

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS

Avaliku õiguse instituut

Mariann Loide

**ÄRAKUULAMISÕIGUS JA SELLE TAGAMINE JOONEHITISE TRASSI  
ASUKOHAVALIKU PLANEERINGU KOOSTAMISE ERIMENETLUSES  
VÕRRELDES TAVAPÄRASE PLANEERIMISMENETLUSEGA**

Magistritöö

Juhendaja  
dr. iur. Urmas Volens

Tallinn  
2013

## Sisukord

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Ära kuulamisõiguse tähendus ja selle koht haldusmenetluses</b> .....	<b>8</b>
1.1 Ära kuulamisõiguse taust.....	9
1.2 Ära kuulamisõiguse haldusmenetluse seaduses.....	14
1.2.1 Ära kuulamisõiguse efektiivse realiseerimise eeldused.....	16
1.2.2 Ära kuulamiseks õigustatud isikud.....	18
1.2.2.1 Kolmas isik.....	20
1.2.2.2 Kaasatud isik.....	22
1.3 Vahekokkuvõte.....	23
<b>2. Ära kuulamisõiguse realiseerimine planeerimismenetluses</b> .....	<b>24</b>
2.1 Planeerimisotsuse olemus.....	25
2.2 Planeerimismenetluse osalised.....	29
2.3 Ära kuulamisõiguse realiseerimine planeerimismenetluses.....	32
2.3.1 Kaasamine.....	34
2.3.2 Ära kuulamise läbiviimine.....	37
2.4 Vahekokkuvõte.....	42
<b>3. Ära kuulamisõiguse realiseerimine joonehitise asukohavaliku erimenetluses</b> .....	<b>44</b>
3.1 Joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamise erisused.....	45
3.1.1 Maakonnaplaneering kui joonehitise projekti koostamise alus.....	47
3.1.2 Joonehitise asukoha kandmine varem kehtestatud üldplaneeringusse.....	49
3.2 Ära kuulamisõiguse realiseerimine joonehitise planeeringu koostamise erimenetluses.....	50
3.2.1 Puudutatud isikute ära kuulamine ehitusprojekti koostamise käigus.....	53
3.3 Ära kuulamisõigus olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohavalikuplaneeringu koostamise menetluses planeerimisseaduse eelnõus.....	54
3.4 Ettepanekud tagamaks puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud.....	56
3.5 Vahekokkuvõte.....	60
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>61</b>
<b>Right to be heard in the planning procedure in general compared to the procedure of determining the location of line structure. Summary in English.</b> .....	<b>66</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b> .....	<b>72</b>
KASUTATUD NORMATIIVMATERJAL.....	73
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	74
MUU MATERJAL.....	76
<b>Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks</b> .....	<b>77</b>

## SISSEJUHATUS

Tänapäeva tormiliselt arenevas ühiskonnas ja õigusruumis tuleb haldusorganil võtta vastu üha keerulisemaid ja tihti ka subjektiivsetel argumentidel põhinevaid otsuseid, mis eeldavad põhjalikku ja kvaliteetset eeltööd. Otsuse sisulise õiguspärasuse saavutamisel on otsuse vastuvõtmisele eelnev menetlus, eriti menetluslike põhiõiguste tagamine menetluse kestel, omandamas järjest suuremat kaalu materiaalõiguse kõrval. Riigikohus on asunud seisukohale, et menetlusnormidel on oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. Seetõttu peab riik seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni. Menetlusnormide tähendus õiguste kaitsel on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud.<sup>1</sup>

Üheks menetluslikuks põhiõiguseks on õigus olla ära kuulatud. See on demokraatlike riikide üldtunnustatud põhimõte, mille põhiideeks on inimväärikuse kaitse menetluses, aga ka õiglase otsuse tagamine<sup>2</sup>.

Õigus olla ära kuulatud, mis tuleneb inimväärikuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest ning üldisest põhiõigusest korraldusele ja menetlusele, mis haldusõiguse valdkonnas väljendub õiguses heale haldusele. Haldusmenetluse seaduses<sup>3</sup> (edaspidi HMS) on see õigus *expressis verbis* väljendatud §-s 40 ning sätestatud haldusorgani kohustusena enne haldusakti andmist või sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada menetlusosalise õigusi, tagada menetlusosalisele võimalus esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.

Eriti oluliseks peetakse isiku õigeaegset kaasamist ja ärakuulamist planeerimismenetluses, mille peamiseks ülesandeks planeerimisseaduse<sup>4</sup> (edaspidi PlanS) § 1 lg 2 kohaselt on saavutada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. Nii tuleb haldusorganil planeerimise käigus teha palju valikuid erinevaid valdkondi esindavate avalike huvide ja erahuvide vahel ning lõpuks leida optimaalne, enamuse huvisid rahuldav lahendus.

<sup>1</sup> RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.

<sup>2</sup> K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluses. – Juridica 2001, nr 8, lk 522.

<sup>3</sup> RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>4</sup> RTI 2002, 99, 579 ... RT 1, 14.02.2013, 3.

Tulenevalt asjaolust, et planeerimisotsust iseloomustab laiaulatuslik diskretsioonilisus on planeerimise kui protsessi üheks kesksmaks põhimõtteks avalikkus. Viidatud põhimõte on sätestatud PlanS § 3 lg-s 1 ning selle kohaselt on planeeringute koostamine avalik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Seega on planeerimismenetlus nõ igahemenetlus, milles võivad osaleda ka sellised isikud, kelle õigusi, kohustusi või huve koostatav planeering otseselt ei puuduta. See tähendab haldusorganile aga suurt halduskoormust ja infotulva.

Sellises info ülekülluses ei tohi tähelepanuta jätta isikuid, kelle subjektiivseid õigusi koostatav planeering võib riivata. PlanS sätestab detailplaneeringu koostamise kontekstis puudutatud isikute mõiste, kelle puhul on tegemist huvitatud isikute kitsendatud ringiga. Puudutatud isikud on konkreetselt PlanS-s määratletud ja kelle mõiste on sisuliselt hõlmatud HMS § 11 lg p-s 3 sätestatud kolmanda isiku mõistega<sup>5</sup>. Viidatud HMS sätte kohaselt on kolmandaks isikuks isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada.

PlanS § 16 lg 4 kohaselt on puudutatud isikuks kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Lisaks võrdsustab viidatud paragrahvi lg 5 eelnevalt kirjeldatud puudutatud isikuga ka planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omaniku. Muus osas sätestab PlanS § 16 lg 8 üldiselt, et planeeringu koostamise ajal võib iga isik esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta.

Mida aste detailsem on planeering seda suurema tõenäosusega võib planeering kui otsus puudutada isiku õigusi ja seega on selgitatud detailplaneeringu koostamisel puudutatud isikute määratlemine PlanS.

Üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringu osas on erialakirjanduses asunud seisukohale, et need kvalifitseeruvad pigem üldaktideks või isegi toiminguks ning nendest ei peaks reeglina tulenema isikute õiguste konkretiseerimist mittevajavaid piiranguid<sup>6</sup>. Üheks erandiks eeltoodud reeglist on aga 26.03.2007 jõustunud PlanS § 29<sup>1</sup>, mis sätestab mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise (riigimaantee, raudtee, torujuhe, kõrgepingeliin) trassi

<sup>5</sup> A. Aun. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu suhe ning nendega seotud vaidlused: Magistritöö: Tartu Ülikool, 2010, lk 26.

<sup>6</sup> N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vaherkord. – Juridica 2006, nr 7, lk 462.

asukohavaliku planeeringu koostamise erisused. PlanS § 29<sup>1</sup> lg 2 kohaselt määratakse joonehitise trassi koridori asukoht üldjuhul maakonnaplaneeringuga ning seejärel kantakse joonehitise asukoht vastavasse varem kehtestatud üldplaneeringusse.

PlanS § 29<sup>1</sup> lg 6 teeb erandi planeerimisseaduse § 3 lg-s 3 sätestatud põhimõttest. Joonehitise projekti koostamine toimub maakonnaplaneeringu alusel, kui joonehitise asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga. Seega üldplaneeringut ega detailplaneeringut täiendavalt koostada ei ole vaja, mis tähendab, et maakonnaplaneeringu alusel võib kinnisomandile seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi.

Tavapärasest intensiivsemalt näeb PlanS § 29<sup>1</sup> lg 4 ette eeldatavasti joonehitise koridori jäävate kinnisasjade omanike kaasamise, sätestades selliste isikute personaalse (kirjaliku) teavitamise kohustuse. On ilmselge, et kõnealuse planeeringuga hõlmatud alalt lähtuv mõju võib olla laiahaardelisem kui üksnes joonehitise trassi koridori jäävatele kinnisasjadele.

Arvestades, et ärakuulamisõiguse puhul on tegemist PS-I baseeruva menetlusliku garantiiga, mis on leidnud laialdast tunnustamist kogu Euroopa õigusruumis ning mille rikkumist Riigikohtu praktikas on käsitletud kui absoluutset menetlusviga, väärrib autori arvates joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamise erimenetluses puudutatud isikute ärakuulamisõiguse tagamine põhjalikumat uurimist.

Kõnealune teema on aktualiseerunud ka planeerimis- ja ehitusõiguse valdkonna kehtiva regulatsiooni korrastamise käigus. Nimelt on Justiitsministri poolt 2008. a kokku kutsutud kodifitseerimiskomisjon välja töötatud PlanS eelnõu projekti, kus kehtivas seaduses kasutatavad mõisted joonehitise ja olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavaliku planeeringu koostamine viiakse kokku ühise mõiste “olulise ruumilise mõjuga ehitise planeerimine” alla ning sätestatakse, et asukoha valikuks koostatava maakonnaplaneeringu menetlemisele kohaldatakse detailplaneeringu koostamisele isikute teavitamisele ja kaasamisele kohaldatavaid nõudeid<sup>7</sup>.

Teema aktuaalsust tõstab veelgi asjaolu, et 12.04.2012 jõustus Vabariigi Valitsuse korraldus nr 173 „Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori

---

<sup>7</sup> Planeerimisseaduse eelnõu projekt § 46 lg 5, seisuga 11.03.2013. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

asukoha määramiseks<sup>8</sup>, mille punktidega 1 ja 6 tegi Vabariigi Valitsus maavanematele kohustuseks algatada Harju, Rapla ja Pärnu maakonnas maakonnaplaneering Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks.

Ajendatuna eeltoodust on käesoleva töö eesmärgiks uurida, kas ja kuidas on kehtivas õiguses joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamisel tagatud puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud ning kuivõrd see vastab põhiseaduse<sup>9</sup> (edaspidi PS) §-del 10 ja 14 baseeruvale ning HMS-s avatud ärakuulamisõiguse nõ standardil.

Siinkohal püstitab autor hüpoteesi, et kehtivas PlanS-s ei ole joonehitist kavandava planeeringu koostamise protsessis piisavalt tagatud puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud. Rõhutada tuleb siin sõna “piisavalt,” sest soovist anda tööle ka praktiline väärtus, peab autor vajalikuks käsitleda võimalusi, kuidas ületada kehtivas PlanS olev lünk ärakuulamisõiguse tagamisel joonehitist kavandava planeeringu koostamise erimenetluses.

Tulenevalt eeltoodust on autor jaganud käesoleva magistr töö kolme peatükki. Esimeses peatükis analüüsib autor ärakuulamisõiguse tähendust ja selle kohta haldusmenetluses, kuivõrd tegemist on universaalse haldusõiguse printsiibiga, mis kohaldub peamiselt kõigides haldusmenetluse eriliikides, sh planeerimismenetluses. Teises peatükis analüüsib autor ärakuulamisõiguse tagamiseks sätestatud menetlusnõudeid planeeringute koostamisel üldiselt. Eeskätt keskendub analüüs detailplaneeringu menetlusele, kuivõrd see omab isiku õigustega vahetumat puutumust ning PlanS eelnõuga kavandatakse joonehitise (eelnõu mõistekasutuses olulise ruumilise mõjuga ehitise) asukohavaliku planeeringu koostamisel kohaldada detailplaneeringus sätestatud isikute teavitamise ja kaasamise regulatsiooni.

Töö kolmas peatükk keskendubki joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamise menetlusele. Esmalt käsitleb autor joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise erisusi, eelkõige PlanS § 29<sup>1</sup> lg-s 5 sätestatud kande ja lg-st 6 tuleneva erisuse õiguslikku tähendust ning teiseks analüüsib, kuidas tagada kehtiva õiguse kontekstis efektiivselt puudutatud isikute ärakuulamisõigust. Joonehitise planeeringu koostamise erimenetluse analüüsimisel keskendub autor eelkõige riigimaantee ja raudtee kui joonehitise planeerimisele, sest nimetatud rajatised omavad ümbruskonnale mäkimisväärselt suuremat mõju võrreldes kõrgepingeliini või torujuhtme kui joonehitise planeerimisega. Lõpetuseks

---

<sup>8</sup> RT III, 17.04.2012, 10.

<sup>9</sup> RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.

võtab autor seisukoha PlanS eelnõuga joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamisel kavandatavate muudatuste osas.

Kahjuks tuleb tõdeda, et erialane kirjandus planeerimismenetluse osas on küllaltki napp, aga seda atraktiivsem kõnealuse teema analüüsimine tundus. Ära kuulumisõiguse olemuse avamiseks on kasutatud nii Euroopa õigusruumis kujunenud kohtupraktikat kui ka siseriiklikku kohtupraktikat, kaasautorite Herwig C.H. Hofmann jt teost “Administrative Law and Policy of the European Union”, kaasautorite A. Aedmaa jt teost “Haldusmenetluse käsiraamat” ning asjakohaseid Juridica artikleid. Töö teise ja kolmanda peatüki juures on peasjalikult analüüsitud siseriikliku kohtupraktikat ja J. Lass koostatud juhendmaterjali “Ruumiline planeerimine”. Põhjalikku käsitlemist leiab töö kolmandas peatükis Riigikohtu Halduskolleegiumi 20.12.2011 kohtuotsus haldusasjas 3-3-1-59-11, kuivõrd autorile teadaolevalt on see seni ajani ainus Riigikohtu menetlusesolev haldusasi, kus Riigikohus on analüüsinud joonehitise asukohavaliku regulatsiooni.

Magistritöö kirjutamisel on peasjalikult kasutatud analüütilist meetodit, kuivõrd käesolev magistritöö keskendub kehtiva PlanS, kohtupraktika ja PlanS eelnõu analüüsimisele ning kehtiva PlanS ja PlanS eelnõu regulatsiooni võrdlemisele.

Siinkohal soovib autor avaldada tänu käesoleva magistritöö juhendajale Urmas Volens'ile.

## 1. Ära kuulamisõiguse tähendus ja selle koht haldusmenetluses

Haldusmenetlus HMS § 2 lg 1 kohaselt on haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Mõisted määrus, haldusakt, toiming ja haldusleping (haldusotsused) tähistavad haldusorgani avalik-õiguslikke, üksikisikut puudutavaid tegevusvorme<sup>10</sup>. See tähendab, et haldusmenetluseks on vaid selline ametnike tegevus täitevvõimu teostamisel, mis puudutab otseselt ja õiguslikult haldusväliseid isikuid – inimesi, ettevõtjaid, kolmandat sektorit jne<sup>11</sup>.

Haldusotsuste kujundamise protsess ehk menetlus, mille käigus kogutakse ja analüüsitakse suurt hulka informatsiooni, on eelduseks objektiivselt õige materiaalõigusliku otsuse tegemisele. Seetõttu räägitakse menetlusest kui spetsiifilisest õigusriigi printsiibi kehastusest haldusõiguses ning konstitutsiooniõiguslikust arusaamast põhiõiguste kaitsel organisatsiooni ja menetluse kaudu.<sup>12</sup> Nii on ka HMS suunatud isiku õiguste kaitse tagamisele (HMS § 1) avades ja sisustades isikute (menetlusosaliste) põhiseadusel baseeruvad menetluslikud õigused ja kohustused.

Sellisel kujutab HMS endast haldusmenetluste üldseadust, mida tuleb kohaldada, kui eriseadus sisaldab lünki ja HMS lahendusi toetavad haldusõiguse põhiseaduslikud printsiibid<sup>13</sup>. Jättes HMS kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu<sup>14</sup>.

Nagu eelnevalt viidatud, seisneb haldusmenetlus üldistatult öeldes õige haldusotsuse tegemiseks vajaliku teabe kogumises ja töötlemises, mistõttu on ka menetlusosaliste õigused peamiselt seotud teabe vahetamisega<sup>15</sup>. Üheks universaalseks menetluslikuks õiguseks, millega tuleb arvestada erinevate haldusmenetluse liikide läbiviimisel, on menetlusosalise õigus olla ära kuulatud.

Menetlusosalise ära kuulamine on oluline, et tagada õige ja õiglase otsuse saavutamine läbi menetlusosalist ja tema õigusi aktsepteeriva menetluse. Seda peetakse ka haldusmenetlusliku

---

<sup>10</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 24.

<sup>11</sup> I. Pilving. Riigikohtu 2001. Aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. - Juridica 2002, nr 2, k 107.

<sup>12</sup> N. Siitam. Avalikkus avatud menetluses osalejana. - Juridica 2001, nr 5, lk 296.

<sup>13</sup> I. Pilving (viide 11), lk 107.

<sup>14</sup> RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.

<sup>15</sup> I. Pilving (viide 11), lk 109.



kommunikatsiooni üheks elemendiks, milles väljenduvad isiku seisukohad antud menetluses ning mis annab haldusorganile võimaluse revideerida oma senist tegevust ning kujundada edaspidist kommunikatsiooni vastavalt menetlusosaliselt laekunud teabele<sup>16</sup>.

Kohtupraktikas on asutud seisukohale, et mida ulatuslikum on haldusorganile jäetud kaalutlusruum, seda suurem on menetlusosalise ärakuulamise vajadus. Iseäranis tugevalt on ärakuulamise vajadust rõhutatud planeerimisotsuste puhul, mille ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimisotsusele eelnevas planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega, sest kohtulikult on planeerimisotsused väga piiratud ulatuses kontrollitavad<sup>17</sup>.

Käesoleva magistritöö sissejuhatuses sai püstitatud hüpotees, et kehtivas PlanS-s ei ole joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise menetluses tagatud puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud. Tulenevalt eeltoodust ja arvestades asjaolu, et ärakuulamisõiguse puhul on tegemist horisontaalse ehk kõiki haldusmenetluse eriliike (sh planeerimismenetlust) läbiva õigusega, mille tagamiseks on haldusorgan kohustatud isegi siis, kui eriseadus ei sätesta *expressis verbis* sellist kohustust, on esimese peatüki eesmärgiks täheldada üles kriteeriumid, millest lähtudes hinnata ärakuulamisõiguse tagamist planeerimismenetluses üldiselt ning joonehitise trassi asukohavaliku erimenetluses.

## 1.1 Ära kuulamisõiguse taust

Õigust olla ära kuulatud, mida tuntakse ka ladinakeelse maksimina “audi alteram partem”, peetakse loomuõiguse printsiibiks<sup>18</sup>. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi Konventsioon)<sup>19</sup> artikli 6 esimese lõike kohaselt on igapähe oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Kõnealune artikkel sisaldab erinevaid nõ hea õigusemõistmisega seotud garantiisid, mis vaatamata selle sõnastusele on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas laiendatud ka haldusasjadele<sup>20</sup>. Asjas Ringeisen vs.

<sup>16</sup> A. Aedmaa. Kommunikatsioon haldusmenetluses. - Juridica 2005, nr 2, lk 111.

<sup>17</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.

<sup>18</sup> N. Parpworth. Constitutional and Administrative Law. 2002, Oxford University Press, lk 322.

<sup>19</sup> RT II 1996, 11, 34.

<sup>20</sup> R.St.J. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold. The European System for the Protection of Human Rights. 1993, Martinus Nijhoff Publishers, lk 381.

Austria 16.07.1971 tehtud otsuses märkis tollane Euroopa Inimõiguste Komisjon, et Konventsiooni artikli 6 esimese lõigu mõte on laiahaardelisem ning selle kaitseala hõlmab kõiki menetlusi, mille tulemusel tehtav otsus omab mõju isiku tsiviilõigustele ja –kohustustele.<sup>21</sup> Muidugi tuleb silmas pidada, et mitte kõik isikule kuuluvad õigused ei ole tsiviilõigused Konventsiooni artikli 6 esimese lõigu tähenduses. Asjas *Bentham v Netherlands* tehtud otsuses märkis kohus, et kohus ei saa anda abstraktset tsiviilõiguste ja –kohustuste mõistet, vaid igal üksikjuhul tuleb lähtuda kohtu praktikas välja kujunenud põhimõtetest (eelkõige eelnevalt viidatud *Ringeiseni* asjas), et otsustada, kas vaidlusalune õigus või kohustus kuulub artikli 6 esimese lõike kaitsealasse. Kõnealuses asjas jäeti *Albert Benhthem* ilma loast rajada oma kinnisasjale vedelgaasi mahuti. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et vaidlusalune õigus (luba vedelgaasi mahuti rajamiseks) kuulub artikli 6 esimese lõigu kaitsealasse, kuna see on seotud kaebaja tegevusega ettevõtjana ning õigusega kasutada oma omandit kooskõlas seadusega.<sup>22</sup>

Konventsiooni artikli 6 esimeses lõigus nimetatud õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele üks garantii on kahtlemata õigus olla ära kuulatud. Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et õigus olla ära kuulatud on üks peamisi õiglase kohtumenetluse garantiisid<sup>23</sup>.

Euroopa Liidus on ärakuulamisõiguse põhimõte kujunenud kohtupraktika kaudu. Euroopa Kohus on nimetanud ärakuulamisõigust Euroopa Liidu õiguse üheks üldpõhimõtteks, mis tuleb tagada ka juhul, kui seda ei nõua otseselt konkreetne õigusakt.<sup>24</sup>

Esimest korda tunnustas Euroopa Kohus õigust olla ära kuulatud distsiplinaarmenetlusega seonduvas vaidluses<sup>25</sup>. Kõnealuses asjas tehtud otsuses märkis kohus, et ärakuulamisõiguse puhul on tegemist liikmesriikide haldusõiguses üldiselt aktsepteeritud põhimõttega, mille kohaselt tuleb isikule tagada võimalus vastata asjas esitatud väidetele enne sellele isikule distsiplinaarkaristuse määramist. Kohus asus seisukohale, et see põhimõte on kooskõlas ausa menetluse ja hea halduse tavaga ning seda peavad järgima ka liidu institutsioonid.<sup>26</sup>

Ärakuulamisõigust on kõige põhjalikumalt käsitletud konkurentsioiguse valdkonnas. Kui senimaani tuli ärakuulamisõigus tagada menetlustes, mis võisid päädida mingi sanktsiooni

---

<sup>21</sup> EIKo 16.07.1971, 2614/65, *Ringeisen vs. Austria*.

<sup>22</sup> EIKo 23.10.1985, 8848/80, *Bentham vs. Netherlands*.

<sup>23</sup> EIKo 19.12.1989, 9783/82, *Kamasinski vs. Austria*.

<sup>24</sup> P. Craig. *EU Administrative Law*. 2006, Oxford University Press, lk 314.

<sup>25</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk. *Administrative Law and Policy of the European Union*. 2011, Oxford University Press, lk 206.

<sup>26</sup> EIKo 04.07.1963, *Alvis vs. Euroopa Majandusühenduse Nõukogu*.

määramisega, siis konkurentsimenetlust puudutavas asjas 17/74 *Transocean Marine Paint Association v Komisjon* märkis kohus, et ära kuulumisõigus tuleb tagada ka juhul, kui haldusorgani poolt vastuvõetaval otsusel on negatiivne või oluline mõju isiku huvidele.<sup>27</sup>

Rääkides ära kuulumisõiguse tähendusest Euroopa Liidu õiguses, kujutab see endast liidu institutsioonide, organite ja asutuste kohustust anda isikule enne isikut (ka tema huve) ebasoodsalt mõjutava otsuse vastuvõtmist võimalus arvamuse avaldamiseks. Ära kuulumisõigusega on tihedalt seotud ka õigus informatsioonile ning õigus tutvuda dokumentidega.<sup>28</sup> Nimetatud õiguste eesmärk on tagada, et isik teaks, mille kohta arvamust avaldada. Isikule tuleb anda võimalus avaldada oma seisukoht tõe ja vaidluse aluseks olevate väidetavate asjaolude asjakohasuse osas ning dokumentide osas, mida komisjon kasutab tõendina<sup>29</sup>.

Ära kuulumisõigus Euroopa Liidu õiguses on rangelt seotud isikuga, keda haldusorgani poolt vastuvõetav otsus otseselt puudutab ja ebasoodsalt mõjutab. Üldakti puhul on ära kuulumisõiguse tagamise kohustus pigem erand. Kohus on üldakti puhul tunnustanud ära kuulumisõigust ainult juhul, kui selline õigus on sõnaselgelt asjakohases õigusaktis sätestatud.<sup>30</sup> Näiteks on selline õigus sätestatud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis 2002/21/EÜ artiklis 6, mis sätestab, et juhul kui riigi reguleeriv asutus kavatses kõnealuse direktiivi või eridirektiivide kohaselt võtta meetmeid, millel on märkimisväärne mõju asjaomasele turule, tagab liikmesriik huvitatud pooltele võimaluse esitada meetme eelnõu kohta mõistliku aja jooksul arvamuse.<sup>31</sup>

Aastate jooksul on õigus olla ära kuulatud kui hea halduse üks garantii kajastatud mitmes dokumendis. Näiteks on Euroopa ombudsman andnud välja hea halduse mudelkoodeksi (*The European Code of Good Administrative Behaviour*), Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee mitmest asjakohasest resolutsioonist ja soovitusel tasub mainida resolutsiooni 77(31), kus oli õigus olla ära kuulatud *expressis verbis* sätestatud. Siinkohal ei hakka autor neid kõiki üles loetlema ja analüüsima, vaid vaatleb lähemalt Euroopa Liidu põhiõiguste hartat (vastuvõetu 07.12.2000), mis 01.12.2009 jõustunud Lissaboni lepinguga<sup>32</sup> muutus ka siduvaks Euroopa

<sup>27</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk (viide 25), lk 206; EKo 23.10.1974, C-17/74, *Transocean Marine Paint Association vs Komisjon*.

<sup>28</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk (viide 25), lk 206.

<sup>29</sup> EKo 13.02.1979, C-85/76, *Hoffmann-La Roche vs. Komisjon*.

<sup>30</sup> P. Craig (viide 24), lk 316-317.

<sup>31</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/21/EÜ, elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv), EÜT L 108, 24.4.2002, lk 33—50.

<sup>32</sup> Lissaboni leping. – ELT C 306, 17.12.2007.

Liidu õiguse osaks. Harta artiklis 41 sätestatud õiguse heale haldusele üheks garantiiks on igäühe õigus, et teda kuulatakse ära enne, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada<sup>33</sup>. Kuigi artikli sõnastuse kohaselt kohaldub ärakuulamisõigus üksnes liidu institutsioonide, organite ja asutuste poolt kohaldatava üksikmeetmete suhtes, on Euroopa Kohus laiendanud selle tagamise kohustuse ka liikmesriikidele, kui liikmesriigid kohaldavad ühenduse õigust<sup>34</sup>. Hartas on õigus olla ära kuulatud väljendatud eelkõige lähtuvalt individualistlikust aspektist, mistõttu ei ole see aluseks avatud menetluses toimuva huvitatud isikute või igäühe ärakuulamisõigusele<sup>35</sup>.

Vähestes Euroopa Liidu liikmesriikides on ärakuulamisõigus põhiseaduse tasandil *expressis verbis* sätestatud<sup>36</sup>. Üheks selliseks põhiseaduseks on näiteks Soome põhiseadus, kus ärakuulamisõigus on sätestatud §-s 21 hea halduse põhiõiguse ühe garantiina<sup>37</sup>.

Eesti põhiseaduses ei ole õigus ärakuulamisele selgesõnaliselt sätestatud, kuid see on tuletatav PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttest ning §-ga 14 garanteeritud üldisest põhiõigusest korraldusele ja menetlusele<sup>38</sup>. PS §-s 14 sätestatud üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele väljendab ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige ja õiglase tulemuse saavutamisele<sup>39</sup>. Õigus menetlusele ja korraldusele kujutab endast eelkõige seadusandlikule võimule tulenevat kohustust kehtestada menetlusnormid, mis tagaksid isiku õiguste efektiivse kaitse (sh realiseerimisvõimalus)<sup>40</sup>. Nii on ka Riigikohus pidanud oluliseks, et riik täpsustaks seadusega haldusõiguse üldpõhimõtted, mis tulenevad muuhulgas PS §-ga 14 tagatud õigusest heale haldusele, õiguse üldpõhimõtetest ja PS printsiipidest, nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni, sest ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele ei taga õiguste efektiivset kaitset<sup>41</sup>.

---

<sup>33</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 364, 18.12.2000.

<sup>34</sup> H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Türk (viide 25), lk 203.

<sup>35</sup> N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. - Juridica 2006, nr 1, lk 31.

<sup>36</sup> Principles of Good Administration in the Member states of the European Union. Swedish Agency for Public Management 2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.statskontoret.se/publikationer/2005/principles-of-good-administration-in-the-member-states-of-the-european-union/>, lk 35.

<sup>37</sup> J. Pöyhönen. An introduction to finnish law. 2002, Kauppakaari, Finnish Lawyers's Publishing. Talentum Media OY, lk 420.

<sup>38</sup> I. Pilving (viide 11), lk 109.

<sup>39</sup> Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo. Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Kirjastus Juura, 2012, lk 193.

<sup>40</sup> R. Alexy. A Theory of Constitutional Rights. 2004, Oxford University Press, lk 328.

<sup>41</sup> RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03; RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.

Täitevvõimuorganitel on kohustus kujundada menetlus ausalt, mis eelkõige tähendab, et avaliku võimu kandjaga suhtlevat eraisikut käsitletakse õigusi ja kohustusi omava subjekti, mitte pelgalt objektina<sup>42</sup>.

Ausa menetluse üheks keskseks nõudeks on õigus olla enne otsuse tegemist ära kuuatud. See on üks olulisemaid menetlus- ja korralduspõhiõiguse koostisosi. Kohtumenetluses on see õigus tagatud PS § 24 lg-s 2 sätestatud õigusega olla oma kohtuasja arutamise juures. Riigikohus on märkinud, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest peab haldusmenetlusse kaasama iga isiku, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. Puudutatud isiku ärakuulamisel on ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselja otsuseid tegev asutus käsitab isikut kui vaid menetluse objekti ja mitte kui õigusvõimelist kodanikku.<sup>43</sup> Seega eeldab õigus saada ära kuulatud, et isik on teadlik menetlusest, olles kaasatud sellesse, et ta saab piisavalt asjakohast informatsiooni, et tal on mõistlik aeg kujundada oma seisukoht ning et täitevvõimu organ arvestab isiku poolt esitatud asjakohaste argumentidega.<sup>44</sup>

Seega on ärakuulamine vahend, millega luuakse soodne pinnas õige ja õiglase otsuse saavutamiseks (menetluse instrumentalistlik funktsioon) läbi korrektse ja menetlusosalist austava menetluse (menetluse protseduuriline funktsioon)<sup>45</sup>. Ärakuulamisõiguse kui menetlusõiguse rikkumist on Riigikohus käsitlenud absoluutse menetlusveana, mis teinekord, sõltumata haldusakti sisule antavast hinnangust, toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise, seda eriti diskretsiooniotsuste puhul ning juhtudel, mil langetatav otsus on rangeim võimalikest<sup>46</sup>.

Ärakuulamisõigus on tihedalt seotud ka õigusega heale haldusele, mis konkretiseerib õigust korraldusele ja menetlusele haldusõiguse valdkonnas<sup>47</sup>. Õigus heale haldusele ei ole kohtulikult kaitstav õigus iseenesest, vaid tegu on kogumiga õigustest ja kohustustest, mis

---

<sup>42</sup> Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo (viide 39), lk 196-197.

<sup>43</sup> RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.

<sup>44</sup> Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo (viide 39), lk 198; RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.

<sup>45</sup> Samas, lk 197.

<sup>46</sup> RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03; RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03.

<sup>47</sup> Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo (viide 39), lk 195; RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03; RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09.

kokku moodustavad õiguse heale haldusele<sup>48</sup>. Ühelt poolt on hea halduse põhimõtte õiguslik kategooria, millest lähtudes hinnatakse haldustegevuse õiguspärasust ning teiselt poolt hõlmab see ka eetika ja moraali mõõdupuud (eeskätt haldustegevuse viisakust, abivalmidust, heatahtlikkust)<sup>49</sup>.

Alljärgnevalt analüüsib autor ära kuulamise õiguse tähendust, selle efektiivse realiseerimise kriteeriume ja ära kuulamiseks õigustatud isikuid HMS kontekstis.

## 1.2 Ära kuulamise õigus haldusmenetluse seaduses

Õigus ära kuulamisele on sätestatud HMS §-s 40. Selle kohaselt tuleb menetlusosalisele anda võimalus esitada enne haldusakti andmist või toimingu sooritamist kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.

Ära kuulamise õiguse puhul on tegelikult õigem rääkida, et tegu on õigusega võimalusele olla ära kuulatud (an opportunity to be heard)<sup>50</sup>. Haldusorgan peab tagama sellise võimaluse, aga isik ei pea seda võimalust kasutama, kui ta seda vajalikuks ei pea.

HMS §-s 40 väljendub ära kuulamise õigus isiku õiguses esitada asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Menetlusosalisel peab olema võimalus avaldada arvamust nii arutlusel oleva küsimuse faktiliste asjaolude kohta, aga ka esitada õiguslikke vastuväiteid ja põhjendusi oma seisukohtade kaitseks. See tähendab, et isikul on õigus esitada faktiväiteid, tõendeid, lükata ümber või võtta omaks teiste menetlusosaliste poolt esitatud seisukohti, esitada vastuväiteid seaduse tõlgendamise, huvide kaalumise jms osas.<sup>51</sup>

Haldusorgani kohustus väljendub kõigepealt isiku kaasamises menetlusse, menetlusosalise selgituste ära kuulamises konkreetses asjas, asjakohaste selgitustega arvestamises oma kaalutlustes ja esitatud argumentidega mitteametliku põhjendamise haldusaktis<sup>52</sup>. Seega on ära kuulamise õigus tihedalt seotud haldusorgani põhjendamiskohustusega. Haldusorgani kohustus arvestada otsuse tegemisel asjakohaste selgitustega ja põhjendada isiku

<sup>48</sup> Principles of Good Administration in the Member states of the European Union (viide 36), lk 16.

<sup>49</sup> Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo (viide 39), lk 199.

<sup>50</sup> N. Parpworth (viide 18), lk 322.

<sup>51</sup> A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest. (viide 10), lk 217-218, 232.

<sup>52</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Kirjastus Juura, 2004, lk 320.

seisukohtadega mitteamvestamist vähendab ideeliselt ka võimalust ära kuulamise üksnes formaalseks või näiliseks läbiviimiseks.

Paratamatult on haldusorgan haldusmenetluse läbiviimisel seotud haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse nõudega (HMS § 5 lg 2). Seetõttu ei ole ka ära kuulamisõigus piiramatult. HMS sätestab § 40 lg-s 3 erandid, millal võib haldusorgan menetluse läbi viia ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata. Nendeks eranditeks on: viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda; menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks; asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks; arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki; menetlusosaline ei ole teada või kui sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik; haldusakt antakse üldkorraldusena või menetlusosaliste arv on suurem kui 50; muudel seaduses sätestatud juhtudel. Oluline on tähelepanu pöörata sõnale “võib”, mis tähendab, et erandi esinemisel ei pea haldusorgan ära kuulamisõigust välistama (haldusorganil on siin kaalutusõigus).

Eeltoodust on tuletatav, et ära kuulamisõiguse tagamine on haldusmenetluses kohustuslik olukorras, kus väljaantav haldusakt või sooritatav toiming kahjustab menetlusosalise senist õiguslikku seisundit (*status quo* seisundi muutmine *status quo minus* seisundiks) ja olukorras, kus haldusorgan keeldub taotletud haldusakti (soodustuse) andmisest<sup>53</sup>.

Ära kuulamisõiguse efektiivne realiseerimine eeldab eelkõige haldusorgani aktiivset käitumist. Samas peab ka isik näitama üles aktiivsust (küsima haldusorganilt selgitusi, kui midagi on arusaamatu, tutvuma dokumentidega jms) ning kasutama seda õigust heauskselt. Järgnevalt analüüsibki autor ära kuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldusi.

---

<sup>53</sup> H. Maurer (viide 41), lk 320.

### 1.2.1 Ärakuulamisõiguse efektiivse realiseerimise eeldused

Nagu eelnevalt nimetatud on ärakuulamisõiguse realiseerimise üheks eelduseks isiku menetlusse kaasamine. Menetlusse kaasamine on tegelikult nõ vōti kõigi haldusmenetluslike õiguste realiseerimiseks. Reaalselt väljendub kaasamine isiku informeerimises haldusmenetluse algatamisest, selle sisust ja võimalikust lõpptulemusest, ühtlasi lühidalt selgitades, millised on menetlusosalise õigused<sup>54</sup>.

HMS ei sätesta eeltoodud asjaoludest informeerimise kohustuslikku viisi, seega kehtib siin vormivabaduse põhimõte. Valida tuleks aga selline viis, mis tagaks kõige paremini vajaliku teabe isikuni jõudmise<sup>55</sup>. Kuid kindlasti ei tähenda see, et menetlusosaline peab ootama haldusorganilt kutset pealkirjaga "Kutse ärakuulamisele".

Näiteks Soome haldusmenetluse seaduse<sup>56</sup> § 36 sätestab, et menetlusosalist teavitatakse ärakuulamise eesmärgist ning määratakse tähtaeg arvamuse avaldamiseks. Vajaduse korral selgitatakse, milliste küsimuste osas soovib haldusorgan menetlusosalise arvamust.

Lisaks eeltoodule eeldab HMS § 40 sätestatud ärakuulamisõiguse efektiivne realiseerimine ka seda, et isik on teadlik menetletava haldusasja sisust. Riigikohus on haldusasjas nr 3-3-1-82-03 tehtud otsuses asunud seisukohale, et: "/.../ haldusorgan ei pea ärakuulamise õiguse tagamiseks esitama isikule haldusakti projekti, vaid andma võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeaks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused."<sup>57</sup>

Faktiliste asjaolude kohta arvamuse kujundamine eeldab, et menetlusosalisele on teada millised tõendid on haldusorgan senise menetluse käigus kogunud. Seejuures ei ole haldusorgan kohustatud esitama menetlusosalisele tõendeid ja neid interpreteerima<sup>58</sup>, vaid

<sup>54</sup> A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt (viide 10), lk 71.

<sup>55</sup> samas, lk 71.

<sup>56</sup> Finnish Administrative Procedure Act. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>

<sup>57</sup> RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03.

<sup>58</sup> K. Merusk (viide 2), lk 524.



menetlusosalisel on HMS §-st 37 tulenev õigus tutvuda igas menetlusstaadiumis haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga. Õiguslike vastuväidete esitamine eeldab aga, et haldusorgan teeks menetlusosalisele teatavaks otsuse langetamise võimalikud õiguslikud alused ja üldised motiivid<sup>59</sup>.

Näiteks eelnevalt käsitletud Riigikohtu lahendis luges kohus piisavaks isikule haldusorganile vastavasisulise taotluse esitamisest teatamise ja taotlusega tutvumise võimaluse andmise. Autori hinnangul saab selline käsitus olla põhjendatud siiski lihtsamate haldusmenetluste puhul, sest pidagem mees, et ärakuulamise eesmärgiks on ka haldusorganile õiglase ja õige otsuse tegemiseks vajaliku teabe andmine. Keerukamate otsuste ettevalmistamisel peab haldusorgan tulenevalt hea halduse põhimõttest kui tervikust, st haldusmenetluse printsiipidest ja ka eetikast ning moraalinormidest, pakkuma ka menetlusosalisele igakülget abi, et menetlusosalise poolt esitatud arvamus ja vastuväited omaks otsuse langetamise seisukohast väärtust. Kui isik ei oma ettekujutust menetletavast haldusasjast, eelkõige selle keerukuse tõttu, võivad ärakuulamise käigus esitatavad argumendid olla sisutud või tugineda pelgalt emotsioonidel<sup>60</sup>.

Eeltoodust tulenevalt on ärakuulamisõigus küll eraldiseisev, aga samas väga tihedalt seotud selliste menetluslike õigustega nagu õigusega tutvuda dokumentidega ja õigusega saada selgitusi. Selline menetlusõiguste sünergia ning haldusorgani ja menetlusosalise vaheline kommunikatsioon võimaldab selekteerida välja menetluse seisukohast olulise teabe ja teha õiglase ning aktsepteeritava otsuse.

Ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eelduseks on ka haldusorgani kohustus ärakuulamisel saadud informatsiooni objektiivselt analüüsida ning isiku argumentidega otsuse langetamisel arvestada. Autor selgitab siinkohal, et ärakuulamisõiguse efektiivne realiseerimine ei eelda, et haldusorgan isiku argumentidega tingimata arvestab, oluline on, et haldusorgan võtab need kaalumisele ja põhjendab haldusaktis nendega mitteamist. Seega ei anna huvi olemasolu iseenesest veel menetlusosalisele kindlust, et temale kahjulik otsus jäetakse tegemata. Vaid isikule on menetluslike garantiidega antud kindlus, et haldusorgan on otsuse langetamisel (huvide kaalumisel) seotud kaalutusõiguse teostamise piiride ja proportsionaalsuse põhimõttega.

---

<sup>59</sup> A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt (viide 10), lk 232.

<sup>60</sup> A. Aedmaa (viide 16), lk 112.

Protseduurilisest aspektist on üheks ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eelduseks ka menetlusosalisele antav mõistlik aeg oma arvamuse ja vastuväidete kujundamiseks. Ärakuulamise vormi osas HMS üldjuhul ettekirjutusi ei tee, jättes selle haldusorgani kaalutusotsuseks või eriseaduste reguleerida. Juhul, kui menetlusosaline soovib avaldada arvamust suuliselt, tuleb tema arvamus HMS § 18 lg 1 p 3 kohaselt protokollida. Samas sätestab HMS § 48 lg 1 ja 49 lg 1, et avatud menetluse korras on õigus teha ettepanekuid ja esitada vastuväiteid avaliku väljapaneku vältel.

Näiteks Soome haldusmenetluse seaduse § 37 kohaselt on menetlusosalisel õigus taotleda teatud juhtudel suulist ärakuulamist. Sellisel juhul peab haldusorgan teavitama sellest ka teisi menetlusosalisi ning pakkuma neile võimalust suulisel ärakuulamisel osalemiseks.

### **1.2.2 Ärakuulamiseks õigustatud isikud**

Ärakuulamiseks õigustatud isikute määratlemine on käesoleva töö vast üks kesksemaid aspekte, kuivõrd planeerimismenetluses, eriti joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamisel, võib nende määratlemine osutada kohati vägagi ulmeliseks ülesandeks. Käesolevas alapunktis käsitlebki autor ärakuulamiseks õigustatud isikute määratlemist HMS kontekstis.

Tulenevalt HMS §-st 40 on ärakuulamisõigus menetlusosaliste õigus. Menetlusosaliseks olevad isikud on sätestatud HMS § 11 lg-s 1 ning nendeks on:

1. taotleja – isik, kes taotleb haldusorganilt haldusakti andmist või toimingut sooritamist või on teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks;
2. adressaat - isik, kellele haldusakt või toiming on suunatud või kellele haldusorgan on teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks;
3. kolmas isik - isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada;
4. haldusorgan - kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingut sooritamiseks.

Haldusorgani puhul ei saa ilmselt rääkida menetluslike põhiõiguste kandjast, seega ei peaks haldusorganile laienema ka ärakuulamisõigus<sup>61</sup>. Autor täpsustab siinkohal, et teatud juhtudel laieneb ärakuulamisõigus siiski ka haldusorganile. Seda näiteks juhul, kui üks haldusorgan on teise haldusorgani poolt väljaantava haldusakti adreassaat.

Eeltoodud loetelule lisaks võib teatud juhtudel menetlusosaliseks olla ka muu isik. Nimelt võib HMS § 11 lg 2 kohaselt haldusorgan menetlusse kaasata (st talle menetlusosalise staatuse omistada) ka muu isiku või organi, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada.

Eelnevast nähtuvalt eristab HMS nn algseid ja kaasatud menetlusosalisi. Algsetel menetlusosalistel, kes on nimetatud punktides 1-3, tekib menetlusosalise staatuse nõu automaatselt (nt taotluse esitamisega). Ka menetlusosalise õigused ja kohustused laienevad neile automaatselt.<sup>62</sup> HMS § 11 lg-s 2 nimetatud isikute kaasamine ja neile menetlusosalise staatuse omistamine sõltub aga haldusorgani kaalutlustest. Oluline on siinkohal märkida, et menetlusosaliste määratlemisel tuleb lähtuda nende isikute formaalsest, mitte aga materiaalsest õiguslikust seisundist haldusmenetluses<sup>63</sup>.

Kuivõrd ärakuulamisõigus on menetlusosalisele kuuluv õigus, on oluline kindlaks määrata ka ajahetke, millal ühel või teisel menetlusosalisel menetlusosalise seisund tekib. Nii loetakse näiteks taotleja menetlusosaliseks taotluse haldusorganisse laekumise hetkest, kusjuures nagu märgitud, oluline ei ole sel hetkel, kas isik on materiaalse õiguse kohaselt õigustatud sellist taotlust esitama. Kolmanda isiku menetlusosalise seisundi tekkimine sõltub reeglina haldusorganist, sest haldusorgan peab välja selgitama võimalikud menetlusosalised ning teavitama neid menetluse algatamisest.<sup>64</sup> Kaasatud isiku menetlusosalise seisund sõltub haldusorgani kaalutusotsusest, kas ta peab vajalikuks konkreetset isikut kaasata või mitte ja vastavast tahteavaldusest.

Õigus olla ära kuulatud on isikule individuaalselt (HMS § 13 kohaselt on ärakuulamisõiguse teostamine võimalik ka esindaja kaudu) kuuluv instrument, mistõttu on põhimõtteliselt välistatud nn õigus olla ära kuulatud avalikes huvides. See tähendab, et isik ei saa nõuda

---

<sup>61</sup> K. Merusk (viide 2), lk 523

<sup>62</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri eelnõu (456 SE) juurde. Avrutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 11.

<sup>63</sup> samas, lk 10.

<sup>64</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri (viide 62), lk 12

ärakuulamisõiguse tagamist, kui kõnealuse menetluse tulemusel antav õigusakt seda isikut otseselt ei puuduta.<sup>65</sup> Samas sätestab HMS § 49 ärakuulamisõiguse osas eriregulatsiooni avatud menetluses. Sellest tulenevalt laieneb õigus olla ära kuulatud peale menetlusosaliste ka huvitatud isikutele, seejuures võib huvide diapason olla väga lai ja sisuliselt tähendab see seda, et avatud menetlusele on juurdepääs igaljuhul.<sup>66</sup> Kuid huvitatud isikute määratlemisest juba täpsemalt järgmises peatükis planeerimismenetluses osalevate isikute kontekstis.

Tuues siinkohal jällegi näite Soome haldusmenetluse seadusest, on selles eraldi reguleeritud ka piiratud teovõimega isikute ärakuulamisõigus nende esindaja (eestkostja, ja hooldaja) kaudu.

Kuivõrd taotleja ja adressaadi määratlemine ei tekita reeglina probleeme ning planeerimismenetluse kontekstis on just kolmandate isikute ja kaasatud isikute määratlemine küllaltki keeruline, analüüsib autor alljärgnevalt täpsemalt ainult nende määratlemist.

### **1.2.2.1 Kolmas isik**

HMS § 11 lg 1 p 3 kohaselt on kolmanda isikuna menetluses osalemise eelduseks võimalus, et haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada sellise isiku õigusi või kohustusi. Kolmandad isikud loetakse küll menetlusosaliseks, kuid otseselt nad menetluses ei osale.

Esiteks on kolmanda isiku määratlemise kriteeriumiks asjaolu, et kavandatav haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada tema õigus või kohustusi. Oluline on rõhutada sõna „võib“, mis tähendab, et see mõju ei pea olema reaalne ja tõestatud, vaid piisab üksnes sellise mõju esinemise teoreetilisest võimalusest<sup>67</sup>. Ka Riigikohus on märkinud, et tulenevalt inimväarikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi<sup>68</sup>.

Teiseks kriteeriumiks kolmanda isiku määratlemisel on isiku õigused või kohustused. See tähendab, et eelmises lõikes kirjeldatud hüpoteetilise mõju nõ sihtmärk on isiku subjektiivsed

<sup>65</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri (viide 62), lk 47.

<sup>66</sup> K. Merusk (viide 2), lk 524

<sup>67</sup> A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt (viide 10), lk 66.

<sup>68</sup> RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.

õigused ja kohustused. Seega tuleb kolmanda isikuna kaasata isik, kelle subjektiivseid õigusi või kohustusi võib kavandatav haldusakt, haldusleping või toiming riivata või kellele haldusakti andmisega võivad tekkida, muutuda või lõppeda subjektiivsed õigused või kohustused<sup>69</sup>.

Kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi: põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, samuti haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi<sup>70</sup>. Subjektiivne avalik õigus eeldab, et imperatiivne õigusnorm ei ole kehtestatud mitte ainult avalikes huvides (haldus tegutseb peaasjalikult ju avalikes huvides), vaid (vähemalt samuti) iga üksikisiku huvides ja haldusorgan on kohustatud neid huvisid teenima<sup>71</sup>.

Subjektiivse õiguse piiramise all tuleb mõista olukorda, kus haldusakt keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid piiranguid või raskendab oluliselt õiguse kasutamist<sup>72</sup>.

Haldusakti, toimingu või halduslepingu ja subjektiivsete õiguste piiramise vahel peab olema ka põhjuslik seos. Põhjuslik seos puudub, kui isiku õigused oleksid ka ilma haldusorgani poolse tegevuseta vähemalt samas ulatuses piiratud. Näiteks leidis Riigikohus, et põhjuslik seos puudub olukorras, kus kassaatori maale servituudi seadmise vajalikkus ja veskihoone tagastamine kolmandale isikule ei saa kujutada endast kassaatori õiguste rikkumist, sest servituudi seadmise võimalik vajadus ei tulenenud vara tagastamise korraldusest, vaid see oli tingitud kohapeal aastakümneid valitsenud faktilisest olukorrast, millega kassaator ka maad erastades arvestama pidi. Ilma veskihoone tagastamiseta ei oleks kassaator olnud õiguslikult soodsamal positsioonil kui nüüd.<sup>73</sup>

Eelnevalt kirjeldatud kriteeriumitele vastavatele isikutele ärakuulamisõiguse tagamine võib olla küllaltki problemaatiline, sest nagu punktis 1.2.1 sai analüüsitud, on ärakuulamisõiguse tõhusa tagamise esimeseks eelduseks isiku menetlusse kaasamine, mis omakorda eeldab, et haldusorgan on teadlik, milline isik tuleb menetlusse kaasata. Kolmandate isikute ringi

---

<sup>69</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri (viide 62), lk 10.

<sup>70</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.

<sup>71</sup> H. Maurer (viide 52), lk 104; K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1995, lk 51 ja 53.

<sup>72</sup> RKHKo 07.03.2002, 3-3-1-9-02.

<sup>73</sup> A. Aedmaa., E. Lopman., N. Parrest., jt (viide 10), lk 66; RKHKo 07.03.2002, 3-3-1-9-02.

määratlemiseks tuleb ettevaatavalt hinnata ära, milliseid mõjusid võib otsuse tegemine kaasa tuua. On ilmselge, et otsusega kaasnevad mõjud võivad selguda ka alles menetluse lõppfaasis.

### 1.2.2.2 Kaasatud isik

HMS § 11 lg 2 kohaselt võib haldusorgan menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada. Nimetatud huvide all tuleb mõista õigustatud huvisid, mis võivad olla näiteks majanduslikku või sotsiaalset laadi ja mida menetluse tulemuseks olev otsus võib puudutada. Õigustatud huvid on sellised huvid, mida õiguslikult ei kaitsta. Ette võib tulla ka olukordi, kus õigustatud huvi transformeerub menetluse käigus õiguslikult kaitstavaks huviks.<sup>74</sup>

Võrreldes kolmanda isikuga, kelle kaasamine menetlusse on kohustuslik, kuna kavandatav otsus võib piirata tema subjektiivseid avalikke õigusi või kohustusi, on huvitatud isikute menetlusse kaasamine jäetud haldusorgani kaalutusotsuseks. HMS seletuskirjas märgitakse, et huvitatud isiku kaasamine võib toimuda haldusorgani initsiatiivil, aga ka huvitatud isiku vastavasisulise tahteavalduse alusel<sup>75</sup>.

Võrreldes kolmanda isiku ja kaasatud isiku positsioone ära kuulamisõiguse aspektist, tuleb asuda seisukohale, et kolmandate isikute ära kuulamisõigus on juba nõ orgaaniliselt tugevam, sest omandab ju kolmanda isiku kriteeriumitele vastav isik menetlusosalise staatuse ja sellega kaasnevad menetlusõigused automaatselt. Lisaks võivad kolmanda isiku ära kuulamisõiguse tagamata jätmisel olla pöördumatud tagajärjed, nagu mõned leheküljed tagasi viidatud, on Riigikohus käsitlenud ära kuulamisõiguse rikkumist absoluutse menetlusveana.

Seega otsustamaks, kas konkreetse isiku kaasamine menetlusse on kohustus või kaalutusotsus, sõltub eelkõige sellest, kas isiku huvi puhul on tegemist õiguslikult kaitstava või üksnes õigustatud huviga. Esimesel juhul tuleb isik menetlusse kaasata ja tagada talle kõik menetlusosalise õigused (sh ära kuulamisõigus), teisel juhul sõltub kaasamine ilmselt paljuski sellest, kas kaasatud isikul võib olla informatsiooni, mis aitaks kaasa haldusorgani ees oleva haldusasja lahendamisele.

---

<sup>74</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.

<sup>75</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri (viide 62), lk 12.

### 1.3 Vahekokkuvõte

Käesoleva peatükki kokkuvõtteks tuleb märkida, et õigus olla ära kuulatud, mis tuleneb õigusriigi põhimõttest on Euroopa õigusruumis leidnud laialdast tunnustamist. Siseriiklikus õiguses baseerub ära kuulamisõigus PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttel ning §-s 14 sätestatud menetluse- ja korraldusepõhiõigusel, mis haldusõiguse valdkonnas väljendub õigusena heale haldusele. Riigikohus on märkinud, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest peab haldusmenetlusse kaasama iga isiku, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ning tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.

HMS-s on see sätestatud *expressis verbis* menetlusosalise õigusena esitada enne teda puudutava otsuse tegemist asjas kogutud tõendite, seisukohtade ja seaduse osas oma arvamus või vastuväited. Menetlusosalisel on õigus avaldada arvamust nii arutlusel oleva küsimuse faktiliste asjaolude kohta, aga ka esitada õiguslikke vastuväiteid ja põhjendusi oma seisukohtade kaitseks. Käesoleva peatüki eesmärgiks oli üles täheldada ära kuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldused, millest lähtudes hinnata selle õiguse olemust planeerimismenetluse kontekstis. Autor tõi välja kolm autori hinnangul kõige olulisemat ära kuulamisõiguse efektiivse realiseerimise eeldust. Õigus saada ära kuulatud eeldab esiteks, et isik kaasatakse menetlusse. Kaasamine väljendub isiku teavitamises, et konkreetne menetlus on üldse algatatud. Teiseks eeldab, et isik saab piisavalt asjakohast informatsiooni ja talle on tagatud mõistlik aeg kujundada oma seisukoht ning kolmandaks, et täitevvõimu organ arvestab isiku poolt esitatud asjakohaste argumentidega või põhjendab esitatud argumendidega mitteamvestamist.

## 2. Ära kuulumisõiguse realiseerimine planeerimismenetluses

Planeerimismenetluse üheks eesmärgiks on erinevate tegurite (sh huvide) tasakaalustamine saavutamaks võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks (PlanS 1 lg 2). See tähendab, et planeerimismenetluses on esindatud palju vastandlikke huvisid (erahuvi vs erahuvi; erahuvi vs avalik huvi)<sup>76</sup>. Erinevate huvide ja vajaduste rahuldamiseks kõige optimaalse lahenduse leidmiseks on planeeringu koostamise korraldajale jäetud ulatuslik kaalutlusruum, sest ilmselgelt ei ole nimetatud eesmärgi saavutamine võimalik läbi jääkade ettekirjutuste.

Erinevate huvide ja vajaduste välja selgitamise ja tasakaalustamise eelduseks on aga huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine. Seetõttu on seadusandja sätestanud PlanS § 3 lg-s 1, et planeeringu koostamine on avalik menetlus.

Kui analüüsida PlanS § 10 lg 1, mille kohaselt võib igaüks teha ettepaneku planeeringu koostamise algatamiseks, PlanS § 16 lg 8, mille kohaselt võib iga isik esitada planeeringu koostamise ajal ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta, samuti PlanS § 20 lg 1, mis annab igale isikule õiguse esitada avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid ning PlanS § 26 lg 1, mis annab nn populaarkaebuse esitamise võimaluse, tuleb asuda seisukohale, et planeerimismenetluse puhul on tegemist igaühe menetluse või populaarosalusega menetlustega<sup>77</sup>. Selline menetlus annab igale ühele õiguse ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta pääseda ligi ametiasutuses hoitavale informatsioonile, ning astuda menetlusse, kui ta seda vajalikuks peab<sup>78</sup>.

Igaühe avatud menetluse ehk populaarosalusega menetluse kasutamist planeerimismenetluses on põhjendatud vajadusega tagada seeläbi planeerimisotsuste kui diskretsiooniotsuste üle avalikkuse kontroll. Samas mida vabam on juurdepääs menetlusele ja mida enam sellest tulenevalt menetluses osaleda soovijaid, seda keerulisem, aeganõudvam ja kulukam on menetluse läbiviimine.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> K. Merusk. Discretion of Interests in Planning Procedure. – *Juridica International* 2006, nr 11, lk 161.

<sup>77</sup> N. Parrest (viide 6), lk 464.

<sup>78</sup> N. Siitam (viide 12), lk 297.

<sup>79</sup> N. Parrest (viide 6), lk 465.



Seetõttu on seadusandja sätestanud, millisel viisil ja kes tuleb planeerimismenetlusse kaasata ning kuidas tagada nende õigus oma arvamuse avaldamiseks. Siinkohal tasuks märkida, et hetkel käimasoleva planeerimisõiguse ja ehitusõiguse kodifitseerimisega on isikute kaasamisele planeerimismenetlusse pööratud ühe enam tähelepanu. Samuti on selgelt kavandatud planeerimismenetluse ja keskkonnamõtjude strateegilise hindamise menetluse ühildamine, eesmärgiga tuua huvitatud isikud võimalikult varakult asja juurde, kui on veel reaalne võimalus alternatiive kaaluda ja seisukohti arvesse võtta<sup>80</sup>.

Käesolevas peatükis analüüsib autor isikute arvamuse ära kuulamist kehtivas PlanS-s ja võrdleb kehtivat regulatsiooni hetkel projekti tasemel oleva PlanS eelnõuga. Esiteks leiab käsitlemist planeerimismenetluse tulemusel tehtava otsuse ehk planeeringu olemus. Teiseks analüüsib autor, kes on planeerimismenetluse osalised ning kellele üldse planeerimismenetluses ära kuulamisõigus laieneb. Kolmandaks leiabki käsitlemist ära kuulamisõiguse realiseerimine planeerimismenetluses, mille analüüs on tehtud lähtuvalt esimeses peatükis käsitletud ära kuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldustest. Suuremat tähelepanu pööratakse kohaliku omavalitsuse pädevuses olevate planeeringute (üldplaneering ja detailplaneering) menetlemisele, kuna vaid kohaliku omavalitsuse poolt koostatud planeeringud on isikutele õiguslikult siduvad<sup>81</sup>.

## 2.1 Planeerimisotsuse olemus

Nagu varasemalt juba märgitud sai, on planeerimisotsustuste omapära - nende ulatusliku diskretsioonilisuse - tõttu isiku õigeaegsel kaasamisel ja ära kuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega<sup>82</sup>. Planeerimisdiskretsiooni iseloomustab kohalikule omavalitsusele antud laiaulatuslik otsustamisruum asjakohase planeeringulahenduse valikul ja siduvate planeeringute kehtestamisel<sup>83</sup>. Sellise ulatusliku planeerimispädevuse vastaspoolel seisavad isikute põhiõigused. Iseäranis tihedat kokkupuudet omab planeerimismenetlus omandipõhiõigusega, aga samuti õigusega tegeleda ettevõtlusega, õigusega vabale eneseteostusele ning õigusega tervise kaitsese<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse töögrupi ja huvigruppide 06.09.2010 koosoleku protokoll. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>, lk 3.

<sup>81</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>, lk 41.

<sup>82</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-01.

<sup>83</sup> K. Merusk (viide 76), lk 158.

<sup>84</sup> Samas, lk 159.

Kuivõrd planeerimine on avalik-õiguslik ülesanne, on Riigikohus märkinud, et planeeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustamisel peab igal konkreetsel juhul kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas sellega seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele<sup>85</sup>.

Erialakirjanduses on palju arutletud selle üle, kas planeeringu puhul on tegemist haldusakti, toiminguga või õigustloova aktiga. Üheseselt mõistetavaid ja universaalseid kriteeriume selles osas sätestada pole võimalik. Riigikohus on analoogset situatsiooni käsitlenud haldusajal, mis puudutas "Eesti põlevkivienergeetika restruktureerimise tegevuskava 2001-2006". Nimetatud haldusajal tehtud otsuses tõi Riigikohus tegevuskava paigutamiseks skaalal toiming-haldusakt-õigustloov akt välja järgmised kriteeriumid: "Kui Tegevuskava osutub sisult arengukavaks, siis võib see olla õigusakt või toiming. Selle kindlakstegemisel tuleb lähtuda Tegevuskava sisust. Kui Tegevuskava sisaldab abstraktseid õigusnorme või kui sellega tahetakse kellelegi tekitada õigusi või kohustusi väljaspool täitevvõimu aparati, siis võib olla tegemist õigustloova akti või haldusaktiga. Kui Tegevuskava omab aga üksnes informeerivat või Vabariigi Valitsuse edasist tegevust planeerivat sisu, ilma et see kellelegi õigusi või kohustusi tekitaks, on Tegevuskava vaadeldav halduse toiminguna."<sup>86</sup>. Sellisest loogikast võiks lähtuda ka eriliiki planeeringute kvalifitseerimisele haldusakti, toiminguga või õigusloova aktina.

Planeering selle legaldefiniitsiooni kohaselt on planeerimise käigus valmiv dokument, mis koosneb üksteist täiendavatest ja ühtse terviku moodustavatest tekstist ja joonistest (PlanS § 2 lg 1). Eesti planeeringute süsteemi moodustavad neli omavahel hierarhilises suhtes olevat planeeringut: ülერიigiline planeering, maakonnaplaneering, üldplaneering ja detailplaneering.

Planeeringute süsteemi hierarhilisus tähendab, et liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringus sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Planeeringute omavahelist suhestumist saab selgitada nn lennukõrguse näite abil, mis piltlikult öeldes tähendab, et iga planeeringuliigi puhul tuleks "lennata nii kõrgel", et kogu planeeringuala on korraga nähtav ning seadma planeeringus reeglid nende elementide kohta, mis sellelt "lennukõrguselt" nähtavad on. Nii on näiteks maakonnaplaneering pigem strateegia, kus näidatakse väga suure üldistusastmega planeeringu-kaartidel ära olulisemate

<sup>85</sup> RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.

<sup>86</sup> RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03.

infrastruktuuri elementide vajadus ning mõningad maakonna territooriumi kasutamise üldised tingimused.<sup>87</sup> Seevastu detailplaneering on kõige otsemas puutumuses isiku põhiõigustega, kuivõrd läbi selle dokumendi tekib isikul õigus realiseerida omandiõigust, sh ehitusõigust<sup>88</sup>.

Võrreldes tavapärase haldusmenetluse tulemusel tehtava otsusega, kus otsus langetatakse skeemi “kui-siis” järgi (haldusotsus on tingitud seaduses sätestatud eelduste täitmisest)<sup>89</sup>, rajaneb planeerimismenetluse tulemusel tehtav planeerimisotsus lõpptulemusele programmeeritud planeerimisseadustel, milles on antud eesmärk ja kaalutlemise põhimõtted<sup>90</sup>. Ette antud eesmärk on üldist laadi, sest selle saavutamiseks võib olla mitu erinevat võimalust<sup>91</sup>. Küll aga on eesmärgi saavutamiseks kaalutavad aspektid autori hinnangul üldistatud kujul tuletatavad ruumilise planeerimise mõistest, mis PlanS § 1 lg 3 kohaselt on demokraatlik, erinevate elualade arengukavasid koordineeriv ja integreeriv, funktsionaalne, pikaajaline ruumilise arengu kavandamine, mis tasakaalustatult arvestab majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalisi suundumusi ja vajadusi.

Seega tuleb mingi maa-ala planeerimisel kaaluda majanduslikke, sotsiaalseid, funktsionaalseid, esteetilisi, liiklustehnilisi, looduslikke, õiguslikke jms aspekte/tegureid<sup>92</sup>. Seejuures peab nende tegurite vahel olema saavutatud ratsionaalselt kaalutletud tasakaal kindlustamiseks PlanS § 1 lg 2 sätestatud eesmärgi - võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks - realiseerimine. Kõik sellised kaalutlused tuleb vastavalt PlanS § 2 lg-tele 2 ja 4 ära märkida ja põhjendada ühe või teise lahenduse valikut planeeringus.

Oma õigusjõu saavutab planeering PlanS § 24 kohaselt kehtestamisega, millele eelneb terve rida menetlustoiminguid, alustades planeeringu koostamise algatamisega ja lõpetades planeeringu koostamise üle järelevalve teostamisega.

---

<sup>87</sup> J. Lass. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee>, lk 13-14.

<sup>88</sup> Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja projekt. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>, lk 54.

<sup>89</sup> E. Hien. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 455.

<sup>90</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1997, lk 95.

<sup>91</sup> E. Hien (viide 89), lk 455.

<sup>92</sup> J. Lass (viide 87), lk 11.

Planeeringut peetakse nõrga õigusliku siduvusega dokumendiks, kuivõrd see ei ole mitte kohustus käituda, vaid üks ruumilise arengu võimalus. See on tingitud peaaugjalikult PlanS § 3 lg-s 3 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt võib kinnisomandile seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning muid kitsendusi seada üldplaneeringu või detailplaneeringu alusel. See tähendab, et reaalsed kitsendused tulenevad alles planeeringu alusel antud aktidest.<sup>93</sup> Selline käsitus on tingitud eelnevalt kirjeldatud planeeringute süsteemi hierarhilisuse põhimõttest, millest tulenevalt seisavad üldplaneering ja detailplaneering nõ isiku õiguste võimalikule riivele kõige lähemal.

Autor nõustub sellise käsitlusega ja märgib veel lisaks, et esmapilgul võib sellise käsitluse kohaselt jääda ka mulje, et kehtestatud planeering ei saagi eraldiseisvana omada veel mingit mõju, sest planeering iseenesest ei ole veel nõ õigustuseks planeeringus kavandatu realiseerimisele. Ka Riigikohus on märkinud, et ainuüksi detailplaneering ei anna õigust ehitamiseks ning samuti ei ole detailplaneering seadusjärgne kinnisasja kitsendus<sup>94</sup>.

Äärmiselt oluline on siinkohal aga rõhutada, et planeerimismenetluse esemesse kuuluvaid ja kehtestatud planeeringuga siduvalt otsustatud küsimusi ei saa enam kaalumiseks avada näiteks ehitusloa menetluses. Seega kui ehitusloa saamise eeldused on täidetud ja ehitusprojekti aluseks olev planeering on kehtiv, puudub haldusorganil igasugune õigustus jätta ehitusluba väljastamata põhjusel, et keegi ei ole sellise ruumilise lahendusega nõus. Riigikohus on planeerimismenetluse ja ehitusloamenetluse eseme osas selgitanud: “ Seetõttu ei saa asjaosalised, kes pole planeeringut vaidlustanud, esitada ehitusloa üle käivas vaidluses vastuväiteid detailplaneeringu lahendustele, isegi kui detailplaneering on vastuolus seadusega. Näiteks ei saa keegi nõuda naabrilt planeeringuga lubatud 4-korruselise hoone asemel 3-korruselise hoone ehitamist, kuigi 4-korruselise hoone ehitamine ei pruugi tagada piisavat valgustust naaberkinnistul. Kui detailplaneeringuga ettenähtud ehitusõigust saaks hilisema ehitusloa andmise korral piiramatult vaidlustada, puuduks detailplaneeringus kruntide ehitusõiguste kindlaksmääramisel mõte. Planeeringu kehtivuse kaitse on vajalik õiguskindluse huvides.”<sup>95</sup>

Lisaks on planeerimisotsuse puhul oluline silmas pidada, et oma ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on need kohtulikult väga piiratud ulatuses kontrollitavad. Näiteks on Riigikohus

<sup>93</sup> S. Mikli, H. Nõmm. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. - Juridica 2010, nr 8, lk 600.

<sup>94</sup> RKTko 22.06.2006, 3-2-1-5-06.

<sup>95</sup> RKHko 13.06.2013, 3-3-1-42-03.

haldusajas 3-3-1-15-08 märkinud, et kohus saab küll tuvastada, kas ühe või teise rajatise või hoone ehitamise kavandamine planeeringualale on õiguspärane või välistab kehtiv õigusakt sellise hoone rajamise, kuid üldjuhul ei saa kohus muuta haldusorgani asemel planeeringulahendust, sh hinnata, kas planeeringualale paigutatud üksikute hoonete ja rajatiste planeeringujärgne asukohavalik on otstarbekas ja põhjendatud.<sup>96</sup> Riigikohus kontrollib üksnes seda, ega kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ega ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga<sup>97</sup>. Ka HKMS<sup>98</sup> § 158 lg 3 sätestab, et kohus ei hinda eraldivõetuna kaalutusotsuse otstarbekust ega teosta haldusakti või toimingut õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest.

## 2.2 Planeerimismenetluse osalised

Kuigi planeerimismenetlusele juurdepääs on igal ühel, on mitmes PlanS paragrahvis (nt § 3 lg 1, § 4 lg 2 p 2§ 10 lg 6 jne) kasutatud sõnapaari “huvitatud isikud”. Keda aga mõista huvitatud isikute all, ei ole PlanS-s täpsemalt määratletud. Näiteks on 2012. aastal Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud magistritöös “Vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist” asunud seisukohale, et planeerimismenetluses saab huvitatud isikute ringi määratlemisel lähtuda HMS § 11 lg-s 2 sätestatud kaasatud isikute kohta sätestatust<sup>99</sup>.

Käesoleva töö autor tõmbaks paralleeli hoopis huvitatud isiku ja HMS § 11 lg 1 p-des 1-3 ja lg-s 2 nimetatud menetlusosaliste vahel, sest huvitatud isiku mõiste alla kuulub ka näiteks HMS § 11 lg 1 p 1 tähenduses taotleja ehk planeerimismenetluse kontekstis planeeringu koostamise algatamise ettepaneku teinud isik<sup>100</sup>. Laiemalt määratleb huvitatud isikud ka planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise töögrupp, kes nimetab huvitatud isikuna omanikku, arendajat, investorit või muud isikut, kes reeglina soovib planeeringu tulemust sedavõrd, et võib teha planeeringu koostamise algatamiseks ettepaneku ja/või finantseerida

<sup>96</sup> RKHKm 23.01.1998, 3-1-37-97; RKHko 25.09.2008, 3-3-1-15-08.

<sup>97</sup> RKHko 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

<sup>98</sup> RT I, 23.02.2011, 3 ... RT I, 25.10.2012, 10.

<sup>99</sup> T. Ruusmaa. Vaidlustamisvõimalused planeerimismenetluses enne planeeringu kehtestamist: Magistritöö. Tartu Ülikool, 2012, lk 28.

<sup>100</sup> PlanS § 10 räägib planeeringu koostamise kontekstis planeeringu koostamise üleandmisest huvitatud isikule.

selle koostamist<sup>101</sup>. Kindlasti kuulub nimetatud huvitatud isikute hulka ka HMS § 11 lg 2 nimetatud kaasatud isikud, kelle huvisid võib kavandatav planeering puudutada.

Rääkides planeerimismenetluses konkureerivatest huvidest, siis nende all tuleb mõista isiku (inimese või ühenduse) individuaalseid huvisid, mida kavandatav planeering võib nii negatiivselt kui positiivselt puudutada, aga ka avalikke huvisid, mida planeerimismenetluses saavad esindada ka üksikisikud. Isiku individuaalsete huvide juures eristatakse õiguslikke huvisid, kuhu kuuluvad kõik sellised huvid, mida isiku individuaalsetes huvides korraldatakse avalike või eraõiguslike normidega ja õigustatud huvisid, mis hõlmavad selliseid huvisid, mida õigusnormidega ei kaitsta ning mis kirjeldavad vaid haldusakti faktilist välismõju. Seega tunnustatakse ka vastuväitja ideelisi ja sotsiaalseid huve.<sup>102</sup>

Igal juhul on huvitatud isikud PlanS kontekstis määratlemata õigusmõiste, mida ei olegi võimalik seaduses täpsemalt defineerida, sest mõiste “huvitatud isikud” igakorde sisustamine sõltub konkreetse planeeringu menetlusest. Arusaadavalt ei sätestata ka PlanS eelnõu projektis huvitatud isikute definitsiooni, kuigi ettepanekuid selles osas on tehtud.

Huvitatud isikute puhul on keeruline üheselt määratleda, millal tekib nende menetlusõiguslik seisund ja nad omandavad vastavad menetlusõigused ja –kohustused. Igal juhul eeldab huvitatud isikute menetlusõigusliku seisundi tekkimine haldusorgani aktiivset tegevust, st kaasamist (PlanS § 3 lg 1). Huvitatud isikute avatud menetlusse kaasamise osas on Nele Parrest asunud seisukohale, et menetluse algatamise teate avaldamist ajalehes ei saa veel lugeda kaasamiseks, vaid see kujutab pigem endast oferti huvitatud isikutele menetlusse astumiseks ja isik muutub menetlusosaliseks juba konkreetselt vastuväite/ettepaneku esitamisega<sup>103</sup>. Planeerimismenetluses kontekstis määratleks käesoleva töö autor huvitatud isiku kaasamise ajahetkena ikkagi juba menetluse algatamise teate avaldamist sest vastuväite esitamisega on huvitatud isik asunud juba realiseerima õigust olla ära kuulatud. Menetluse algatamise teate avaldamise järgselt määratleb isik ise ennast huvitatud isikuna, vastuväite esitamisega teeb ta selle teatavaks ka haldusorganile.

Isikud, kelle subjektiivseid õigusi võidakse kavandatava planeeringuga riivata on erilise kaitse all<sup>104</sup>. Alates 01.07.2009 on PlanS-s sees mõiste “puudutatud isikud”. Puudutatud isiku puhul

---

<sup>101</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 81), lk 41.

<sup>102</sup> N. Siitam (viide 12), lk 301.

<sup>103</sup> Samas, lk 303.

<sup>104</sup> K. Merusk (viide 76), lk 160.

on tegemist huvitatud isikute kitsendatud ringiga, kes on konkreetselt seaduses ära määratletud ning kelle huve võib planeering riivata rohkem kui “igäühe” huve. PlanS ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on tegemist kolmandate isikutega<sup>105</sup>.

Nagu käesoleva töö punktis 1.2.2.1 analüüsitud sai, on kolmanda isiku puhul tegemist isikuga, kelle õigusi või kohustusi võib kavandatav planeering puudutada. Seega on puudutatud isikute sõnaselge määratlemine PlanS-s oluline samm edasi isiku õiguste efektiivse kaitse seisukohalt, sest sätestab ju PlanS puudutatud isikute intensiivsema informeerimise ja kaasamise kohustuse.

Puudutatud isikuteks on PlanS § 16 lg 4 kohaselt kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. PlaneS § 16 lg 5 võrdsustab puudutatud isikutega ka planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omaniku.

Lisaks eeltoodule saab autori hinnangul HMS § 11 lg 3 tähenduses kolmandaks isikuks lugeda ka isikud, kelle puhul on detailplaneeringu või joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu algatamisel teada või planeerimise käigus selgub, et algatatud planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse. Samuti isikud, kelle kinnisasja võib kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud ajutine ehituskeeld puudutada. Riigikohtu praktika kohaselt tuleks menetlusosalisena käsitleda ka planeeringualal asuva maa tagastamise nõudeõigust omavat isikut<sup>106</sup> ja ka maa ostueesõigusega erastamiseks õigustatud isikut<sup>107</sup>.

Eeltoodu osas tuleb kindlasti selgitada, et planeerimismenetluses ei sõltu menetlusosalise staatus üksnes omandiõiguse võimalikkust riivest, vaid HMS § 11 lg 1 p 3 kohaselt on menetlusosaliseks iga isik, kelle õigusi (mitte üksnes omandiõigust) või kohustusi kavandatav planeering võib puudutada.

---

<sup>105</sup> Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskirja eelnõu (410 SE) juurde. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 6.

<sup>106</sup> RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.

<sup>107</sup> RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

PlanS eelnõus on iga planeeringuliigi osas sätestatud isikud, kes tuleb menetlusse kindlasti kaasata ja isikud, kelle kaasamist peab vajalikuks planeeringu koostamist korraldav haldusorgan. Kusjuures sõnaselgelt on sätestatud, et planeeringu koostamisse tuleb kaasata ka isik, kes ise on avaldanud soovi enda kaasamiseks. Selgusetuks jääb, kas viimaste kaasamisest on planeeringu koostamist korraldaval haldusorganil ka põhjendatud juhul õigus keelduda. Kas isiku sellisel viisil kaasamine eeldab siiski õiguslikult kaitstud või õigustatud huvi olemasolu kavandatav planeeringu osas (nõ huviosalusega kaasamine)? Kui haldusorgan kaasab isiku tema enda soovil, siis on haldusorgan kohustatud ka kõik seaduses sätestatud teated edastama isikule isiklikult ja isiku poolt soovitud viisil.

PlanS eelnõu § 76 lg 3 kohaselt on puudutatud isikuteks eelkõige planeeritaval territooriumil asuva kinnisasja praegune või teadaolev tulevane omanik, külgneva kinnisasja omanik ning teiste selliste kinnisasjade omanikud, mille maakasutus- ja ehitustingimusi detailplaneeringuga kavandatav oluliselt mõjutab. Nimetatud kinnisasjadele piiratud asjaõigust omavad isikud on huvitatud isikud, kui detailplaneering nende asjaõiguse kasutamist oluliselt mõjutab. Tähelepanuväärne on sätte sõnastus. Kasutades sõna „eelkõige“ on nimetatud loetelu lahtine, mis tähendab, et kohalikul omavalitsusel on kohustus igal üksikjuhul kaaluda, kas on veel isikuid, keda võiks määratleda puudutatud isikuna. Eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb puudutatud isikute ringi määratlemisel lähtuda ka Riigikohtu vastavast praktikast<sup>108</sup>.

### **2.3 Ära kuulamisõiguse realiseerimine planeerimismenetluses**

Nagu varasemalt märgitud sai, on planeerimismenetlus populaarosalusega avatud menetlus, kus saab osaleda põhimõtteliselt igaüks ilma erilise huvi tõendamiseta. Sellest tõusetub aga küsimus, kas populaarosalusega menetluses avalikes huvides oma seisukoha esitanud isiku puhul saab rääkida ära kuulamisõiguse realiseerimisest või on see „midagi muud“?

On ju ära kuulamisõigus nõ traditsioonilises haldusmenetluses isikule individuaalselt kuuluv instrument, mistõttu on põhimõtteliselt välistatud õigus olla ära kuulatud avalikes huvides<sup>109</sup>. Ära kuulamisõiguse kui menetlusõiguse tekkimine eeldab ikkagi isiku nõ oma huvi olemasolu menetluse tulemuse suhtes.

---

<sup>108</sup> Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja projekt (viide 88), lk 63

<sup>109</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri (viide 62), lk 47.



Planeerimismenetluses kui populaarosalusega menetluses on PlanS § 16 lg 8 ja § 20 lg 1 kohaselt igapähele õigus teha ettepanekuid ja esitada vastuväiteid, samuti on tulenevalt PlanS § 26 lg-st 1 igapähele õigus vaidustada planeering kas subjektiivsete õiguse riive või õigusvastasuse argumendil. Igale isikule on antud võimalus rääkida kaasa end ümbritseva ruumilises planeerimises. Seega on planeerimismenetluses tähtsal kohal osalusdemokraatia soodustamine. Seetõttu tuleks autori arvates püstitatud küsimusele vastata jaatavalt, puhtalt juba seetõttu, et selliseid "inimsõbralikke norme" tuleks tõlgendada laiendavalt.

Eeltoodut toetab ka asjaolu, et PS §-s 14 sätestatud põhiõigust menetlusele ja korraldusele on tõlgendatud laiemalt. Sõltuvalt valdkonnast on igati põhjendatud, et seadusandja võib luua ka nõ populaarmenetlusi, kus menetluses osalemise õigus ja menetlusõiguste laienemine ei sõltu sellest, kas isikul on kaalul mõni materiaalne õigus (nt planeerimismenetlus)<sup>110</sup>. Mis saab aga juhul, kui esineb menetlusviga populaarosalusel „korraldamisel”? Nagu varasemalt juba märgitud sai võimaldab PlanS § 26 populaarkaebuse esitamist, andes igapähele õiguse vaidlustada planeeringuotsust selle õigusevastasuse motiivil. Kui kaebuse esitamise eelduseks on isiku õiguste ja vabaduste riive, siis populaarkaebuse esitamise eelduseks on avalike huvide riive<sup>111</sup>. Subjektiivsete õiguste rikkumise väite korral peab kohus veenduma, kas kaalutusõigust kasutati õiguspäraselt ning andma hinnangu, kas õiguste riive on proportsionaalne ning kas järgitud on ühetaolise kohtlemise nõuet. Populaarkaebuse korral ei ole sarnane hinnang asjakohane, kuna puuduvad puudutatud isikud.<sup>112</sup>

Isikute ärakuulamise seisukohast on planeerimismenetluses oluline eristada kahte etappi. Esiteks planeeringu koostamise etappi, mis algab planeeringu koostamise algatamisest ja vältab kuni planeeringu vastuvõtmiseni. Üldiselt on selles etapis planeeringu koostamise korraldajal kaasamise ja koostöö korraldamisel suhteliselt vabad käed, kuid PlanS § 16 kohaselt tuleb kindlasti kaasata ja kuulata ära isikud keda tulevane planeeringulahendus võib puudutada. Nende puutumus planeeringuga ei pruugi riivata subjektiivseid avalikke õigusi<sup>113</sup>, sest selles etapis ei ole veel täit selgust planeeringu elluviimisega kaasneva võivatest mõjudest. Planeeringu koostamisele järgnevas avalikustamise etapis tutvustatakse vastuvõetud planeeringulahendust ja avatakse diskussioon (avaliku väljapaneku ja avaliku

<sup>110</sup> Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Karmo (viide 39), lk 200.

<sup>111</sup> RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.

<sup>112</sup> RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08.

<sup>113</sup> Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja projekt (viide 88), lk 34.

arutelu vormis) laiemale avalikkusele. Tegelikult on ka järelevalve etapis teatud juhtudel kohustuslik ärakuulamine.

### 2.3.1 Kaasamine

Nagu esimese peatüki punktis 1.2.1 nimetatud, on kõige esmasem ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldus isiku menetlusse kaasamine, mis kujutab endast isiku teavitamist, et konkreetne menetlus on üldse käimas.

Kaasamine planeerimismenetlusse sõtlub iga konkreetse planeeringu puhul väga paljudest asjaoludest – planeeringu liigist, planeeritava ala asukohast, suuruselt ja seal olemasolevatest väärtustest, muudatuste ulatusest ja iseloomust, avalike huvide ja erahuvide võimaliku vastuolu ulatusest ja iseloomust, hoonestuse laadist, jms, millest lähtudes planeeringu koostamist korraldajaja peab otsustama kaasamise ja avalikustamise ulatuse<sup>114</sup>.

Üldiselt toimub laiema avalikkuse teavitamine planeeringu menetlemisega seotud asjaoludest avatud menetlusele omaselt ajalehe<sup>115</sup> ja kohaliku omavalitsuse või maavalitsuse veebilehe vahendusel (PlanS § 11, § 12, § 16, § 18). Nii tuleb näiteks detailplaneeringu koostamisega seotud teated avaldada vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes ja regulaarselt ilmuvas maakonnalehes või üleriigilise levikuga päevalehes, mis on kohaliku omavalitsuse poolt määratud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks. Lisaks sätestab PlanS üldplaneeringu ja detailplaneeringu menetlemisega seotud asjaoludest teavitamise viisina teatud juhtudel ka infotahvlite ja teadete paigaldamise (PlanS § 12 lg 3<sup>1</sup>, § 18 lg 7). Sellise teavitusviisi eesmärgiks on tagada võimalikult paljude isikute informeerimine planeeringust ja selle menetlemisega seotud asjaoludest.

Samas ei ole selline teavitusviis alati piisav ning teatud tunnustele vastavaid isikuid tuleb teavitada tavapärasest intensiivsemalt ehk isiklikult. Isikliku teavitamise kohustus on PlanS-s ette nähtud peaaegjalikult nendel juhtudel, kui kavandatava planeeringuga riivatakse isiku omandiõigust või kui isik on avaldanud planeeringu koostamise käigus arvamust planeeringu suhtes<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> J. Lass (viide 87), lk 10.

<sup>115</sup> Mõiste “vastav ajaleht” on lähtuvalt planeeringu liigist avatud PlanS § 11 lg-s 2.

<sup>116</sup> J. Lass (viide 87), lk 17

Planeeringu koostamise algatamisest isikliku teavitamise kohustus on ette nähtud kahel juhul. Esiteks sätestab PlanS § 12 lg 4, et juhul kui detailplaneeringu või joonehitise asukohavaliku planeeringu algatamisel on teada või planeerimise käigus selgub, et algatatud planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teatab kohalik omavalitsus tähtkirjaga planeeringu algatamisest selle kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates või planeerimise käigus asjaolude selgumise päevast arvates. Teiseks, tuleb edastada lihtkirjalik<sup>117</sup> teade detailplaneeringu algatamise kohta planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikele, kes ei ole detailplaneeringu algatamise ettepanekut teinud, ja naaberkinnisasjade omanikele, kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates.

Kuivõrd PlanS isiklikult adresseeritud planeeringu koostamise algatamise teate sisu osas täpsemaid nõudeid ei sea, tuleks autori hinnangul lähtuda ajalehes avaldatavale teatele sätestatud nõuetes. Nimelt peab ajalehes avaldatava planeeringu koostamise algatamise teade sisaldama informatsiooni planeeritava maa-ala asukoha ja suuruse, planeeritava maa-ala piiri ning algatatud planeeringu eesmärkide kohta. Arvestades planeerimismenetluse keerukust tuleks autori hinnangul ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise seisukohast teates ära märkida kindlasti ka teave selle kohta, millal ja kus on isikutel võimalik küsida selgitusi kavandatava planeeringu või planeerimismenetluse läbiviimise kohta ja tutvuda planeeringu koostamist puudutava dokumentatsiooniga.

Lisaks sätestab PlanS kohustuse teavitada ajutise ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja ka selle kehtestamisest kinnisasja omanikku, keda ajutine ehituskeeld puudutada võib. Tegemist on isiku jaoks koormava haldusaktiga<sup>118</sup>, seega on ilmselge, et isikul peab olema tagatud võimalus esitada kavandatava ajutise ehituskeelu kehtestamise osas oma arvamus ja vastuväited.

PlanS eelnõus menetluse algatamisest teavitamise viiside osas võrreldes kehtiva PlanS-ga suuri erinevusi<sup>119</sup> ei ole. Hetkel on veel avamata, millises vormis see teade peab olema, kas lihtkiri, tähtkiri, elektronkiri või hoopis suuline teavitamine. Samuti on ebaselge, kes tegemist on alati isikliku teavitamise kohustusega. Tõenäoliselt on see tulenevalt vormivabaduse

---

<sup>117</sup> Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (viide 105), lk 5.

<sup>118</sup> Koormav haldusakt on isiku jaoks ebasoodne, ta kas sekkub isiku õigustesse või keeldub soovitud soodustuse andmisest. H. Maurer (viide 52), lk 138.

<sup>119</sup> Olulise ruumilise mõjuga ehitise (mille alla kuulub ka tänane joonehitis) asukohavaliku planeeringu menetlemisega seotud asjaoludest teavitamist käsitleb autor punktis 3.3.

põhimõttest jäetud planeeringu koostamise korraldaja kaalutlusruumi. Samas peaks autori hinnangul selles osas mingid kriteeriumid määratlema, kasvõi seletuskirjas.

Kehtiva PlanS ja PlanS eelnõu võrdlemise juures tasuks veel mainida, et teatud tunnustele vastavate isikute tavapärasest intensiivsema teavitamise osas on erinevatel ajahetkedel olnud erinevad seisukohad. Näiteks sätestas kuni 31.12.2002 kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse § 12 lg 4 kohustuse teavitada tähitud kirjaga algatatud planeerimismenetlusest ka isikuid, kelle kinnisasja suhtes võis algatatav detailplaneering kaasa tuua senise maakasutuse või krundi ehitusõiguse muutmise. Samas 01.01.2003 jõustunud PlanS-s peeti sellist teavitamise kohustust planeeringu algatamise etapis liiga detailseks<sup>120</sup>. 01.07.2009 jõustus aga väga põhimõtteline PlanS muudatus, mille eesmärgiks oli tagada inimeste senisest parem kaasamine planeerimisprotsessi<sup>121</sup>. Nii sätestati näiteks jälle kohustus teavitada detailplaneeringu algatamisest isiklikult planeeritava maa-ala kinnisasjade ja naaberkinnisasjade omanikke.

Lisaks planeeringu koostamise algatamisest teavitamisele sätestab PlanS isikliku teavitamise kohustuse ka enne planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumist. Nii tuleb planeeringu avaliku arutelu toimumise aeg ja koht isiklikult teatada järgmistele isikutele:

1. isikule, kelle kinnisasja osas võib kavandatav planeering kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse (PlanS § 16 lg 6 p 2, § 18 lg 5 p 1, § 29<sup>1</sup> lg 4);
2. isikule, kes on PlanS § 16 lg 4 tähenduses puudutatud isik (PlanS § 18 lg 5 p 2);
3. isikule, kes esitas planeeringu koostamise etapis vastuväiteid, kuid kelle vastuväiteid ei arvestatud (PlanS § 18 lg 5 p 3);
4. isikule, kes esitas planeeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid (PlanS § 18 lg 5 p 5, § 20 lg 2).

Sarnaselt kehtiva PlanS-ga tuleb eelnõu kohaselt planeeringu avaliku arutelu toimumise aeg ja koht isiklikult teatada nendele, kes avaldasid avaliku väljapaneku käigus posti või elektronposti vahendusel arvamust. Samuti tuleb eelnõus ettenähtud teated edastada ka isikutele, keda planeeringu koostamise korraldaja on kaasanud planeerimismenetlusesse või kes on ise avaldanud soovi enda kaasamiseks (§ 16 lg-st 3, § 32 lg-st 3, § 53 lg-st 3 ja § 76 lg-st

<sup>120</sup> Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu (941 SE) juurde. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 3.

<sup>121</sup> Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (viide 93), lk 1.

4). Eelnõus sätestatu kohaselt tuleb nende isikute teavitamisel lähtuda isiku poolt valitud teadete edastamise viisist.

Käesoleva alapunkti lõpetuseks peab autor vajalikuks märkida, et arvestades Riigikohtu mahukat praktikat isikute planeerimismenetluse kaasamise osas, peaks PlanS-s sätestatud teavitamise nõudeid mõistma kui (kohustusliku) teavitamise miinimumnõudeid ning haldusorgan peaks iga planeeringu koostamise juures kaaluma, kas on vaja veel täiendavalt kedagi teavitada, et planeeringu menetlemisega seotud teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni (eriti puudutatud isikuteni)<sup>122</sup>. Autor toob siinkohal välja ka olulisemad Riigikohtu juhised isikute isikliku teavitamise vajaduse üle otsustamiseks. Esmalt tuleb välja tuua, et isikliku teavitamise kohustuse osas ei saa lähtuda vaid seaduse grammatilisest tõlgendamisest. Intensiivsemalt tuleks teavitada ka isikuid, kelle õigusi ja huve kehtestatav planeering võib teadaolevalt riivata ja kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.<sup>123</sup>

### **2.3.2 Ära kuulamise läbiviimine**

Nagu eelnevalt märgitud, sätestab PlanS põhimõtteliselt kaks etappi, kus on igal ühel õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, kuid kindlasti ei välista see autori hinnangul huvitatud isikute õigust pöörduda HMS, AvTS<sup>124</sup> või MSVS<sup>125</sup> alusel avalduse, teabenõude, märgukirja või selgitustaotlusega planeeringu koostamist korraldava haldusorgani poole muul ajal.

Täpsemalt ei ole sätestatud, millises vormis võib ettepanekuid ja vastuväiteid esitada, seetõttu tuleb asuda seisukohale, et ettepanekute ja vastuväidete esitamise vormi osas kehtib vormisvabaduse põhimõte ning esitada võib nii suulises, kirjalikus kui muus sobivas vormis.

Esiteks võib iga isik tulenevalt PlanS § 16 lg-st 8 planeeringu koostamise ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Kirjalikele ettepanekutele on planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus või maavanem kohustatud vastama. Planeeringu koostamise etapis, st enne planeeringu vastuvõtmist, on koostööl ja kaasamisel iseäranis

---

<sup>122</sup> J. Lass (viide 87), lk 17.

<sup>123</sup> RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.

<sup>124</sup> RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 19.12.2012, 5.

<sup>125</sup> RT I 2004, 81, 542 ... RT I, 18.03.2011, 7.

oluline roll planeeringu koostamist korraldava haldusorgani seisukohast, kuivõrd selles etapis toimub intensiivselt erinevate planeeringu koostamisel arvestamist ja kaalumist vajavate aspektide (sh huvide) välja selgitamine ja kaalumine. Selles etapis antakse puudutatud isikutele ja erinevatele asutusele võimalus kavandatava planeeringulahenduse osas arvamuse avaldamiseks enne, kui vastav planeering vastu võetakse.

PlanS § 16 lg-te 2 ja 3 kohaselt on planeeringu koostamise etapis planeeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude tutvustamiseks avalike väljapanekute ja avalike aurtelude korraldamine kohustuslik ainult üldplaneeringu puhul. Detailplaneeringu puhul on see üldjuhul kohaliku omavalitsuse kaalutusotsus.

Isikutele antava ärakuulamisõiguse realiseerimise nõ ametlik etapp on planeeringu avalik väljapanek. Riigikohus on märkinud avaliku väljapaneku tähenduse osas, et selle eesmärk ei ole üksnes avalikkuse informeerimine planeeringust, vaid ka avalikkuse kaasamine planeeringu väljatöötamise. Avalikku väljapanekut ei saa käsitada juba valminud planeeringulahenduse tutvustamisena avalikkusele. Väljapanekul esitletakse üksnes esialgset planeeringuprojekti, lõplik planeering valmib alles koostöös avalikkusega. Sellisel järeldusel jõudis Riigikohus tulenevalt PlanS § 21 lg-s 4 sätestatust, mille kohaselt teeb kohalik omavalitsus või maavanem avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel planeeringus vajalikud parandused ja täiendused.<sup>126</sup>

Võrreldes planeeringu koostamise etapiga on avaliku väljapaneku toimumise aeg ja koht, mille vältel on igapäev õigus esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, PlanS-s väga täpselt reguleeritud. Selleks aga, et isikud saaksid kujundada oma arvamuse ja võimalikud ettepanekud ning vastuväited kavandatava planeeringu osas, peab planeeringu avaliku väljapaneku ajal maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse töötaja jooksul olema tagatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, sh planeeringule antud kooskõlastused ning planeeringu koostamist korraldava haldusorgani seisukohad kooskõlastustega esitatud ettepanekute ja vastuväidete kohta (PlanS § 18 lg-d 8 ja 9).

Arvestades asjaolu, et planeeringuga seotud dokumentatsioonist arusaamine võib tavainimese jaoks olla küllaltki keeruline, peab huvitatud isikutele olema tagatud ka võimalus saada nimetatud dokumentatsiooni ja kavandatava planeeringu osas selgitusi. Otseselt sellist kohustus PlanS-s sätestatud ei ole, aga kohaldub HMS § 36 lg 1, mis sätestab haldusorgani

<sup>126</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08.

selgitamiskohustuse. Seetõttu on oluline, et dokumentatsiooniga tutvumisel informeeritaks isikut näiteks kellaegadest ja ametnike kontaktidest, kelle käest oleks vajadusel võimalik saada selgitusi. Sellised tingimused aitavad tõsta ka huvitatud isikute poolt esitatud ettepanekute ja vastuväidete sisulist kvaliteeti. On ju planeeringu koostamist korraldav haldusorgan kohustatud vastama (st eeldab ka analüüsimist ja kaalumist) kõikidele ettepanekutele ja vastuväidetele.

Nagu märgitud võib avaliku väljapaneku kestel igauks esitada planeeringu osas ettepanekuid või vastuvastuväiteid. PlanS § 20 lg 1 kohaselt on vastuväide mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustava seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid. Samas ei ole seaduses avatud ettepaneku sisu. Riigikohus on avaliku väljapaneku käigus tehtud ettepanekute osas leidnud, et need ei pea olema kantud algatatud planeeringuga samadest eesmärkidest. Planeeringu käigus tuleb arvestada kõiki põhjendatud huve. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.<sup>127</sup>

Siinjuures ei sätesta PlanS vastuväite või ettepaneku põhjendamise kohustust. Samas on planeeringu koostamist korraldav haldusorgan kohustatud kirjalikult esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele ka põhjendatud seisukohad andma ning tulenevalt HMS § 4 lg-st 2 peaks kõiki esitatud ettepanekuid ka kaaluma<sup>128</sup>. Eelkõige juba selleks, et planeeringu koostamist korraldav haldusorgan saaks mõistlikult arvestada ja kaaluda isiku huvisid, peaks isik oma ettepanekuid ja vastuväiteid motiveerima, kui võimalik näitama ära, milles isiku arvates seisneb kavandatava planeeringu negatiivne mõju tema huvidele.<sup>129</sup> Vastuväitest peaks ka selguma, kas soovitakse kavandatavat planeeringulahendust muuta või takistada.

Kuivõrd planeeringu koostamist korraldav haldusorgan on kohustatud planeeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult tehtud ettepanekutele ja vastuväidetele kirjalikult ka põhjendatud vastuse andma (PlanS § 20 lg 2) on ärakuulamise läbiviimine planeerimismenetluses kujundatud huvitatud isikute ja planeeringu koostamist korraldava haldusorgani vahelise

<sup>127</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.

<sup>128</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 81), lk 63.

<sup>129</sup> K. Merusk (viide 76), lk 300.

dialogina<sup>130</sup>. Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas. Riigikohus on märkinud, et ettepanekule vastates ei otsustata veel lõplikult, millisel kujul planeering kehtestada, vaid see on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Vastusele võib ettepaneku esitaja omakorda vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Loomulikult on isikutel õigus kaitsta oma seisukohti ka planeeringu avaliku väljapaneku tulemuste arutamiseks korraldataval avalikul arutelul.<sup>131</sup>

Tulenevalt PlanS § 21 lg-st 1 on üldplaneeringu ja maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku järgselt kohustus korraldada avalik arutelu. Detailplaneeringu osas on avaliku arutelu korraldamine kohustuslik ainult juhul, kui detailplaneeringu avaliku väljapaneku käigus on detailplaneeringu kohta laekunud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid. Planeeringu avalikul arutelu on ette nähtud avalikul väljapanekul esitatud ettepanekute ja vastuväidete tutvustamiseks ja arutamiseks. Kuivõrd PlanS täpsemalt avaliku arutelu protseduurilist poolt ei käsitle, tuleks autori hinannul lähtuda HMS § 50 lg-st 1, mille kohaselt on menetlusosalisel õigus avaldada istungil asja kohta suuliselt arvamust. Seejuures tekib aga küsimus, kas isik on seotud avaliku väljapaneku käigus esitatud ettepanekute ja vastuväidetega?

Ühes küljest on avalik arutelu ette nähtud vaid väljapaneku käigus esitatud ettepanekute ja vastuväidete arutamiseks, samuti kaotab suure osa oma väärtusest ettepanekute ja vastuväidete esitamise etapp menetluses, kui neid saab esitada ka menetluse hilisemas etapis. Teisest küljest ei ole ilmselt praktiliselt võimalik piirata avaliku arutelu käigus tõusetuvate teemade ringi, ilma et see ei kahjustaks avatud menetluse läbiviimise eesmärki – arvestada avalikkuse seisukohtadega otsuse tegemise võimalikult varases etapis ning seeläbi legitimeerida tehtavad otsused. Autor nõustub siinkohal seisukohaga, et ostarbekas olek käsitada ettepanekute ja vastuväidetena vaid neid, mis on esitatud selleks ette nähtud menetlustoimingu kestel, hilisemaid arvamused võib, kuid ei pea arvestama, samuti ei ole vaja nendega mitteamestamist põhjendada.<sup>132</sup> Jätab ka ju PlanS § 21 lg 4 võimaluse avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemusel vajadusel planeeringus paranduste ja täienduste tegemiseks.

---

<sup>130</sup> A. Aedmaa, E. Lopmann, N. Parrest (viide 10), lk 233.

<sup>131</sup> RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03; RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-87-07.

<sup>132</sup> A. Aedmaa, E. Lopmann, N. Parrest (viide 10), lk 388



Eelnevaga seoses on oluline ka märkida, et kui planeeringu koostamist korraldab haldusorgan ja planeeringu avalikul väljapanekul kirjaliku vastuväite esitanud isik ei jõua konsensusele (st vastuväidet ei arvestata) ning isik ei ole oma vastuväitest loobunud, on planeeringu üle järelevalve teostaja kohustuseks vastuväite esitanud isiku ning planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse ärakuulamine ja oma seisukoha esitamine vastuväidete kohta (PlanS § 23 lg 1 p 5).

Võrreldes kehtiva PlanS-ga sätestatakse isikute ärakuulamisõigus eelnõus avalikkuse põhimõtte all (§ 5 lg 1). Selle kohaselt võib iga isik kogu planeerimismenetluse ajal esitada arvamuse planeeringu kohta.

Siinkohal tuleks kohe ära mainida, et seoses planeerimismenetluse ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetluse ühildamisega viiakse koos läbi ka keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi ja aruande avalik väljapanek ja avalik arutelu planeeringu eskiise tutvustava avaliku väljapaneku ja avaliku aruteluga, mille käigus on isikutel õiguse esitada ettepanekuid ja vastuväiteid. Selles osas on aga eelnõu võrdlemisi vastukäiv. Nagu märgitud on igal isikul õigus avaldada planeeringu osas arvamust kogu planeerimismenetluse ajal. Samas on planeeringu eskiiside avalikul arutelul avalikul väljapanekul esitamata seisukohtade esitamine ja küsimuste tõstatamine lubatud üksnes planeeringu koostamise korraldaja nõusolekul. Kui isikul on õigus esitada arvamust kogu planeerimismenetluse jooksul, peaks ta saama avalikul arutelul esitada ka selliseid küsimusi, mida ta avaliku väljapaneku jooksul esitanud ei ole, samuti juhul, kui ta ei ole avalikul väljapanekul üldse arvamust avaldanud. Avalikul arutelul võib teatavaks saada uut informatsiooni, mis omakorda tekitab uusi küsimusi ja seisukohti, mida ei saanud avaliku väljapaneku raames esitada.<sup>133</sup> Oluline on siinkohal märkida, et tegemist on etapiga, kus alles töötatakse välja kavandatava planeeringu lahendust, seetõttu jääb kirjeldatud regulatsioon arusaamatuks.

Planeeringu koostamise etapi osas võib põhimõttelise erinevusena võrreldes kehtiva PlanS-ga välja tuua ka asjaolu, et lisatud on täiendav etapp, milles üldplaneering ja detailplaneering esitatakse enne vastuvõtmist arvamuse avaldamiseks planeeritava maa-ala või territooriumi elanikke esindavatele mittetulundusühingutele ja sihtasutustele, kes esindavad olulise osa territooriumi elanike seisukohti ja isikutele, kellele esitamist peab vajalikuks planeeringu koostamise korraldaja (eelnõu § 62 lg 1 ja § 77 lg 1).

---

<sup>133</sup> Planeerimis- ja ehitusõiguse kodifitseerimise töögrupi ja huvigruppide 18.04.2012 koosoleku protokoll. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>, lk 19.

Planeeringu vastuvõtmise järgse avaliku väljapaneku osas võrreldes kehtiva PlanS-ga suuri erinevusi ei ole. Samuti ei ole sisulisi erinevusi planeeringuga seotud materjalidele ja sellega seotud informatsioonile juurdepääsu tagamise osas. Oluline on esile tõsta, et eelnõus on sõnaselgelt sätestatud kohustus, et avalikul väljapanekul esitatavast planeeringust peavad selguma kavandatavad muudatused, esitatud lahenduse kaalutletud põhjendused, planeeringu elluviimise tingimused ja muud planeeringut selgitavad asjaolud (eelnõu § 42 lg 1, § 65 lg 1 ja § 80 lg 5).

Eelnõu juures tuleb tähelepanu pöörata ka terminite arvamuse-vastuväide-ettepanek kasutusele. Lähtutud on asjaolust, et praktikas ei tee isikud üldjuhul vahet, kas nende poolt esitatud arvamuse puhul on tegemist vastuväite või ettepanekuga. Seetõttu on peab planeeringu koostamist korraldava haldusorgan ise välja selgitama, kas isiku arvamuse puhul on tegemist ettepaneku või vastuväitega.

## **2.4 Vahekokkuvõte**

Üks kesksemaid põhimõtteid planeerimismenetluses on huvide tasakaalustamise põhimõte, mis tähendab, et planeerimismenetluses konkureerib palju vastandlikke huvisid, mille osas tuleb saavutada optimaalne ja võimalikult paljusid rahuldav lahendus. Erinevate huvide ja vajaduste välja selgitamise ja tasakaalustamise eelduseks on huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine. Seetõttu on planeerimismenetluse puhul tegemist avatud menetlusega.

Tulenevalt PlanS § 16 lg-st 8, mille kohaselt võib iga isik esitada planeeringu koostamise ajal ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta, samuti PlanS § 20 lg-st 1, mis annab igale isikule õiguse esitada avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid ning PlanS § 26 lg 1-st, mis annab nn populaarkaebuse esitamise võimaluse jõudis autor seisukohale, et planeerimismenetluses laieneb õigus olla ära kuulatud igale ühele.

Sellises kõikidele avatud menetluses, mis on seotud HMS § 5 lg-s 2 sätestatud efektiivsuse nõudega, tuleb hoolitseda selle eest, et tagatud oleks isiku, kelle õigusi või huve kavandatav planeering võib puudutada, võimalus võtta planeerimismenetlusest osa ning kindlasti avaldada selle osas arvamust ja esitada vastuväiteid.

Planeerimismenetluses toimub avatud menetlusele omaselt avalikkuse teavitamine planeeringu koostamisega seotud asjaoludest üldsusele suunatud teabekanalite nagu ajaleht ja veebileht vahendusel. Samas on eristatud erinevates planeerimisprotsessi etappides teatud tunnustele vastavad isikud, kelle teavitamise osas sätestab PlanS isikliku teavitamise kohustuse. Üldreeglina tuleb isiklikult teavitada isikuid, kelle omandiõigust võib kavanatav planeering riivata. Nii tuleb näiteks planeeringu koostamise algatamisest alati teavitada isikuid, kelle kinnisasja osas võib kavandatav planeering kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse. Detailplaneeringu koostamise algatamisest tuleb ka lihtkirjalikult teavitada planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikke ja selle naaberkinnisasjade omanikele. Eeltoodu osas tuleb veel märkida, et kuivõrd kinnisasja omanikule on õigusikult siduv (see on seadusest tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste ning muude kitsenduste seadmise aluseks) ainult viimane kehtestatud planeering, see tähendab detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtiv detailplaneering ning selle koostamise kohustuse puudumise korral kehtiv üldplaneering, siis on ka seaduses just nende planeeringute menetlemisega seotud asjaoludest teavitamine oluliselt täpsemalt reguleeritud.

Samas nõustub autor seisukohaga, et planeerimismenetluses isikliku teavitamise osas sätestatud nõudeid tuleks käsitleda miinimunõuetena ning mitte lähtuda üksnes nende grammatilisest tõlgendamisest. Intensiivsemalt tuleks teavitada ka isikuid, kelle õigusi ja huve kehtestatav planeering võib teadaolevalt riivata ja kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid.

Isikute ärakuulamine toimub planeerimismenetluses peamiselt kahes etapis: planeeringu koostamise etapis ja avaliku väljapaneku etapis. Ärakuulamine planeerimismenetluses on üles ehitatud planeeringust huvitatud isikute ja planeeringu koostamise korraldaja vahelise dialoogina. See tuleneb asjaolust, et planeerimise koostamise korraldaja on kohustatud kaaluma ja vastama igale planeeringu koostamise etapis ja avaliku väljapaneku etapis esitatud arvamusele (sõltuvalt arvamuse esitamise viisist). Samuti korraldatakse avaliku väljapaneku tulemuste tutvustamiseks ja arutamiseks avalikke arutelusid.

### **3. Ärakuulamisõiguse realiseerimine joonehitise asukohavaliku erimenetluses**

26.03.2007 jõustus PlanS muudatus<sup>134</sup>, millega täiendati seadust §-ga 29<sup>1</sup>, mis sätestas erisused mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamiseks. Joonehitise PlanS § 29<sup>1</sup> tähenduses on mitut kohalikku omavalitsust läbiv riigimaantee, raudtee, torujuhe ja kõrgepingeliin, mille asukoht määratakse üldjuhul maakonnaplaneeringuga.

Kuigi ka enne viidatud muudatuse jõustumist sai joonehitise trassi koridori asukohta valida maakonnaplaneeringuga, ei saanud maakonnaplaneering olla joonehitise projekteerimise aluseks, selle jaoks tuli koostada ka üldplaneering, mis aga tähendas dubleerimist. Samuti osutus mitut valda läbiva joonehitise asukoha valimine üldplaneeringuga menetluslikult keeruliseks, sest mitut valda läbiva joonehitise asukoha valikuks oli vaja koostada valdade ühine üldplaneering ning ühise üldplaneeringu koostamiseks puudus nii mõnigi kord valdadel tahe.<sup>135</sup>

Tulenevalt eeltoodust seisnebki joonehitise trassi koridori asukohavaliku erisus selles, et vastavalt PlanS § 29<sup>1</sup> lg-le 6 toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel, kui joonehitise asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga. See tähendab, et joonehitise ehitamise aluseks (ehitusõiguse andmiseks) ei ole vaja koostada täiendavalt üldplaneeringut ega detailplaneeringut<sup>136</sup>. On ilmne, et sellise regulatsiooni eesmärk on olnud vältida joonehitise rajamise sõltuvusse seadmist kohaliku omavalitsuse otsustest. Seega on tegemist olulise erandiga PlanS § 3 lg-s 3 sätestatud põhimõttest.

Kahtlemata on joonehitise puhul tegemist olulise riiklike huve väljendava ehitise planeerimisega, mis loob erinevaid arenguvõimalusi ümbruskonnale, edendab turismi jms. Näiteks kõrgematele nõudmistele vastavate maanteedehitamine tõstab liiklusohutust, samuti suureneb ja lihtsustub inimeste ja kaupade vedu mööda maismaad. Samas on sellises mastaabis projektide puhul paratamatu, et nendega kaasneb ka õiguste riive suurele hulgale isikutele. Samas tuleb avalikes huvides tehtava otsuse langetamisel igal konkreetsel juhul

---

<sup>134</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadus RT I 2007, 24, 128.

<sup>135</sup> J. Lass (viide 87), lk 32.

<sup>136</sup> Samas.

kaaluda, missugune on sellise otsuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas sellega seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab võrdse kohtlemise põhimõttele<sup>137</sup>.

Puudutatud isikute kaasamise ja ära kuulamise võimaldamise osas jääb kehtiv regulatsioon aga põhjendamatult napiks. On ilmselge, et maakonnaplaneeringu koostamise algatamisest, samuti planeeringu avalikust väljapanekust teavitamise kord ei taga kõikide puudutatud isikute tõhusat kaasamist ja seega ka võimalust nende arvamuse ära kuulamiseks.

Hea on tõdeda, et ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupp on kõnealuse probleemi lahendamise päevakorda võtnud ning koostanud PlanS eelnõu projekti, mis ideeliselt peaks senisest efektiivsemalt tagama isikute õiguste kaitse ka joonehitise (eelnõu mõistes olulise ruumilise mõjuga ehitise) asukohavaliku planeeringu koostamise menetluses.

Alljärgnevalt analüüsib autor tõstatatud probleemi olemust kehtiva PlanS kontekstis. Esmalt leiavad käsitlemist joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamise erisused, nagu PlanS § 3 lg-s 3 sätestatud põhimõttest tehtud erand, mille kohaselt toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel ja joonehitise asukoha kandmine kehtestatud maakonnaplaneeringust varemkehtestatud üldplaneeringusse. Seejärel analüüsib autor millised probleemid tõusetuvad seoses puudutatud isikute arvamuse ära kuulamisega. Käsitletud on peamiselt riigimaantee ja raudtee kui joonehitiste trassi koridori planeerimist, kuivõrd nimetatud joonehitised omavad ümbruskonnale mäkimisväärselt suuremat mõju kui torujuhe või kõrgepingeliin ning nende osas sätestab vastav eriseadus kohustuse küsida eelprojekti koostamise käigus puudutatud isikute arvamust ning võimaluse korral ka sellega arvestada. Seetõttu leiab antud teema ka põhjalikumalt käsitlemist. Lõpetuseks analüüsib autor ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupi poolt välja töötatud PlanS eelnõu projektis toodud lahendust.

### **3.1 Joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamise erisused**

PlanS § 29<sup>1</sup> lg 2 kohaselt valitakse joonehitise trassi koridori asukoht üldjuhul maakonnaplaneeringuga, kusjuures asukohavalikul tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta. See tähendab, et võimaluse/vajaduse korral võib trassikoridori asukoha määrata ka mitme

---

<sup>137</sup> RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.

valla või linna ühise üldplaneeringuga. Juhul kui joonehitise juurde kuulub selle kasutamiseks seotud hoonete ja rajatiste kogum (raudteejaama hooned, alajaam või muu selline), koostatakse selle ehitamise aluseks vajalik detailplaneering maakonnaplaneeringu alusel (PlanS § 29<sup>1</sup> lg 6). Alljärgnevalt käsitleb autor joonehitise trassi koridori asukoha valimist üksnes maakonnaplaneeringuga, sest kehtiva regulatsiooni puudulikkus seisneb just maakonnaplaneeringu menetlemise osas.

PlanS § 29<sup>1</sup> lg 2 kohaselt määratakse maakonnaplaneeringuga kindlaks joonehitise trassi koridori asukoht. Joonehitiste planeerimine maakonnaplaneeringu tasemel paneb nende asukoha paika suure üldistusega<sup>138</sup>. Maakonnaplaneeringu eesmärgiks on trassikoridori asukoha ja ulatuse määramine ning selleks vajaliku maa reserveerimine. Sellisel kujul on planeeringualaks riigimaantee, raudtee, kõrgepingeliini või torujuhtme trassikoridor.

Seaduses on täpsemalt avamata trassikoridori mõiste. Tinglikult on see käsitletav maa-alana, mille piirides hakatakse näiteks raudtee või riigimaantee projekteerimise käigus täpsustama konkreetse joonehitise paiknemist ja kuju ruumis. Planeerimisala ulatuse määratlemisel lähtutakse erinevatest praktilistest kaalutlustest nagu konkreetse joonehitise enda eripära ja tehnilised parameetrid (näiteks raudtee puhul suured kõverusraadiused), ka hilisema kaitsevööndi vajadus jms kaalutlused. Riigimaantee puhul näiteks ka sanitaarkaitsevöönd, kus liiklusest tulenev õhusaaste ületab perioodiliselt lubatud piirkontsentratsiooni<sup>139</sup>. Seega omavad maa-ala määratlemisel olulist tähtsust ka keskkonnamõju strateegilise hindamise tulemused, millest selgub kavandatava lahendusega kaasneda võivate mõjude ulatus.

Näiteks 01.10.2012 kehtestatud Pärnu maakonna planeeringu teemaplaneeringus "Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 92,0-170,0" oli planeeringuala kohati 650 meetri laiune. Nimetatud ala sisse jäi 150 m laiune maantee koos kaitsevööndiga ning maantee teljest mõlemale poole kuni 325 m kaugusele ulatuv sanitaarkaitsevöönd.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja projekt (viide 88), lk 3.

<sup>139</sup> Pärnu maakonna planeeringu teemaplaneeringu "Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 92,0-170,0" seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://parnu.maavalitsus.ee/>, lk 88.

<sup>140</sup> Samas, lk 27.

Joonehitise trassi koridori ulatuses maa reserveerimine toob maaomanikele kaasa erinevaid maakasutuspiiranguid<sup>141</sup>. Eelkõige toob see kaasa konkreetse joonehitise kaitsevööndist tulenevad piirangud. Näiteks teeseaduse<sup>142</sup> (edaspidi TeeS) § 13 lg 1 kohaselt on tee kaitsevöönd tee kaitseks, teehoiu korraldamiseks, liiklusohutuse tagamiseks ning teelt lähtuvate keskkonnakahjulike ja inimesele ohtlike mõjude vähendamiseks rajatud teega külgnev maa-ala, kus on keelatud ehitada nähtavust piiravaid hooneid või rajatisi ning rajada istandikku, teha metsa uuendamiseks lageraiet jms<sup>143</sup>.

Joonehitise trassi koridoriga külgnevate kinnisasjadele tähendab näiteks raudtee ja riigimaantee planeerimine kindlasti ka väljakujunenud liikumisteedade katkemist ja võimalikku pikenedust, visuaalse mulje muutumist jms.

### **3.1.1 Maakonnaplaneering kui joonehitise projekti koostamise alus**

Nagu varasemalt märgitud, sätestab PlanS § 3 lg 3, et kinnisomandile võib planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi detailplaneeringu koostamise kohustuse korral kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral kehtestatud üldplaneeringu alusel. Seetõttu sätestab ka ehitusseaduse<sup>144</sup> § 19 lg 1, et ehitusprojekti koostamine toimub detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumisel korral projekteerimistingimuste alusel. Kusjuures tulenevalt PlanS § 8 lg-st 7 on kehtestatud üldplaneering aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja projekteerimistingimuste väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid.

PlanS § 29<sup>1</sup> lg 6 näeb ette erisuse, mille kohaselt toimub joonehitise projekti koostamine kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel, kui trassikoridori asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga. See tähendab, et vaja ei ole koostada enam detailplaneeringut ega

---

<sup>141</sup> Planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (247 SE) juurde. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 3.

<sup>142</sup> RT I 1999, 26, 377 ... RT I, 30.12.2011, 35.

<sup>143</sup> Majandus- ja kommunikatsiooniministri 28.09.1999 määrus nr 59 „Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded“ RTL 1999, 155, 2173, p 23.

<sup>144</sup> RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 25.05.2012, 22.

väljastada ka projekteerimistingimusi. Vastavalt TeeS § 19 lg 3 ja raudteeseaduse<sup>145</sup> (edaspidi RdtS) § 31 lg 1 kohaselt koostatakse uue (raud)tee ehitusprojekti esimese etapina eelprojekt, millega määratakse kindlaks raudtee asukoht. Täpse asukoha kindlaksmääramine eelprojektiga on tingitud asjaolust, et tulenevalt maakonnaplaneeringu mõõtkavast (1:100 000), ei ole selle alusel võimalik (raud)tee täpset asukohta määrata.

Seoses (raud)tee asukoha kindlaksmääramisega eelprojektis ei ole praktikas üheselt selge, millal kõnealune projekt koostatakse, kas enne või pärast planeeringut<sup>146</sup>. Samas sätestab Plans § 29<sup>1</sup> lg 6 üheselt, et ehitusprojekti koostamise aluseks on kehtestatud planeering. Ka TeeS § 19 lg 6 ja RdtS § 31 lg 1 sätestavad, et (raud)tee ehitusprojekti koostamise aluseks on kehtestatud planeering (maakonnaplaneering või üldplaneering). Ehitusprojekt on projekteerimise tulemus, mille all mõistetakse ehitusobjekti ideekavandit, selle järgi ehitamist ning ehitise kasutamist<sup>147</sup>. Eelprojekti puhul ei ole tegemist mingit eriliiki projektiga, vaid see on vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.09.2010 määruse nr 67 „Nõuded ehitusprojektile“<sup>148</sup> § 5 lg-le 1 ehitusprojekti esimene staadium.

Selgusetuks jääb ka see, millises ulatuses võib projekteerimise käigus planeeringus näidatud (raud)tee teljest kõrvale kalduda, ilma et see tooks kaasa planeeringu muutmise vajaduse. Näiteks eelnevalt viidatud Via Baltica planeeringu seletuskirjas on nimetatud: “Kui ruumilistest ja ehitusgeoloogilistest tingimustest ning nende alusel koostatud projektist selgub, et maantee telg kaldub käesolevas teemaplaneeringus toodud teljest kõrvale nii, et see ei välju eelkirjeldatud maantee ja teekaitsevööndi alast, loetakse selline muudatus kooskõlas olevaks antud teemaplaneeringuga.”<sup>149</sup>. Samas kuulus ju planeeringuala määratlusse ka nõ sanitaarkaitsevöönd, mis seab omad piirangud maakasutusele. Kas iga väiksema nihkumine tähendab sellise sanitaarkaitsevööndi nihkumist üle planeeringuala piiri?

Lisaks koostatakse joonehitise juurde kuuluvate ja selle kasutamise seotud hoonete ja rajatiste kogumi (raudteejaama hooned, alajaam või muu selline) ehitamise aluseks vajalik detailplaneering maakonnaplaneeringu alusel. See tähendab, et juhtudel, kus puudub detailplaneeringu koostamise kohustus, on vastav maakonnaplaneering aluseks ka

---

<sup>145</sup> RT I 2003, 79, 530 ... RT I, 20.12.2011, 15.

<sup>146</sup> Näiteks Riigikohtu menetluses olnud haldusasjas 3-3-1-59-11 koostati tee eelprojekt enne planeeringu kehtestamist. Samuti mõonab nimetatud probleemi olemasolu ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupp. Vt ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 81), lk140.

<sup>147</sup> E. Oidema. Ehitusõigus. 2007: Tallinna Tehnika Ülikooli Kirjastus, lk 202.

<sup>148</sup> RT I 2010, 67, 507.

<sup>149</sup> Via Baltica teemaplaneeringu seletuskiri (viide 139), lk 36.



projekteerimistingimuste väljastamisele. Eeltoodu osas on Siseministerium oma vastuskirjas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi selgitustalusele märkinud, et sellisel juhul peaks maakonnaplaneering olema piisavalt detailne, et võimaldada selle alusel projekteerimistingimuste väljastamist või ehitusprojekti koostamist<sup>150</sup>.

Praeguse regulatsiooni peamise puudusena ongi ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupp välja toonud, et PlanS mõistes joonehitisele (eriti riigimaantee ja raudtee) esitatakse väga palju erinevaid nõudeid, mis puudutavad nii ohutust kui ka ehituse iseärasusi. Kui (raud)tee rajamiseks peab kõigepealt olema olema planeering, siis eeldab see, et planeering peab olema koostatud kõiki neid erinevaid arvestades. Vastasel juhul ei ole selle planeeringu järgi võimalik ehitada nõuetekohast raud(tee).<sup>151</sup>

### **3.1.2 Joonehitise asukoha kandmine varem kehtestatud üldplaneeringusse**

Maakonnaplaneeringus kindlaks määratud trassidkoridori asukoht kantakse tulenevalt PlanS § 29<sup>1</sup> lg-le 5 pärast joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu kehtestamist vastavasse varem kehtestatud üldplaneeringusse 30 päeva jooksul maakonnaplaneeringu kehtestamisest arvates. Enne 01.03.2013 kehtinud PlanS redaktsiooni<sup>152</sup> kohaselt oli maakonnaplaneeringu kehtima hakkamine seatud sõltuvusse trassikoridori asukoha kandmisest kõikidesse asjakohastesse ja varemkehtestatud üldplaneeringutesse. See tähendab, et sisuliselt oli kohalikul omavalitsusel vetoõigus<sup>153</sup>. Kohalikul omavalitsusel puudus kohustus kanda trassikoridori asukoht varemkehtestatud üldplaneeringusse ja see võis nurjata kogu projekti.

Nii enne 01.03.2013 kehtinud PlanS § 29<sup>1</sup> lg 5 redaktsiooni kui ka hetkel kehtiva redaktsiooni valguses jääb selgusetuks trassikoridori asukoha üldplaneeringusse kandmise õiguslik tähendus. Kas tegemist on planeeringu muutmise algatamisega?

Planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus (247 SE) eelnõu seletuskirjas märgitakse, et tegemist on „tehniliste toimingutega” millest elanike informeerituse tagamiseks tuleks kohalikul omavalitsusel lisada vastav

<sup>150</sup> Siseministeriumi 13.07.2012 vastuskiri nr 24.5-6/12-00374/014, lk 3.

<sup>151</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 81), lk 141.

<sup>152</sup> RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 30.12.2011, 23.

<sup>153</sup> J. Lass (viide 87), lk 32.

informatsioon oma veebilehele üldplaneeringut kajastava info juurde<sup>154</sup>. Seega ei ole tegemist menetlusega, kuhu kaasatakse ka huvitatud isikud ja avalikkus laiemalt. Kõnealusele ebaselgusele on planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus eelnõu menetlemisel Riigikogus viidanud ka Eesti Maaomavalitsuste Liit märkides, et: „Nimetatud muudatus ei aita kaasa õigusselguse tagamisele ega vasta seaduse §-s 3 kajastuvatele planeerimise üldpõhimõtetele. Ruumiline planeerimine oma haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse ülesanne. Nimetades üldplaneeringu täiendamist antud juhtudel seletuskirja kohaselt „tehnilise toimingu läbiviimiseks“, ei ole arvestatud seaduses üldplaneeringule antud tähendust.”<sup>155</sup>.

Eeltoodust nähtuvalt on joonehitise trassi koridori planeerimisel maakonnaplaneeringuga kehtivas õiguses mitmeid küsitavusi. Alljärgnevast analüüsist nähtuvalt omavad käsitletud küsitavused mõju ka puudutatud isikute võimalusele osaleda planeerimisprotsessis ning kaitsta selle kestel oma huvisid.

### **3.2 Äraakuulamisõiguse realiseerimine joonehitise planeeringu koostamise erimenetluses**

Üldiselt joonehitise erimenetluses võrreldes tavapärase maakonnaplaneeringu koostamise menetlusega isikute äraakuulamise osas erisusi sätestatud ei ole, mistõttu tuleb lähtuda PlanS-s sätestatud üldistest nõuetest. Samas tekitab selliste üldiste nõuete kohaldamine erimenetluses mitmeid küsimusi. Alljärgnevalt analüüsibki autor joonehitise planeerimismenetluses äraakuulamisel tõusetuvaid küsimusi ja otsib neile ka vastuseid. Kuivõrd äraakuulamise tõhusa realiseerimise esimeseks eelduseks on menetlusse kaasamine, st menetlusest teavitamine, käsitleb autor esmalt joonehitise planeeringu koostamisega seotud asjaoludest teavitamise nõudeid.

Tulenevalt mitmest PlanS sättest saab teha järelduse, et joonehitise planeeringu koostamisel teevad maavalitsus ja asjakohased kohalikud omavalitsused tihedat koostööd huvitatud isikute kaasamisel ning äraakuulamisel (nt PlanS § 12 lg 4, § 18 lg 5, § 29<sup>1</sup> lg 3).

---

<sup>154</sup> Planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus (247 SE) eelnõu seletuskiri (viide 141), lk 4.

<sup>155</sup> Planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seadus (247 SE) eelnõu seletuskirja lisa “Kooskõlastamise käigus esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde”. Arvutivõrgus. Kätesaadav: <http://www.riigikogu.ee>, lk 2.

Joonehitise planeeringu koostamise algatamisest teavitamise osas PlanS § 29<sup>1</sup> eriregulatsiooni ei sätesta. Seega tuleb lähtuda PlanS §-s 12 sätestatust, mille kohaselt teavitab maavanem avalikkust maakonnaplaneeringu koostamise algatamisest ühe kuu jooksul regulaarselt ilmuvas maakonnalehes või vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes ja vähemalt üks kord kuus ilmuvas valla- või linnalehes. Lisaks avaldatakse teade planeeringu algatamise kohta maavalitsuse veebilehel. Kuivõrd tegemist on maavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse koostöös valmiva planeeringuga, tuleks nimetatud teade autori hinnangul avaldada ka kohaliku omavalitsuse veebilehel.

Kui planeeringu algatamisel on teada või planeerimise käigus selgub, et algatatud planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, teatab kohalik omavalitsus tähtkirjaga planeeringu algatamisest selle kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates või planeerimise käigus asjaolude selgumise päevast arvates (PlanS § 12 lg 4). Nagu näha ei sätesta PlanS kohustust teavitata planeeringu koostamise algatamisest isiklikult neid kinnisasjade omanikke, kelle kinnisasi jääb eeldatavasti joonehitise trassikoridori ja kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab. Samuti ei sätesta PlanS kohustust teavitada planeeritava maa-ala naaberkinnisasjade omanikke ega ka selle ümbruses asuvate kinnisasjade omanike, kelle kinnisasja kasutamistingimusi planeeringuga kavandatu oluliselt mõjutab.

PlanS § 18 lg 6 kohaselt teatab planeeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu toimumise aja ja koha maavanem hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust vastava ajalehe vahendusel. Tähtkirjaga teavitab maavanem planeeringu avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise ajast ja kohast eeldatavasti joonehitise koridori jäävate kinnisasjade omanikele hiljemalt kaks nädalat enne joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku algust (PlanS § 29<sup>1</sup> lg 4). See tähendab, et isiklik teade tuleb saata kõigile kinnisasjade omanikele, kelle kinnisasi kas täielikult või osaliselt (olenemata sellest kui suur see on) jääb võimaliku trassikoridori maa-alale<sup>156</sup>. Samuti kohaldub siin isikliku teavitamise üldnõudena PlanS § 20 lg-s 2 planeeringu koostamist korraldavale haldusorganile sätestatud kohustus teavitada tähtkirjaga või elektronpostiga avaliku arutelu toimumise ajast ja kohast isikut, kes esitas planeeringu avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid.

---

<sup>156</sup> J. Lass (viide 75), lk 32.

Kui maavanem peab teavitama kõiki trassikoridori jäävaid kinnisasja omanikke, siis tekib küsimus, keda on kohustatud kohalik omavalitsus PlanS § 18 lg 5 p 1 kohaselt teavitama? Viidatud sätte kohaselt peab kohalik omavalitsus planeeringu avalikust väljapanekust teavitama tähtkirjaga isikuid, kellele kuuluva kinnisasja sunvõõrandmise vajaduse toob joonehitise planeeringuga kavandatu kaasa. On ilmselge, et nimetatud isikute hulka kuuluvad ka isikud, kelle kinnisasi asub joonehitise trassikoridoris. Ilmelt on isikute teavitamise osas koostöö ja halduskoormuse jaotamine jäetud maakonnaplaneeringu koostamist korraldava maavanema ja asjassepuutuvate kohalike omavalitsuste otsustada.

Eeltoodust nähtuvalt on ka planeeringu avalikust väljapanekust isiklikku teavitamist vajavate isikute ringist välja jäetud aga näiteks PlanS § 16 lg 4 p-des 2 ja 3 nimetatud planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ja planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Nähtavasti on nende puhul peetud piisavaks teadete avaldamist ajalehes ja planeeringu koostamist korraldava haldusorgani veebilehel.

PlanS § 29<sup>1</sup> lg 3 kohaselt korraldab maavalitsus koostöös kohaliku omavalitsusega joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu lähtekohtade, eskiislahenduste, võimalike asukohavariantide ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamiseks avalikke arutelusid. Oluline on siin tähepanu pöörata, et sätte on sõnastatud mitmuses, see tähendab, et korraldada tuleb mitu avalikku arutelu<sup>157</sup>. Avaliku väljapaneku peab PlanS § 18 lg 3 kohaselt korraldama maakonna keskses ja teistes linnades ning planeeritava maa-ala valdade keskustes.

Sarnaselt tavapärase planeerimismenetlusega, saab igaüks joonehitise puhul esitada ettepanekuid ja vastuväiteid põhimõtteliselt kahes etapis: planeeringu koostamise käigus ja avaliku väljapaneku ajal. Kirjalikult esitatud ettepanekutele ja vastuväidetele on planeeringu koostamist korraldav haldusorgan tulenevalt PlanS § 18 lg-st 8 ja § 20 lg-st 2 kohustatud andma kirjaliku põhjendatud vastuse. Samas jääb selgusetuks, kas huvitatud isikud saavad oma ettepanekuid ja vastuväiteid esitada ka kohalikele omavalitsustele, kes siis vahendab nende vastamist või vastab neile ise. Kuivõrd ametlikult korraldab joonehitise planeeringu koostamist maavanem, samas aga osaleb isikute teavitamises ka kohalik omavalitsus, saab autori hinnangul järeldada, et ka ettepanekuid ja vastuväiteid võivad isikud esitada asjakohase kohaliku omavalitsuse kaudu.

---

<sup>157</sup> J. Lass (viide 75), lk 32.

Nähtuvalt eeltoodust seisneb joonehitise planeeringu menetluse puudulikkus just PlanS § 16 lg-s 4 sätestatud maa-ala naaberkinnisasjade omanike ja planeeritava maa-ala ümbruses asuvate kinnisasjade omanike kaasamises, mis aga tähendab, et nimetatud isikutele ei tagata piisavalt võimalust ära kuulamisõiguse kasutamiseks.

### **3.2.1 Puudutatud isikute ära kuulamine ehitusprojekti koostamise käigus**

Nagu varasemalt märgitud sai toimub riigimaantee ja raudtee täpse asukoha kindlaksmääramine eelprojekti alusel. Eelprojekti koostamist regleerib vastav eriseadus ja ehitusseadus. TeeS § 19 lg 4 ja RdtS § 31 lg 1 sätestab vastavalt tee omanikule ja raudtee omanikule kohustuse küsida eelprojekti koostamise käigus puudutatud isikute arvamust ning võimaluse korral sellega ka eelprojekti koostamisel arvestada. Riigikohus on haldusasjas 3-3-1-59-11 märkinud, et TeeS § 19 lg-s 4 nimetatud puudutatud isikute all tuleb mõista PlanS § 16 lg-s 4 nimetatud isikuid<sup>158</sup>.

Ebaselge on eelprojekti õiguslik olemus. TeeS ega RdtS ei sätesta nende kehtestamise ega avalikustamise korda ega kohustust. Riigikohus on autorile teadaolevalt ainsas Riigikohtusse jõudnud joonehitise planeerimist puudutavas haldusasjas märkinud, et tee eelprojekt ei ole regulatiivse toimega otsustus, vaid omaniku ettekujutus kavandatavast teest. Eelprojekti kinnitamise puhul tegu toiminguga, mis ei saa omada mõju haldusväliste isikute õigustele.<sup>159</sup>

Lisaks on Riigikohus märkinud, et ebaselge on ka küsimus, kuidas piiritleda eelprojektiga hõlmatud maa-ala ning millises vahekorras on see ala planeerimismenetlusega hõlmatud alaga<sup>160</sup>. Nagu eelnevalt märgitud toimub tee eelprojekti koostamine maakonnaplaneeringu alusel, kui trassikoridori asukoht on valitud maakonnaplaneeringuga. Käesoleva peatüki punktis 3.1 sai märgitud, et joonehitise trassi koridori nõ piirid määratakse väga täpselt lähtudes joonehitise enda ja selle kaitsevööndi ning muudest asjakohastest parameetritest. Näitena sai toodud Via Baltica planeeringus määratletud planeeringu maa-ala, mis oli ca 650 m lai ja mille sisse jäi 150 m teed koos kaitsevööndiga ning mõlemale poole veel 325 m jagu sanitaarkaitsevööndit. Seega on arusaamatu, kuidas toimub eelprojekti tee täpse asukoha määratlemine looduses, kui sisuliselt planeeringu ala piiridest kõrvale kalduda ei saa. Näiteks

<sup>158</sup> RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11.

<sup>159</sup> Samas.

<sup>160</sup> Samas.

kui eelprojektiga kalduks planeeringus näidatud trajektooriga kasvõi 20 m jagu kõrvale, tähendaks see eeltoodud Via Baltica näite puhul automaatselt ka sanitaarkaitsevööndi nihkumist ja seega sellest tulenevate mõjude nõ nihkumist planeeringualast väljapoole jäävatele kinnistutele.

Seega milliseid vastuväite õigusi omavad puudutatud isikud eelprojekti koostamise etapis ja millisel määral on (raud)tee omanik kohustatud nendega arvestama. Riigikohus on kõnealuses otsuses märkinud, tee asukoht määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks just planeeringuga.

Seetõttu ei asenda autori hinnangul eelprojekti koostamisel puudutatud isikutelt arvamuse küsimine PlanS § 1 lg-st 2 planeeringu koostamise korraldajale tulenevat kohustust ning ühte planeeringu kehtestamise eeldust, milleks on erinevate huvide välja selgitamine ja nende tasakaalustamine planeerimismenetluses. Nagu varasemalt märgitud on isiku õigeaegse kaasamise ja ärakuulamise vajadust rõhutatud just planeerimisotsuste puhul. Esimeses peatükis sai ärakuulamisõiguse olemuse avamisel märgitud, et isiku ära kuulamine on oluline, et tagada õige ja õiglase otsuse saavutamine läbi menetlusosalist ja tema õigusi aktsepteeriva menetluse. Selle väärtus seisnes ka haldusorganile otsuse langetamiseks väärtusliku informatsiooni andmises.

Riigikohus on viidatud lahendis märkinud, et eelprojekti staadiumis puudutatud isikute seisukoha küsimise osas on tegemist täiendava menetlusliku garantiiga arvamuse esitamiseks<sup>161</sup>. Tuleb tähelepanu pöörata, et Riigikohus märgib, et tegemist on täiendava garantiiga, mis lubab järeldada, et Riigikohus peab siiski vajalikuks nimetatud isikute ärakuulamist ka planeerimismenetluses.

### **3.3 Ärakuulamisõigus olulise ruumilise mõjuga ehitise asukohavalikuplaneeringu koostamise menetluses planeerimisseaduse eelnõus**

PlanS eelnõus on kavandatud kehtivas õiguses nimetatud joonehitise ja olulise ruumilise mõjuga objekti asukohavalikuks koostatavate planeeringute erimenetluste ühitamine. Eelnõu projekti kohaselt koondatakse kehtivas PlanS-s nimetatud joonehitised, olulise ruumilise mõjuga objektid ja riiklikult tähtsad ehitised ühise nimetaja – olulise ruumilise mõjuga objekt (edaspidi ORME) – alla.

---

<sup>161</sup> RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11.

Eelnõu § 46 lg 1 kohaselt on ORME ehitise, mille ehitamise eesmärk on olulise keskkonnamõjuga tegevuse alustamine või jätkamine ja millest tingitult transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt või mis mõjutab mitut kohaliku omavalitsuse üksust ja mille asukoha valikul ja toimimisel on suur riiklik huvi.

Nagu märitud, on tegemist suurt riikliku huvi kandva ehitisega, mistõttu on PlanS eelnõu § 26 lg-s 2 sätestatud asukohavaliku planeeringuliigina maakonnaplaneering. Kuigi ORME valitakse maakonnaplaneeringuga, on eelnõus ette nähtud kaks olulist muudatust. Esiteks kohaldatakse eelnõu projekti § 46 lg 5 kohaselt ORME asukoha valikuks koostatava maakonnaplaneeringu menetlemisele detailplaneeringu koostamisel isikute teavitamisele ja kaasamisele kohaldatavaid nõudeid, mis aitab tagada võimaluse osaleda konkreetse ehitise asukoha valikuks koostatava planeeringu menetluses juba planeeringu koostamise menetluse algusest<sup>162</sup>. Teise olulise muudatusena sätestab PlanS eelnõu § 46 lg 6 sõnaselgelt, et kuivõrd ORME asukoha valikuks koostatud planeering on ehitusõiguse andmise alus, tuleb see koostada detailplaneeringu täpsusastmega. Seetõttu sätestatakse nõue, mille kohaselt tuleb pärast ORME asukohavalikut kohaldada planeeringule detailplaneeringu nõudeid ja lahendada detailplaneeringu ülesandeid<sup>163</sup>.

Seoses isikute teavitamise ja kaasamisega detailplaneeringu koostamise menetluses, tuleb asuda seisukohale, et märkimisväärset erinevust selles osas võrreldes kehtivas õiguses detailplaneeringu koostamisele isikute teavitamisele ja kaasamisele sätestatud nõuetega ei ole. Võrreldes aga kehtivas PlanS-s sätestatud joonehitise asukohavaliku maakonnaplaneeringu koostamise menetlusega, kaasatakse eelnõu § 76 lg 3 kohaselt ORME asukohavaliku planeeringu koostamise menetlusesse puudutatud isikud juba planeeringu koostamise etapis ning kaasatakse ka planeeringualaga külgneva kinnisasja omanik ning teiste selliste kinnisasjade omanikud, mille maakasutus- ja ehitustingimusi planeeringuga kavandatav oluliselt mõjutab. Lähtuvalt eelnõust tuleb kaasata muidugi ka need isikud, kes ise on avaldanud soovi enda kaasamiseks (PlanS § 76 lg 4).

Kui võrrelda kehtiva PlanS-iga, kus joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise algatamisest teavitati isiklikult üksnes selliste kinnisasjade omanikke, kelle kinnisasja puhul oli planeeringu algatamisel selge, et algatatud planeering võib kaasa tuua tema kinnisasja või

---

<sup>162</sup> Planeerimisseaduse eelnõu seletuskirja projekt (viide 88), lk 45.

<sup>163</sup> Samas.

selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse, siis PlanS eelnõu § 72 lg 8 kohaselt teavitatakse planeeringu algatamisest kõiki planeeritava territooriumi kinnisasjade omanikke ning ka külgnevate kinnisasjade omanikke. Kuid nagu varasemalt märgitud sai, ei ole veel eelnõu osas päris arusaadav, millisel viisil neid isikuid tuleb teavitada.

Lisaks tasub märkida, et eelnõu osas on tähelepanuväärne ka asjaolu, et kui üldiselt on kavandatavas regulatsioonis lähtunud põhimõttest, et riiklike planeeringute kui mitte otsekohalduvate planeeringute vaidlustamine on võimalik üksnes subjektiivsete õiguste riive argumendil<sup>164</sup>, siis tulenevalt asjaolust, et ORME asukohavalikuks koostatav planeering on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmise alus ning ORME ehitamisega võib kaasneda riive suurele hulgale isikutele, sätestakase PlanS eelnõu projekti §-ga 47 igäühe õigus ORME valikuks koostatud planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks.

### **3.4 Ettepanekud tagamaks puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud**

Arvestades, et joonehitise maakonnaplaneering on ehitusõiguse andmise aluseks ning tegemist on ehitise planeerimisega, mille ehitamine võib kaasa tuua väga paljude isikute õiguste ja huvide riive, on autori hinnangul kehtiv joonehitise erimenetluse regulatsioon just puudutatud isikute kaasamise/teavitamise osas põhjendamatult napp, mistõttu ei kindlusta see ka ärakuulamisõiguse tõhusat realiseerimist. Eeltoodust nähtuvalt ei taga ka eelprojekti koostamisel puudutatud isikute ärakuulamine eesmärki, mis on seatud planeerimismenetlusele.

Autor on seisukohal, et analoogselt detailplaneeringutega, tuleks ka sellise planeeringu menetluses eeldada vähemalt naaberkinnisasjade omanike huvitatust. On ju detailplaneeringu puhul naaberkinnisasjade omanike huvi eeldatud ja seetõttu ka nende kaasamine kohustuslikuks tehtud. Seega tuleks autori arvates joonehitise trassikoridori asukohavaliku planeeringu menetluse kaasata ka PlanS § 16 lg 4 p 2 ja 3 tähenduses puudutatud isikud.

Selleks, et juba planeerimismenetluse kestel saaks selgeks, kuhu ja kuidas täpselt konkreetne joonehitise ruumis paigutub, tasuks autori hinnangul kaaluda planeeringu koostamise ja eelprojekti koostamise ühendamist. Selline lahendus välistaks ka hilisemad võimalikud

---

<sup>164</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs (viide 69), lk 35



dubleerivad tegevused, näiteks kui eelprojekti koostamisel tekib vajaduse kehtestatud planeeringu muutmiseks. On ju kehtivas PlanS-s ebaselge, millises ulatuses võib eelprojektiga planeeringus ettenähtud joonehitise trassi teljest kõrvale kalduda. Näiteks sellist planeeringu koostamise ja eelprojekti koostamise üheaegset läbiviimist on peetud võimalikuks Rail Baltica planeerimises osas<sup>165</sup>.

Vastavalt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse<sup>166</sup> (edaspidi KeHJS) § 33 lg 1 p-le 2 on joonehitise asukovahaliku planeering dokument, mille koostamise käigus tuleb teha keskkonnamõju strateegiline hindamine ning tulenevalt § 6 lg-st 1 tuleb kõigi joonehitiste püstitamisele eelnevalt viia läbi keskkonnamõju hindamine. Kui reeglina algatatakse keskkonnamõju hindamine ehitusloa taoluse esitamisega, siis KeHJS § 26 lg 1 kohaselt võib kavandatava tegevuse keskkonnamõju hinnata ka ehitusprojekti koostamise käigus. Eelprojekti koostamine juba planeerimismenetluse kestel oleks võimalik lahendusega, kus planeerimisdokumendile kohustuslikus korras läbiviidav keskkonnamõju strateegiline hindamine tehakse keskkonnamõjude hindamise detailsuses, mistõttu on eelprojekti koostamiseks vajalik sisend olemas juba enne planeeringu vastuvõtmist.

Selline lahendus tagaks ka võimaluse selgitada välja enne planeeringu vastuvõtmist konkreetsed isikud, kelle huve või õigus kavandatav planeering võib puudutada ning tulenevalt keda oleks vaja intensiivsemalt kaasata. Just joonehitisest lähtuvate mõjutuste osas on Riigikohus juba varasemalt viidatud haldusasjas märkinud, et: „/.../ igasugune teetrassist lähtuv mõjutus ei ole piisavaks aluseks isiku kaasamiseks vastavasse menetlusse. Oluline on mõjutus, mis välistab või oluliselt raskendab kinnisasja (sh sellel paiknevate hoonete ja rajatiste) sihtotstarbelist kasutamist. Oluliseks võib osutada planeeringuga hõlmatud kinnisasjadelt lähtuv ümbruses asuvatele kinnisasjadele ulatuv mõju (nt müra, võimalik reostus) iseloom ja ulatus. Selliste mõjude faktiline ruumiline ulatus sõltub konkreetse projekti ja sellest lähtuda võiva tegevuse mõju iseloomust. /.../ Samuti võivad planeeringutega kavandatavad ümberkorraldused riivata äriühingute ettevõtlusvabadust, mõjutada nende majandustegevust ja selle tulemusi ning mõju võib olla nii soodustav kui võimalusi kitsendav.” Lisaks rõhutab Riigikohtu halduskolleegium, et: “konkreetse õigusliku kohustuse puudumine ei välista, et halduorgan paljude isikute oluliste huvidega seonduvate projektide

---

<sup>165</sup> Riigihanke “Rail Baltic 1435 mm trassi Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringute teemaplaneeringute tehnilise koostamine, asjakohaste detailplaneeringute, keskkonnamõju strateegilise hindamise ja keskkonnamõju hindamise ning raudtee eelprojekti ja raudteega seotud ehitiste eelprojektide koostamine” hankedokumentide lisa 1 “Tehniline kirjeldus”, lk 23; 48-49.

<sup>166</sup> RT I 2005, 15, 87 ... RT I, 21.12.2011, 15.

koostamisel ja realiseerimisel nõutavast intensiivsemalt teavitab paikkonna laiemat üldsust, sh ettevõtjaid, ning pakub võimalust avaldada oma arvmust. Selline lähenemine vastab hea halduse põhimõttele.”<sup>167</sup>

Teavitamisviiside osas saab tõhusamalt kasutada ära just elektroonilisi teabekanaleid. Sellist olulist mõju omavate projektide (mitte ainult planeerimise valdkonnas) puhul on praktikas kasutatud näiteks lahendust, kus konkreetse projekti kohta luuakse veebikeskkond, mille eesmärk on avalikkuse teavitamine ja kaasamine. Planeeringu koostamise osas võiks sellises veebikeskkonnas olla kättesaadavad konkreetse planeeringuga seotud ja avalikustamisele suunatud dokumendid, planeeringu koostamise ajakava, sealhulgas teave planeeringuga seotud avalike väljapanekute ning avalike arutelude toimumise aja ja koha kohta, selgitav teave üldiselt planeerimismenetluse läbiviimise ja seal osalemise kohta. Kehtivas PlanS § 18 lg-s 7 on üldplaneeringu ja detailplaneeringu avalikust väljapanekust (detailplaneeringu puhul ka planeeringu koostamise algatamisest) teavitamisel ette nähtud kohustus teavitada avalikkust täiendavalt valla külade või linna asumite vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas (kauplus, raamatukogu, kool, bussipeatus või muu selline koht) välja pandud teadete vahendusel.

Seoses PlanS eelnõuga märgib autor, et selline mehaaniline menetluste ühendamine võib muutuda mõneti keeruliseks, sest tuleb ju sarnaselt kehtiva õigusega kaaluda ka eelnõu kohaselt ORME asukohavalikul mitut võimalikku asukohta. Planeeringu koostamise korraldaja on seotud ka HMS § 5 lg-st 2 tuleneva efektiivse, võimalikult kiire ning üleliigseid kulutusi vältiva menetluse läbiviimise nõudega. Kavandatud muudatuse osas on Siseministerium 18.04.2012 Justiitsministeriumile esitatud arvamuses planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ja nende rakendamise seaduse kohta asunud seisukohale, et kavandatav lahendus ei ole reaalne ega mõistlik. Siseministerium selgitab oma seisukohat järgmiselt: „Kui näiteks olulise ruumilise mõjuga ehitist valitakse maakonnaplaneeringuga ning kohustuslik on kaaluda mitut asukohta, tähendaks see tähtsate kirjade saatmist kõigile asukohtaalternatiivide alasse jäävatele isikutele. Selline tegevus on selgelt ebamõistlikuks kohustuseks, suurendab oluliselt halduskoormust ning tekitab asukohtades, mida lõplik asukohavalik ei puuduta ka inimestes ebamõistlikult suurt segadust.“<sup>168</sup>. Kaitseministerium 09.05.2012 toimunud huvigruppode koosolekul märkinud järgmist: „Praktikas on Kaitseministeriumi valitsemisalas tõsiseid probleeme riikliku huvi kajastamisega kohalikul

<sup>167</sup> RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11.

<sup>168</sup> Siseministeriumi 18.04.2012 kiri nr 1-7/61-9 Justiitsministeriumile. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>, lk 9.

tasandil, nt harjutusväljade ja lasketiirude planeerimisega. Loodame, et planeerimisseaduse eelnõus olev maakonnaplaneeringu erimenetlus olulise ruumilise mõjuga ehitise kavandamine maakonnaplaneeringu ja detailplaneeringu tasemel aitab kaasa vastuolude vähendamisele riigikaitse huvide ja kohaliku tasandi huvide vahel ning aitab riigikaitset tõhusamalt ellu viia.<sup>169</sup>

Autori arvates võiks kaaluda varianti, kus isikud kaasatakse detailplaneeringu menetlemise nõudeid järgides etapis, kus planeeringu koostamist korraldab haldusorgan ja planeeringu koostamisel osalevad muud institutsioonid on jõudnud asukohavalikul nii kaugele, et välja on valitud kõige sobivaim joonehitise trassi koridori asukoht. See eeldab, et on läbi viidud mõjude hindamine ning lähtuvalt sellest välja selgitatud kõige optimaalsem trassidkoridori asukoht. Lähtuvalt sellest on ka selge, milliste isikute puhul oleks vajalik isiklik teavitamine. Selline käsitus oleks kooskõlas ka HMS § 5 lg-s 2 sätestatud efektiivsuse nõudega. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus maavarade kaevandamisloaga seotud kohtuasja otsuses märkinud: „Käesolevast vaidlusest potentsiaalselt puudutatud isikuteks võivad osutada kõik kompleksi ümbruse elanikud. /.../ Õigused puhtale keskkonnale, tervise kaitsele ning era- ja perekonnaelu puutumatussele on subjektiivsed avalikud õigused. Piiri isikute vahel, kelle õigusi riivatakse ja kelle omi mitte, ei ole aga käesoleval juhul võimalik selgelt tõmmata. Riive intensiivsus kahaneb järkjärgult seoses kauguse suurenemisega vaidlusalusest objektist. Säärases olukorras on oluline ka isiku subjektiivne hinnang, kas tema õigusi on riivatud või mitte – s.t huvi haldusasja vastu.“<sup>170</sup> Lisaks on Riigikohus üldkorralduse vaidlustamise osas märkinud, et mitte kõiki potentsiaalselt puudutatud isikuid ei tule kaasata, vaid kolmanda isikuna tuleb kaasata need puudutatud isikud, kelle õigusi või vabadusi võib kohtulahend riivata ulatuslikumalt või intensiivsemalt kui ülejäänud puudutatud isikuid. Näiteks eristuvad muude puudutatud isikute hulgast need, kellele kuuluvad kinnistud maa-alal, mille avalik-õiguslikku seisundit vaidlustatav üldkorraldus reguleerib.<sup>171</sup>

<sup>169</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse töögrupi ja huvigruppide 09.05.2010 koosoleku protokoll.

Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>, lk 4.

<sup>170</sup> TlnRgKo 15.12.2004 2-3/140/04.

<sup>171</sup> RKHKm 08.04.2004, 3-3-1-13-04.

### 3.5 Vahekokkuvõte

Kolmandas peatükis analüüsis autor joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise erimenetlust. Joonehitise trassi asukohavaliku planeerimismenetluse erisus seisneb erandis, mis see teeb PlanS § 3 lg-s 3 sätestatud põhimõttest. Nimelt on joonehitise asukohavalikuks koostatud maakonnaplaneering ehitusprojekti koostamise ja seega ka ehitusõiguse andmise aluseks. See tähendab, et täiendavalt üldplaneeringut ega detailplaneeringut koostada ei tule. Joonehitise trassi asukoht kantakse nõ tehnilise toiminguna varemkehtestatud üldplaneeringutesse.

Kuivõrd joonehitise asukohavalikuks koostatud maakonnaplaneering on ehitusõiguse andmise aluseks, on kummastav, et selle koostamisel on puudutatud isikute kaasamine, ja seetõttu ka nende võimaluse tagamine oma arvamuse avaldamiseks, jäänud põhjendamatult napiks. Raudtee ja riigimaantee kui joonehitise osas sätestab küll vastav eriseadus tee-omanikule kohustuse kaasata eelprojekti koostamisse (mis koostatakse kehtestatud planeeringu alusel) PlanS tähenduses puudutatud isikud arvamuse avaldamiseks, kuid sellisel kujul ei ole autori hinnangul tagatud PlanS § 1 lg-s 2 sätestatud võimalikult paljude huvide ja vajaduste tasakaalustamine. Samuti ei ole sellisel kujul tagatud esimeses peatükis avatud ärakuulamisõigus.

Selleks, et juba planeerimismenetluse kestel saaks selgeks, kuhu ja kuidas täpselt konkreetne joonehitis ruumis paigutub, tasuks autori hinnangul kaaluda planeeringu koostamise ja eelprojekti koostamise ühendamist, kusjuures planeeringu koostamise käigus läbiviidav keskkonnamõju strateegiline hindamine tasuks autori hinnangul läbi viia juba keskkonnamõju hindamise detailsuses.

PlanS eelnõu kohaselt kavandatakse ORME asukohavaliku planeerimismenetluses isikute teavitamisele ja kaasamisele detailplaneeringu vastavate sätete kohaldamist. Selline lahendus oleks igati kooskõlas hea halduse põhimõtte, sh ärakuulamisõiguse põhimõttega. Samas tuleb selle osas avaldatud kriitikaga mõneti nõustuda, sest kui arvestada, et ORME asukohavalikul tuleb kaaluda mitut varianti, võib selline lahendus olla vastuolus HMS § 5 lg-s 2 sätestatud efektiivsuse nõudega. Autori hinnangul tasuks kaaluda eelnõus välja pakutud lahendust olukorras, kus välja on valitud üks kõige tõenäolisem ORME asukoht.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida kas ja kui tõhusalt on kehtivas õiguses joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamisel tagatud puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud. Töö sissejuhatuses püstitas autor hüpoteesi, et kehtivas PlanS-s ei ole joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise protsessis tagatud puudutatud isikute õigus olla ära kuulatud. PlanS § 16 lg 4 kohaselt on puudutatud isikuks kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt, planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik ning planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu.

Eeltoodud hüpoteesi kontrollimiseks selgitas autor esiteks välja ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldused. Ärakuulamisõigus baseerub PS §-s 10 sätestatud inimväärikuse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttel ning §-s 14 sätestatud menetluse- ja korraldusepõhiõigusel. HMS-s on see sätestatud *expressis verbis* menetlusosalise õigusena esitada enne teda puudutava otsuse tegemist asjas kogutud tõendite, seisukohtade ja seaduse osas oma arvamused või vastuväited. Menetlusosalisel on õigus avaldada arvamust nii arutlusel oleva küsimuse faktiliste asjaolude kohta, aga ka esitada õiguslikke vastuväiteid ja põhjendusi oma seisukohtade kaitseks. Õigus saada ära kuulatud eeldab esiteks, et isik kaasatakse menetlusse. Kaasamine väljendub isiku teavitamises, et konkreetne menetlus on üldse algatatud. Teiseks eeldab, et isik saab piisavalt asjakohast informatsiooni ja talle on tagatud mõistlik aeg kujundada oma seisukoht ning kolmandaks, et täitevvõimu organ arvestab isiku poolt esitatud asjakohaste argumentidega või põhjendab esitatud argumentidega mitteamist.

Iseäranis on isiku ärakuulamise olulisust rõhutatud planeerimismenetluses. Üks kesksemaid põhimõtteid planeerimismenetluses on huvide tasakaalustamise põhimõte saavutamaks võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks (PlanS 1 lg 2).

Erinevate huvide ja vajaduste välja selgitamise ja tasakaalustamise eelduseks on aga huvitatud isikute õigeaegne ja piisav kaasamine. Seetõttu on seadusandja sätestanud PlanS § 3 lg-s 1, et planeeringu koostamine on avalik menetlus.

Planeerimismenetluse kui avatud menetluse puhul on tegemist nn igapäevase menetluse või populaarosalusega menetlusega, mis annab igale ühele õiguse ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta juurdepääseda ametiasutuses hoitavale informatsioonile ning õiguse astuda menetlusse, kui seda vajalikuks peab. Seega tunnustatakse planeerimismenetluses nii isiku individuaalsest huvist lähtuvaid kui ka avalikust huvist lähtuvaid arvamusi.

Tulenevalt PlanS § 16 lg-st 8, mille kohaselt võib iga isik esitada planeeringu koostamise ajal ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta, samuti PlanS § 20 lg-st 1, mis annab igale isikule õiguse esitada avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid ning PlanS § 26 lg 1-st, mis annab nn populaarõiguse esitamise võimaluse jõudis autor seisukohale, et planeerimismenetluses laieneb õigus olla ära kuulatud igale ühele.

Planeerimismenetluses toimub avatud menetlusele omaselt avalikkuse teavitamine planeeringu koostamisega seotud asjaoludest üldsusele suunatud teabekanalite nagu ajaleht ja veebileht vahendusel. Samas on eristatud erinevates planeerimisprotsessi etappides teatud tunnustele vastavad isikud, kelle teavitamise osas sätestab PlanS isikliku teavitamise kohustuse. Üldreeglina tuleb isiklikult teavitada isikuid, kelle omandiõigust võib kavandatav planeering riivata. Nii tuleb näiteks planeeringu koostamise algatamisest alati teavitada isikuid, kelle kinnisasja osas võib kavandatav planeering kaasa tuua kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse.

Isikute ärakuulamine toimub planeerimismenetluses peamiselt kahes etapis: planeeringu koostamise etapis ja avaliku väljapaneku etapis. Kui esimene nimetatud etapp omab tähtsust just koostöö rõhutamise osas, see tähendab, et planeeringust huvitatud isikud ja puudutatud isikud saavad kaasa rääkida kõige sobivama planeeringulahenduse valimisel, siis avaliku väljapaneku ajal tutvustatakse avalikkusele juba vastuvõetud planeeringulahendust ning koostöös kogu laiema avalikkusega valmib planeeringu lõplik lahendus. Ärakuulamine planeerimismenetluses on üles ehitatud planeeringust huvitatud isikute ja planeeringu koostamise korraldaja vahelise dialoogina. See tuleneb asjaolust, et planeerimise koostamise korraldaja on kohustatud kaaluma ja vastama igale planeeringu koostamise etapis ja avaliku väljapaneku etapis esitatud arvamusele (sõltuvalt arvamuse esitamise viisist). Samuti korraldatakse avaliku väljapaneku tulemuste tutvustamiseks ja arutamiseks avalikke arutelusid.

Eeltoodu osas tuleb veel märkida, et kuivõrd kinnisasja omanikule on õigusikult siduv (see on seadusest tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste ning muude kitsenduste seadmise aluseks) ainult viimane kehtestatud planeering, see tähendab detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtiv detailplaneering ning selle koostamise kohustuse puudumise korral kehtiv üldplaneering, siis on ka seaduses just nende planeeringute menetlemisega seotud asjaoludest teavitamine oluliselt täpsemalt reguleeritud.

Eeltoodust teeb aga erandi 26.03.2007 jõustunud PlanS § 29<sup>1</sup>, mis sätestas erisused mitut kohalikku omavalitsust läbiva joonehitise (riigimaantee, raudtee, torujuhe ja kõrgepingeliin) trassi asukohavaliku planeeringu koostamiseks. Joonehitise trassi koridori asukohavaliku erisus seisneb selles, et vastavalt PlanS § 29<sup>1</sup> lg-le 2 valitakse joonehitise trassi koridor üljuhul maakonnaplaneeringuga ning sellisel juhul toimub joonehitise projekti koostamine otse kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel. See tähendab, et joonehitise ehitamise aluseks (ehitusõiguse andmiseks) ei ole vaja koostada täiendavalt üldplaneeringut ega detailplaneeringut. Näiteks riigimaantee ja raudtee kui joonehitise puhul määratakse tee lõplik asukoht kindlaks kehtestatud maakonnaplaneeringu alusel koostatava ehitusprojektiga. Kohalikud omavalitsused on kohustatud kandma joonehitise asukoha pärast maakonnaplaneeringu kehtestamist asjakohasesse varemkehtestatud üldplaneeringusse. Tegemist on tehnilise toiminguga, kuhu ei kaasata huvitatud isikuid, puudutatud isikuid ega laiemat avalikkust.

Ärakuulamise läbiviimise osas kehtivad ka joonehitise planeeringu osas samasugused nõuded nagu tavapärasel planeerimismenetluses – korraldatakse lähteülesannet ja eskiise tutvustavaid väljapanekuid, igal ühel on õigus esitada nii planeeringu koostamise kui ka planeeringu avaliku väljapaneku ajal arvamust ning planeeringu koostamise korraldaja on kohustatud esitatud arvamusi kaaluma ja nende osas põhjendatud vastuse andma.

Nagu märgitud on sellise ärakuulamise eelduseks aga asjaolu, et isik on üldse teadlik konkreetsest planeerimismenetlusest. Just kaasamise osas seisnebki autori hinnangul kehtiva regulatsiooni puudulikkust. Piltlikult öeldes on ära unustatud planeeringuala naaberkinnisasjade omanikud ja selle ümbruses asuvate kinnisasjade omanikud, kelle kinnisasja kasutamistingimusi planeeringuga kavandatu oluliselt mõjutab. Samas on joonehitise maakonnaplaneering aluseks ehitise, mille ehitamine võib kaasa tuua väga paljude isikute õiguste ja huvide riive, ehitusõiguse andmisele. Põhjalikumalt käsitlemist leidis riigimaantee ja raudtee kui joonehitise planeerimine. Viimaste puhul sätestab eriseadus, et

(raud)tee omanik peab eelprojekti koostamisel kaasama arvamuse avaldamiseks PlanS tähenduses puudutatud isikud ning võimaluse korral arvestama nende seisukohatdega. Riigikohus on märkinud, et eelprojekt ei ole regulatiivse toimega otsustus, mis ei saa omada mõju haldusväliste isikute õigustele. Joonehitise asukoht määratakse õiguslikult siduvalt kindlaks just planeeringuga. Autor nõustub Riigikohtu seisukohaga, et tegemist on täiendava garantiiga isiku ärakuulamiseks, kuid samas märgib autor, et selline regulatsioon ei asenda PlanS § 1 lg-s 2 planeeringu koostamise korraldajale pandud kohustus erinevate huvide välja selgitamiseks ja tasakaalustamiseks, mis on ka planeeringu kehtestamise eelduseks. Nagu varasemalt märgitud on isiku õigeaegse kaasamise ja ärakuulamise vajadust rõhutatud just planeerimisotsuste puhul. Isiku ära kuulamine on oluline, et tagada õige ja õiglase otsuse saavutamine läbi menetlusosalist ja tema õigusi aktsepteeriva menetluse.

Kuivõrd joonehitise asukohavaliku planeeringu puhul on tegemist dokumendiga, mille koostamise käigus tuleb läbi viia keskkonnamõju startegiline hindamine ning joonehitise püstitamiseks tuleb teha keskkonnamõju hindamine, mida on võimalik teha ka juba ehitusprojekti koostamise käigus, leidis autor, et kehtiva Plan-S raames oleks kõige otstarbekam koostada ehitusprojekt juba planeeringu koostamise käigus. See tähendab, et keskkonnamõju strateegiline hindamine viidaks läbi keskkonnamõju hindamise detailsuses ja nii tekiks juba enne planeeringu vastuvõtmist sisend ehitusprojekti koostamiseks. Selline lahendus tagaks ka võimaluse selgitada välja enne planeeringu vastuvõtmist konkreetset isikud, kelle huve või õigusi kavandatav planeering võib puudutada ning tulenevalt keda oleks vaja intensiivsemalt kaasata. Selliselt oleks ka puudutatud isikutel tagatud võimalus ärakuulamiseks.

PlanS eelnõus on kavandatud kohaldada joonehitise (eelnõus olulise ruumilise mõjuga ehitise) asukohavaliku maakonnaplaneeringu koostamise menetluses kohaldada detailplaneeringu menetluses isikute kaasamisele ja teavitamisele sätestatud nõudeid. Selline lahendus võib praktikas osutada keeruliseks kuivõrd nagu märgitud, tuleb asukohavalikul kaaluda mitut varianti, seega tuleks ka eelnõu kohaselt teavitada isiklikult kõikide planeeringuala valikuvarianti osas. Eelnõuga kavandatava lahenduse osas asus autor seisukohale, et selline lahendus oleks igati kooskõlas hea halduse põhimõttega ja tagaks isikute õiguse olla ära kuulatud. Kuid selleks, et planeerimismenetlus täidaks ka HMS § 5 lg-s 2 sätestatud efektiivse, võimalikult kiire ning üleliigseid kulusid ja ebameeldivusi vältiva menetluse läbiviimise nõude, tasuks autori arvates kaaluda varianti, kus isikud kaasatakse detailplaneeringu menetlemise nõudeid järgides etapis, kus planeeringu koostamist korraldab



haldusorgan ja planeeringu koostamisel osalevad muud institutsioonid on jõudnud asukohavalikul nii kaugele, et välja on valitud kõige sobivaim joonehitise trassi koridori asukoht. See eeldab, et on läbi viidud mõjude hindamine ning tulenevalt välja selgitatud kõige optimaalsem trassidkoridori asukoht. Lähtuvalt sellest on ka selge, milliste isikute puhul oleks vajalik isiklik teavitamine.

Kokkuvõtvalt leiab käesoleva magistritöö autor, et kuigi praktikas oleks hea tahtmise juures võimalik tagada puudutatud isikute ärakuulamine juba planeerimismenetluse kestel, ei anna see veel isikutele kindlust, et nende menetluslikud õigused (sh ärakuulamisõigus) on joonehitise asukohavaliku planeeringu koostamise menetluses tagatud.

## **Right to be heard in the planning procedure in general compared to the procedure of determining the location of line structure. Summary in English.**

In today's constantly evolving society and legal system the administrative decisions become increasingly complicated. Therefore the procedural law, especially procedural rights, are gaining considerable weight beside substantive law.

One of the main procedural rights is the right to be heard (*audi alteram partem*). The right in question is the administrative authority's duty, when it intends to take steps against a party, to afford a party an opportunity to express itself on the facts and circumstances alleged and on the documents presented.

It is generally recognised principle in democratic countries and in European legal system. The origins of the right to be heard can be traced back to a Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as well as to the case law of the European Court of Human Rights. The European Court of Human Rights has applied the Convention to the protection of private persons in their relations with the administration.

The European Court of Justice and the European Court of First Instance have developed the right to be heard as one of the guarantees for good administration through its case law. The right in question was included in the Charter of Fundamental Rights of the European Union, which was signed and proclaimed in Nice on 7 December 2000. The right in question is expressed in Article 41(2)(a) and stipulates that every person has the right to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken.

Speaking of Estonian legal system, the right to be heard is not clearly laid down in the Constitution. It can be derived from the principle of a democratic state based on the rule of law (§ 10) and the duty of the legislature, the executive, the judiciary, and of local authorities, to guarantee the rights and freedoms provided in the Constitution (§ 14).

The right to be heard is *expressis verbis* stipulated in § 40 of the Administrative Procedure Act (APA), which provides the right to be heard upon the issue of an administrative act and upon taking measures. The participant in a proceeding has the right to express his or her

opinion on the factual and on the legal basis of the planned decision (administrative act or measure).

Hearing of an individual enables an administrative authority to identify to what extent the planned administrative act or measure will interfere with the rights or interests of the individual and to seek opportunities for achieving a solution that satisfies all the persons concerned.

According to the APA, it is the right of the participants in a proceeding. The participants according to the APA § 11 are: a person applying for the issue of an administrative act or the taking of a measure, or a person who makes a proposal for entry into a contract under public law (applicant); a person at whom an administrative act or measure is directed or to whom an administrative authority makes a proposal for entry into a contract under public law (addressee); a person whose rights or obligations the administrative act, contract under public law or measure may affect (third person). An administrative authority may involve other persons and bodies whose interests may be affected by an administrative act, contract under public law or administrative measure as participants in a proceeding.

The Estonian Supreme Court has expressed its position regarding the right to be heard. It has expressed that due to the wide discretionary space of planning decisions, the timely participation and hearing of a person has a bigger role in the planning procedure in comparison with regular administrative procedure.

Thereof the subject of this master's thesis is right to be heard in planning procedure. The author of this thesis formulated a hypothesis that valid legislation on determining the location of the line structure does not ensure effectively a persons, who's rights or interest may be affected by a plan, right to be heard. To check this hypothesis, mainly analytical method have been used, insofar as the current master's thesis focuses on analysing the current Estonian Planning Act (PA), court practice and the draft PA, as well as on comparison of the current law and the draft PA.

First of all the author analysed the aim of the right to be heard in APA and pointed out three main presumptions of effective realization of the right concerned. These presumptions are:

1. the individual must be notified of the procedure in progress;

2. making public the factual basis and content of the planned decision in such a form that the person concerned is able to present his or her opinion or objections;
3. the administrative authority must consider participant's opinion and objections when making the decision and also be guided by them when reasoning the decision.

The second and third chapter of this master's thesis analysed the procedure of hearing in planning procedure in general and in the procedure of determining the location of line structure. The analysis is built up on the basis of three previously mentioned presumptions of effective realisation of the right to be heard.

Analysing the nature of planning procedure and the right to present proposals and objections concerning a plan, the author came to the conclusion that the right to be heard in planning procedure is anyone's right. In comparison with regular administrative procedure in a case of open proceeding it is natural that besides participants in a proceeding the right also extends to interested persons. It means that very different and contradicting interests compete in the planning procedure. Among private interests not only do subjective public rights have to be weighed, but also all those interests, which are not objectively of little importance and worth protecting. A person can present objections concerning a plan even in public interests.

One of the principles in spatial planning is to ensure conditions which take into account the needs and interests of the widest possible range of members of society for balanced and sustainable spatial development, spatial planning, land use and building (PA § 1(2)). The Estonian Supreme Court has pointed out that in case of a conflict of interests, the interests of all parties must be weighed in the course of the procedure in order to reach the most optimal solution.

To balance different needs and interests it is essential to ensure the involvement of all interested persons and the timely provision of information to such persons. Thereof the PA § 3(1) stipulates that planning activities are public.

According to the nature on open proceeding the hearing of interested persons take place during a public display. The notifications concerning the planning procedure are published in the relevant newspapers and websites. In some cases, especially when conducting a detailed plan, the PA sets the obligation to inform personally (by letter) the owners of the immovables

located in the planning area, the owners of the immovables located near the planning area (neighbours) and the owners of the immovable who may be affected by the plan.

In author's opinion it can be said that this obligation is some how connected with the principle stipulated in PA § 3(3) – which means that land use provisions, building provisions and restrictions arising from law may be established for immovable property on the basis of an adopted detailed plan where preparation of a detailed plan is mandatory or in the cases where preparation of a detailed plan is not mandatory on the basis of an adopted comprehensive plan. This principle is bound up with the Estonian planning system, whereby national spatial plan and county plan are rather strategies and in general do not have direct contact with the individual's rights.

The procedure of hearing is designed as a dialogue between interested persons and the administrative authority who conducts a plan. It means that during the preparation of a plan and during the time the plan is on display to the public everyone has the right to present proposals and objections concerning a plan. The local government or county governor administering preparation of a plan shall inform persons who have sent proposals and objections by post or electronic mail during the preparation of a plan or during time the plan is on display to the public of the opinion of the local government or county governor on such proposals and objections (PA § 16(8), § 20(2)).

One exception to the aforementioned rule stipulated in PA § 3(3) is PA § 29<sup>1</sup> which came into force on 26 March 2007. PA § 29<sup>1</sup> specifies planning procedure on determining the location of the line structure. Line structure is a national road, railway line, pipeline or high voltage line which runs through several counties. The location of a line structure is generally determined with county plan.

Without a doubt, the planning of a line structure is considered as a planning an important construction expressing national interests, which creates different development opportunities for the neighbourhood, promotes tourism, etc. It is inevitable that projects of this scale are accompanied with infringement of rights of a large number of people.

The specialty of the choice of the location of the corridor of the line structure route consists in the fact that according to the PA § 29<sup>1</sup>(2), the corridor of the line structure route is generally chosen with the county plan and, in this case, the composition of the line structure project is

done directly on the basis of the county plan in force. This means that for building a line structure (for granting building permit), the composition of an additional comprehensive or detailed plan is not needed. For example, for line structures like national road and railway the final location is determined by the construction project, which is composed on the basis of the county plan in force. After approval of the county plan, local municipalities are obliged to include the location of the line structure into the relevant comprehensive plan in force. It is a technical procedure, where neither interested people, nor concerned people or wider public is involved.

The same requirements as for a usual planning procedure apply also for the conduct of the hearing for the line structure apply – displays are organised to introduce the terms of reference and drafts and every person has a right to express his or her opinion as during the drafting of the planning as well as during the public display of the planning and the organiser of the drafting of the planning is obliged to think over the given opinions and give a legitimate answer to them. As stated, the prerequisite for this hearing is yet the fact that the person is at all aware of the specific planning procedure.

According to the author, inadequacy of the regulation in force consists precisely in involvement. Figuratively, the owners of adjacent and neighbouring immovables, whose immovable usage conditions are significantly influenced by the designed planning, are forgotten. At the same time, the county planning of the line structure, building of which can create infringement of rights and interests of very many people, is a basis for granting construction permit to the construction. For example, for national road and railways, the abovementioned persons should be involved already in the phase of composition of a prior project. Supreme Court has stated that a prior project is not a decision of regulatory impact, which can not influence the rights of external management entities. The location of the line structure is determined legally binding precisely with the planning.

Insofar as the planning of the location of the line structure is a document, during composition of which it is necessary to implement strategic evaluation of environmental impact and for constructing a line structure it is needed to make environmental impact evaluation, which is possible to make already within the composition of the construction planning, the author found that within the framework of the current PA, it would be most rational to compose the construction project already during the composition of the planning. This means the strategic evaluation of environmental impact should be conducted in the details of the evaluation of

environmental impact and so an input for the composition of the construction project is created already before the approval of the plan. This solution would also ensure a possibility to ascertain before the approval of the plan specific persons, whose interests or rights the current plan could affect and who should therefore be more intensively be involved. This way the people concerned would have the opportunity to be heard.

The draft PA includes a plan to apply the requirements of involving and informing people used in the management of composition of the detail plan also in the management of the composition of the county plan of the planned line structure (in draft – construction of relevant spatial impact). The author finds the solution suggested by the draft perfectly in compliance with the principle of good administration and would ensure the right to be heard. But in order that planning management would also fulfil the requirement of efficient management, which is as fast as possible, avoiding additional costs and troubles, stated in APA § 5(2), the author suggest to consider also an option, where people are included taking into account the requirements of management of detailed plan in a phase, where an administrative authority and other institutions involved in the composition of the plan have chosen the most suitable location of the corridor of the route of the line structure. This requires accomplishment of the evaluation of impacts and choosing the most optimal location of the corridor of the route. Deriving from the latter it will also be clear, which persons would require personal informing.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. Aedmaa, A. Kommunikatsioon haldusmeneluses. *Juridica*. – 2005, nr 2, lk 103-113.
3. Alexy, R. *A Theory of Constitutional Rights*. 2004, Oxford University Press.
4. Aun, A. Üldplaneeringu ja detailplaneeringu suhe ning nendega seotud vaidlused: Magistritöö: Tartu Ülikool, 2010
5. Craig, P. *EU Administrative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006.
6. Haldusmenetluse seaduse seletuskiri eelnõu (456 SE) juurde seisuga 11.09.2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
7. Hien, E. Planeerimisotsuse õiguslik iseloom ja selle kohtulik kontroll. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 455-460.
8. Hofmann, H.C.H., Rowe, G.C., Türk, A.H. *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
9. Lass, J. Ruumiline planeerimine. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.siseministeerium.ee>.
10. Macdonald, R.St.J., Matscher, F., Petzold, H. *The European System for the Protection of Human Rights*. 1993, Martinus Nijhoff Publishers.
11. Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H. *Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn, Kirjastus Juura, 2012.
12. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. Ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura, 2004.
13. Merusk, K. *Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll*. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
14. Merusk, K., Koolmeister, I. *Haldusõigus*. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1995.
15. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica* 2001, nr 8, lk 519-528.
16. Merusk, K. Discretion of Interests in Planning Procedure: Legal Protection and Abuse of Discretion. – *Juridica International* 2006, nr 11, lk 158-165.
17. Mikli, S., Nõmm, H. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – *Juridica* 2010, nr 8, lk 597-605.
18. Oidermaa, E. *Ehitusõigus*. Tallinna Tehnikaülikool. TTÜ Kirjastus, 2007.
19. Parpworth, N. *Constitutional and Administrative Law*. 2002, Oxford University Press.



20. Parrest, N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.- *Juridica* 2006, nr 1, lk 24-33.
21. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. – *Juridica* 2006, nr 7, lk 461-470.
22. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica* 2002, nr 2, lk 106-120.
23. Planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (247 SE) juurde seisuga 11.06.2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
24. Planeerimisseaduse, kinnisasja sundvõõrandamise seaduse ja looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (247 SE) seletuskirja lisa “Kooskõlastamise käigus esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamise tabel planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
25. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri eelnõu (410 SE) juurde seisuga 15.01.2009. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
26. Planeerimisseaduse seletuskiri eelnõu (941 SE) juurde seisuga 18.12.2001. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee>.
27. Principles of Good Administration in the Member states of the European Union. Swedish Agency for Public Management 2005, lk 35. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.statskontoret.se/publikationer/2005/principles-of-good-administration-in-the-member-states-of-the-european-union/>.
28. Pöyhönen, J. An introduction to finnish law. Helsinki: Kauppakaari, Finnish Lawyers's Publishing. Talentum Media OY, 2002.
29. Siitam, N. Avalikkus avatud menetluses osalejana. – *Juridica* 2001, nr 5, lk 296-304.

## **KASUTATUD NORMATIIVMATERJAL**

30. Avaliku teabe seadus. – RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 19.12.2012, 5.
31. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.
32. Ehitusseadus. – RT I 2002, 47, 297 ... RT I, 25.05.2012, 22.
33. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 364, 18.12.2000.

34. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2002/21/EÜ, elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv), EÜT L 108, 24.4.2002, lk 33—50. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/>.
35. Finnish Administrative Procedure Act. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>.
36. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
37. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 1996, 11, 34.
38. Lissaboni leping. – ELT C 306, 17.12.2007.
39. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.09.2010 määrus nr 67 „Nõuded ehitusprojektile“. - RT I 2010, 67, 507.
40. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 28.09.1999 määrus nr 59 „Tee ja tee kaitsevööndi kasutamise ja kaitsmise nõuded“. - RTL 1999, 155, 2173.
41. Märjukirjale ja selgitustaolusele vastamise seadus. – RT I 2004, 81, 542 ... RT I, 18.03.2011, 7.
42. Planeerimisseadus. - RTI 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 3.
43. Planeerimisseaduse eelnõu projekt. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee>.
44. Planeerimisseaduse redaktsioon seisuga 28.02.2013. - RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 30.12.2011, 23.
45. Planeerimisseaduse redaktsioon seisuga 01.03.2013. - RT I 2002, 99, 579 ... RT I, 14.02.2013, 3.
46. Raudteeseadus. – RT I 2003, 79, 530 ... RT I, 20.12.2011, 15.
47. Teeseadus. – RT I 1999, 26, 377 ... RT I, 30.12.2011, 35.
48. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse, asjaõigusseaduse, asjaõigusseaduse rakendamise seaduse, ehitusseaduse, planeerimisseaduse ja kinnisasja sundvõõrandamise seaduse muutmise seadus. – RT I 2007, 24, 128.
49. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 173 „Maakonnaplaneeringu koostamise algatamine Rail Balticu raudtee trassi koridori asukoha määramiseks“. - RT III, 17.04.2012, 10.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

50. EKo 04.07.1963, *Alvis vs. Euroopa Majandusühenduse Nõukogu*.
51. EIKo 16.07.1971, 2614/65, *Ringeisen vs. Austria*.
52. EKo 23.10.1974, C-17/74, *Transocean Marine Paint Association vs Komisjon*.
53. EKo 13.02.1979, C-85/76, *Hoffmann-La Roche vs. Komisjon*.

54. EIKo 23.10.1985, 8848/80, *Benthem vs. Netherlands*.
55. EIKo 19.12.1989, 9783/82, *Kamasinski vs. Austria*.
56. RKHKm 23.02.1997, 3-3-1-37-97.
57. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
58. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
59. RKHKO 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
60. RKHKO 07.03.2002, 3-3-1-9-02.
61. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.
62. RKHKO 14.01.2004, 3-3-1-82-03.
63. RKHKO 29.01.2004, 3-3-1-81-03.
64. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
65. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
66. RKHKO 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
67. RKHKO 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
68. RKHKO 17.11.2003, 3-3-1-74-03.
69. RKHKO 25.11.2003, 3-3-1-70-03.
70. RKHKm 08.04.2004, 3-3-1-13-04.
71. TlnRgKo 15.12.2004 2-3/140/04.
72. RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05.
73. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06.
74. RKTko 22.03.2006, 3-2-1-5-06.
75. RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-87-07.
76. RKHKO 12.05.2008, 3-3-1-16-08.
77. RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-27-08.
78. RKHKO 25.09.2008, 3-3-1-15-08.
79. RKHKO 10.11.2009, 3-3-1-84-08.
80. RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09.
81. RKHKO 20.12.2011, 3-3-1-59-11.

## MUU MATERJAL

82. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.
83. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupi ja huvigruppide 06.09.2010 koosoleku protokoll. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.
84. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupi ja huvigruppide 18.04.2012 koosoleku protokoll. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.
85. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimise töögrupi ja huvigruppide 09.05.2010 koosoleku protokoll. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.
86. Siseministeeriumi 13.07.2012 vastuskiri nr 24.5-6/12-00374/014 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 13.07.2012 pöördumisele. – autori valduses.
87. Siseministeeriumi 18.04.2012 kiri nr 1-7/61-9 Justiitsministeeriumile. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.
88. Pärnu maakonna planeeringu teemaplaneeringu “Põhimaantee nr 4 (E67) Tallinn-Pärnu-Ikla (Via Baltica) trassi asukoha täpsustamine km 92,0-170,0” seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://parnu.maavalitsus.ee/>.
89. Riigihanke “Rail Baltic 1435 mm trassi Harju, Rapla ja Pärnu maakonnaplaneeringute teemaplaneeringute tehnilise koostamine, asjakohaste detailplaneeringute, keskkonnamõju strateegilise hindamise ja keskkonnamõju hindamise ning raudtee eelprojekti ja raudteega seotud ehitiste eelprojektide koostamine” hankedokumentide lisa 1 “Tehniline kirjeldus”. – autori valduses.
90. Seletuskiri planeerimisseaduse eelnõu projekti juurde. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://ajaveeb.just.ee/planeerimisseadusjaehitusseadus/>.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Mariann Loide (sünnikuupäev: 06.03.1984)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Ärakuulamisõigus ja selle tagamine joonehitise trassi asukohavaliku planeeringu koostamise erimenetluses võrreldes tavapärase planeerimismenetlusega“, mille juhendaja on dr.iur. Urmas Volens,
  - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 06.05.2013