joonehitise trassi koridori asukoht määratakse üldjuhul maakonnaplaneeringuga. Sama sätte teine lause sätestab täiendavalt, et joonehitise trassi asukohavalikul tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta. Lisaks sätestab PlanS § 29<sup>1</sup> lg 3, et joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu lähtekohtade, eskiislahenduste, võimalike asukohavariantide ja planeeringu elluviimisega kaasnedavate võivate mõjude tutvustamiseks korraldatakse koostöös kohaliku omavalitsusega avalikke arutelusid.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Tuleb nentida, et PlanS §-s 29<sup>1</sup> sätestatud joonehitise planeeringu koostamise eriregulatsioon on võrdlemisi napp. Osas, milles joonehitiste planeeringute koostamiseks ei ole sätestatud erisusi, tuleb minu hinnangul lähtuda maakonnaplaneeringute koostamist reguleerivatest üldistest sätetest.

PlanS § 4 lg 1 sätestab, et planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas on maavalitsuse pädevuses. PlanS § 10 lg 3 järgi algatab maakonnaplaneeringu maavanem või Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab maavanem. Siinjuures on oluline tähele panna, mida mõistetakse planeerimisseaduses planeeringu koostamise korraldamise all. PlanS § 10 lg 8 sätestab, et planeeringu koostamise korraldamine on planeeringu koostamine või planeeringu koostamise tellimine, planeeringu koostamise juhtimine ning kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine. Seega tegeleb maakonnaplaneeringu koostamise *korraldamisega* küll maavanem, kuid seadus näeb ka ette, et planeeringu koostamisel tuleb teha koostööd, kaasata ja ära kuulata teisi haldusorganeid ning isikuid. Nii sätestab PlanS § 16 lg 1 p 2, et maakonnaplaneering koostatakse koostöös planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja ministriumidega, kelle valitsemisalas olevaid küsimusi planeering käsitleb. PlanS § 17 lg 2 p 1 järgi tuleb maakonnaplaneering enne vastuvõtmist kooskõlastada planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega. Samuti tuleneb PlanS § 23 lg 1 punktist 1 koostoimes § 24 lõikega 2, et enne maakonnaplaneeringu kehtestamist teostab selle üle järelevalvet valdkonna eest vastutav minister ning maavanem kehtestab maakonnaplaneeringu alles pärast selle kohta vastavalt ministrilt<sup>1</sup> heakskiidu saamist. Eeltoodust nähtuvalt on maakonnaplaneeringu koostamisse kaasatud ka ministrid, kelle valitsemisalasse planeeringus kõne all olevad küsimused kuuluvad või kes peab maakonnaplaneeringute üle järelevalvet teostama.

Möönan, et planeerimisseadus näeb ette Vabariigi Valitsuse pädevuse algatada maakonnaplaneeringu koostamine (PlanS § 10 lg 3), kuid ei näe Vabariigi Valitsusele sõnaselgelt ette rolli edasises joonehitise maakonnaplaneeringu menetluses. Samas ei ole ei PlanS §-ga 29<sup>1</sup> ega ka maakonnaplaneeringute koostamist käsitlevate planeerimisseaduse üldiste sätetega täpsemalt reguleeritud see, mis planeerimisetapis, mil moel ja millistest kaalutlustest lähtuvalt tuleks võimalikke trassi asukohavalikuid – eeldusel, et neid on mitmeid – piirata ning nende hulgast lõpuks sobivaim välja valida.

Eeltoodu taustal on siiski oluline silmas pidada, et maakonnaplaneeringud, liiatigi aga riigimaantee või raudtee planeerimist käsitlevad joonehitise planeeringud väljendavadki olemuslikult eelkõige riigi huve kõnealuste objektide kavandamisel.<sup>2</sup> Seejuures tuleneb Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 punktist 1, et maavanem esindab maakonnas riigi huve.

Arvestades maavanema rolli riigi huvide esindajana ning seda, et Rail Balticu planeerimist tuleb vaieldamatult pidada oluliseks riiklike huvidega seotud projektiks<sup>3</sup>, leian ma, et Vabariigi

<sup>1</sup> Vastavalt 01.07.2014 jõustunud Vabariigi Valitsuse seaduse muudatustele loetakse kehtivates seadustes sõnad „haridus- ja teadusminister”, „justiitsminister”, „kaitseminister”, „keskkonnaminister”, „kultuuriminister”, „majandus- ja kommunikatsiooniminister”, „põllumajandusminister”, „rahandusminister”, „regionalminister”, „siseminister”, „sotsiaalminister” ja „välisminister” asendatuks sõnadega „valdkonna eest vastutav minister” vastavas käändes. Riigi Teatajas avaldatud kehtivates seadustes teeb käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud muudatused Riigi Teataja väljaandja kuue kuu jooksul käesoleva paragrahvi jõustumisest arvates. (Vabariigi Valitsuse seaduse § 107<sup>3</sup> lõikes 1 ja 4).

<sup>2</sup> Pidades küll silmas ka vajadust tasakaalustada riiklike huve kohalike huvidega – PlanS § 7 lg 3 p 2.

<sup>3</sup> Arvestades, et Rail Balticu raudtee on kavandatud läbima mitut maakonda, võib leida, et selle planeerimisel on oluline arvestada ka maakonnaüleste huvidega. Eesti seotuse olulisust Euroopa Liidu tuumikpiirkondadega läbi kiirraudteeühenduse rõhutatakse ka Vabariigi Valitsuse 30.08.2012 korraldusega nr 368 vastu võetud üleriigilises

Valitsuse seisukoha kujundamine eelistatud raudteetressi asukohtade suhtes ei ole sisuliselt vastuolus planeerimiseaduses sätestatud planeerimismenetlusega<sup>4</sup>. Lõppastmes peab aga erinevate võimalike raudtee trassi variantide seast planeerimismenetluse tulemusel sobivaimaks osutuva trassivariandi üle otsustama ning sellekohase joonehitise maakonnaplaneeringu kehtestama siiski maavanem.

Mis puudutab aga mõnede võimalike Rail Balticu trassi koridori variantide eelistamist teistele, siis nagu selgitasin ka meie kohtumisel, ei ole mul õiguskantslerina võimalik sisuliselt planeerimismenetlusesse sekkuda ega asuda otsustama, milline kavandatavatest trassi koridori asukohtadest on sobivaim või otstarbekaim. Seda põhjusel, et planeerimisotsused on oma olemuselt kaalutusotsused, milles raames tuleb arvesse võtta ja tasakaalustada erinevaid avalikke ja erahuve, riigi ja kohaliku tasandi huve, majanduslikke, keskkonnaalaseid, sotsiaalseid jm faktoreid. Sellises olukorras ei saa õiguskantsler panna ennast planeerimismenetluse läbiviija asemele ja asuda ise otsustama, kuidas erinevaid väärtusi tasakaalustama peaks ning milline peaks olema nende kaalumisel saavutatud lõppotsus. Arvestades planeerimismenetlusele omast avarat kaalutusruumi, on ka Riigikohus tõdenud: „Otsustus selle üle, milline asjasepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam, on halduse kaalutusõiguse tuum. Sellise kaalumiseotsuse tegemise pädevus on täitevvõimul, mitte kohtul. Õiguste ja huvide ebaõigetele väärtustamisele saab kohus tugineda vaid juhul, kui see on toimunud ilmselgelt meelevaldselt, ebaratsionaalselt või vastuolus diskretsioonivolituse eesmärgiga, õiguse üldpõhimõtetega või senise kohtupraktikaga.”<sup>5</sup>

Meie kohtumisel tõstasite Te veel küsimuse tulevase Rail Balticu raudtee trassi koridori jäävate kinnisasjade võimalike omandipiirangute (sh kinnisasjade võõrandamise) kohta. Nagu ma ka Teile kohtumisel selgitasin, on see teema juba varasemalt minu tähelepanu all olnud ning kavatsen neil küsimustel edaspidigi omaalgatusliku menetluse raames silma peal hoida.

Käesoleva seisukohaga lõpetan Teie avalduse alusel algatatud menetluse. Mul on väga kahju, kui minu seisukoht ei pakkunud Teile oodatud lahendust, kuid loodan siiski, et meie kohtumisel väljendatud ja ka selle kirjas toodud sisulistest selgitustest oli Teile abi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Hent Kalmo  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Merike Saarmann 6938414; Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

---

planeeringus „Eesti 2030+”, lk 10, 34–35. Üleriigiline planeering on siiski suure üldistusastmega strateegiline dokument, millega ei panda veel paika raudtee trassi koridori asukohti. Viimatimainitud eesmärgil ongi vajalik maakonnakonnaplaneeringute koostamine.

<sup>4</sup>Vabariigi Valitsuse seisukohta teatud trassivalikute eelistamisel Harju maakonnas on sisuliselt põhjendanud ka majandus- ja kommunikatsiooniminister oma 19.06.2014 kirjas nr 24.5-6/12-003747113.

<sup>5</sup> Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 20.03.2014 otsus asjas nr 3-3-1-87-13, p 19.