



Õiguskantsler

Teie 23.02.2015 nr

Meie 15.05.2015 nr 6-1/150293/1502185

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Uue planeerimisseaduse põhiseaduspärasus**

Lugupeetud []

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles tõstatasite mitmeid uue, 01.07.2015 jõustuva [planeerimisseaduse](#) eelnõu menetlust ja seadust ennast puudutavaid küsimusi.

Arusaadavalt oodatakse uue õigusliku regulatsiooni kehtestamisel, et tegemist ei oleks üksnes formaalsete muudatustega, vaid et nendega kaasneks ka kvalitatiivne edasimineku. Seda eriti siis, kui on tegemist niivõrd kõikehõlmava ümbervaatamisega, kui seda oli uue planeerimisseaduse ettevalmistamine. Teisalt tuleb tõdeda seda, et planeerimismenetluse puhul – mis on oma olemuselt suunatud avalike ja erahuvide ning riiklikult oluliste objektide puhul ka riigiüleste ja kohalike huvide tasakaalustamisele – on ootuspärane erinevate huvigruppide soovide ja ootuste põrkumine. Sellises olukorras ongi seadusandja ülesandeks erinevaid huvisid arvesse võttes ja tasakaalustades, aga vajadusel ka mõõndusi ja kompromisse tehes kehtestada selge ja toimiv õiguslik regulatsioon, millest lähtuvalt planeerimisküsimusi menetletakse. Kuigi seadused peavad arusaadavalt juba kehtestades vastama põhiseaduspärasuse nõuetele, pole tavapäratu, et mõned regulatsiooni toimimise head ja vead, sh põhiseaduslikud küsitavused selguvad alles konkreetsel juhtudel seaduse rakendamise käigus. Nii võib see olla ka planeerimisseaduse puhul. Samas kaugelgi mitte kõik seaduse rakendamisel ilmnedavad ebakohad ei pruugi veel tähendada seaduse vastuolu põhiseadusega.

Analüüsisides Teie avalduses tõstatatud probleemi, ei tuvastanud ma abstraktse põhiseaduspärasuse kontrolli¹ raames planeerimisseaduse vastuolu põhiseadusega.

Alljärgnevalt on kokkuvõtlikult selgitatud eeltoodud seisukohta.

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 asjades tuvastatud eluliste asjaolude pinnalt jõuda teistsuguse tulemuseni.

Oma avalduses tõstatasite põhiseaduslike probleemidena kodanike kaasaráäkimisvõimaluste kahanemise planeerimismenetluses, kohalike omavalitsuste otsustusõiguse vähenemise oma territooriumi planeerimisel ning planeeringute kehtivuse piiramise; samuti osutasite, et seadus annab kohalikele omavalitsustele üldised võimalused üksikobjektide või maa-alade kaitse alla võtmiseks, kuid ei näe ette maaomanikele leevendusi või hüvitisi.

Mis puutub isikute kaasaráäkimisvõimalustesse planeeringute koostamisel, siis 01.07.2015 jõustuva planeerimisseaduse (edaspidi *PlanS*²) § 9 lg 2 sätestab ühe planeerimismenetluse üldise põhimõttena igäühe õiguse osaleda planeerimismenetluses ja avaldada selle käigus planeeringu kohta arvamust. Selle põhimõtte väljendusena näeb planeerimisseadus (sarnaselt hetkel kehtiva seadusega) ette avalike väljapanekute ja arutelude korraldamise. Samuti sisaldab planeerimisseadus erinevate planeeringuliikide lõikes erinevate asutuste ja isikute kaasamist ja nendega koostööd reguleerivaid sätteid. Nii sätestab näiteks riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku raames koostööd ja kaasamist reguleeriv *PlanS* § 31 lg 2, et riigi eriplaneeringu eelvaliku tegemisse kaasatakse Riigikogu, maavanemad, planeeringuala kohaliku omavalitsuse üksused ja isikud, kelle õigusi võib planeering puudutada, samuti isikud, kes on avaldanud soovi olla eelvaliku tegemisse kaasatud, ning asutused, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või riigi eriplaneeringu elluviimise vastu, sealhulgas valitsusvälised keskkonnaorganisatsioonid neid ühendava organisatsiooni kaudu. Lisaks võib riigi eriplaneeringu asukoha eelvaliku tegemisse kaasata ka muu isiku, kelle huve planeering võib puudutada (*PlanS* § 31 lg 3).

Seonduvalt kohalike omavalitsuste otsustusõigusega oma territooriumi ruumilisel planeerimisel tuleb märkida, et samamoodi kehtiva planeerimisseadusega on ka uue planeerimisseaduse järgi valla või linna üldplaneeringu ja detailplaneeringu koostamise korraldajaks kohaliku omavalitsuse üksus, kellel lasub nii vastutus planeeringute olemasolu tagamise eest kui ka kohustus hinnata planeeringu elluviimisega kaasnevaid asjakohasid majanduslikke, kultuurilisi, sotsiaalseid mõjusid ning looduskeskkonnale avalduvaid mõjusid (*PlanS* § 4). Lisaks, ruumilisel planeerimisel kehtib üldiselt nn hierarhilisuse põhimõte, millest lähtuvalt peavad madalama taseme planeeringud olema reeglina kooskõlas kõrgema taseme planeeringutega. Nii sätestab *PlanS* § 10 lg 3, et kohalikku huvi väljendav planeering peab lähtuma kohalikest huvidest ja olema kooskõlas riiklike huve väljendava planeeringuga ning vajaduse korral teiste ruumilist aspekti väljendavate strateegiliste dokumentidega. See ei tähenda muidugi, et riik võiks riiklike huve väljendavaid planeeringuid koostades kohalike huve lihtsalt ignoreerida. Riik peab ka kohalike huve teadvustama ja arvestama (*PlanS* § 10 lg 2). Ometi ei saa kohalike huvidega arvestamise kohustust käsitada kohalikele omavalitsustele antud piiramatul volitusena blokeerida varasematele kohaliku tasandi planeeringutele viidates kõiki neile mittemeelepäraseid riigi tasandi planeeringuid. Kui see võimalik oleks, tekiks õigustatult küsimus, kuidas üldse oleks võimalik kehtestada uusi, tulevikku vaatavaid ja kohalike omavalitsuste üleseid huve teenivaid planeeringuid, mis võivad paratamatult sattuda vastuollu planeeringutega, mis ühes või teises piirkonnas varem kehtestatud on. Eelnevale toetudes võib teha järelduse, et kuigi riiklike huve teenivate kõrgema taseme planeeringute kehtestamine võib riivata kohalike omavalitsuste õigust otsustada ise oma territooriumi puudutavaid planeerimisalaseid küsimusi, on selline riive üldjoontes ja eelduslikult³ siiski õigustatud.

Tõstatasite ka küsimuse planeeringute kehtivuse ajalisest piiramisest ning selle kooskõlast omandipõhiõigusega. Tuleb mõõnda, et *PlanS* § 53 lõike 3 ning *PlanS* § 122 lõike 4 kohaselt

² Viidates käesolevas kirjas planeerimisseadusele, pean läbivalt silmas uut, 01.07.2015 jõustuvat seadust. Viidates hetkel kehtivale seadusele, märgin seda eraldi.

³ Tuleb tõdeda, et üksikjuhul juhul lähtub hinnang riive põhiseaduspärasusele konkreetsetest asjaoludest ning seetõttu ei saa olla täielikult välistatud teatud juhtudel ka seda eeldust ümber lükkavale järeldusele jõudmine.

kaotavad riigi eriplaneering ning kohaliku omavalitsuse eriplaneering kehtivuse, kui planeeringut ei ole asunud ellu viima viie aasta möödumisel eriplaneeringu kehtestamisest arvates. Nimetatud eriplaneeringud kehtestatakse aga vastavalt eelkõige kas riiklikes (ja rahvusvahelistes) või kohalikes huvides olulise ruumilise mõjuga objektide püstitamiseks⁴, mitte ühe või teise konkreetse isiku huvide väljendusena. Seejuures peatub eriplaneeringu kehtestamisega sellega hõlmatud planeeringuala varem kehtestatud planeeringu või selle osa kehtivus (PlanS § 53 lg 2 ja § 122 lg 2) ning neid asendab eriplaneering. Arvestades sama maa-ala planeeringute kehtivuse peatumist, võib leida, et eriplaneeringute puhul teenib 5-aastane kehtivuse piirang eelkõige just maaomanike omandipõhiõigust arvestavat eesmärki, et eriplaneeringuga ei „reserveeritaks” isikutele kuuluvaid maid etteulatult ja piiramatuks ajaks mõne tulevikuks kavandatava ehitusprojekti elluviimiseks, piirates sellega maaomanike võimalust oma maad sihipäraselt kasutada. Muus osas ei näe planeerimisseadus ette planeeringute automaatset kehtetuks muutmist viie aasta möödudes nende kehtestamisest. PlanS § 140 lg 1 p 1 sätestab, et detailplaneeringu või selle osa *võib* tunnistada kehtetuks, kui detailplaneeringu kehtestamisest on möödunud vähemalt viis aastat ja detailplaneeringut ei ole asunud ellu viima. See säte ei anna kohalikule omavalitsusele suvaõigust planeeringuid kehtetuks tunnistada. Detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel tuleb järgida PlanS § 140 lõigetes 3–6 sätestatud menetluskorda (sh kuulata ära isikud, kelle õigusi planeering või puudutada), vaagida kõiki detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise poolt ja vastu rääkivaid argumente (nt detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust, planeeringu kehtetuks tunnistamise tagajärgi kinnisasja omanikule jms) ning alles seejärel langetada kaalutletud otsus.

Veel juhtisite tähelepanu sellele, et seadus annab kohalikele omavalitsustele üldised võimalused üksikobjektide või maa-alade kaitse alla võtmiseks nägemata maaomanikele ette hüvitisi. PlanS § 75 lg 1 punktist 16 ning § 126 lg 1 punktist 15 tuleneb tõepoolest, et üldplaneeringu ja detailplaneeringu ülesandeks on miljööväertuslike alade ja väärtuslike üksikobjektide määramine (detailplaneeringute puhul ka väärtuslike põllumajandusmaade määramine) ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine. Samas näeb ka hetkel kehtiv planeerimisseadus ette, et üldplaneeringu ja detailplaneeringu ülesandeks on vajadusel miljööväertuslike hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine. Mõõndes, et miljööväertuslike alade ning objektide kaitse- ja kasutamistingimused võivad olla käsitatavad omandipõhiõiguse piirangutena, tuleb rõhutada, et põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus ei nõua sugugi kõikide avalikes huvides kehtestatud omandikitsenduste kompenseerimist. Nimetatud põhiseaduse sättest tulenevalt on nõutav kohese ja õiglase hüvitise maksmine eelkõige kinnisasja omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul; lisaks on Riigikohus praktikas möönnud hüvitise maksmise vajadust intensiivsete (kuid formaalselt omandi võõrandamiseni mitte küündivate) omandikitsenduste puhul, tagamaks seeläbi riive proportsionaalsust.⁵ Arvestades, et planeerimisseadus sätestab üksnes kohalike omavalitsuste võimaluse planeeringus miljööväertuslike alade, väärtuslike üksikobjektide ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste määramiseks, määratlemata veel kuidagi võimalike omandikitsenduste iseloomu ega intensiivsust, ei ole käesoleva abstraktse normikontrolli käigus võimalik võtta seisukohta, kas ja milliste miljööväertuslike kitsenduste puhul võiks kõne alla tulla nende võimalik kompenseerimine ega teha selle pinnalt järeldust planeerimisseaduse põhiseaduspärasuse kohta. Asjaolu, et planeerimisseadus näeb kohaliku tasandi planeeringute puhul ette võimaluse miljööväertuslike alade määramiseks, ei ole iseenesest põhiseadusvastane.

⁴ Viitan, et Vabariigi Valitsus ei ole PlanS § 95 lg 2 alusel veel siiski olulise ruumilise mõjuga ehitiste nimekirja kehtestanud.

⁵ RKPJKo 31.03.2009, nr 3-3-1-69-09, p 61.

Mis puutub planeerimisseaduse eelnõu menetlemisse, siis ei saa pidada põhjendatuks väidet, et planeerimisseaduse eelnõu menetlemise jooksul ei kaasatud huvigruppe ega arvestatud nende arvamusega. Kuigi mul ei ole võimalik võtta täpset seisukohta, kui ulatuslik pidanuks kaasamine olema, võib kättesaadava teabe põhjal siiski asuda seisukohale, et eelnõu ettevalmistamisse olid kaasatud mitmed organisatsioonid ja huvirühmad, kel oli võimalus oma märkusi ja tähelepanekuid esitada ning kelle seisukohtadega arvestamise või mitteamistamise kohta ministeerium tagasisidet andis.⁶ Lisaks, kaasamine ei tähenda iseenesest veel seda, et kõikide esitatud ettepanekutega nõustutakse ning eelnõud neist lähtuvalt muudetakse. See ei pruugi ka praktiliselt võimalik olla, arvestades, et esitatud ettepanekud võivad olla olemuslikult vastukäivad.

Eeltoodud probleemipüstitustest eraldiseisvalt osundasite ka asjaolule, et ministrid ja Riigikogu ei ole Teie kirjadele vastanud. Täpsemalt tõite välja oma 09.01.2015 e-kirja Sandra Miklile Justiitsministeeriumist, 10.01.2015 e-kirja Majandus- ja kommunikatsiooniminister Urve Palole ning 19.01.2015 kirja Riigikogule.

Isikute pöördumistele vastamise kohtus tuleneb põhiseaduse §-st 46 ning vastamise täpsemat korda, sh vastamise tähtaega reguleerib [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus](#).

Mulle teadaolevalt vastas Justiitsministeerium Teie pöördumisele 02.02.2015 kirjaga nr 8-1/1012 ning Riigikogu 29.04.2015. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium Teile mulle teadaolevalt vastanud ei ole. Vastamata jätmisel, aga ka vastamisega hilinemisel ei ole adressaadiks olnud asutus käitunud kooskõlas seaduse nõuetega.

Õiguskantsleri poole on aja jooksul pöördunud teisigi avaldajaid, kelle pöördumiste menetlemisel on ilmnenud probleeme pöördumiste registreerimise (nt kui kiri on adresseeritud otse ministrile) ja neile vastamisega. Seetõttu olen otsustanud selle küsimusega süsteemsemalt tegelda. Loodan, et nii on minu menetlusest ja võimalikest tähelepanu juhtimistest laiemalt kasu, kui seda igal üksikul juhul eraldi tehes.

Eeltoodud selgituste valguses lõpetan Teie avalduse alusel algatatud menetluse.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Merike Saarmann 6938414
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

⁶ Vt Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekti ajaveeb:
https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/?page_id=28.