



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 15.05.2015 nr 6-1/150348/1502163

Vastuolu mittetuvastamine: planeerimisseaduse rakendussätted

Austatud []

Pöördusite õiguskantsleri poole seoses [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusega](#) (edaspidi: EhSRS). Leiata, et EhSRS-s ette nähtud joonehitiste planeerimist puudutavad normid on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi: PS) §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõtte ja selle alapõhimõtteks oleva (ebasoodsa) tagasiulatuva mõju keeluga. Täpsemalt seisneb probleem Teie hinnangul selles, et EhSRS § 1 lõikeid 2 ja 3 järgides puudub riigil vajadus joonehitise trassi asukohas kohaliku omavalitsusega kokku leppida neis joonehitise planeerimise menetlustest (sh Rail Baltic), mis on planeerimisseaduse jõustumisel 01.07.2015 menetluses.

Analüüsisides Teie avalduses tõstatatud probleemi, ei tuvastanud ma abstraktse põhiseaduspärasuse kontrolli¹ raames EhSRS § 1 lõigete 2 ja 3 vastuolu põhiseadusega. Selgitan lähemalt.

EhSRS § 1 lg 1 sätestab, et enne sama seaduse jõustumist (s.o enne 01.07.2015) algatud planeeringud menetletakse lõpuni, lähtudes praegu kehtivas planeerimisseaduses sätestatud nõuetest, välja arvatud EhSRS § 1 lõigetes 2 ja 3 nimetatud juhtudel (seejuures § 1 lõiked 2 ja 3 jõustusid 02.04.2015). Kõnealune norm kordab esiteks haldusmenetluse üldpõhimõtet, mille järgi juhul, kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid muutuvad menetluse ajal, siis kohaldatakse menetluse alguses kehtinud haldusmenetlust reguleerivaid õigusnorme ([haldusmenetluse seaduse](#) § 5 lg 5).² Teiseks nähtub tsiteeritud normist, et sellest menetluse

¹ Õiguskantsleri läbiviidav põhiseaduspärasuse kontroll on oma olemuselt abstraktne normikontroll. See tähendab, et ma hindan oma menetluse käigus küsimuse all olevate õigustloovate aktide (nt seaduste) või nende üksikute sätete põhiseaduspärasust abstraktselt ning minu hinnang õigusakti põhiseaduspärasusele on üldine ega keskendu konkreetsele üksikjuhtumile. Õiguskantsleri abstraktset normikontrolli tuleb eristada kohtute läbi viidavast konkreetsest normikontrollist, mis võimaldab kohtul ühe või teise normi põhiseaduspärasuse hindamisel arvestada juba konkreetse juhtumi asjaolusid. Seejuures ei ole õiguskantsleri seisukohavõtt mõne normi põhiseadusele vastavuse osas kohtute jaoks siduv, mistõttu võib kohus konkreetsetes asjas tuvastatud eluliste asjaolude pinnalt jõuda teistsuguse tulemuseni.

² Seejuures tuleb nentida, et erinevalt haldusmenetluse seadusest on menetlusõigusele tegelikkuses omasem lähenemine, et menetlustoiming tehakse toimingute tegemise hetkel kehtiva õiguse, mitte menetluse alguses kehtiva õiguse alusel (vt [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) § 6, [kriminaalmenetluse seadustiku](#) § 3 lg 2, [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 1 lg 4).

alguses kehtivate haldusmenetlusnormide kohaldamise põhimõttest on seadusandja teinud siiski kaks erandit, mis on esitatud EhSRS § 1 lõigetes 2 ja 3.

EhSRS § 1 lg 2 järgi ei kohaldata mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamisel seni (s.o kuni 30.06.2015) kehtinud [planeerimisseaduse](#) § 7 lõiget 5. PlanS § 7 lg 5 sätestab, et maakonnaplaneeringu koostamisel arvestatakse kehtestatud üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega tehakse vajaduse korral ettepanek nende muutmiseks. Seega võimaldab EhSRS § 1 lg 2 joonehitise trassi asukohavalikul maakonnaplaneeringu menetlemisel jätta tähelepanuta kehtestatud üldplaneeringud, mis ei pruugi trassi asukohavalikut toetada.

EhSRS § 1 lg 3 kohaselt loetakse mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeering kooskõlastatuks, kui mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga ning vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele.³ Seega nähtub EhSRS § 1 lõikest 3, et mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi valimise planeeringu kooskõlastamisel kohalike omavalitsuste või riigiasutuste⁴ poolt omavad õiguslikku tähendust (s.t on/ei ole kooskõlastatud) vaid sellised ettepanekud ja vastuväited, milles viidatakse vastuolule seadusega või seaduse alusel kehtestatud õigusaktiga. Otstarbekohasuse argumendid või see, et varem kehtestatud üld-/detailplaneering näeb ette teisiti, ei oma kooskõlastatuks lugemisel tähtsust ning nendega võib menetluse läbiviija arvestada, kuid ei pea.

Praktikas tähendavad EhSRS § 1 lõiked 1-3 seda, et Rail Baltic`u, kui mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi maakonnaplaneering menetletakse lõpuni menetluse alguses kehtivaid n-õ vanu õigusnorme järgides. N-õ vanadest normidest ei kohaldata siiski kohalike omavalitsuste üldplaneeringutega arvestamise nõuet ning riigiasutused ja kohalikud omavalitsused võivad kooskõlastamisel tugineda üksnes õiguspärasuse argumendile. Teie avaldusest nähtuvalt peate probleemseks eeskätt seda, mida selline menetlusnormide muudatus menetluse kestel tähendab kohalike omavalitsuste õiguste kaitse seisukohalt („.../ on Riigikogu välistanud vajaduse riigil kokku leppida kohalike omavalitsustega joonehitiste trassi asukohas“).

Analüüsides abstraktse põhiseaduspärasuse kontrolli raames antud küsimust, ei tuvastanud ma kohaliku omavalitsuse autonoomia ebaproportsionaalset piiramist kohaliku elu küsimuste üle otsustamisel (PS § 154)⁵.

Esiteks, EhSRS § 1 lõikeid 2 ja 3 rakendades tuleb järgida planeerimise üldpõhimõtteid, mis tõstavad esile just neid väärtuseid, millele viitate oma avalduses ka Teie. 01.07.2015 jõustuv [planeerimisseadus](#) sõnastab ja koondab mitmeid planeerimise põhimõtteid (vt seaduse ptk 2), kuid tegu ei ole siiski millegi n-õ täiesti uuega. Õigupoolest on kohtupraktikas jõustuvas planeerimisseaduses õigusnormina esitatud planeerimise põhimõtteid ka juba varasemalt tunnustatud ja rakendatud.⁶ Samuti on Riigikohus seisukohal, et näiteks hea halduse põhimõtet

³ Kehtiva PlanS § 17 lg 4 kõlab (rõhutus lisatud): „Kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, loetakse planeering kooskõlastatuks, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele.“

⁴ Milliste kohalike omavalitsuste ja riigiasutustega tuleb maakonnaplaneering konkreetsel juhul kooskõlastada, nähtub PlanS §-st 17 (nt planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega jne).

⁵ Ruumiline planeerimine on kohaliku elu küsimus, vt RKPJKo 30.09.2009. nr [3-4-1-9-09](#), p 26.

⁶ Vt nt huvide tasakaalustamise kohta RKKKo 15.05.2013, nr [3-3-1-78-12](#), p 10

tuli kohaldada enne seda, kui jõustus haldusmenetluse seadus.⁷ Järelikult tuleb praktikas mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi maakonnaplaneeringu menetlemisel n-ö vana planeerimisseaduse alusel ning EhSRS § 1 lõigetes 2 ja 3 sisalduvaid erandeid kohaldades alati silmas pidada ka planeerimise üldpõhimõtteid, sh uues planeerimisseaduses normina kirja panduid. Näiteks sätestatakse jõustuvas planeerimisseaduse §-s 10 huvide tasakaalustamise ja lõimimise põhimõte. Selle põhimõtte järgi tuleb tasakaalustada erinevaid huve, sealhulgas avalikke huve ja väärtusi, kaaluda neid vastavalt planeerimise põhimõtetele ja planeeringu eesmärkidele ning lõimida need planeeringulahendusse. Riiklikku huvi väljendav planeering peab lähtuma riiklikest huvidest, arvestades võimaluse korral kohalikke huve ja vajadusi. Kohalikku huvi väljendav planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljendava planeeringuga ning vajaduse korral teiste ruumilist aspekti väljendavate strateegiliste dokumentidega (planeeringute hierarhia).

Sellest järeldub, et kokkuleppe saavutamine ja riiklike ning kohalike huvide vahel tasakaalu saavutamine on planeerimise käigus oluline ka jõustuva planeerimisseaduse järgi ning planeerimisel tuleb arvesse võtta erinevaid huve, mida planeering konkreetsel juhtumil hõlmab. Tuleb tõdeda, et viis, kuidas selle eesmärgini jõutakse on kehtivas ja jõustuvas planeerimisseaduses mõnevõrra erinev. Kui PlanS järgi on võimalik vastuseisu väljendada üldplaneeringut muutmast keeldudes või kooskõlastust andmata jättes (vt nt PlanS § 7 lg 5 ja PlanS § 17 lg 4), siis jõustuva planeerimisseaduse planeerimispõhimõtted (sh § 10) panevad eri osapooled arutama selle üle, kuidas planeering koostada sellise sisuga, mis arvestaks kõigi osapoolte huvidega. Teisisõnu, kui PlanS lubab ühel arutelu osapoolel võtta võrdlemisi jäiga seisukoha ja viidata näiteks kooskõlastuse andmata jätmisel sellele, et kavandatav projekt lihtsalt ei meeldi, siis jõustuv planeerimisseadus paneb kõik osapooled arutama selle üle, millisel kujul kavandatav projekt võiks eri osapooltele sobida, kuidas vastandlike huve tasakaalustada ja lõimida.

Teiseks, asjaolu, et EhSRS § 1 lg 2 ei nõua maakonnaplaneeringu koostamisel kehtestatud üldplaneeringuga arvestamist ei õigusta suvalise sisuga maakonnaplaneeringu kehtestamist. Kehtestatav planeering on kaalutlusotsus ja kaalutlusotsuseid tuleb ulatuslikult põhjendada. Muu hulgas on põhjendamiskohustus oluline kohtuliku kontrolli seisukohast, millele planeeringud alluvad. Seega, kui joonehitisele asukohta valides eiratakse kehtivat üldplaneeringut ning seda tehakse suvalistel või lubamatutel põhjustel, siis on võimalik vastav planeering kohtus vaidlustada.⁸ Kohtuliku kontrolli käigus uurib kohus, kas planeeringu kehtestamisele eelnenud planeerimismenetlus oli õiguspärane ning kas ja kuidas on kehtestatud planeeringulahendust põhjendatud – miks planeeringu vastuvõtja peab seda otstarbekaks ja ümbrusesse sobivaks lahenduseks. Samuti saab kohus kontrollida planeerimise põhimõtete järgimist planeeringu kehtestaja poolt, muu hulgas seda, kas riigi ja kohalike huvide edendamise vahel on leitud sobiv tasakaal.⁹

Kolmandaks, [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 44 lõigete 4 ja 5 järgi saab kohalik omavalitsus pöörduda riigi vastu kohtusse „oma õiguste“ kaitseks (lg 4), samuti juhul, kui „teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse

⁷ RKHKo 18.11.2004, nr [3-3-1-33-04](#), p 16.

⁸ PlanS § 26 lg 1 järgi on planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. 01.07.2015 jõustuva planeerimisseaduse § 54 lubab vaidlustada ka riigi eriplaneeringu, millega saab valida raudteele asukohta.

⁹ Vt RKHKo 17.10.2007 nr [3-3-1-39-07](#).

üksuse ülesannete täitmist“ (lg 5). Seega on kohalikul omavalitsusel olemas kohtukaebvõimalus ning tagatud on kohtulik kontroll vastuvõetava maakonnaplaneeringu üle.

Seega eelnevat kokku võttes nendin, et riigi tegevust raamivad ühelt poolt planeerimise põhimõtted (sh huvide tasakaalustamine ja lõimimine) ning teisalt on riigi tegevus allutatud kohtulikule kontrollile. Seda arvestades ei tuvastanud ma abstraktse normikontrolli raames analüüsisid EhSRS § 1 lg 2 ja 3 vastuolu põhiseadusega. See tõdemus ei tähenda aga seda, et EhSRS § 1 lõigete 2 ja 3 kohaldamisel üksikjuhtumil ei võiks tulemuseks olla põhiseadusvastane lahendus.

Eeltoodud selgituste valguses lõpetan Teie avalduse alusel algatatud menetluse.

Edu soovides

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise