

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Ene Mägi

**KAASAMISE JA KOOSTÖÖ ÕIGUSLIKUD ASPEKTID
ÜLD- JA DETAILPLANEERINGUTE KOOSTAMISE MENETLUSES**

Bakalaureusetöö

Juhendaja:
Professor Aare Reenumägi

Tallinn
2013

Sisukord

Sissejuhatus	5
1. Kaasamine ja koostöö ruumilise planeerimise kontekstis	8
1.1 Kaasamise ja koostöö areng Euroopa ja Eesti ruumilises planeerimises	8
1.2 Kaasamine ja koostöö ruumilist planeerimist reguleerivates õigusaktides	10
1.3 Kaasamine ja koostöö kui määratlemata õigusmõisted	12
1.4 Kaasamise ja koostöö eristamine	13
1.4.1 Kaasamine	14
1.4.2 Koostöö	14
1.5 Kaasamine ja koostöö kui menetlustoimingute kompleks	15
2. Kaasamise ja koostöö sisustamine üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses	17
2.1 Kaasamise ja koostöö eesmärk	20
2.1.1 Tehnilised andmed	21
2.1.2 Seadusest tulenevad piirangud	23
2.1.3 Isikute õigused	24
2.1.4 Huvid ja väärtused	25
2.1.4.1 Isikute individuaalsed huvid	26
2.1.4.2 Avalik huvi	27
2.2 Kaasamise ja koostöö subjektid	30
2.2.1 Kaasamise subjektid	32
2.2.1.1 Puudutatud isikud	32
2.2.1.2 Huvitatud isikud	34
2.2.1.3 Iga isik ehk avalikkus	34
2.2.2 Koostöö subjektid	34
2.3 Kaasamise ja koostöö meetodid	36
2.3.1 Kaasamise meetodid	36
2.3.1.1 Avalikud teated	36
2.3.1.2 Avalikud väljapanekud	38
2.3.1.3 Isiklik kaasamine	40
2.3.2 Koostöö meetodid	42
2.3.3 Täiendavad soovitusel kaasamise ja koostöö korraldamiseks	45
Kokkuvõte	47
Resümee	51
Kasutatud kirjandus	55
Kasutatud õigusaktid	58
Kasutatud kohtupraktika	59

Sissejuhatus

Kaasaegse kodanikuühiskonna areng ja ootused aina demokraatlikumale elukorraldusele Eestis on väga aktuaalseks muutnud avaliku võimu, see tähendab riigi ja kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka KOV) organite pädevuses olevate küsimuste lahendamisel konkreetsete isikute ja avalikkuse kaasamise, nende huvidega arvestamise ning nendega koostöö tegemise temaatika. Juba üle kümne aasta tagasi Riigikogu otsusega heaks kiidetud Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon põhineb arusaamal, et demokraatliku riigikorra püsimiseks ja arenguks on avalikul võimul vaja kuulata kodanikke ja teha koostööd võimalikult paljudega neist. Avalik võim peab otsuseid langetades arvestama paljude ühiskonnaliikmete ja nende ühenduste erihuvide, väärtushoiakute ja eesmärkidega ning neid tõsiselt kaaluma ka siis, kui nende kandjad moodustavad arvilise vähemuse. Kui otsuste langetajad peavad dialoogi üldsusega ja arvestavad avalikus arutelus esitatud ettepanekuid, suureneb üldise kompetentsuse määr ja tugevneb riigi legitiimsus.¹

Üheks spetsiifiliseks teemaderingiks, mille läbivad põhimõtted on avalikkuse õigus osaleda otsuste tegemisel, juurdepääs teabele ja õigusemõistmisele, ning kus võtmesõnadeks on kaasamine ja koostöö, on keskkonnavalased küsimused². Ruumiline planeerimine on oma olemuselt tihedasti seotud keskkonnaküsimustega. Planeerimisseaduse³ (edaspidi ka PlanS) tähenduses on ruumiline planeerimine 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 on loomulik, et kaasamine ja koostöö on ka ruumilise planeerimise võtmesõnadeks. PlanS-s sisaldub ka vastavalt pealkirjastatud normide kogum - § 16 Koostöö ja kaasamine planeeringu koostamisel.

Ruumilised muudatused, mis toimuvad planeeringute alusel, kujundavad olulisel määral mingi piirkonna (elu)keskkonna kvaliteeti, mõjutades nii ümbritsevat loodust kui ka majandust, kultuuri ja sotsiaalseid suhteid. Tasakaalustamata planeerimisotsused ning sobimatu mahu, arhitektuuri ja kasutusotstarbega ehitised võivad linnaruumi või külamiljöö rikkuda nii, et inimesed ei soovi või ei saa seal enam elada, töötada või puhata. Seevastu hea planeerimislahenduse realiseerimine ja kasvõi ühe kvaliteetse ja avalikku ruumi hästi sobitava

¹ Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine. Riigikogu 12.12.2002 otsus. – RT I 2002, 103, 606

² Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanähtude otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89. Konventsiooni artikli 1 kohaselt kaasab konventsiooniosaline üldsuse keskkonnanähtude otsustamisse.

³ Planeerimisseadus. RT I 2002, 99, 579...RT I, 14.02.2013, 3

objekti rajamine võib oluliselt parandada kogu piirkonna atraktiivsust ning tagada majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise arengu tingimused paljudeks aastateks. Seetõttu on kahtlemata oluline, et vastava piirkonna kinnisasjade omanikel, elanikel ja külastajatel oleks õigus ja võimalus väljendada enda huve ning seista enda õiguste ja ka avalike huvide eest, kui kohalik omavalitsus teostab talle seadusega antud ulatuslikku planeerimisdiskretsiooni.⁴

Planeerimisseadus kohustab haldusorganit korraldama planeeringu koostamist avalikult, kaasates puudutatud ja huvitatud isikud ning tehes koostööd erinevate isikute ja riiklike institutsioonidega. Halduskohtumenetluses jõudnud planeeringualastest vaidlustest ning kohaliku omavalitsuse organile esitatud vaietest nähtub tihti, et kaebuse või vaide esitaja arvates on haldusorgan jätnud planeeringu koostamise menetluses kaasamise ja koostöö korraldamata või teinud seda ebapiisavalt või ebaõigesti⁵.

Kohaliku omavalitsuse ametnikuna⁶ olen kogenud, et erinevad haldusorganid mõistavad kaasamise ja koostöö eesmärgi, sisu, võimalikke kaasamise ja koostöö korraldamise meetodeid ning kaasamise ja koostöö korraldamisega seonduvaid õiguslikke aspekte väga erinevalt. Seetõttu on Eesti erinevate kohalike omavalitsuste halduspraktika planeeringute koostamise menetluses kaasamise ja koostöö korraldamisel suhteliselt ebaühtlane.

Ühelt poolt tundub planeerimismenetlus olevat planeerimisseadusega väga täpselt reguleeritud menetlus⁷, teisalt näitab praktika, et planeerimisseaduses sätestatud regulatsioonid on laialt tõlgendatavad ning toovad rakendamisel kaasa õiguslikke probleeme.

Planeerimisseaduses sätestatud regulatsioonide näilikust piisavusest tuleneb ka vähene tähelepanu haldusmenetluse seaduse⁸ kui planeerimismenetluse suhtes üldseadusega sätestatud menetlusreeglite suhtes planeerimismenetluses.

Õiguskantsler on kaks aastat tagasi väljendanud arvamust: “Haldusmenetluse seadust teavad ja suudavad selles orienteeruda nüüdseks loodetavasti ka kõige väiksema valla töötajad. /.../haldusmenetluse seadusest on saanud iga avaliku sektori ametniku ja töötaja igapäevane tööriist.”⁹ Käesoleva töö autor ei jaga õiguskantsleri väljendatud optimismi, kuid nõustub

⁴ RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 15 “Detailplaneeringu menetlemisel ja kehtestamisel diskretsiooniõiguse kasutamine eeldab seda, et kaalumisele võetakse kõik menetluses esitatud asjaspepuutuvad väited ja seisukohad.”

⁵ Regionaalministri ülevaates Vabariigi Valitsusele 2011. a. märgitakse: “Valdavalt vaidlustatakse kohalike omavalitsuste poolt kehtestatud detailplaneeringuid, /.../ peamiseks kohtusse pöördumise põhjuseks on menetlusreeglite rikkumine omavalitsuse poolt – omavalitsus eksib avalikustamise nõuetest kinnipidamisel või avalikustamise käigus esitatud ettepanekute ja vastuväidete mitteamvestamise põhjendamisel.” Internetis: https://www.siseministeerium.ee/public/2011-09-05_VV_ulevaade_kodulehele.pdf, (01.02.2013)

⁶ Töö koostaja on aastatel 1999 – 2005 töötanud maakorraldajana Türi Linnavalitsuses ning alates 2005. aastast Türi Vallavalitsuse planeeringuspetsialistina.

⁷ N. Parrest. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. - Juridica 2006/8, lk 463

⁸ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011

⁹ Õiguskantsler. Haldusmenetluse seaduse analüüsi ettevalmistamine. 25.02.2011 kiri nr 18-2/110278/1100961, lk 1.

samas kirjas järgneva: “Kui riigi haldusorganisatsiooni teenistuses olijate õigusteadlikkus ja sellealane koolitustegevus on küllalt hästi arenenud /.../, siis kohalike omavalitsuste sellekohane tase on äärmiselt ebaühtlane.”¹⁰

Haldusmenetluse seadus kui hea halduse tava väljendav õigusakt¹¹ on aluseks planeerimisseadusest tulenevate menetlusnormide mõistmisel ja tõlgendamisel ning seda tuleks kohaldada vastavate erinormide puudumise või puudulikkuse korral. Planeerimisseaduse sätete ületähtsustamine süvendab veelgi laialt levinud arvamust, et kaasamise ja koostöö korraldamine planeerimismenetluses olevat ühelt poolt liiga formaliseeritud, teiselt poolt lünklik, mistõttu ei saavat see olla kuigi efektiivne.

Käesoleva töö eesmärgiks on anda kompleksne ülevaade kaasamise ja koostöö korraldamise sisust ja seonduvatest õiguslikest probleemidest üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses ning pakkuda võimalikke lahendusi.

Eesmärgi saavutamiseks olen püstitatud uurimisküsimuse – mis on kaasamise ja koostöö sisu ning sellega seonduvad õiguslikud aspektid üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses?

Leian, et niisugune eesmärgipüstitus on aktuaalne ja vajalik ruumilise planeerimise alase halduspraktika kujunemise seisukohast. Eestikeelses õiguskirjanduses vastavat teemat üldistatult käsitletud ei ole.

Töö esimeses peatükis käsitletakse kaasamise ja koostöö arengut ruumilise planeerimise õigusliku regulatsiooni kontekstis ning esitatakse kaasamise ja koostöö tähenduse ühisosa ja erisused. Teises peatükis keskendutakse kaasamise ja koostöö sisustamisele üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses, arvestades planeerimisseadusest ja teistest seadustest tulenevate nõuete ning haldusmenetluse põhimõtetega, samuti halduspraktikast tuleneva kogemusega.

Töö koostamisel on aluseks Eestis ruumilist planeerimist ja haldusmenetlust reguleerivad õigusaktid, juhendid, kohtulahendid, ruumilist planeerimist ja haldusmenetlust käsitlevad publikatsioonid ning kohaliku omavalitsuse halduspraktikal põhinevad autori kogemused.

Kasutatud on kombineeritud uurimismeetodit, sealhulgas ajaloolist, süsteemset ja analüütilist.

¹⁰ samas

¹¹ N. Parrest, lk 463

Töö mahu piiramiseks ei ole töös käsitletud kaasamist ja koostööd seoses keskkonnamõju strateegilise hindamisega, kuigi see on tihedasti seotud üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluse korraldamisega. Samuti ei ole töös esitatud põhjalikku käsitlust kaasamise ja koostöö korraldamise või korraldamata jätmise õiguslikest tagajärgedest. Nimetatu väärib eraldi uurimist.

1. Kaasamine ja koostöö ruumilise planeerimise kontekstis

1.1 Kaasamise ja koostöö areng Euroopa ja Eesti ruumilises planeerimises

Kaasaegne süstemaatiline ruumiline planeerimine algas Euroopas eelmise sajandi alguses. Kuni eelmise sajandi 60-ndate aastateni toimus linnaplaneerimine spetsialistitööna, millesse avalikkust ei kaasatud. Viimase maailmasõja järgse esimese suurema majandustõusu mõjul muutus kinnisvara üha kättesaadavamaks. Tekkis kiiresti laienev ring maaomanikke, kelle omandi kasutamise võimalusi ja tingimusi planeeringud otseselt mõjutasid. Selle mõjul hakkas euroopalikus planeerimiskultuuris juba 1960-ndate lõpust muutuma üldiseks planeeringute avalikustamise nõue.¹²

1990-ndateks aastateks valitsevaks muutunud kollaboratiivse planeerimise (eesti keeles nimetatud ka osalev, kaasav, koostööpõhine planeerimine) teoreetilisteks lähtekohtadeks peetakse kommunikatiivset planeerimisteooriat, mille aluseks omakorda Anthony Giddensi institutsionaalse sotsioloogia põhimõtteid ja Jürgen Habermasi kommunikatiivset ratsionaalsust, mis on suunatud konsensuse saavutamisele, mis omakorda põhineb üksteise mõistmisel ning esitatud väidete paikapidavuse ja argumentide vigade märkamisel.¹³ Erinevad planeerimisteoreetikud on jõudnud sarnastele järeldustele – planeerimine saab põhineda koostööl, argumentide ja ühise konsensuse loomisel¹⁴.

Euroopa riikide esimeseks ruumilise planeerimise avalikkuse aluspõhimõtteid määratlevaks dokumendiks saab pidada Euroopa regionaalse/ruumilise planeerimise hartat.¹⁵

¹² Planeerimise põhimõtted ja olemus. Siseministeerium, 2012, lk 2. Internetis:

https://www.siseministeerium.ee/public/Planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf (04.02.2013)

¹³ J. Habermas. Introduction: Approaches to the Problem of Rationality. *The theory of Communication Action*. Volume 1. Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann, 1984, lk 17 (viidatud A. Aun. Kaasamine Tartu Emajõe kallaste arengustrateegia loomise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut, 2012, lk 9-10)

¹⁴ A. Aun. Kaasamine Tartu Emajõe kallaste arengustrateegia loomise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut, 2012, lk 14

¹⁵ *European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter. Adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain)*. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning, Council of Europe, 1983, lk 4. Mitteametlik tõlge eesti keelde Riina Reinholm ja Jüri Lass. Internetis: <https://www.siseministeerium.ee/8265/> (04.02.2013)

Torremollinose hartas¹⁶ on esmakordselt defineeritud peamised üle-euroopalised eesmärgid, millele peaks toetuma ruumilist planeerimist, elukvaliteedi parandamist ja inimtegevuse organiseerimist Euroopa füüsilises ruumis kujundav poliitika. Hartas leidis kajastamist selleks ajaks praktikast väljakasvanud kogemus, et laiema territooriumi planeerimine pole võimalik ilma sotsiaalse, majandusliku ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna tasakaalustatud käsitleseta, st üldise sotsiaalmajandusliku ja territoriaalse arengu prognoosi sünteesita, mille koostamise avalikku protsessi tuleb kaasata kõik võimalikud huvigrupid.¹⁷ Hartas fikseeriti kaasava planeerimise põhimõtted järgmiselt:

- kõigil Euroopa kodanikel peab olema võimalus osaleda sobivas institutsioonilises raamistikus regionaalse/ruumilise planeerimise abinõude tutvustamisel ja kasutamisel;
- regionaalne/ruumiline planeerimine peab olema demokraatlik, kõikehaarav, funktsionaalne ning pikaajalisusele orienteeritud;
- planeerimine tuleb läbi viia selliselt, et oleks tagatud huvitatud inimeste ja nende poliitiliste esindajate osalus;
- planeerimine peab arvesse võtma paljude individuaalsete ja institutsiooniliste ruumi korraldamist mõjutavate otsustajate olemasolu;
- regionaalse/ruumilise planeerimise poliitika peab kõigil tasanditel baseeruma aktiivsel kodanikuosalusel. On äärmiselt oluline, et elanikkond oleks planeerimisprotsessi kõigis faasides nii institutsioonilistes kui protseduurilistes küsimustes arusaadavalt ja igakülgset teavitatud.

Eelnimetatud ruumilise planeerimise teoreetilised alused, erinevatel ajaperioodidel valitsenud paradigmad, planeerimise meetodikad, samuti rahvusvahelised kokkulepped on kujundanud ka Eesti kaasaegset planeerimiskultuuri, sealhulgas kaasamise ja koostöö osatähtsust selles.

Süsteemaatiline linnaplaneerimine algas Eestis juba esimese maailmasõja eelsetel kiire linnastumise ja majanduse muutuste aastatel. Esimeseks kaasaegseks linna pikaajalise ruumilise arengu käsitleseks Eestis peetakse 1913. aastal toimunud Suur-Tallinna üldplaneeringu võistlust. Tänapäevastele detailplaneeringutele sarnaseid tänavate ja väljakute ruumilise mõju projekte hakati Tallinnas koostama 1930-ndate aastate keskel.¹⁸ Nõukogude perioodil tugineti peamiselt teaduslikele alusuuringutele ning matemaatilistele mudelitele. Planeeringuid koostati tsentraliseeritult riiklike uurimisasutuste ja riiklike projekteerimisettevõtete koostöös. Tollast planeerimist iseloomustas normatiivsus,

¹⁶ Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta on konverentsi toimumise koha järgi tuntud ka kui Torremollinose Harta.

¹⁷ Planeerimise põhimõtted ja olemus, lk 2

¹⁸ Planeerimise põhimõtted ja olemus, lk 3

kvantitatiivsus ja laiahaardelisus, mille väljenduseks oli uute komplekssete tiheasustusalade planeerimine.¹⁹ Planeerimisdokumendid olid salajased või ametlikuks kasutamiseks. Planeeringute avalikustamist ei olnud normidega ette nähtud, kuid nõukogude aja lõpupoole hakati seda üha ulatuslikumalt praktiseerima.²⁰

1.2 Kaasamine ja koostöö ruumilist planeerimist reguleerivates õigusaktides

Eesti Vabariigi taasiseseisvumisega algas Eesti kaasaegse ruumilise planeerimise süsteemi väljakujunemine. Esimese ruumilist planeerimist reguleeriva seaduse – planeerimis- ja ehitusseaduse (edaspidi ka PES)²¹ - väljatöötamisel olid aluseks eelkõige Torremollinose Hartast tulenevad kaasava planeerimise põhimõtted, rahvusvahelise koostöö praktilised kogemused²², samuti vajadus säilitada teatav järjepidevus Eesti Vabariigi 1939. aasta ehitusseaduses sätestatud ruumilise planeerimise käsitlusega²³.

PES § 1 lõikes 1 sätestati esmakordselt eesmärk “tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete huvisid arvestavad tingimused keskkonna kujundamiseks, selle kestvaks ja säästvaks arenguks, maakasutuseks ning sotsiaal-majandusliku ja territoriaalse planeerimise sidumiseks”. Sätestati avalikustamise kohustuslikkus, kohustus tagada planeeringu koostamise käigus kogutud informatsiooni säilimine ning kättesaadavus, nõue kaasata planeeringu koostamise huvitatud isikud ning teha koostööd maavalitsuste, kohalike omavalitsuste, kohalike omavalitsuste liitude ja ministeeriumitega. PES-st tulenev avalikustamise printsiip oli Eesti jaoks uus ja harjumatu, arvestades meie ajaloolist kogemust, kus planeeringud koostati suletud ringis ja ilma üldsuse vähimagi osavõtuta.²⁴

2002. aastal lahutati PES ehitusseaduseks ja planeerimisseaduseks²⁵. Uue planeerimisseadusega ei muudetud oluliselt PES-i kohast ruumilise planeerimise²⁶ avalikkuse põhimõtet. Planeerimisseaduses kasutati mõisteid “kaasamine” ja “koostöö”, kuid need olid defineerimata ning neil näis olevat samane või teineteist sisustav tähendus.

¹⁹ P. Metspalu. Uuselamuehitus ja planeerimispraktika areng Harjumaa näitel. Magistritöö inimgeograafias. Tartu Ülikooli Geograafia Instituut, 2005, lk 24

²⁰ Planeerimise põhimõtted ja olemus, lk 4

²¹ Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006

²² 1993. aasta lõpus sõlmisid Soome ja Eesti keskkonnaministrid planeeringualase koostöö raamkokkuleppe, mis toimib senini kahe riigi vahelise koostöö alusena. Koostöö algaastatel pöörati põhitähelepanu planeeringute avalikustamise ja koostamise meetodikale. Internetis: <https://www.siseministeerium.ee/25411> (05.02.2013)

²³ P. Metspalu, lk 27-28

²⁴ H.Veinla. Planeerimis- ja ehitusseadus.- Juridica 1996/1, lk 3

²⁵ Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579

²⁶ Mõiste “ruumiline planeerimine” võeti Eesti õiguses esmakordselt kasutusele 01.01.2003 jõustunud planeerimisseadusega (§ 1 lg 3).

Sarnaselt PES-le ei näinud ka 2003. aastal jõustunud planeerimisseadus ette haldusmenetluse seaduse (HMS) kohaldamist planeerimismenetluses. PlanS eelnõu algtekstis (seisuga 18.12.2001)²⁷ sisaldas säte, mille kohaselt tulnuks planeerimine läbi viia avatud menetlusena HMS – s sätestatud korras, kuid Riigikogus vastuvõetud seaduse tekstis viidet HMS-le ei sisaldu. Olgugi, et PlanS-s sätestatud planeerimismenetluse reeglid tundusid olevat üksikasjalikud ja põhjalikud²⁸, ja võis näida, et HMS kohaldamine ei olegi vajalik, ilmnes praktikas siiski vajadus ruumilise planeerimise menetluses HMS-t seadust kohaldada. Kohtud analüüsisid planeerimisalaste vaidluste lahendamisel planeerimismenetluse vastavust HMS-le ning pidasid planeerimismenetluse seadusele vastavuse hindamisel võimalikuks ja vajalikuks osundada HMS-le.²⁹

Mõneastase kehtivuse jooksul ilmnes, et planeerimisseaduses sätestatud menetlusreeglid, sealhulgas kaasamise ja koostöö subjektide määratlemine, kaasamise vahendid ja kord sisaldasid hulganisti mitmetimõistetavust ja ebaselgust, mille tõttu muutus aktuaalseks vajadus muuta planeerimisseadust põhjalikumalt. Õiguskantsleri Kantselei 2006. aastal korraldatud õiguslase teaduskonverentsi “Miljonid ja miljöö” järel tõdesid planeerijate esindajad, kohalike omavalitsuste ametnikud, teadlased, õppejõud ja õiguskantsleri nõunikud, et planeerimist ja ehitamist reguleerivate seaduste muutmise vajadus on ilmne. Juhised planeerimisseaduse ja ehitusseaduse muutmiseks andis õiguskantsler 2007. aastal regionaalministrile saadetud märgukirjas³⁰. Õiguskantsler tõi esile menetlusõiguse probleemid lähtudes avalike huvide ja isikute õiguste kaitse tagamise vajadusest, sealhulgas üksikisikute omandiõiguse, ettevõtlusvabaduse, vaba eneseteostusõiguse ja avalike ehk üldiste huvide vahelise tasakaalu küsimuse. Avalike huvide ja puudutatud isikute õiguste kaitse tagamise üheks vahendiks pidas õiguskantsler nende isikute intensiivsemat kaasamist, viidates ka Riigikohtu sellekohasele määrusele³¹. Üheks võimaluseks tagada isikute õigus heale haldusele pidas õiguskantsler haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätete kohaldamist planeerimismenetluses.

Suuremad muudatused planeerimisseaduses leidsid aset 1. juulil 2009 jõustunud planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega³²,

²⁷ Planeerimisseadus. Eelnõu 941 SE I algtekst seisuga 11.12.2001, § 3 lg 4. Internetis: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=013520016 (05.02.2013)

²⁸ N. Parrest, lk 463

²⁹ RKHKo 3-3-1-62-02; 3-3-1-54-03; 3-3-1-28-04; 3-3-1-16-05; 3-3-1-8-02, jt (viidatud N. Parrest, lk 463)

³⁰ Õiguskantsler. Märgukiri regionaalministrile. 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914

³¹ RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05, p 13

³² Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2009, 28, 170

millega püüti kõrvaldada praktikas ilmnenud planeerimisseaduse puudused. Defineeriti puudutatud isiku mõiste, täpsustati puudutatud isikutega võrdsustatud isikud, sätestati täpsem kord nende kaasamiseks, planeeringute avalikustamiseks, anti elektroonilise teavitamise võimalus, sätestati nõue kohaldada haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades planeerimisseadusest tulenevaid erisusi, lisati selgesõnaline nõue arvestada avalike huvide ja väärtustega ning rangemad menetlusreeglid puhuks, kui kaitsmist vajavad olulised avalikud huvid.

1.3 Kaasamine ja koostöö kui määratlemata õigusmõisted

PlanS § 1 lõikes 2 sätestatud eesmärk “tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks” on saavutatav, kui võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadused ja huvid planeerimismenetluses välja selgitatakse. See omakorda eeldab ühiskonnaliikmete aktiivset osalemist planeeringu koostamise menetluses. Osalemise õiguse ja võimaluse peakski tagama PlanS §-s 16 sätestatud kaasamise ja koostöö korraldamise kohustuslikkus.

Mõisted kaasamine ja koostöö esinevad planeerimisseaduses (eelkõige PlanS §-s 16), seaduse rakendamiseks antud juhistes ja planeerimismenetlust puudutavates kohtuotsustes. Ükski neist dokumentidest ei anna neile mõistetele selget ja objektiivselt määratletavat sisu. Planeerimisseadusest ei selgu, milline võiks olla avalikkuse või puudutatud isikute õigustatud ootus kaasamise ja koostöö intensiivsuse ja tagajärgede osas, millal on kaasamine ja koostöö piisav või millal ebapiisav. Mõisteid ei defineerita ka Eestis ruumilist planeerimist koordineeriva Siseministeeriumi veebilehel avaldatud planeerimise meetodilistes juhendites³³. Leian, et tulemusliku kaasamise ja koostöö saavutamise üheks oluliseks eelduseks on selge defineerimine, mida kaasamine või koostöö igal konkreetsel juhul tähendab ja milliseid tagajärgi kaasa toob. Mõistete selgitamine ja eristamine aitaks kaasamist ja koostööd korraldaval haldusorganil seada konkreetsemaid eesmärke ning valida nende saavutamiseks võimalikult efektiivsed meetodid. Samuti vähendaks see inimeste tihti põhjendamatuid ootusi ja pettumust kaasamise ja koostöö tulemuste suhtes, suurendaks kaasatud ja koostöös osalevate inimeste vastutustunnet ning nende esitatavate ettepanekute ja vastuväidete läbimõeldust ning argumenteeritust.

³³ AS ENTEC (koost). Soovitused üldplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, 2000; Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ (koost). Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, 2003; Hendrikson & Ko OÜ (koost). Soovitused planeerimisprotsessi ülesehitamiseks. Siseministeerium, 2004.

Senine kaasamise ja koostöö praktika on tihti kaasa toonud avalikkuse kriitika. Heidetakse ette, et formaalselt avalikkust küll kaasatakse, s.t teavitatakse võimalusest osaleda, küsitakse kodanike ja huvirühmade seisukohti ja arvamusi, kuid tegelikult neid arvesse ei võeta³⁴.

Planeerimisseaduses nimetatud kaasamine ja koostöö, samuti HMS § 11 lõike 1 punktis 3 ja lõikes 2 sätestatud kaasamine jätab neid õigusnorme rakendavale haldusorganile suure otsustusruumi, keda, milliste meetoditega ja kui intensiivselt kaasata, kellega ja kuidas teha koostööd. Haldusorganil on juba enne planeeringu koostamisele asumist vaja prognoosida, põhjalikult kaaluda ja hinnata, kuidas sisustada konkreetset planeeringumenetluses kaasamise ja koostöö mõisted. See nõuab väärtushinnangut ja sageli ka tulevikuprognosi, mis omakorda on võimalik ainult siis, kui arvestatakse, hinnatakse ja kaalutakse omavahel erinevaid seisukohti.³⁵ Kuna kaasamise ja koostöö mõisted on planeerimisseaduses defineerimata ning üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses igal üksikjuhul erinevalt sisustatavad, võib neid pidada määratlemata õigusmõisteteks.³⁶

1.4 Kaasamise ja koostöö eristamine

Vabariigi Valitsuse 29. detsembri 2011 istungil kinnitatud “Kaasamise hea tava”³⁷ kohaselt seisneb kaasamine “huvirühmade ja avalikkuse informeerimises ja nendega konsulteerimises. Informeerimine seisneb huvirühmadele ja avalikkusele tasakaalustatud ja objektiivse informatsiooni edastamises, mis võimaldab mõista otsuse tegemise eesmärki ja lahendusvõimalusi.” Sama dokumendi kohaselt mõistetakse koostööna ettepanekute kogumist ja arvamuse avaldamist ehk konsulteerimist. Kaasamise hea tava järgimine on kohustuslik Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja ministri tasandil antava õigusakti või otsustatava küsimuse ettevalmistamisel, samuti Euroopa Liidu asjades seisukohtade kujundamisel.³⁸

PlanS § 4 lõike 2, § 10 lõigete 4 ja 5 ja § 16 lõigete 1, 4 ja 5 kohaselt on kaasamine ja koostöö korraldamine planeeringu koostamist korraldava haldusorgani, üld- ja detailplaneeringute

³⁴ V. Lahtvee. Kaasamisest nii ja naa. - Riigikogu Toimetised 21, 2010; L. Kuresoo. Läbirääkija või soojapuhur? - Postimees 06.03.2013, lk 12; Eesti Keskkonnaühenduste Koda. Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava rakendamine nelja keskkonnaõigusloome protsessi näitel. Järeldused ja ettepanekud valitsusasutustele. Tartu, 2013, p-d 2.2.1 ja 2.2.3. Internetis: <http://www.eko.org.ee/eko-tegevus/eko-kaasamispraktika/>

³⁵ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. trükk. Tallinn: Juura, 2004, lk 90, äärenr 29

³⁶ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, punktid 16 ja 20: “Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.”

³⁷ <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava>

³⁸ Vabariigi Valitsuse reglement. VV 13.01.2011 määrus nr 10. - RT I, 19.01.2011, 4

koostamise puhul kohaliku omavalitsuse ülesanded. Ruumilise planeerimise praktikas peetakse kaasamiseks või koostööks haldusorgani ja haldusväliste isikute vahelist teabevahetust konkreetse planeeringu sisu üle. Kaasamise ja koostöö ühisosa moodustab lõppeesmärk - saavutada planeeringulahendus, milles on tasakaalustatult arvestatud nii objektiivsete asjaolude kui ka võimalikult paljude isikute erahuvide ning avalike huvidega. Lisaks ühisosale on kaasamisel ja koostööl ka sisulisi erinevusi.

1.4.1 Kaasamine

Arvestades Eesti kirjakeeles mõistetud kaasamise³⁹ tähendust, õiguskirjanduses, seaduseelnõude seletuskirjades, samuti juhendites ja käsiraamatutes kaasamisele omistatud sisu näib kaasamine planeerimismenetluses olevat nii avalik kui ka isikute individuaalne teavitamine konkreetse planeeringu koostamisest selle erinevates menetlusetappides (PlanS §12 lõiked 1, 3¹, 4, 6, § 16 lõiked 4-6, § 18 lõiked 5-7) eesmärgiga kutsuda kaasatavaid üles avaldama oma huve, seisukohti ja neile teada olevat informatsiooni, mis võib olla oluline planeeringulahenduse väljatöötamisel. Sarnaselt võib kaasamise tähenduse sisustada ka HMS § 35 lõike 1 punkti 2 (haldusorgani kohustus teavitada menetlusosalist menetlusest) ja lõike 2 (haldusorgani kohustus teatada menetlusosalistele haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitamisest) põhjal, samuti HMS § 47 lõigete 3 ja 4 alusel (haldusorgan teatab kohalikku elu puudutavas küsimuses avatud menetluse algatamisest kohalikus või maakondlikus ajalehes).

Kaasamine planeeringu koostamise menetluses on kutse diskussioonile kavandatava planeeringulahenduse üle, kutse koostööle.

1.4.2 Koostöö

Koostöö kohta ei anna täpsemaid selgitusi ei PlanS ega ka HMS, samuti ruumilise planeerimise korraldamise juhendid ega kohtulahendid. PlanS § 16 lõike 1 punktide 3 kuni 10 kohaselt koostatakse üld- ja detailplaneeringud koostöös seal nimetatud isikute või riigiasutusega. Ei ole selgitatud, millal saab kaasamisest või sellele järgnevast haldusorgani ja teise osapoole (isiku või asutuse) vahelisest suhtlemisest koostöö või milles see täpsemalt seisneb. Ka Riigikohus on mõnes otsuses vaid konstateerivalt märkinud, et planeering

³⁹ Kaasama – kaasa tõmbama. Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2006. Internetis. <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=meetod&F=M> (01.04.2013)

koostatakse koostöös avalikkusega⁴⁰ ning planeeringu koostamisel toimub koostöö planeeringuala kinnisasja omanike, elanike ja teiste huvitatud isikutega⁴¹.

Koostöö tekib hästi korraldatud kaasamise tulemusel, kui kaasatud isikud on motiveeritud oma huve ja seisukohti avaldama ning jagama neile teadaolevat informatsiooni. Kaasaja muudab otsuse kujundamise avatuks ning algatab koostöö⁴². Koostöökse saab pidada sellist isikute ja haldusorganite vahelist suhtlemist, kus osapooled on õigustatud võrdsetel alustel esitama neile teadaolevaid asjassepuutuvat olulist teavet, sisulisi ettepanekuid ja alternatiive, neid analüüsima, arutama ning lõpuks otsustama, milline lahendus on konkreetse planeeringu eesmärgist ja ülesannetest lähtuvalt optimaalseim ja kindlasti realiseeritav. Koostöö tulemusel peaksid osapooled jõudma mingile kõiki koostöös osalenud pooli rahuldavale konsensuslikule seisukohale, milliseid huve ja millisel määral on võimalik konkreetse planeeringuga realiseerida ja milliseid mitte, lähtudes eelkõige avaliku ja erahuvi tasakaalu põhimõttest. Vastasel juhul, kui ühel osapoole seisukohtadel on suurem mõju, kui teistel, ei saa rääkida koostööst, vaid ühe osapoole huvide domineerimisest teiste huvide üle, mis omakorda võib kaasa tuua vaidlused pärast planeeringu kehtestamist.

Seadusandja on arvestanud, et planeerimismenetluses ideaalset ehk kõigi osapoolte konsensusliku otsusega lõppevat koostööd korraldada on äärmiselt keeruline, teatud juhtudel võimatu. Selleks puhuks on seadusandja andnud KOV-le ulatusliku diskretsiooni planeeringute koostamisel. PlanS § 4 lõike 2 punkti 2 kohase avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise eelduseks on piisava ja asjakohase informatsiooni olemasolu, mille kogumise oluliseks vahendiks on koostöö.

1.5 Kaasamine ja koostöö kui menetlustoimingute kompleks

Vastavalt PlanS § 1 lõikele 6 kohaldatakse planeerimisseaduses ettenähtud menetlusele HMS sätteid, arvestades planeerimisseadusest tulenevaid erisusi. Õiguskirjanduses, samuti kohtupraktikas ei ole vaidlust selle üle, et üld- või detailplaneeringu koostamise menetlus on haldusmenetlus. Planeeringu koostamise menetlus on haldusorgani tegevus planeeringu kui dokumendi (PlanS § 2 lg 1) kehtestamisel (PlanS § 24 lg 3). Selline sõnastus ei väljenda küll planeerimismenetluse ja selle tulemusel kehtestatava planeeringu kui ühiskondliku

⁴⁰ RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11 ja 19.05.2011, 3-3-1-21-11, p 11

⁴¹ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 11

⁴² H. Hinsberg, U. Kübar. Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, 2009, lk 11

kokkuleppe⁴³ saavutamise protsessi mitmetahulisust ja loomingulist aspekti, kuid näitab, et planeeringu koostamine on kindlate tunnustega õigusakti andmisele suunatud haldusorgani tegevus. Üld- ja detailplaneeringute kehtestamine toimub tavaliselt haldusaktiga, mille andmisele eelneb mitmest etapist koosnev haldusmenetlus.

Suure osa planeeringu kehtestamise otsuse andmisele suunatud haldusmenetlusest moodustavad kaasamine ja koostöö. Need hõlmavad erinevaid menetlustoiminguid. PlanS ega HMS menetlustoimingu mõistet ei ava. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse: “Kuigi menetlustoimingute lõpp-eesmärk on haldusakti kehtestamine, ei kujutavad üksikuna veel endast õiguslikku reguleerimist.”⁴⁴ Leidub käsitlusi, mille kohaselt võib ka menetlustoiming olla sooritatud haldusakti (eelkõige eelhaldusakti) vormis⁴⁵, kuid menetlustoimingute ühiseks tunnuseks on see, et need ei lõpeta haldusmenetlust, vaid on vajalikud haldusakti - planeeringu kehtestamise otsuse – ettevalmistamiseks. Menetlustoimingud ei allu haldusmenetluse seaduses toimingute kohta sätestatud reeglitele, vaid üksnes haldusmenetluse üldpõhimõtetele ja konkreetsetele nende kohta kehtivatele sätetele⁴⁶. Olgugi, et menetlustoimingud ei ole regulatiivsed⁴⁷ ja⁴⁸ ning neid ei saa üldjuhul iseseisvalt vaidlustada⁴⁹, peab haldusorgan vajaliku menetlustoimingu korraldamisel ja selle vormi valikul lähtuma eelkõige konkreetse menetluse eesmärgist, seaduses sätestatud nõuetest ning arvestama hea halduse põhimõttega⁵⁰.

Hea halduse põhimõtte kitsas tähenduses on õiguslik kategooria, millest lähtudes hinnatakse haldustegevuse õiguspärasust ning see omab tähendust eeskätt menetlusnormide tõlgendamisel ja lünkade ületamisel. Laias mõttes hõlmab hea haldus nõudeid ja tingimusi, mis langevad lisaks õiguspärasusele ka eetika ja moraali kategooriate alla, nagu viisakus,

⁴³ Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ (koost). Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Keskkonnaministeerium, 2003, lk 2.

⁴⁴ Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri seisuga 11.09.2000. Internetis: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103 (26.02.2013)

⁴⁵ Riigikohtunik I. Koolmeistri eriarvamused RKHK 29.09.2011 otsusele 3-3-1-5-11: “ei saa järeldada, et oma struktuurilt keerukates menetlustes ei saaks menetlustoimingud esineda HMS tähenduses haldusaktidena (õigemini nende andmise menetlusena), eelkõige eelhaldusaktidena, millele kohaldatakse haldusakti ja selle andmise menetluse sätteid”; RKHK 19.05.2008 otsusele 3-3-1-61-07: “Planeerimismenetluse kui terviku aspektist on maavanema järelevalveotsustus käsitatav eelhaldusaktina”.

⁴⁶ A. Aedmaa, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 470-471

⁴⁷ L. Kanger. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: RK õigusteabe osakond, 2010, lk 5. Internetis: http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf (26.02.2013)

⁴⁸ A. Aedmaa, jt, lk 257

⁴⁹ L. Kanger, lk 9

⁵⁰ L. Kanger, lk 29

abivalmidus, heatahtlikkus jms. Hea halduse põhimõttele vastav avaliku võimu käitumine on küsimus haldustegevuse kvaliteedist või nn kodanikusõbralikkusest kõige laiemas mõttes.⁵¹

Kaasamine ja koostöö üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses moodustab tervikliku ja kogu planeerimismenetlust hõlmava menetlustoimingute kompleksi. Sellesse kompleksi kuuluvad nii PlanS-s sätestatud ja selgelt reglementeeritud menetlustoimingud kui ka haldusorgani kaalutusotsusega HMS § 5 lõike 1 alusel täiendavalt valitud hea halduse põhimõttele vastavad menetlustoimingud.

Kõigi planeeringu koostamise käigus vajalike menetlustoimingute tegemine on vastavalt PlanS § 10 lg-le 4 ja lg 8 p-le 3 kohaliku omavalitsuse ülesanne. Vastavalt PlanS § 10 lõike 8 punktile 1 ei kuulu kaasamise ja koostöö korraldamisega seotud menetlustoimingud nende tegevuste hulka, mille korraldamise võib KOV halduslepinguga planeeringu koostamisest huvitatud isikule üle anda. Mõnede KOV-de halduspraktikat uurides selgub, et teatud kaasamise menetlustoimingute eest tasumist eeldatakse planeeringu koostamisest huvitatud isikult⁵². Leian, et see ei ole õiguspärane, kuna HMS § 5 lõike 3 kohaselt võib haldusorgan menetlustoimingute sooritamise eest tasu võtta üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja suurusel, kuid üheski seaduses ei ole ette nähtud tasu võtmist planeeringu koostamise menetluses sooritatavate menetlustoimingute eest.

2. Kaasamise ja koostöö sisustamine üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses

Kaasamise ja koostöö kui menetlustoimingute kompleksi sisustamise kvaliteet määrab kogu planeeringu koostamise menetluse vastavuse haldusmenetluse põhimõtetele. Planeerimismenetluses tulevad eriti esile hea halduse põhimõte, uurimis põhimõte, inimväarikus, ära kuulamis põhimõte, haldusorgani põhjendamis- ja selgitamiskohustus ning nendest tulenevad isikute menetluslikud põhiõigused nagu õigus olla ära kuulatud, õigus tutvuda dokumentidega, õigus saada selgitusi, õigus äri- ja isikuandmete kaitsele ning õigus kohasele menetlusele .

⁵¹ M. Ernits. PõhiSK § 14/3.2.2 - Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.

Internetis: http://www.pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeritud_valjaanne_2012.pdf (26.02.2013)

⁵² Tartu linna veebilehel avaldatud vormi "Detailplaneeringu koostamise algatamise ettepanek" punkti 3 kohaselt tuleb vastava ettepaneku tegijal kinnitada, et ta on nõus tasuma Tartu Linnavalitsuse poolt avaldatavate planeeringu menetlemisega seotud teadaannete avaldamise kulud ning Tartu Linnavalitsuse poolt

planeerimisseaduse § 12 lg-s 3¹ ettenähtud informatsioonitahvli või -teatise paigaldamisega seotud kulud. Internetis: http://www.tartu.ee/data/dp_algat_taotlus_alates_2011.pdf (15.04.2013)

Lähtudes uurimispõhimõttest, mille sisuks on haldusorgani kohustus välja selgitada kõik haldusmenetluses tähtsust omavad avalik-õiguslikud ja tsiviilõiguslikud⁵³ asjaolud, võttes arvesse isikule soodsad ja ka ebasoodsad asjaolud ning koguda nende kohta tõendeid eesmärgiga teha õiguspärane otsus⁵⁴, peaks just kaasamise ja koostöö tulemusel selguma kõik konkreetse planeeringu koostamist mõjutavad asjaolud ja kavandatava planeeringulahenduse võimalik mõju. Planeerimisseaduses ei täpsustata, millised asjaolud tuleb planeeringu koostamiseks ja kehtestamiseks tuvastada. Arvestades iga planeeringu unikaalsust, ei ole see ka võimalik. Küll aga peaks võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel õige ning õiglase haldusakti andmisest olema huvitatud avalik võim ise, sest haldusorgan, olles küll menetluse läbiviija ja asja otsustaja, esindab menetluses ka avalikku huvi. Lisaks sellele peab haldusorgan koormava haldusakti andmisel suutma tõendada, et esinevad haldusakti andmiseks vajalikud faktilised eeldused⁵⁵.

Isiku ärakuulamise põhimõtte järgimine on üheks inimväärkuse kaitse meetmeks haldusmenetluses⁵⁶. Lisaks menetlusosalise õigusele avaldada arvamust või vastuväited antava haldusakti või kavandatava toimingu suhtes täidab õigus olla ära kuulatud ka informatsiooni vahetamise funktsiooni⁵⁷. Planeerimismenetluses avaldub see eelkõige arvamuste, ettepanekute ja vastuväidete esitamise õiguse andmises menetlusosalisele ning haldusorgani kohustuses nendele vastata. Isikute õigeaegse kaasamise ja ärakuulamise erilist rolli planeerimismenetluses on rõhutanud ka Riigikohus⁵⁸. Isiku ärakuulamise põhimõtte on õiguse - olla menetlusse kaasatud - tuumaks⁵⁹.

Tihedas korrelatsioonis õigusega olla ära kuulatud on menetlusosaliste õigus tutvuda dokumentidega⁶⁰. PlanS § 14 lg 2 kohustab haldusorganit tagama planeeringu koostamise käigus kogutud andmete ja materjalide säilimise ning huvitatud isikutele kättesaadavuse ning PlanS § 18 lõike 8 kohaselt tuleb tagada isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse käsutuses. Juurdepääsu tagamise nõue eeldab, et materjalid ja informatsioon on olemas füüsilisel kujul ehk dokumenteeritud. Igaühe õigus tutvuda igas menetlusstaadiumis haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga tuleneb ka HMS

⁵³ RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 10: Tulenevalt uurimisprintsipiibist on haldusorganil kohustus haldusmenetluses välja selgitada ka tsiviilõiguslikud asjaolud, kui need omavad tähtsust asja lahendamisel.

⁵⁴ R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. - Juridica 2008/7, lk 500

⁵⁵ A. Aedmaa, jt, lk 181

⁵⁶ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica 2001/8, lk 522

⁵⁷ K. Merusk, lk 524

⁵⁸ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6: “Planeerimisotsustuste omapära - nende ulatusliku diskretsioonilisuse tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.”

⁵⁹ A. Aedmaa, jt, lk 216

⁶⁰ K. Merusk, lk 525

§-st 37. Vastav õigus toetab inimväärikust (PS § 18 lg 1) ja võimaldab menetlusosalisel saada ülevaade otsustamise aluseks olevatest faktilistest asjaoludest ning vajadusel võtta ette samme oma huvide kaitsmiseks. Samuti tagab see kogu haldusmenetluse läbipaistvuse, arusaadavuse ja usaldatavuse.⁶¹

Nii uurimispõhimõtte kui ka isiku ärakuulamise põhimõtte rakendamise oluliseks eelduseks on haldusorgani selgitamiskohustuse täitmine. Ka Riigikohus on rõhutanud: “Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited avaldada”⁶². Selleks, et isikutel oleks võimalik aru saada, milliseid tagajärgi võib planeeringus kavandatav kaasa tuua, peab isikul olema piisavalt arusaadavat teavet selle kohta, mida planeeritakse. PlanS ei sätesta, samuti ei täpsusta seda HMS, kas haldusorgan on kohustatud menetlusosalisele selgitama üksnes menetluslikke õigusi või ka materiaalseid õigusi. Võttes aluses põhiseaduskonformse tõlgendamise, võib väita, et haldusorgan on kohustatud selgitama menetlusosalisele ka materiaalseid õigusi, sest PS § 14 paneb täidesaatvale riigivõimule ja kohalikele omavalitsustele õiguste ning vabaduste tagamise kohustuse⁶³. Selgitamiskohustus on realiseeritud siis, kui haldusorgan on võimeline teavet isikule selgelt, moonutusteta ning arusaadavalt teavet edastama ning isik on suuteline saadud teavet mõistma ning seda oma õiguste ning huvide realiseerimisel kasutama⁶⁴.

Kaasamise ja koostöö meetodite ja subjektide valikul tuleb haldusorganil arvestada võimalikke piiranguid sead vaid haldusmenetluse põhimõtteid nagu seaduslikkuse ja menetlusökonomika põhimõtte.⁶⁵ Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab haldusorgan kogu oma tegevuses, sealhulgas haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel järgima õigusaktidega sätestatud menetlusreegleid ning ei või kahjustada seadusega kaitstud isikute õigusi ja vabadusi, omamata selleks seadusest tulenevat volitust⁶⁶. Menetlusökonomika põhimõttest ja HMS § 5 lõikest 2 tulenevalt peab haldusorgan kogu haldusmenetluse läbi viima eesmärgipäraselt, efektiivselt, lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Iga menetlustoiming, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms ei tohi menetlust venitada ebamõistlikult võrreldes kasuga, mis toiminguga kaasneb. Samas, ühtegi seadusega nõutavat toimingut või toimingut, ilma milleta

⁶¹ K. Merusk, lk 525

⁶² RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 20

⁶³ K. Merusk, lk 526

⁶⁴ A. Aedmaa. Kommunikatsioon haldusmenetluses. - Juridica 2005/2, lk 109

⁶⁵ R. Annus, lk 501

⁶⁶ R. Annus, lk 500

ei ole võimalik sisuliselt õige otsuse tegemine, ei või ära jätta pelgalt menetluse kiirendamise huvides⁶⁷.

Kuigi planeerimismenetlusele on omane avalikkus, tuleb haldusorganil andmeid kogudes, isikuid kaasates, nendega koostööd tehes ning dokumentidele juurdepääsu võimaldades tagada isikute eraelu puutumatus, hoida saladuses äri- ja riigisaladust ning asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmeid.

Lähtumine PlanS-s ja HMS-s sätestatud kohustuslikest menetlusnõuetest ei pruugi olla piisav, et täita PlanS § 3 lõikes 1 nimetatud eesmärki “tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus”. Iga planeering on unikaalne, selle mõju ulatus võib olla erinev hõlmatud maa-ala suuruse, sotsiaalse, majandusliku, kultuurilise, poliitilise tähenduse, ajalise kehtivuse või mõne muu näitaja osas. Seetõttu tuleb kaasamine ja koostöö sisustada ja korraldada iga konkreetse planeeringu puhul erinevalt, lähtudes eelkõige vastava planeeringu koostamise ja realiseerimise võimalikest mõjudest.

Kaasamise ja koostöö sisustamiseks iga planeeringu koostamise menetluses tuleb haldusorganil:

- 1) seada eesmärk, milliste asjaolude väljaselgitamiseks kaasamine ja koostöö korraldatakse ehk milline on vastava planeeringu koostamiseks ja kaalutusõiguse alusel kehtestamise otsustamiseks vajaliku teabe optimaalne koosseis ja maht;
- 2) määratleda, kes on kaasamise ja koostöö subjektid ehk isikud ja institutsioonid⁶⁸, kellelt kaasamise ja koostöö käigus planeeringu koostamiseks vajalikku informatsiooni hangitakse või kelle huve ja õigusi võib planeeringu koostamine ja realiseerimine puudutada;
- 3) valida otstarbekad ja proportsionaalsed kaasamise ja koostöö meetodid ja vahendid, et täita kaasamise ja koostöö eesmärk ning tagada haldusmenetluse põhimõtete järgimine ning menetlusosaliste menetluslikud põhiõigused.

2.1 Kaasamise ja koostöö eesmärk

Kaasamise ja koostöö eesmärgiks on planeeringu koostamiseks vajalike oluliste asjaolude väljaselgitamine. Kavandades kaasamist ja koostööd kui menetlustoiminguid, peab

⁶⁷ A. Aedmaa, jt, lk 124

⁶⁸ Keelend “institutsioon” tähendab käesolevas töös erinevaid riiklikke ja kohalike omavalitsuste loodud institutsioone, sealhulgas erinevaid ameteid, ministereid, maavanemat, kohalike omavalitsuste liite jt, kellega koostöös planeeringud koostatakse või kelle kooskõlastus on planeeringu kehtestamiseks nõutav PlanS § 17 kohaselt.

haldusorgan suutma prognoosida, milline on optimaalne informatsiooni hulk ja koosseis, mille põhjal on võimalik teha õige ja õiglase planeerimisotsus, milles on tasakaalustatult arvestatud nii avalike huvide ja väärtuste kui ka puudutatud isikute õiguste ja huvidega. Riigikohus on pidanud vajalikuks rõhutada: “Haldusmenetluses, s.h planeerimismenetluses kehtivast uurimispõhimõttest tulenevalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel”⁶⁹.

Osa planeeringu koostamiseks vajalikust faktilisest informatsioonist on kohalikule omavalitsusele kättesaadav nii KOV-i enda loodud kui ka riiklikest andmekogudest. Osa andmetest on kogutud ja talletatud juba varem samaliigilise või üldisema planeeringu koostamise või nende keskkonnamõju strateegiliste hindamiste käigus. Piisab päringutest vastavatesse registritesse, andmekogudesse ning vajalike andmete välja selekteerimisest olemasolevatest dokumentidest, nende analüüsimisest ja koondamisest.

Iga planeeringu koostamisega kaasneb teatav subjektiivne aspekt – erinevate isikute tunnetus sellest, kuidas võib kavandatud tegevus nende õigusi ja huve puudutada. Niisuguseid subjektiivseid seisukohti ei ole võimalik leida ühestki andmekogust või õigusaktist, mistõttu on nende väljaselgitamise ainsaks vahendiks koostöö.

Lisaks subjektiivselt tunnetatavatele isikute erahuvidetele ja avalikele huvidele omavad ruumilises planeerimises suurt tähendust erinevad objektiivsed asjaolud, millest lähtudes tuleb hinnata planeeringulahenduse otstarbekust, ratsionaalsust ja realiseeritavust. Need asjaolud võivad seisneda näiteks looduslikes tingimustes, tehnoloogilistes võimalustes, ka seadusest tulenevates piirangutes. Kõigi niisuguste oluliste asjaolude väljaselgitamiseks on koostöö vastavaid andmeid omavate riiklike institutsioonide või vastava ala ekspertidega vältimatu.

2.1.1 Tehnilised andmed

Koostatava planeeringu realiseeritavuse üheks oluliseks eelduseks on planeeringus kavandatavateks tegevusteks (inimeste elukohad, tootmisettevõtted, ärihooned vms) vajaliku taristu, nagu näiteks vee-, kanalisatsiooni-, elektri-, side-, soojus- ja gaasitrassid, sademevee ärajuhtimissüsteem, tänavavalgustus, samuti teed, kavandamine piisavas mahus. Vajaliku ja piisava mahu tagamiseks tuleb need rajatised kavandada planeeringus (üldplaneeringus PlanS

⁶⁹ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 25

§ 8 lõike 3 punktide 8-10, detailplaneeringus PlanS § 9 lõike 2 punktde 4 ja 7 alusel). Arvestada tuleb nii avalikes huvides vajalike tehnovõrkude ja –rajatistega AÕS § 158¹ lõike 1 tähenduses kui ka muude tehnovõrkude ja rajatistega. Samuti nii avalikult kasutatavate teede kui ka erateedega TeeS § 4 ja § 5² mõistes.

Koostöös tehnovõrkude omanike ja valdajatega tuleb välja selgitada olemasolevate tehnovõrkude andmed ning tingimused nende ümberpaigutamiseks, uute tehnovõrkude rajamiseks ja liitumiseks olemasolevatega. Oluline on välja selgitada planeeringuga kavandatava tehnovõrgu kasutamise eeldatav mõju väljaspool planeeringuala kasutatava sama teenuse kvaliteedile. Koostöös teede omanikega tuleb välja selgitada planeeringualal asuvate teede andmed, samuti olemasolevate teede laiendamise või uute mahasõitude ja teelõikude kavandamise või liikluskorralduse muutmise tingimused. Niisuguseid andmeid saab planeeringu koostamist korraldava KOV ainult koostöös tee omanikuga, kelleks võib peale kohaliku omavalitsuse olla ka riik või eraisik.

Teede ja tehnovõrkude kavandamine planeeringus on oluliseks eelduseks, et taotleja kinnisasja omanikult ehitamist lubava asjaõiguse seadmist või kohalikul omavalitsuselt sundvalduse seadmist talumiskohustuse kehtestamiseks, avalikult kasutatavate teede puhul ka sundvõõrandamise kohaldamiseks. Kinnisasja sundvõõrandamise seaduse⁷⁰ (KASVS) § 46¹ lõike 2 kohaselt on sundvalduse seadmine lubatud PlanS mõistes detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel kehtestatud detailplaneeringu või PlanS §-s 29¹ nimetatud planeeringu alusel ja detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel KASVS §-s 46³ nimetatud projekteerimistingimuste või PlanS §-s 29¹ nimetatud planeeringu alusel. Riigikohus on rõhutanud, et “detailplaneeringus kindlaksmääratud tehnorajatiste arv ning paiknemine täpsustab ja loob esmase aluse kinnisasja omaniku kohustusele taluda oma kinnisasjale tehnorajatise ehitamist”.⁷¹

Planeeringu koostamiseks võivad olulised olla ka muud tehnilised lähteandmed, et kaaluda ja otsustada teatavate objektide või lahenduste kavandamise vajaduse ja võimaluste üle objektiivselt. Nii näiteks võib planeeringus kavandatava kinnisasja veevarustuseks uue puurkaevu rajamise kaalukeeleks osutada vajaliku põhjaveevaru olemasolu või puudumine, heitvee käitlemise kavandamisel võivad otsustavaks osutada geoloogilised tingimused ja põhjavee kaitstus, liikluskorralduslike lahenduste otsustamise aluseks võivad olla

⁷⁰ Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I 1995, 30, 380 ... RT I, 14.02.2013, 2

⁷¹ RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05, p 13

liiklusloenduste andmed ja prognoosid, objekti sobivust või mitesobivust ja mõju saab hinnata kasutusele võetava tehnoloogia andmete alusel.

Spetsiifiliste tehniliste andmete ning nõuete ja tingimuste väljaselgitamiseks tuleb haldusorganil teha koostööd neid andmeid valdavate institutsioonide ning kompetentsete spetsialistide ja ekspertidega. Ei ole mõistlik eeldada, et vastav erialane kompetents on olemas iga valla- või linnavalitsuse ametiasutuses. Ka Riigikohus on leidnud: “Kui olemasolev informatsioon ei ole piisav õiguspärase ja õiglase kaalutusotsuse tegemiseks, sealhulgas detailplaneeringu vastuvõtmise küsimuse lahendamiseks, peab kohalik omavalitsus planeeringu koostajat ja vajadusel ka teisi puudutatud isikuid kaasates koguma otsustamiseks täielikumat teavet. Sellise teabe kogumine võib muuhulgas seisneda ka ekspertiiside tellimises”⁷².

2.1.2 Seadusest tulenevad piirangud

Planeeringu elluviimiseks on oluline, et kõik planeeringus kavandatud lahendused oleksid kooskõlas planeeringuala suhtes kehtivate seadusest tulenevate nõuetega.

Seadustes on sätestatud mitmeid piiranguid kinnisasjade kasutamiseks, mis võivad oluliselt mõjutada planeeringus kavandatu realiseeritavust. Seadustes või nende alusel antud õigusaktides sätestatud piirangud on planeeringulahenduse õiguspärasuse üheks objektiivseks kriteeriumiks.

Nii näiteks võib kavandatava planeeringulahenduse sisu oluliselt mõjutada riikliku kaitse all oleva kinnismälestise või muinsuskaitseala asumine või nende kaitsevööndi ulatumine planeeringualale, samuti nende objektide kaitsekohustuse teatisest tulenevad nõuded⁷³. Ka looduskaitseseadusest⁷⁴ (LKS) või selle alusel antavast kaitse-eeskirjast tulenevad piirangud või kaitstava loodusobjekti valitseja - Keskkonnaameti antavad nõusolekud või keeldumised võivad kujundada planeeringu sisu. Riigikohus on märkinud, et kaitsealadel planeerimismenetluse läbiviimisel on siduva tähendusega selles menetluses osalevate keskkonnaorganite nõusolek, mille andmisel on kaitseala valitsejal ulatuslik kaalutusruum⁷⁵.

Seadustes ja nende alusel antud õigusaktides on kehtestatud erinevate tehnorajatiste kaitsevööndid ning nõuded nendes kaitsevööndites tegutsemiseks, samuti kujad, mida tuleb planeerimisel arvestada. LKS-st tulenevad nõuded ja tingimused tegevuseks ranna või kalda piirangu-, ehituskeelu- või veekaitsevööndis. Kehtiva planeeringu olemasolu eeldavate

⁷² RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 17

⁷³ Muinsuskaitseseadus. – RT I 2002, 27, 153... RT I, 21.03.2011

⁷⁴ Looduskaitseseadus. – RT I 2004, 38, 258... RT I, 18.04.2013, 3

⁷⁵ RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 18, ap 4 ja 5

tegevuste puhul on nendel nõuetel ja tingimustel oluline tähendus juba planeeringu koostamisel. Ranna või kalda ehituskeeluvööndi vähendamine või suurendamine on võimalik ainult planeeringu koostamise menetluses (alus: LKS § 40).

Seaduses sätestatud nõuete ja tingimuste arvestamise tagamise meetmena on PlanS §-17 sätestatud teatud sisuga üld- ja detailplaneeringute asjaomase riigiasutusega kohustusliku kooskõlastamise nõue. Praktikast tuleneb, et ainult lõpliku planeeringulahenduse kooskõlastamisele esitamine on ebaefektiivne ning võib kaasa tuua planeeringu koostamise alguse juurde tagasipöördumise, kuna koostatud planeeringulahendust tuleb seadusest tulenevate või pädeva isiku esitatavate nõuete tõttu oluliselt muuta. Menetlusökonomika huvides on otstarbekas teha kõigi potentsiaalsete kooskõlastajatega koostööd juba varasemates planeeringu koostamise etappides, selgitada välja kõik kooskõlastava haldusorgani nõuded planeeringulahendusele ning integreerida need planeeringusse, et ennetada ja vältida kooskõlastamisele esitatava planeeringulahenduse mittekooskõlastamist.

2.1.3 Isikute õigused

Planeerimisseaduse kohaselt on planeerimine ruumilise arengu kavandamine (PlanS § 1 lg 3) ja planeering ruumilise arengu eesmärgi (PlanS § 2 lg 2) seadev dokument. Planeeringu kehtestamine ei muuda olemasolevat olukorda, kuni seda ei ole realiseeritud. Käesoleval ajal puudub seaduses detailplaneeringu realiseerimise kohustus, samuti ei ole kohalikul omavalitsusel ega teistel isikutel õigust nõuda detailplaneeringu realiseerimist. Seega tundub, et planeeringu kehtestamine iseenesest ei saa riivata teiste isikute õigusi, kuna planeeringu kehtestamisega ei muutu veel olemasolev olukord. Teiste isikute õigused võivad olla riivatud, kui planeeringulahendus sisaldab riivet põhjustavat asjaolu ja kavandatud planeeringulahendus ka realiseeritakse. Praktikast on aga võimalik, et kehtestatud planeeringut ei realiseerita kunagi, üldplaneeringu ülevaatamisel PlanS § 29 lõike 1 punkti 2 kohaselt leitakse, et on vaja koostada uus üldplaneering või tunnistatakse detailplaneering PlanS § 27 lõike 1 alusel kehtetuks.

Riigikohus on aga asunud seisukohale, et isiku õigusi võib riivata juba planeeringu kehtestamine⁷⁶. Planeerimismenetluses on enim riivatavad isiku varaline positsioon, mis on kaitstav omandipõhiõigusega, ja varaline ootus, mis on kaitstav ettevõtlusvabadusega⁷⁷.

⁷⁶ RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 12; 29.05.2012, 3-3-1-19-12, p 12

⁷⁷ RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08, p 19; 08.01.2009, 3-3-1-66-08, p 14; 29.05.2012 nr 3-3-1-19-12, p 12; 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 12; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 20; Õiguskantsleri märgukiri 17.11.2009 nr 6-4/090576/0906797, lk 5. Internetis:

Olenemata sellest, millisest hetkest täpselt isikute subjektiivsed õigused riivatuks lugeda, peab KOV igal juhul arvestama, et planeeringu kehtestamisega kaasneb selle realiseerimise õigus, ning selle õiguse teostamine võib puudutada või riivata teiste isikute subjektiivseid õigusi.

Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Kohalike omavalitsuste seotus põhiõigustega laieneb nii määruste kui ka individuaalaktide andmisele, nii avalik-õiguslikule kui ka eraõiguslikule tegevusele⁷⁸. Formaalõiguslikult on nõutav, et ka iga täitevvõimu riive peab olema lõppastmes taandatav seaduses sisalduvale volitusnormile⁷⁹. Erinevate isikute põhiõiguste kaitse tagamise osas on Riigikohus märkinud, et kui ühe isiku põhiõiguste kaitse toob kaasa teise isiku põhiõiguste piiramise, siis tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal.⁸⁰

Tulenevalt eelnevast on kohaliku omavalitsuse ülesanne tagada isikute subjektiivsed õigused ja vabadused planeeringu kehtestamise järgselt ning jälgida, kas planeeringus kavandatud isikute õiguste ja vabaduste riive õiguslik alus tuleneb seadusest. Ka Riigikohus on rõhutanud, et kohalik omavalitsusüksus peab igal konkreetsel juhul detailplaneeringu algatamise ja kehtestamise üle otsustades kaaluma, missugune on avalikes huvides tehtava otsustuse mõju isikute põhiõigustele ja huvidele, kas seonduvad õiguste riived on proportsionaalsed ning kas see otsus vastab ühetaolise kohtlemise põhimõttele⁸¹.

Haldusorganil tuleb koostöös õiguste kandjatega juba planeeringu koostamise menetluses välja selgitada, milliseid isikute subjektiivseid õigusi võib koostatava planeeringu realiseerimine tulevikus puudutada või riivata.

2.1.4 Huvid ja väärtused

PlanS § 4 lõike 2 punkt 2 kohustab kohalikku omavalitsust tagama avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise planeeringu koostamisel. Riigikohus on märkinud, et “planeeringu menetlemise käigus tuleb kohalikul omavalitsusel piisava tõhususega täita seadusest tulenevaid kohustusi /.../ erinevate huvide vahel tasakaalustatud lahenduse leidmisel”⁸².

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_ehitusmaaruses_detailplaneeringu_algatamise_ja_kehtestamise_regulatsioon_rae_vallas.pdf (06.05.2013)

⁷⁸ M. Ernits. PõhiSK § 14/2.2.4

⁷⁹ M. Ernits. PõhiSK II peatükk/sissejuhatus p 8.1

⁸⁰ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 17

⁸¹ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 32

⁸² RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 18

Nimetatud kohuse täitmise eelduseks on, et KOV teab, millised on vastava planeeringu koostamise ja realiseerimisega seonduvad avalikud huvid ja väärtused ning huvitatud isikute huvid. Mida suurem on planeeringuala ja mida rohkem on sellega seotud isikuid, seda suurem on erinevate isiklike huvide, väärtushinnangute, visioonide ja arusaamade hulk. Nende väljaselgitamine on võimalik ainult koostöös neid huve esindavate isikutega.

2.1.4.1 Isikute individuaalsed huvid

Tänapäeva pluralistlikule ühiskonnaelu korraldusele on omane, et tegevuste kavandamise protsessis ilmneb väga erinevate isikute väga erinevaid arvamusi ja huve. Ruumilise planeerimise menetlus, mille käigus kavandatakse muutusi füüsilises keskkonnas, avaldades sellega mõju näiteks loodusele, majandusele, kultuurile, inimeste tervisele ja sotsiaalsetele võimalustele, on selle ilmekamaid näiteid.

Planeeringut koostades ei ole planeeringulahenduse lahenduse mõju kunagi täielikult ja objektiivselt ette nähtav, vaid subjektiivselt tunnetatav alles siis, kui planeeringut realiseeritakse. Seetõttu on ruumilise planeeringu koostamine, planeeringu kehtestamine ja planeeringu realiseerimise eeldatava mõju hindamine oma olemuselt suuresti prognoosil põhinevad. Selleks, et haldusorgan saaks planeerimisotsuse mõju prognoosida, peab tal olema võimalikult palju informatsiooni selle kohta, kuidas ja millisena näevad ja tunnetavad planeeringu realiseerimise võimalikku mõju ja tagajärgi oma huvidele erinevad isikud.

Isikute huvide väljaselgitamisel on oluline vahetegu isiku subjektiivsete õiguste ja huvide vahel. Nii huvi kui õigus on suunatud hüve saavutamisele, kuid nad ei kujuta endast samaseid mõisteid⁸³. Õiguse korral on subjekti eeldatav huvi legitimeeritud – sellel on seaduslik alus.⁸⁴ Huvi ei eelda vastava õiguse olemasolu.

Näiteks võib ühe isiku majanduslikuks huviks olla mingi ehitise ehitamine (ärihoone) kuid teisele isikule põhjustab sellise ehitise olemasolu mingeid (näiteks emotsionaalseid) ebamugavusi (senise vaate asemel avaneb aknast harjumatu ja mitte nii meeldiv vaade). Antud näite puhul on tegemist huvidega, mille tasakaalustamine peabki toimuma planeeringumenetluses. Kummagi huvi esindajal ei ole subjektiivset õigust nõuda, et just tema huvidega tingimata arvestataks ja teine jäetaks tähelepanuta. Samuti ei saa huvi arvestamine asja lahendamisel olla absoluutselt määrava kaaluga. Samas võib selliste huvide väljaselgitamine planeeringumenetluses kaasa aidata lõppkokkuvõttes kõige õigema ja otstarbekama lahenduse valimisele⁸⁵.

⁸³ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - *Juridica* 2005/3, lk 189

⁸⁴ K. Ikkonen (viide 83), lk 190

⁸⁵ A. Aedmaa, jt, lk 70

Erahuvide väljaselgitamisel kaasamise ja koostöö käigus puutuvad haldusorganid tihti kokku argumenteerimata ja lakoonilises keeles väljendatud huvidega. Huvide väljendamiseks kasutatavate radikaalsemate vastuväidete üldistamiseks on planeerimispraktikud kasutusele võtnud mõned väljendid, nagu näiteks “nimby” (“not in my backyard”) - mitte minu tagahoovi!; “banana” (“build absolutely nothing anywhere near anything”) - ära ehita absoluutselt mitte midagi mitte kuhugi millegi lähedale!; “cave” - “citizens against virtually everything” - kodanikud sisuliselt kõige vastu; “lulu” - “locally undesired landuse”- kohalikul mittesoovitud maakasutus. Need võivad tunduda humoorikad, kuid planeerimispraktikas esinevad niisugused sisult sarnased seisukohad tihti ning võivad planeeringu koostamist korraldava haldusorgani halduskoormust oluliselt suurendada. Kuna tegemist on isikute huvidega, ei saa jätta neid tähelepanuta. Nende arvestamist või mitteamvestamist tuleb haldusorganil ratsionaalselt ja põhjalikult motiveerida.

2.1.4.2 Avalik huvi

Isikute erahuvide kõrval vajavad kaasamise ja koostöö käigus välja selgitamist ka avalikud huvid. PlanS § 4 lõike 2 punkti 2 kohaselt on avalike huvide ja väärtuste ning huvitatud isikute huvide tasakaalustatud arvestamise tagamine KOV kohustus ning planeeringu kehtestamise eeldus. Ka Riigikohus on rõhutanud, et planeerimismenetlus toimub ka avalikes huvides⁸⁶.

Riigikohus on pidanud mõistlikuks eeldada, et avaliku huvi väljaselgitamine toimub enne detailplaneeringu algatamist.⁸⁷ Ei saa nõustuda, et selline eeldus on mõistlik iga detailplaneeringu puhul, ning kõik avalikud huvid, mida veel algatamata detailplaneeringu koostamine või realiseerimine võib puudutada, on lõplikult määratletavad juba enne planeeringu algatamist. Avalike huvide kaitsmise vajadus võib ilmnedada, muutuda või taanduda kogu planeeringu koostamise menetluse jooksul.

Avalikke huve, nende olulisust ja kaalu saab määratleda ainult võrreldes erahuvidega, mis omakorda selguvad koostöös neid huve esindavate isikutega. Avalikke huve võivad esindada ka teised kaasatud ja planeeringu koostamise menetluses koostööd tegevad institutsioonid ja isikud. Planeeringu koostamise menetluses ettepanekute esitamise kohta on Riigikohus

⁸⁶ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5

⁸⁷ RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05, p 11

märkinud: "Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve."⁸⁸

Avaliku huvi väljaselgitamiseks peab haldusorgan selle ära tundma. Planeerimisseaduses avaliku huvi definitsiooni ei sisaldu. Üldist definitsiooni ei leidu ka teistes Eesti õigustloovates aktides. Avalik huvi on mitmete õigusnormide koosseisus kasutatav, kuid määratlemata õigusmõiste, mille abstraktne tõlgendamine ja rakendamine konkreetsel juhul võib valmistada suuri raskusi⁸⁹.

H. Maurer on avaliku halduse ühe tüüpse tunnusena rõhutanud selle orienteeritust avalikele huvidele. „Need on huvid, mis ei ole mingil juhul lõplikult kindlaks määratud, vaid nad on ajas muutuvad ja sageli oma ajas vaieldavad. Tänapäevases pluralistlikus riigis on ikka ja jälle küsitav, mis kuulub avalike huvide hulka ja missugune kaal on neil võimalikus huvidekonfliktis. Avalikud huvid võivad isikute individuaalsete huvidega täielikult või osaliselt kattuda, samas ka nendega vastuolus olla“⁹⁰.

Šveitsi õigusteadlase B. Knappi järgi on avalik huvi haldusõiguse põhiseaduslik põhimõte, mille defineerimiseks on kaks teesi. Esimese kohaselt vastab avalik huvi teatud ajahetkel eksisteeriva õigus- ja sotsiaalkorra üldisele mõttele ja vaimule, mis tähendab, et riik hoolitseb nende ülesannete täitmise eest, mida üksikisik rahuldavalt lahendada ei saa. Teise teesi kohaselt otsustab seadusandja, mis kuulub avaliku huvi alla. See ei lähtu õiguslikust aspektist, vaid pigem ajalistest ja ruumilistest asjaoludest ning valitsevast enamusest⁹¹.

Avaliku huvi kui õigusmõiste ammenda definitsiooni andmine on osutunud juristidele üle jõu käivaks probleemiks. Põhjuseks on avaliku huvi mõiste suur abstraktsus, samuti selle kontekstirelevantsus⁹².

Oluliseks avaliku huvi määratlemise ja sisustamise kriteeriumiks on avaliku huvi esemeks oleva hüve jagamatus⁹³. Hüve on üldine siis, kui see puudutab ühiskonnaliikmete heaolu üldiselt. Seejuures ei saa lähtuda ainult kvantitatiivsetest näitajatest. Just jagamatus on selleks faktoriks, mis annab üldisele huvile erilise kvaliteedi ja eristab seda nõnda erahuvist. Ka

⁸⁸ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 13

⁸⁹ H. Maurer, lk 90

⁹⁰ H. Maurer, lk 3

⁹¹ B. Knapp. Grundlagen des Verwaltungsrechts. I osa. Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1992, an 135. (viidatud A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003/4, lk 373)

⁹² K. Ikkonen (viide 83), lk 191

⁹³ samas

R. Alexy kohaselt on avalik hüve selline hüve, mida ei ole mõisteliselt, faktiliselt või õiguslikult võimalik osadeks jaotada ja neid osi indiviidide vahel laiali jaotada⁹⁴.

Arvestades avaliku huvi jagamatut olemust ei ole avalik huvi samastatav pelgalt üksikisikute huvide summaga, vaid on kvalitatiivselt midagi enamat⁹⁵. Üksikisikud, olenemata nende hulgast, esindavad üldjuhul igaüks oma subjektiivset arvamust, mis kokku ei pruugi olla üks avalik huvi vaid erahuvide kogum. Kui avalik huvi oleks pelgalt erahuvide summa, taanduks küsimus “massile”, mitte huvi taga peituva hüve olulisusele ja riive proportsionaalsuse küsimusele.⁹⁶

Tuge avaliku huvi määratlemiseks planeerimismenetluses võib haldusorgan leida mõnedest õigusaktidest. Näiteks kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (KASVS) § 3 lõikes 1 on loetletud eesmärgid, mille puhul võib kinnisasja üldistes huvides sundvõõrandada. Kavandades sättes loetletud ruumilisi objekte planeeringutes, võib juba planeeringu koostamisel kaitsta nende vajalikkust avaliku huvi argumendiga, tuginedes KASVS-le.

Avaliku huvi määratlemise alusena saab käsitleda ka seadusega riigile ja kohalikule omavalitsusele pandud ülesandeid, mis oma olemuselt on avalik-õiguslikud ning suunatud avaliku ehk üldise hüve loomisele ja säilitamisele. Nii näiteks on kohaliku omavalitsuse ülesannete üldine loetelu esitatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) §-s 6. Need on sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOV-delt nõuab⁹⁷, mistõttu peab KOV nende täitmiseks vajalikke tingimusi planeeringute koostamisel avaliku huvina kaitsma. Ka selliseid arengukavasid ja planeeringuid, mis on koostatud avalikult ning millesse on tasakaalustatult integreeritud erinevad huvid, võib käsitleda avaliku kokkuleppena selle kohta, mis on vastava planeeringualaga seotud kogukonnale oluline, mis on selle kogukonna liikmete ühishuvi. Ka Riigikohus on märkinud, et avalikud huvid väljenduvad muu hulgas maakonna ja valla üldplaneeringutes.⁹⁸

Õiguskantsler on ruumilist planeerimist silmas pidades nimetanud avalikuks hüveks avalikult kasutatavaid teid, parke, mänguväljakuid, ligipääsu avalikult kasutatavale veekogule,

⁹⁴ K. Ikkonen. Sundmüügi põhiseaduslikkus. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, 2005, lk 71. Internetis: <http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/660/ikkonen.pdf;jsessionid=59E1A9D56C34B85B372F9431C8C15968?sequence=5> (02.02.2013)

⁹⁵ N. Parrest, lk 468

⁹⁶ K. Ikkonen (viide 94), lk 73

⁹⁷ V. Olle jt. PõhiSK § 154/1.4.1.2

⁹⁸ RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07, p 18

infrastruktuuri ja transporti, keskkonda ja kultuuriväärtusi, esteetilist linnaruumi, turvalisust, majandusliku ja sotsiaalse arengu võimalusi⁹⁹ ja muud, seega miljööd – meid ümbritsevat keskkonda, mis ei ole pelgalt füüsiline, käegakatsutav ruum, vaid hõlmab ka emotsioone, mida meid ümbritsev meis tekitab¹⁰⁰.

Avalikku huvi saab argumendina mingi avaliku hüve kaitseks ja põhiõiguse piiramiseks kasutada ainult siis, kui kehtib mingi konkreetne õigusnorm, mis seda lubab¹⁰¹. Riigikohus on rõhutanud, et KOV ei saa ega tohi planeerimisdiskretsiooni teostamisel subjektiivseid avalikke õigusi suvaliselt piirata, vaid peab kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas piisavalt põhjendades, miks menetlusosalise esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud¹⁰². Planeerimisdiskretsiooni teostamisel avaliku huvi argumendile tuginedes ei piisa üldsõnalisest viitest avaliku huvi eksisteerimisele¹⁰³.

Avaliku huvi kui määratlemata õigusmõiste sisustamise rakendajale delegeerimine ei välista kohtuliku kontrolli võimalust.¹⁰⁴ Kohtud võivad ja peavad põhimõtteliselt täies ulatuses kontrollima määratlemata õigusmõistete rakendamist¹⁰⁵.

Avaliku huvi määratlemine eeldab vastava planeeringuga seotud konteksti põhjalikku tundmist, sealhulgas erinevate õiguslike ja faktiliste asjaolude väljaselgitamist ning ühiskonnas üldtunnustatud väärtussüsteemi ja eetikanormide tundmist ja ka subjektiivset tunnetamist.

2.2 Kaasamise ja koostöö subjektid

Planeeringu koostamise menetlusse kaasatavate ja koostöö subjektide määratlemine võib planeerimismenetluse avalikkuse põhimõttest (PlanS § 3 lg 1) tulenevalt näida lihtne – avaliku informeerimise kohustus (PlanS § 11 lg 1, § 12 lg 1 ja 3¹, § 18 lg 6, jt) ja kõigile isikutele vastuväidete ja ettepanekute esitamise õiguse andmine (PlanS § 16 lg 8 ja § 20 lg 1) tähendab kõigi isikute kaasamist ning koostööd nendega.

⁹⁹ Õiguskantsler (viide 30), lk 3

¹⁰⁰ A. Jõks. Sissejuhatus ajakirja *Juridica* 2006/7 väljaandele. – *Juridica*, 2006/7, lk 441

¹⁰¹ K. Ikkonen (viide 83), lk 195

¹⁰² RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04, p-d 9 ja 11

¹⁰³ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19

¹⁰⁴ M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. - *Juridica* 2010/9, lk 668

¹⁰⁵ H. Maurer, lk 100, äärenr 62

Planeerimismenetluse näol on tegemist nn “igäühe menetlusega“ ehk “populaarmenetlusega”, kus igäüks saab ilma erilise huvi või õiguse tõendamiseta astuda menetlusse, kui ta seda soovib. Subjektide ring hõlmab kogu avalikkust vastupidiselt huviosalusega menetlustele, kus huvitatud või puudutatud isikud saavad astuda menetlusse selleks, et nendes puutuv asjas kaasa rääkida, tõendades eelnevalt oma puudutatust¹⁰⁶. Olgugi, et planeerimismenetluse puhul on asetatud rõhk avalikkusele kui kontrollimehhanismile¹⁰⁷, on haldusorgani jaoks võrselt oluline ka menetlusest sõltuva avalikkuse¹⁰⁸ osavõtt, et välja selgitada võimalikult palju asjas tähtsust omavaid asjaolusid.

Lisaks planeerimismenetluse avalikkuse põhimõttest tulenevale igäühe õigusele olla planeerimismenetluses menetlusosaliseks on planeerimisseaduses eraldi sätestatud teatud tunnustega isikute kaasamise ja nendega koostöö tegemise kohustuslikkus. Riigikohus on leidnud, et tulenevalt inimväärikuse, 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. 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 kodanikku¹⁰⁹.

Tulenevalt eeltoodust jagunevad planeeringu koostamise menetluses kaasamise ja koostöö subjektid isikuteks, kelle õigusi ja huve koostatav planeering võib mõjutada ning ülejäänud avalikkuseks¹¹⁰.

Planeerimismenetluses, nagu muuski haldusmenetluses, kehtib kaasamise ja koostöö subjektide iseseisvalt menetlustoimingute tegemise eeldusena isiku õigus- ja teovõime, millele kohaldatakse TsÜS sätteid (alus HMS § 12). Kõik isikud võivad haldusmenetluses kasutada esindajat kõigis menetlustoimingutes, mida seadusest tulenevalt ei pea menetlusosaline tegema isiklikult. Esindusõiguse andmiseks on vajalik kirjalik volitus. Ka esindusele kohalduvad TsÜS sätted (alus HMS § 13). Menetlusosaliseks olevale

¹⁰⁶ N.Parrest, lk 464-465

¹⁰⁷ samas

¹⁰⁸ samas

¹⁰⁹ RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02

¹¹⁰ P. Sarv. Planeerimisõigus Riigikohtu halduskollegiumi 2008. a praktikas. – E. Kergandberg, jt (toim) Kohtute aastaraamat 2008. Riigikohus, 2009, lk 85

kooskõlastavale organile laienevad haldusorgani õigused ja kohustused (uurimisprintsip, efektiivse menetlemise kohustus, jne)¹¹¹

Kaasamise ja koostöö subjektid, arvestades nende jaotust PlanS §-s 16, on järgmised.

2.2.1 Kaasamise subjektid

2.2.1.1 Puudutatud isikud

Puudutatud isiku tunnused on sätestatud PlanS § 16 lõikes 4. Puudutatud isikuga samadel alustel ja korras tuleb kaasata ehitise kui vallasasja omanik või valdaja (PlanS § 1 lg 4), korteriühistu (PlanS § 12 lg 7), planeeritava maa-ala kinnisasja või naaberkinnisasja koormava piiratud asjaõiguse omanik (PlanS § 16 lg 5), Keskkonnaministeerium või keskkonnaministri volitatud isik jätkuvalt riigi omandis oleva maa omanikuna (PlanS § 16 lg 9) ning enne 1991. aasta 1. novembrit tekkinud maakasutusõiguse omanik ning planeeritava maa-ala või selle osa tagastamise õigustatud subjekt (PlanS § 44).

PlanS § 16 lõike 4 punkti 1 kohaselt on puudutatud isik kinnisasja omanik, kelle senist maakasutust või krundi ehitusõigust planeeringuga kavandatu muudab omaniku tahte vastaselt. Nimetatud tunnuste alusel puudutatud isiku määratlemiseks ja tema nõuetekohaseks kaasamiseks peab haldusorganile teada olema 1) kinnisasi, 2) selle maakasutus või senine ehitusõigus ja 3) omaniku tahe. PlanS § 16 lõike 4 punkti 2 kohaselt on puudutatud isikuks planeeritava maa-ala naaberkinnisasja omanik. PlanS § 16 lõike 4 punkti 3 kohaselt on puudutatud isik ka planeeritava maa-ala ümbruses asuva kinnisasja omanik, kui tema kinnisasja kasutamistingimusi mõjutab oluliselt planeeringuga kavandatu. Sel juhul on lisaks kinnisasja omandile oluline 1) planeeritava maa-ala ümbrus ja 2) planeeringu mõju olulisus kasutamistingimustele.

Kinnisasja omaniku andmete hankimine kinnistusraamatust ei ole haldusorganile kuigi problemaatiline. Maareformi seaduse (MaaRS) § 31 lõike 2 tähenduses jätkuvalt riigi omandis oleva maa osas on kinnisasja omaniku õigused Maa-ameti peadirektori asetäitjal ja asetäitja kt-l¹¹². Enne 1991. aasta 1. novembrit tekkinud maakasutusõiguse omaniku andmed on tavaliselt KOV-le teada seoses maa maksustamisega. Keerulisem on määratleda kinnisasja omanikuna korteriühistut PlanS § 12 lg 7 alusel, kuna sellist riiklikku andmekogu, milles moodustatud korteriühistute kui juriidiliste isikute andmed oleksid seostatavad konkreetsel

¹¹¹ A. Aedmaa, jt, lk 69

¹¹² Keskkonnaministri 01.02.2013 käskkiri nr 84. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi dokumendiregistri kaudu http://dh2.envir.ee/atp/index.php?id=10351&op=doc_details&dok_id=623588&asutus_id=1 (06.04.2013)

kinnisasjal asuva ehitisega, olemas ei ole. Vastav teave on KOV-l olemas ainult juhul, kui KOV ise on vastava andmekogu loonud.

Problemaatiline on puudutatud isiku määratlemisel 1) enne kaasamist kinnisasja omaniku tahte välja selgitamine, 2) planeeringulahendusest tuleneda võiva mõju ulatuse ja olulisuse määratlemine, 3) kinnisasja kasutamistingimuste ja nende olulise mõjutamise defineerimine, 4) planeeritava maa-ala ümbrus määratlemine.

Autori hinnangul saab planeeringuala lähiümbruse ja kavandatava planeeringu mõju olulisuse määramine olla vaid subjektiivne ja tunnetuslik. Ka Riigikohus on selgitanud, et oluliseks võib osutada planeeringuga hõlmatud kinnisasjadelt lähtuv ümbruses asuvatele kinnisasjadele ulatuva mõju (nt müra, võimalik reostus) iseloom ja ulatus. Selliste mõjude faktiline ruumiline ulatus sõltub konkreetse projekti ja sellest lähtuda võiva tegevuse mõju iseloomust. Menetlust läbi viival haldusorganil on puudutatud isikute ringi piiritlemisel ulatuslik kaalutlusruum¹¹³.

Isikute, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (HMS § 11 lg 1 p 3) kindlakstegemine on tänapäevase ja mitmetahulise haldusmenetluse juures niigi üks raskemaid ülesandeid¹¹⁴. Seetõttu leian, et eespool nimetatud puudutatud isiku ebamäärased kriteeriumid PlanS-s ei abista haldusorganit kaasatavate isikute määratlemisel vaid muudavad keerulisemaks niigi keerulise kaalutlemise. Isik, kes ei vasta täpselt planeerimisseaduses sätestatud puudutatud isiku kriteeriumitele, kuid mingid tema õigused või kohustused võivad siiski olla planeeringu kehtestamisest puudutatud, tuleb kaasata kolmanda isikuna PlanS § 1 lõike 6 ja HMS § 11 lg 1 p 3 alusel. Leian, et niisugune üksikute kriteeriumite esiletoomine kaasamise alusena PlanS-s üksnes eksitab haldusorganit ning ei taga õigusselgust planeerimismenetluses. Arvestades HMS § 11 lõike 1 punkti 3, tuleb pidada mõistlikuks halduspraktikat, milles käsitletakse puudutatud isikutena kõiki neid isikuid, kes kvalifitseeruvad kolmandaks isikuks HMS § 11 lõike 1 punkti 3 mõistes. Need on isikud, kelle õigusi ja kohustusi võib haldusmenetluse lõpptulemus puudutada. Enne kaasamist ei ole mõistlik kulutada aega analüüsile, kui kaugemale ulatub ümbrus, kas kavandatav planeeringulahendus muudab maakasutust omaniku tahte vastaselt või tahte kohaselt, kas mõju on ikka nii oluline, et see tingib kaasamise. Tähtsust omab asjaolu, et on olemas hüpoteetiline, mitte reaalne ja tõestatud oht, et isiku õigused või kohustused võivad saada puudutatud. Kui selline hüpoteetiline oht on olemas, tuleb isik kaasata¹¹⁵.

¹¹³ RKHKo 20.12.2011, 3-3-1-59-11, p 19

¹¹⁴ A. Aedmaa, jt, lk 66

¹¹⁵ A. Aedmaa, jt, lk 66

2.2.1.2 Huvitatud isikud

Huvitatud isikute kaasamine on PlanS § 3 lõike 1 kohaselt avalikustamise eesmärk. Huvitatud isiku tunnuseid PlanS-s ei sisaldu, mistõttu võib eeldada, et erinevalt HMS § 11 lõike 1 punktis 3 sätestatust ei ole enam tegemist isikutega, kelle õigusi ja kohustusi võib planeering puudutada, vaid need on HMS § 11 lõikes 2 nimetatud isikud, kelle huve planeeringu kehtestamise haldusakt võib puudutada.¹¹⁶

Erinevalt HMS § 11 lõikes 2 sätestatud haldusorgani võimalusest kaaluda, kas huvitatud isikud kaasata, ei saa haldusorgan planeerimismenetluses valida, kas huvitatud isikud planeeringu koostamise menetluses kaasata või mitte. PlanS § 3 lõike 1 kohaselt tuleb menetluse avalikustamisega nende kaasamine tagada.

2.2.1.3 Iga isik ehk avalikkus

Avalikkus tuleb kaasamise õigustatud subjektiks lugeda PlanS § 16 lõigete 2, 6, 7 ja 8 ning § 3 lõike 1 alusel. Igal isikul on õigus olla kaasatud üld- ja detailplaneeringu koostamisse planeeringu algatamisest kuni kehtiva planeeringu vaidlustamiseni. Avalikkuse lugemist kaasamise subjektiks toetab ka Riigikohtu seisukoht, et PlanS § 1 lõikes 2 nimetatud eesmärgi saavutamiseks on vältimatult vajalik avalikkuse tõhus kaasamine planeerimismenetlusesse¹¹⁷.

PlanS § 16 lõike 8 ja § 20 lõike 1 kohaselt on ettepanekuid ja vastuväiteid esitada võivate isikute ring piiramatu. Eelduseks ei ole isiku huvi, õiguste või kohustuste puudutus. Seega võib planeeringu koostamise menetluses menetlusosaliseks osutada ka planeeringualaga mitte mingit seost omav isik, kelle "huvi" seisneb uudishimus planeeringu sisu vastu, tema esitatav ettepanek võib olla mistahes planeeringulahenduse väljapakumine ning vastuväide mistahes põhjusel koostatava planeeringulahendusega mittenõustumine. Mida vabam on juurdepääs menetlusele, seda keerulisem, aeganõudvam ja kulukam on menetluse läbiviimine¹¹⁸. See võib teatud puhkudel ohtu seada menetluse efektiivsuse ja kiiruse ning vahel ka teiste isikute õigused ja huvid.

2.2.2 Koostöö subjektid

Kuigi planeerimisseadus ei ava koostöö mõistet planeeringu koostamise kontekstis, on seadusandja pidanud vajalikuks PlanS § 16 lõikes 1 loetleda isikud ja institutsioonid, kellega koostöös tuleb eri liiki planeeringud koostada ehk koostöö subjektid. Seadusandja ei ole muudes sätetes nimetatud isikute ja institutsioonide valikut põhjendanud.

¹¹⁶ A. Aedmaa, jt, lk 70

¹¹⁷ RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11

¹¹⁸ N. Parrest, lk 465

Haldusorgani võimalused teha koostööd PlanS § 16 lõikes 1 nimetatud isikutega on piiratud. Sättes nimetatud isikute kriteeriumitele vastavuse kindlakstegemine on tihti ebamõistlikult keeruline või isegi võimatu. Nii näiteks ei sisaldu üheski riiklikus andmekogus andmeid, milline sihtasutus või mittetulundusühing esindab oma tegevuses vastava maa-ala elanikke (koostöö nõutav PlanS § 16 lg 1 p 10 alusel) või millisele allikale tuginedes seostada planeeringuala kinnisasjaga mõne korteriühistu kui juriidilise isiku olemasolu (korteriühistu loetakse kinnisasja omanikuks PlanS § 12 lg 7 kohaselt). Päästeametiga koostöö eeldusena on märgitud riskianalüüsist tulenevalt planeeritaval maa-alal või selle lähiümbruses olev või kavandatav suure riskiohuga objekt, kuid Eesti õigusaktides puudub “riskiohuga objekti” definitsioon ning nõue koostada riskianalüüs mingi objekti kavandamiseks.

Sätte adressaadiks ehk koostöö kohustatud subjektiks on üld- ja detailplaneeringute puhul kohalik omavalitsus. Säte ei kohusta sättes nimetatud isikuid koostööks. Seega on koostöökohustuse täitmise eelduseks nende isikute soov ja valmisolek koostööd teha. Kohtulahendite või avalikus meedias kajastamist leidnud planeerimismenetlust puudutavate küsimuste kaudu on avalikkusele teada olukorrad, kus isikute menetlusõigusi on rikutud ning neile ei ole antud võimalust planeeringu koostamises osaleda. Halduspraktikas on aga suurem probleem pigem selles, et isikud, kellega koostööd eeldatakse, ei ole koostööst huvitatud ega osale planeeringu koostamises. Paljude isikute jaoks on planeeringu koostamisel pelgalt formaalne tähendus. Pretensioone planeeringu sisu kohta esitatakse siis, kui planeering on realiseeritud ja kehtiva ehitusõiguse kohased ehitisedki valmis.

Arvestades, et seadusega ei sätestata ühegi isiku kohustust teha koostööd, kuid sätestatakse isikute õigus esitada arvamusi, ettepanekuid ja vastuväiteid ning haldusorgani kohustus nende arvestamist kaaluda, võib kõiki isikuid, kes planeeringu koostamises osalevad, lugeda koostöö subjektideks. Riigikohus on osundanud, et lõplik planeering valmib koostöös avalikkusega¹¹⁹. Haldusorgan peab olema avatud ja valmis koostööks iga isikuga, mitte ainult § 16 lõikes 1 sätestatud isikute ja institutsioonidega. Puudub sisuline vajadus sätestada koostöö subjektide valikuline ja problemaatiline loetelu planeerimisseaduses.

¹¹⁹ RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 11

2.3 Kaasamise ja koostöö meetodid

Riigikohus on mitmetes lahendites rõhutanud, et planeerimismenetluses on isikute õigeaegsel kaasamisel võrreldes tavapärase haldusmenetlusega suurem roll.¹²⁰ Kaasamine ja koostöö on efektiivne ainult siis, kui haldusorgan valib selleks sobivad meetodid. Vastavalt HMS § 5 lõikele 1 võib haldusorgan määrata menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Planeerimisseadusega on määratud mitmed kohustuslikud menetlustoimingud, mida saab lugeda kaasamise ja koostöö korraldamise meetoditeks¹²¹, ning planeeringu koostamise menetlusetapid, millal tuleb neid menetlustoiminguid teha. Seaduses sätestatud nõuded on KOV-le täitmiseks kohustuslikud, nende täitmise olulisust on korduvalt rõhutanud Riigikohus¹²². Planeerimisseaduses sätestatud kohustuslikud menetlustoimingud on aga ainult minimaalsed nõuded¹²³ kaasamise ja koostöö korraldamisele. Lisaks nendele on KOV-l õigus ja kohustus kaaluda, kas need on piisavad õiglase ja õiguspärase planeerimisdiskretsiooni teostamiseks ning vajadusel kasutada ka muid seaduses sätestamata kaasamise ja koostöö meetodeid, mis toetavad seaduses sätestatud eesmärkide ja kohustuste täitmist. Meetodite valimisel on oluline silmas pidada HMS § 5 lõigetes 2 ja 4 sätestatud nõuded - viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Planeerimismenetluse venimine võib riivata näiteks isikute PS §-dega 31 ja 32 kaitstud ettevõtluse ning omandi kasutamise vabadust.¹²⁴

2.3.1 Kaasamise meetodid

Kaasamine planeeringu koostamise menetlusse võib olla avalik või personaalne.

2.3.1.1 Avalikud teated

1. Teade kavatsetavate planeeringute kohta.

PlanS § 11 lõike 1 kohaselt informeerib KOV avalikkust kavatsetavatest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest vastavas ajalehes vähemalt üks kord aastas ehitusmääruses sätestatud

¹²⁰ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02; 12.05.2008, 3-3-1-16-08; 15.06.2011, 3-3-1-19-11

¹²¹ Meetod - plaanipärane toimimisviis. Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2006.

¹²² RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02; 15.01.2009, 3-3-1-87-08

¹²³ RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p-s 26 on Riigikohus märkinud: "Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, 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."

¹²⁴ RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08, p 19

ajal. Kavatssetavatest üld- ja detailplaneeringutest informeerimine võib olla mõistlik ainult KOV initsiatiivil algatatavate planeeringute puhul (st planeeringu algatamise ettepanekut ei esita teised isikud), eeldusel, et planeeringu koostamine on kavandatud üldisemas planeeringus, KOV arengukavas ning sellega seotud kulud on kavandatud valla- või linnaeelarves. Nõue teavitada avalikkust kavatssetavatest üld- või detailplaneeringutest ehitusmääruses sätestatud ajal ei saa efektiivselt täita avalikkuse informeerimise eesmärki. See võib osutada pigem desinformeerivaks, kuna vastavas teates on võimalik kajastada ainult pikaajaliselt ette kavatssetud KOV initsiatiivil algatatavad planeeringuid, mida enamikus valdades ja linnades on oluliselt vähem, kui muude isikute ettepanekul algatatavaid planeeringuid, millest osundatud sätte kohaselt ühel ehitusmäärusega kindlaks määratud ajal teatada ei ole võimalik.

2. Teade planeeringu algatamise kohta.

Nõue teatada planeeringu algatamisest vastavalt PlanS § 12 lõikes 1 sätestatud tingimustele on hästi täidetav ning avalikkuse ehk kõigi huvitatud isikute väljaselgitamiseks ja kaasamiseks kohane.

3. Informatsioonitahvel planeeringualal.

PlanS § 12 lõike 3¹ kohase informatsioonitahvli paigaldamine planeeringualale täidab lisaks informeerimisele eesmärki markeerida planeeringuala looduses. See tekitab realistlikuma ettekujutuse planeeringuga kavandatavatest muutusest. Praktiliseks probleemiks võib osutada planeeringuala kinnisasjade omanike valmisolek lubada kolmandaid isikuid oma kinnisasjale tutvumaks nii informatsioonitahvli kui ka planeeringualaga. Seadusest ei tulene ühegi isiku subjektiivset õigust pääseda planeeringu koostamise menetluse tõttu eraomandis olevale kinnisasjale, samuti ei ole planeeringuala kinnisasja omanikel kohustust seda lubada. Kui planeeringuala koosneb ainult eraomandis olevatest kinnisasjadest, millele pääs on piiratud või takistatud, võib informatsioonitahvel planeeringualal osutada ebaefektiivseks avalikkuse kaasamise vahendiks.

4. Teade planeeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduste väljapaneku ning avaliku arutelu aja, koha ja väljapaneku kestuse kohta (PlanS § 16 lg 6 ja 7) on hästi täidetav ja avalikkuse kaasamiseks kohane eeldusel, et eskiislahendused või lähteseisukohad on koostatud ning piisavalt informatiivsed (lähteseisukohtade ja eskiislahenduse kohta täpsemalt töö alapeatüki 2.3.1.2 punktis 1).

5. Teade planeeringu avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha kohta. PlanS § 18 lõikes 6 sätestatud nõuete kohase teate avaldamine on eesmärgipärane, hästi täidetav ning avalikkuse ehk kõigi huvitatud isikute väljaselgitamiseks ja kaasamiseks kohane.

6. Kõigi ajalehes avaldatud teadete avaldamine KOV veebilehel.

PlanS § 11 lõike 3 kohaselt avaldatakse vastavas ajalehes avaldatavad teated, samuti eskiislahendus ja lähteseisukohad (PlanS § 16 lg 7) ning avalikule väljapanekule pandav planeering (PlanS § 18 lg 6¹) kohaliku omavalitsuse veebilehel. Nõue ei arvesta KOV-de veebilehtede erineva ülesehituse ja kujundusega. KOV võib nõude formaalselt täita, kuid huvitatud isik ei pruugi KOV veebilehelt vastavat informatsiooni üles leida. Üheks lisavõimaluseks saab pidada vastavate teadete ja dokumentide avaldamist ametiasutuse dokumendiregistri kaudu, mis avaliku teabe seaduse (AvTS) § 31 lõike 2, § 29 lõike 1 ja § 28 lõike 1 punkti 31 alusel peab olema avalikustatud KOV asutuse veebilehel. Dokumendiregistri kaudu juurdepääsu tagamise eeliseks on AvTS § 12 lõikes 5 sätestatud dokumendiregistri sisujuhi, kasutusjuhendi ja ületekstiotsingu võimaluse tagamise nõue.

2.3.1.2 Avalikud väljapanekud

1. Planeeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude väljapanekud ja avalikud arutelud.

PlanS § 16 lõigete 2 ja 3 sõnastus jätab selle rakendajale ulatusliku kaalutusõiguse alates planeeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduse defineerimisest ja sisustamisest kuni nende avalikustamise ja arutamise vajalikkuse otsustamiseni ja aja määramiseni. Vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kohustuslik ainult üldplaneeringu ja PlanS 10 lõikes 6¹ sätestatud detailplaneeringu koostamisel.

Planeeringute eskiislahenduste ja lähteseisukohtade koostamise ja koosseisu kohta puuduvad selgesõnalised juhendid¹²⁵ ning sisu- ja vorminõuded. Halduspraktika kohaselt on planeeringu eskiislahendusena käsitletud näiteks planeeringu algatamise ettepaneku koosseisus esitatud illustreerivat joonist, mille osas ei ole planeeringu koostamist veel algatatud, aga ka koostatava planeeringu esialgset lahendust. Planeerimisseaduse ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on eelnõu koostaja järgmisel seisukohal: “Lähteseisukohtade ja eskiislahenduste detailne reguleerimine on kohaliku omavalitsuse

¹²⁵ Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ (koost), lk 14, p 2.4: “Lähteseisukohad on esialgsed seisukohad planeeringu koostamisele asumisel, mis võivad planeeringu koostamise käigus täieneda ja muutuda, mistõttu ei ole õige kinnitada neid õigusaktiga, kuid mis tuleks kindlasti mingis töödokumendis sõnastada”.

ülesanne”.¹²⁶ Riigikohus on leidnud, et lähteülesande koostamine on ettevalmistav haldusesisene tegevus, millel puudub väljapoole suunatud mõju ja mis ei ole planeeringu läbiviijale kohustuslik¹²⁷. Seega võimaldab PanS § 16 lõigete 2 ja 3 sõnastus täita seaduses sätestatud kohustus formaalselt õigesti, kuid millegagi ei ole tagatud lähteseisukohtade ja eskiislahendusega avalikkusele antava informatsiooni sisuline ühtsus ja objektiivsus.

2. Üld- ja detailplaneeringu avalik väljapanek.

PlanS § 18 lõike 6 kohaselt korraldatakse üldplaneeringu avalik väljapanek valla või linna keskuses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas ning detailplaneeringu avalik väljapanek valla keskuses ja vastavas asulas või linna keskuses ja vastavas linnaosas.

Praktika põhjal saab avalikku väljapanekut pidada üheks efektiivsemaks kaasamismeetodiks.

Avaliku väljapaneku korraldamisel on KOV-l kaalutusõigus, kus täpselt avalik väljapanek korraldada. Kummagi planeeringuliigi osas ei ole täpsustatud, millistele tingimustele peab avaliku väljapaneku koht vastama. Riigikohus on möönnud, et võib esineda olukordi, kus PlanS § 18 lg 2 p-s 2 sätestatud detailplaneeringu vastavas asulas väljapanemise nõude formaalne järgimine on praktilistel kaalutlustel raskendatud või ebamõistlik¹²⁸. Avaliku väljapaneku korraldamist võivad mõjutada näiteks geograafiline asend, asustuse ja elanikkonna koosseisu omapära, väljakujunenud infrastruktuur ning liikluskorraldus. Avalik väljapanek peab tagama avalikkuse võimalikult ulatusliku osavõtu planeeringu ettevalmistamisest ning tegeliku osalemise võimaluse, sh planeeringulahendusega tutvumise ja vastuväidete esitamise¹²⁹. Haldusorgan tegema planeeringu avaliku väljapaneku korraldamisel omalt poolt kõik võimaliku, et huvitatud isikud saaksid planeerimismenetluses osaleda ning otsima mõistlikke alternatiive, et planeeringuala lähiümbruse elanikke tõhusal ja isikuid võimalikult vähe koormaval viisil planeerimismenetlusesse kaasata.¹³⁰ Nii näiteks võib planeeringumaterjali mahukuse, sellest arusaamise keerukuse, asustuse struktuuri, infrastruktuuri omapära, väljapaneku asukoha või avalikus kasutuses oleva hoone lahtiolekuaegade tõttu olla avalikkuse juurdepääs planeeringule kõige paremini tagatud ainult vallakeskuses, kus samaaegselt on võimalik saada asjatundlikelt ametnikelt selgitusi¹³¹.

Planeerimisseaduses sätestatud tähtaja jooksul on kõigil isikutel võimalik koostatud planeeringulahendusega tutvuda, seda analüüsida ning selle põhjal hinnata, milline on vastava

¹²⁶ Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 410 SE III seletuskiri. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130514192635> (12.04.2013)

¹²⁷ RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 7

¹²⁸ RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p 14

¹²⁹ RKHKo 19.05.2011, 3-3-1-21-11, p 13

¹³⁰ RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08, p-d 11 ja 14

¹³¹ RKHKo 19.05.2011, 3-3-1-21-11, p 14

planeeringulahenduse võimalik mõju tema huvidele või õigustele, samuti avalikele huvidele. Avaliku väljapaneku ajal on kõigil isikutel õigus esitada vastuväiteid ja ettepanekuid planeeringulahenduse kohta. Planeerimispraktika kohaselt esitatakse avaliku väljapaneku ajal rohkem vastuväiteid ja ettepanekuid kui muude planeeringu koostamise etappide jooksul, kuigi ajaperiood seisukohavõtuks on oluliselt lühem (üldplaneeringu ja kehtestatud üldplaneeringu põhilahenduse muutmise ettepanekut sisaldava või üldplaneeringu puudumise korral koostatava detailplaneeringu avalik väljapanek 4 nädalat, muude detailplaneeringute puhul 2 nädalat).

Avaliku väljapanekuga algab uus planeeringu koostamise etapp, milles tuleb kaaluda kõigi avaliku väljapaneku ajal esitatud vastuväidete ja ettepanekute arvestamist, vajadusel muuta senist lahendust ning olenevalt muudatuse sisust ja ulatusest korraldada uus avalik väljapanek, et anda avalikkusele võimalus avaldada arvamust muudetud planeeringulahenduse kohta.

3. Korduv avalik väljapanek.

PlanS § 21 lõike 5 kohaselt korratakse avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu, kui avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused muudavad planeeringu põhilahendusi. Nõue jätab ruumi laiaks tõlgenduseks, kas sättes on silmas peetud koostatava planeeringu senise põhilahenduse või koostatava planeeringu aluseks oleva kehtiva üldplaneeringu põhilahenduse muutmist. Esimese puhuks ei leidu seaduses ega juhendites selgitusi, mis on koostatava planeeringu põhilahenduse muutmise. KOV-le jääb õigus kaalutleda, kas avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste alusel tehtud parandused ja täiendused tingivad avaliku väljapaneku kordamist. Teisel puhul saab aluseks võtta PlanS § 9 lõikes 7 nimetatud kriteeriumid, mis omakorda jätavad täiendava ulatusliku ruumi KOV hinnangutele.

2.3.1.3 Isiklik kaasamine

Isiklik kaasamine peaks pakkuma tugevamat kaitset nendele isikutele, kelle huve või õigusi võib koostatav planeering riivata enam kui muid isikuid. Isiklikuks kaasamiseks on planeerimisseaduses sätestatud järgmised kaasamismeetodid:

1. Teade planeeringu algatamise kohta selle kinnisasja omanikule, kelle kinnisasja või selle osa sundvõõrandamise või selle suhtes sundvalduse seadmise vajaduse võib algatatud planeering kaasa tuua.

PlanS § 12 lõikes 4 sätestatud nõude täitmine tagab, et kehtestatakse ainult selline planeering, mille koostamise menetluses on kinnisasja omanik olnud teadlik sundvõõrandamise või

sundvalduse seadmise vajadusest ning saanud oma huve planeeringu koostamise menetluses kaitsta. Ainult niisugusele planeeringule tuginedes saab vastavalt KASVS-le kinnisasja sundvõõrandada või seada sellele sundvaldust.

2. Teade planeeringu algatamise kohta planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikele, kes ei ole detailplaneeringu algatamise ettepanekut teinud ja naaberkinnisasjade omanikele.

Riigikohus on pidanud oluliseks, et KOV teeks planeeringu algatamisel piisava hoolsusega kindlaks, kas on täidetud kõik planeeringu algatamise sisulised eeldused¹³². Üheks oluliseks sisuliseks eelduseks võib pidada ka planeeringuala kinnisasjade omanike nõusolekut. Esmakordne teavitamine pärast planeeringu algatamist PlanS § 12 lõike 6 kohaselt võib olla heaks kaasamise meetodiks juhul, kui kõik planeeringuala kinnisasjade omanikud on nende kinnisasjade suhtes planeeringu algatamisega nõus ja soovivad sellise planeeringu koostamises osaleda. Kui on ette näha, et planeeringu koostamise algatamine võib kaasa tuua konflikti kinnisasjade omanikega ning puudub ka oluline avalik huvi vastava planeeringu koostamiseks, tuleks kaaluda sellise planeeringu koostamise algatamata jätmist. Kuigi PlanS seda ei nõua, on mõistlik planeeringuala kinnisasjade omanike arvamusi välja selgitada juba enne planeeringu algatamist.

3. Teade ajutise ehituskeelu kehtestamise kohta

Ehituskeeld on oluline omandi kasutamise vabaduse piirang, mille võib kehtestada juba planeeringu koostamise ajal kuni kaheks aastaks. PlanS § 15 lõigete 4 ja 5 kohaselt ajutise ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest teatamine ja ajutise ehituskeelu kehtestamist teatamine on kindlasti vajalik sellest puudutatud isiku kaasamiseks, kuid arvestades teatamise tähtaegu (2 nädalat enne ehituskeelu kehtestamist) võib osutada isikule ootamatuks ja väga koormavaks.

4. Puudutatud isikute (PlanS § 16 lg 4 p-d 1-3) ja nendega võrdsustatud isikute (PlanS § 16 lg 5 ja § 44) kaasamine.

Planeerimisseadusest ei selgu, milles seisneb PlanS § 16 lõikes 4 nimetatud planeeringu koostamise kaasamise ja sellest teatamise erinevus. Tavapärasel haldusmenetluses väljendub menetluse kaasamine eelkõige isiku informeerimises haldusmenetluse algatamisest, selle sisust ja võimalikust lõpptulemusest¹³³. Seega, isiku teavitamine haldusmenetluse algatamisest ongi kaasamine. Isikud tuleb menetluse kaasata haldusmenetluse algusest peale.

¹³² RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28

¹³³ A. Aedmaa, jt, lk 71

Planeerimisseadus ega ükski teine seadus ei määratle täpselt planeeringu koostamise menetluse algusmomenti – kas selleks on PlanS § 10 lõike 1 kohase planeeringu algatamise ettepaneku esitamine haldusorganile või PlanS § 10 lõikes 7 nimetatud KOV otsus selle kohta, et planeeringu koostamisele tuleb asuda. Levinud on halduspraktika, milles puudutatud isikuid informeeritakse ja seega kaasatakse planeeringu koostamisse siis, kui KOV on otsustanud planeeringu koostamise algatada.

2.3.2 Koostöö meetodid

Planeerimisseaduses ei ole otsesõnu sätestatud, millises vormis tuleb PlanS § 16 lõikes 1 nimetatud koostöö korraldada. Teatud PlanS regulatsioonid saab oma olemuselt lugeda koostöö meetoditeks.

1. Vastuväidete ja ettepanekute esitamine, nendele vastamine ja nendega arvestamise kaalumise.

Arvestades töö alapeatükis 1.4.2 nimetatud koostöö kriteeriume, saab peamiseks planeeringu koostamise koostöömeetodiks pidada diskussiooni kavandatava planeeringulahenduse üle.

Oluliseks diskussiooni vormiks on PlanS § 16 lõike 8 ja § 20 lõike 1 kohased ettepanekud ja vastuväited planeeringulahenduse kohta ning haldusorgani tähtajalised ja motiveeritud kirjalikud vastused nendele. Nimetatud normidega sätestatud igäühe õigus esitada vastuväiteid või ettepanekuid planeeringu kohta annab erinevalt muust haldusmenetlusest, ka HMS 3. peatükis reguleeritud avatud menetlusest¹³⁴, piiramatu võimaluse igäühele ja igal ajahetkel osaleda planeeringu koostamise menetluses sisuliselt. Riigikohus on leidnud, et planeeringu koostamise menetluses ettepanekute tegemise õiguse mõte seisneb eeskätt selles, et isikul oleks võimalik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega¹³⁵. Kohalikul omavalitsusel on kohustus esitatud ettepanekutele kirjalikult, motiveeritult ja tähtaegselt vastata. Riigikohus on korduvalt pidanud vajalikuks rõhutada, et planeerimismenetluse ühe eesmärgini jõudmiseks ehk erinevaid huve arvestava tasakaalustatud lahenduse saavutamiseks on puudutatud isikutele ja avalikkusele ette nähtud võimalus oma seisukohtade väljendamiseks planeerimismenetluse

¹³⁴ HMS § 49 lõike 1 kohaselt on ainult huvitatud isikul ja isikul, kelle õigusi võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada, õigus määratud tähtaja jooksul esitada menetlust läbiviivale haldusorganile eelnõu või taotluse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid.

¹³⁵ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 13

erinevate etappide käigus ning planeeringu menetlejale on pandud kohustus nende arvessevõtmist kaaluda¹³⁶.

Kui üldjuhul on haldusmenetlusele omane vormivaba suhtlemine, siis PlanS-st tuleneb ettepanekute ja vastuväidete ning nendele antavate vastuste kirjalik vorminõue. Ettepanekutele ja vastuväidetele vastuseks antavate KOV seisukohtade kirjaliku vormi osas on Riigikohus märkinud, et see kindlustab ettepanekutele ja vastuväidetele piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas.¹³⁷ PlanS § 21 lõikest 1 ja § 23 lõike 3 punktist 5 tuleneb, et ainult kirjalikus vormis esitatud vastuväidet või ettepanekut arutatakse avalikul arutelul ning selle mitteamustamise korral teeb selle arvestamata jätmise õiguspärasuse üle järelevalvet maavanem.

Planeerimisseaduses ei ole täpsustatud, mida tähendab vastuväite ja ettepaneku kirjalik või elektrooniline vorm¹³⁸ või millistele muudele vorminõuetele peab vastuväide või ettepanek vastama. Halduspraktikast nähtub, et esitatakse nii elektroonilisi kui ka paber kandjal kirju, millel puuduvad esitaja andmed ja allkiri. Isegi juhul, kui kiri sisaldab isiku nime, kuid puudub aadress, kuhu vastus saata, ei saa haldusorgan täita temale pandud vastamise kohustust, kuna ettepanekuid ja vastuväiteid võib esitada igapäev, olenemata tema isiklikust puutumisest planeeringualaga, ning samanimelisi isikuid võib esineda mitmeid.

Ettepanekutele ja vastuväidetele ei ole seadusega seatud mingeid sisunõudeid. Haldusorgani jaoks on probleemiks mõnesõnalised, lakoonilised ja tihti resoluutselt eitavad vastuväited või koostatavast sootuks erinevaid planeeringulahendusi pakkuvad ettepanekud. Haldusorganil tuleb olla valmis mistahes ettepanekute ja vastuväidete menetlemiseks ning nendele tähtaegselt, motiveeritult ja kirjalikult vastamiseks kogu planeeringu koostamise menetluse vältel. Riigikohus on asunud seisukohale, et ettepanekutele vastamine osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle. Vastusele võib ettepaneku esitaja omakorda vastu vaielda, saates täiendava märgukirja. Vastus võimaldab arendada ettepaneku üle avalikku diskussiooni ajakirjanduses, isikute ühendustes, huvigruppides jne. Ettepanekut saab kaitsta planeeringu avaliku arutelu käigus¹³⁹.

¹³⁶ RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 16; 15.06.2011, 3-3-1-19-11, p 14

¹³⁷ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 13

¹³⁸ Näiteks Türi vallas on planeeringute koostamise menetluses vastuväidete ja ettepanekute suhtes kohaldatud HMS § 14 lõikes 3 sätestatud kirjaliku taotluse vorminõudeid ja elektrooniliselt esitatud vastuväidetele ja ettepanekutele HMS § 14 lõikes 4 sätestatud nõudeid, kuigi vastuväited ja ettepanekud ei ole ilmselt samastatavad haldusorganile esitatava taotlusega.

¹³⁹ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 17

2. Avalikud arutelud.

PlanS § 16 lõike 6 kohase lähteseisukohtade ja eskiislahenduste avalik arutelu ja PlanS 21 lõike 1 kohase avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu on oluliseks koostöövormiks planeerimismenetluses. Ühelt poolt tuleb nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et kirjalikele ettepanekutele ja vastuväidetele alles avaliku arutelu käigus ning suulises vormis vastuste andmine ei ole piisav¹⁴⁰. Teisalt, arvestades planeeringute koostamise mitmetahulisust, selles võrdset osakaalu omavat tehnilist, loomingulist ja juriidilist aspekti, samuti planeeringulahenduse mõju subjektiivset tunnetatavust, võib just suuline arutelu esitatud ettepanekute ja vastuväidete üle osutada kõige efektiivsemaks koostöövormiks. Avalikel aruteludel on nii haldusorganil kui ka menetlusosalistel võimalik vahetult selgitada oma seisukohti, esitada täiendavaid argumente, küsida täiendavat teavet teistelt ning saada vahetut tagasisidet. Halduspraktika põhjal väidan, et tihti on just avalikel aruteludel suuliselt esitatud seisukohad ja selgitused mõjutanud vastuväidete esitajaid oma vastuväiteid tagasi võtma või ettepanekute sisu muutma.

3. Kooskõlastamise ettevalmistamine

PlanS § 17 kohast kooskõlastamist ei saa samastada koostööga, kuid eduka kooskõlastamise eelduseks on eelnev koostöö kooskõlastava organiga. Kooskõlastamiseks peab planeeringulahendus vastama kooskõlastava organi esitatavatele seadusest tulenevatele nõuetele. Need tuleb planeeringulahendusse integreerida juba planeeringu koostamise ajal. Nende ilmnemine alles kooskõlastamise ajal võib kaasa tuua planeeringu koostamise menetluse algusesse tagasipöördumise või planeeringu kehtestamise võimatuse.

Koostöös võib selguda ka kooskõlastamise tegelik vajadus. PlanS § 17 lõike 3 punkti 3 kohaselt määrab üld- või detailplaneeringute riigiasutustega kooskõlastamise vajaduse kohalik omavalitsus. Halduspraktikas on ilmnenu, et koostöö riigiasutustega on vajalik juba kooskõlastamise vajalikkuse määramisel. Arvestades PlanS § 17 lõiget 4 omab planeeringu kehtestamisel siduvat tähendust see, kas kooskõlastuses on viidatud vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga. Seetõttu on mõned riigiasutused asunud seisukohale, et planeeringu kooskõlastamisele esitamisel tuleb haldusorganil täpselt määratleda, millise seaduse alusel ja milliseid aspekte planeeringust soovitakse kooskõlastada¹⁴¹. Niisugusest seisukohast tuleneb, et KOV peab iseseisvalt tuvastama, kas kavandatavas planeeringulahenduses esineb asjaolusid, mis vajavad mõne

¹⁴⁰ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 13

¹⁴¹ Keskkonnaamet on oma 24.03.2011 kirjas nr 6-4/11/10598-1 "Planeeringute ja projektide koostamine ning kooskõlastamine" märkinud: "Keskkonnaameti põhimääruse § 5 lg 2 p 2 kohaselt annab Keskkonnaamet seisukoha planeeringutele ja projektidele seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses. Keskkonnaamet ei saa

riigiasutusega kooskõlastamist. See tähendab, et igal KOV-l peab selle hindamiseks olema mistahes riigiasutusega sarnane kompetents, mida üldjuhul ei ole mõistlik eeldada. Seetõttu ongi kooskõlastamise vajaduse kindlaksmääramisel oluline koostöö eeldatava kooskõlastatava riigiasutusega.

2.3.3 Täiendavad soovitused kaasamise ja koostöö korraldamiseks

Planeerimisseaduses sätestatud koostöö ja kaasamise nõudeid järgides on võimalik jõuda õiguspärase tulemuseni. Siiski tuleks KOV-l igal üksikjuhul kaaluda, kas seaduses sätestatud vahendid on kvaliteetse planeeringulahenduse saavutamiseks piisavad või tuleks rakendada mingeid täiendavaid meetodeid isikute kaasamiseks ja efektiivseks koostööks. Ka Riigikohus on hea halduse põhimõttest tuletanud haldusorgani kohustuse teavitada menetlusosalisi seaduses sätestatuga võrreldes intensiivsemalt – seda juhul, 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 kulusid¹⁴². Samuti tuleb jälgida, et täiendavate menetlustoimingutega ei rikutaks isikute õigusi menetlusele mõistliku aja jooksul.

Planeeringute koostamise korraldamise praktika põhjal saab anda järgmised soovitused planeeringu koostamist korraldavale haldusorganile.

Enne planeeringu koostamise algatamist koostada tähtajaline kava kaasamise ja koostöö korraldamiseks, milles seada koostöö eesmärgid, määratleda subjektid ja kavandada konkreetsed menetlustoimingud.

Selgitada välja võimalikult paljude isikute ja ametkondade seisukohad soovitava planeeringulahenduse suhtes juba enne planeeringu koostamise algatamist. See võimaldab püstitada realistlikumaid eesmärke ja ülesandeid, mida on vaja planeeringuga lahendada ning esitada alternatiive juba planeeringu algatamisel.

Küsida planeeringualal asuvate või kavandatavate piiranguid põhjustavate objektide omanikelt või valdajatelt tehnilisi või muid tingimusi, mille arvestamine on oluline õiguspärase ja nõuetele vastava detailplaneeringu koostamiseks.

kooskõlastada aspekte, mis väljuvad ameti volituspiiridest. Seetõttu palume PlanS § 17 lg 3 alusel planeeringu kooskõlastamiseks saatmisel taotluses igakordselt selgitada, mis seaduslikul alusel ja mis põhjusel on planeering kooskõlastamiseks saadetud, st mis aspekte soovite kooskõlastada.” Kättesaadav Keskkonnaameti dokumendiregistri kaudu:

http://www.keskkonnaamet.ee/sadr/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=256160&asutus_id=1

¹⁴² RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, p 26

Kasutada efektiivsemalt PlanS-s § 14 lõikes 1 sätestatud KOV õigust saada planeeringu koostamiseks vajalikke andmeid planeeritaval maa-alal asuvatelt või planeeritava maa-ala kohta käivaid andmeid valdavatel isikutelt tasuta.

Avalikes teadetes ning koostööettepanekutes anda täpne teave selle kohta, millises vormis koostööd korraldatakse, selgitada planeerimismenetluse etappide tähendust, osalemise võimalusi ning koostööst loobumise võimalikke tagajärgi.

Avalikkusele suunatud teadete koostamisel pöörata tähelepanu teadete sõnastamisele. Levinud on formaalne ja seadusest lähtuv sõnastus, palju kasutatakse kantseliiti. See on raskesti mõistetav ning ei ärata huvi. Planeeringuteade tuleb teha inimestele huvipakkuvaks, samas järgides seadusest tulenevaid nõudeid informatsiooni sisu osas. Sõnastamisel tuleb kasutada selget ja lihtsat keelt, mis on arusaadav võimalikult suurele hulgale isikutele. Kõigi teadete illustreerimiseks võiks vastavalt võimalusele kasutada eskiisi, asukohaskeemi või pildimaterjali.

Korraldada koostööle kaasatud isikutega töökoosolekuid ja nõupidamisi juba planeeringu koostamise etapis.

Kutsuda koostööle ka neid isikuid ja huvirühmi, kellel ei ole vastuväiteid kavandatava planeeringulahenduse suhtes, et tagada nii poolt- kui ka vastuargumentide esindatus ja tasakaal diskussioonis planeeringulahenduse üle.

Olla kogu planeeringu koostamise menetluse jooksul avatud lisanduvate huvitatud isikute suhtes ning valmis tööks alternatiivsete planeeringulahendustega.

Anda ajakirjanduse käsutusse võimalikult palju aktuaalset, kuid kontrollitud ja kohast infot koostatava planeeringu kohta.

Täiendavaks teavitamiseks kasutada sotsiaalmeedia võimalusi (teemakohased veebilehed, blogid, suhtlusportaalid ja muud sarnased infokanalid).

Tagada huvitatud isikutele optimaalsed osalemisvõimalused avalikel väljapanekutel ja aruteludel. Need peaksid toimuma kaasatud isikutele või planeeringualale võimalikult lähedal, vältida tuleks korraldamist tööpäevade keskel, tavapärasel puhkuseperioodidel või pühade ajal.

Dokumenteerida kõik koostöö käigus esitatud poolte seisukohad ning kokkulepped. Alternatiivsete lahenduste vahel valimise korral on äärmiselt oluline fikseerida kõik sellised asjaolud, milles koostöö osapooled on kokku leppinud, et vältida hiljem aja kulutamist vaidlustele sellistes küsimustes, milles on varasemates etappides kokku lepitud.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärgiks on anda kompleksne ülevaade kaasamise ja koostöö korraldamise sisust ja seonduvatest õiguslikest probleemidest üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses ning pakkuda võimalikke lahendusi. Töö uurimisküsimuseks on – mis on kaasamise ja koostöö sisu ning sellega seonduvad õiguslikud aspektid üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses?

Planeerimisseadusest tuleneb haldusorgani kohustus korraldada planeeringute koostamine avalikult, kaasates puudutatud ja huvitatud isikud ning tehes koostööd erinevate isikute ja riiklike institutsioonidega. Planeerimisseaduses sisaldub ka vastavalt pealkirjastatud normide kogum - § 16 “Koostöö ja kaasamine planeeringu koostamisel”.

Kaasamine ja koostöö on planeerimisseaduses defineerimata. Arvestades haldusorganile jäetud suurt otsustusruumi, keda, millisel juhul, milliste meetoditega ja kui intensiivselt kaasata, kellega ja kuidas teha koostööd, võib kaasamist ja koostööd pidada määratlemata õigusmõisteteks, mis tuleb haldusorganil iga planeeringu koostamise menetluses eraldi sisustada.

Kõige üldistatumalt võib planeeringu koostamise menetluses kaasamiseks või koostööks pidada haldusorgani ja haldusväliste isikute vahelist teabevahetust konkreetse planeeringu sisu üle, mille lõppeesmärgiks on koostada ja kehtestada planeering, milles on tasakaalustatult arvestatud nii objektiivsete asjaolude kui ka võimalikult paljude isikute erahuvide ning avalike huvidega. Kaasamiseks võib pidada kutset koostööle. Koostööga on tegemist siis, kui kõigil osapooltel on õigus esitada asjassepuutuvat informatsiooni, ettepanekuid ja alternatiive, analüüsida neid ning otsustada, milline lahendus on konkreetse planeeringu eesmärgist ja ülesannetest lähtuvalt optimaalseim ja kindlasti realiseeritav. Koostöö eesmärgiks on saavutada pooli rahuldav konsensuslik seisukoht, lähtudes eelkõige avaliku ja erahuvi tasakaalu põhimõttest.

Kaasamine ja koostöö on kompleks haldusmenetluse menetlustoiminguid, mille korraldamise kohustus on KOV-l. Haldusorgan ei saa menetlustoimingute tegemist kellelegi üle anda ega nende eest tasu küsida.

Lisaks planeerimisseaduses sätestatud menetlusreeglitele peab haldusorgan kaasamise ja koostöö korraldamisel arvestama haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid planeeringu koostamise menetlusele kui haldusmenetlusele. Kaasamine ja koostöö sisustamise kvaliteet määrab suuresti kogu planeeringu koostamise menetluse vastavuse haldusmenetluse põhimõtetele. Kaasamise ja koostöö korraldamisel planeerimismenetluses tulevad eriti esile hea halduse põhimõte, uurimispõhimõte, inimväärikus, ärakuulamis põhimõte, haldusorgani põhjendamis- ja selgitamiskohustus ning nendest tulenevad isikute menetluslikud põhiõigused nagu õigus olla ära kuulatud, õigus tutvuda dokumentidega, õigus saada selgitusi, õigus äri- ja isikuandmete kaitsele ning õigus kohasele menetlusele.

Kaasamise ja koostöö sisustamise raamistiku moodustavad:

- 1) eesmärk, milliste asjaolude väljaselgitamiseks kaasamine ja koostöö korraldatakse;
- 2) kaasamise ja koostöö subjektid;
- 3) eesmärgi täitmiseks sobivad kaasamise ja koostöö meetodid, millega on tagatud haldusmenetluse põhimõtete järgimine ning menetlusosaliste menetluslikud põhiõigused.

Kaasamise ja koostöö eesmärgi seadmiseks peab haldusorgan suutma prognoosida, milline on planeeringu koostamiseks ja kehtestamiseks vajalik optimaalne informatsiooni hulk ja koosseis. Koostöö käigus saab välja selgitada järgmised iga planeeringu puhul olulised asjaolud:

- 1) tehnilised lähteandmed ja tingimused, et kaaluda ja otsustada planeeringuga kavandatava lahenduse üle objektiivselt;
- 2) seadustest tulenevad piirangud, mis võivad oluliselt mõjutada planeeringulahenduse realiseeritavust;
- 3) isikute õigused, et tagada kõigi isikute subjektiivsete õiguste kaitse planeeringu koostamisel ning vältida planeeringu kehtestamisest tuleneda võivat õiguste riivet, kui selleks puudub seaduslik alus;
- 4) isikute individuaalsed huvid ning avalikud huvid ja väärtused, et tagada nende tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel, mille eelduseks on selge arusaam, millal on tegemist isikute erahuvidega, millisel juhul avalike huvidega. Vaheteo muudab keeruliseks asjaolu, et tegemist on määratlemata õigusmõistetega.

Kaasamise ja koostöö subjektide määratlemiseks tuleb haldusorganil välja selgitada isikud ja institutsioonid, kellelt planeeringu koostamiseks vajalikku informatsiooni hankida ning kelle huve ja õigusi võib planeeringu koostamine ja realiseerimine puudutada. Planeerimismenetlus

erineb haldusmenetluse seaduses sätestatud muust haldusmenetlusest ning samas sätestatud avatud menetlusest eelkõige menetluses osalevate subjektide osas. Planeerimismenetlusse saab astuda igaüks, kui ta seda soovib. Kõige üldistatumalt jagunevadki kaasamise ja koostöö subjektid isikuteks, kelle õigusi ja huve koostatav planeering võib mõjutada ning ülejäänud avalikkuseks. Koostöö subjektiks tuleb lugeda ka kooskõlastav haldusorgan, kelle esitatavad nõuded on mõistlik integreerida planeeringusse juba planeeringu koostamise käigus.

Osa isikuid, kelle õigusi võib planeering puudutada, on puudutatud isikuteks planeerimisseaduse mõistes. Tulenevalt PlanS § 16 lõikes 4 sätestatud ebaselgetest kriteeriumitest on nende isikute ring kitsam, kui HMS § 11 lõikes 1 punktis 3 nimetatud menetlusosaliste (kolmandate isikute) ring. Üksikute kriteeriumite esiletoomine seaduses eksitab haldusorganit ning ei taga õigusselgust planeerimismenetluses.

Huvitatud isikuks võib planeerimismenetluses olla igaüks. Kõigil on õigus esitada vastuväiteid või ettepanekuid planeeringu kohta. Kõigi isikute vaba juurdepääs planeerimismenetlusele võib teatud puhkudel ohtu seada menetluse efektiivsuse ja kiiruse ning vahel ka teiste isikute õigused ja huvid.

Kaasamine ja koostöö saab olla eesmärgipärane ja efektiivne ainult siis, kui haldusorgan valib selleks sobivad meetodid. Planeerimisseadusega on määratud minimaalsed nõuded menetlustoimingutele, mida saab lugeda kaasamise ja koostöö korraldamise meetoditeks. Nende hulgas on nii otstarbekaid kui ka vähemotstarbekaid kaasamise ja koostöö meetodeid. Osade planeerimisseaduses sätestatud menetlusreeglite kui meetodite rakendamisega kaasneb erinevaid õiguslikke probleeme.

Planeerimisseaduses sätestatud avaliku kaasamise efektiivsemad meetodid on eelkõige:

- 1) teade planeeringu algatamise kohta;
- 2) teade planeeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduste väljapaneku ning avaliku arutelu kohta eeldusel, et eskiislahendused või lähteseisukohad on olemas;
- 3) teade planeeringu avaliku väljapaneku ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha kohta;
- 4) planeeringu avalik väljapanek.

Muud PlanS-s sätestatud avaliku kaasamise meetodid, nagu teade kavatsetavate planeeringute kohta, informatsioonitahvel planeeringualal, kõigi ajalehes avaldatud teadete avaldamine KOV veebilehel, ka lähteseisukohtade ja eskiislahenduste väljapanekud ja avalikud arutelud ei täida hästi kaasamise eesmärki, võivad olla eksitavad ning nende rakendamine on seotud töös kirjeldatud õiguslike probleemidega.

Personaalse kaasamise meetoditena on planeerimisseaduses sätestatud puudutatud isikute ja nendega võrdsustatud isikute individuaalne teavitamine planeeringu algatamisest ning planeeringu avalikust väljapanekust. Probleemaatiline on planeeringu koostamise menetluse kui haldusmenetluse algusmomendi määratlemine.

Teatud planeerimisseaduse regulatsioonid saab oma olemuselt lugeda koostöö meetoditeks. Peamiseks planeerimisseaduses sätestatud koostöömeetodiks on diskussioon kavandatava planeeringulahenduse üle, mille vormiks on isikute ettepanekud ja vastuväited planeeringulahenduse kohta ning haldusorgani motiveeritud kirjalikud vastused nendele. Peamiseks probleemiks on vastuväidete ja ettepanekute täpsemate sisu- ja vorminõuete puudumine, mis toob tihti kaasa ülisuure halduskoormuse. Lisaks kirjalikule teabevahetusele tuleb väga efektiivseks koostöövormiks lugeda avalikku arutelu.

Lisaks seaduses sätestatud meetoditele on KOV-I õigus ja kohustus kasutada ka muid seaduses sätestamata kaasamise ja koostöö meetodeid, mis toetavad seaduses sätestatud eesmärkide ja kohustuste täitmist. Sel juhul tuleb tähelepanelikult jälgida, et täiendavate menetlustoimingutega ei rikutaks isikute õigusi menetlusele mõistliku aja jooksul.

Resümee

Summary

Legal Aspects of Involvement and Cooperation in the Proceedings regarding Preparation of Comprehensive and Detailed Plans

The purpose of this thesis is to provide a complex overview of the organisation of involvement and cooperation and the related legal issues in the proceedings regarding preparation of comprehensive and detailed plans, and to suggest possible solutions.

In the applicable Planning Act (PlanS), there are many requirements for the disclosure of the proceedings regarding preparation of plans and involvement of persons which may give the impression that the regulation of PlanS is exhaustive in terms of organisation of involvement and cooperation. However, the PlanS contains no legal definition of involvement or cooperation. The local government has been provided with an extensive right of discretion on who to involve, which methods should be used for involvement and what should be the intensity of involvement and with whom and how to cooperate. Also, upon organisation of involvement and cooperation, the requirements arising from the Administrative Procedure Act for the proceedings of preparation of plan and for administrative procedure shall be taken into account. Involvement and cooperation have no legal definition which means that the terms shall be defined by an administrative authority in the proceeding of preparation of each plan.

The most generic definition of involvement or cooperation in the practice of spatial planning is a discussion of an administrative authority and a person outside administration in regard to the content of a specific plan. Involvement and cooperation have a similar goal – to achieve a planning solution which balances the objective circumstances, public interests and private interests of as many people as possible. Involvement is an invitation to cooperation. In cooperation, all parties have the right to submit relevant information, propositions and alternatives, to analyse them and to decide which solution, considering the purpose and functions of the specific plan, is the most optimal and definitely feasible. The purpose of cooperation is to achieve a consensual position acceptable to all parties, based, first and foremost, on the balance of public and private interests.

Involvement and cooperation is a set of procedural acts in administrative procedure which shall be organised by the local government. An administrative authority is not allowed to transfer the carrying out of procedural acts to anyone else or to charge a fee therefor.

Involvement and the quality of the cooperation determine whether the proceeding regarding the preparation of planning is in conformity with the principles of administrative procedure. Upon organisation of involvement and cooperation, the principles of sound administration, investigation, human dignity, hearing, the obligation of an administrative authority to give reasons and explain and the procedural fundamental rights of persons, such as the right to be heard, the right to examine documents, the right to obtain clarifications, the right to the protection of commercial and personal data and the right to proper proceedings.

The preparation of each plan is a unique process. In order to give meaning to involvement and cooperation in the proceedings regarding preparation of each plan, an administrative authority shall:

- 1) set goals on which facts should be established in the course of involvement and cooperation;
- 2) establish the subjects of involvement and cooperation;
- 3) select proportional methods and means for involvement and cooperation in order achieve the purpose of involvement and cooperation and ensure the conformity with the principles of administrative procedure and the fundamental rights in the proceedings of the parties to the proceedings.

In order to set a goal, an administrative authority has to be able to predict what the optimal volume and composition of information necessary for preparation and adoption of a plan is. The following circumstances are relevant for each plan:

- 1) basic technical data and conditions in order to be able to weigh the circumstances and make a decision regarding the planned solution objectively;
- 2) restrictions arising from legislation which may materially affect the feasibility of the planned solution;
- 3) rights of persons in order to ensure the protection of subjective rights of all persons upon preparation of a plan and prevent a potential interference of rights which may arise from the adoption of plan, unless there is a legal basis therefor;
- 4) individual interests of persons and public interests and values in order to ensure their balanced consideration upon preparation of a plan.

The subjects of involvement and cooperation may be divided to persons whose rights may be affected by the preparation of a plan and the rest of the public. The approving administrative agency shall also be deemed to be a subject of cooperation. Their requirements should be

integrated in the plan already upon preparation thereof. For the purposes of the Planning Act, persons whose rights may be affected by a plan shall be deemed to be persons concerned. Pursuant to the criteria of § 16 (4) of PlanS, the range of persons concerned is narrower compared to the range of parties to the proceeding indicated in § 11 (1) 3) of the Administrative Procedure Act. The provision of single ambiguous criteria in the Planning Act misleads an administrative agency and fails to provide legal clarity in planning proceedings. An interested person in planning proceedings may be anyone. Everyone has the right to submit objections and proposals on a plan. In order to exercise that right, the person need not have an interest in the planning area nor need his or her rights or obligations be affected. Free access for all to planning proceedings may, in some cases, jeopardise the efficiency and promptness of proceedings, and the rights and interests of other persons.

The Planning Act prescribes the minimal requirements for procedural acts which may be deemed to be methods of involvement and cooperation. These provisions of PlanS contain many undefined legal terms and thus enable to exercise the right of discretion to a considerable extent. They include purposeful and less purposeful methods of involvement and cooperation.

The more effective methods of public involvement provided in the Planning Act is, first and foremost, a notice on the initiation of planning proceedings; a notice on the initial planning outline, the display of draft plans and public discussion, provided that such draft plans or initial planning outline exists; a notice on the public display of a plan and the time and place of a public discussion; the public display of a plan.

Other methods of public involvement, such as a notice of upcoming plans, information board on the planning area, the publication of all notices published in newspapers on the website of the local government; displays of initial planning outlines and draft plans and public discussions fail to help achieve the purpose of involvement, may be misleading and the implementation thereof may bring about legal issues discussed in the thesis.

As methods of personal involvement, the Planning Act prescribes the individual notification of persons concerned and persons to be treated as such of the initiation of a plan and the public display of a plan. It is difficult to establish the moment of commencement of proceedings regarding the preparation of a plan.

Some provisions of the Planning act may be deemed to be methods of cooperation.

The main method of cooperation provided in PlanS is the discussion over an upcoming planning solution in the form of proposals and objections of persons on the planned solution and the reasoned written responses of the administrative authority thereto. The main problem

is the lack of specific requirements on the content and form of the objections and proposals which often brings about an excessive work load for administrative authorities. The most efficient form of cooperation is a public discussion.

In addition to the methods provided by law, a local government has the right and obligation to use other methods of involvement and cooperation not provided by law that support the achievement of objectives and the performance of obligations set forth by law. In such case, it should be kept in mind that supplementary procedural acts may violate the rights of persons to proceedings within a reasonable time.

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. Kommunikatsioon haldusmenetluses. - Juridica 2005/2.
2. Aedmaa, A, jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. - Juridica 2008/7.
4. Arhitektibüroo Siim & Põllumaa OÜ (koost). Soovitused detailplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Keskkonnaministeerium, 2003.
5. Aun, A. Kaasamine Tartu Emajõe kallaste arengustrateegia loomise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut, 2012.
6. Eesti Keskkonnaühenduste Koda. Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava rakendamine nelja keskkonnaõigusloome protsessi näitel. Järeldused ja ettepanekud valitsusasutustele. Tartu, 2013. Internetis: <http://www.eko.org.ee/eko-tegevus/eko-kaasamispraktika/>
7. Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2006. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, 2006.
8. ENTEC AS (koost). Soovitused üldplaneeringu koostamiseks. Tallinn: Keskkonnaministeerium, 2000.
9. Ernits, M. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. - Juridica 2010/9.
10. Habermas, J. Introduction: Approaches to the Problem of Rationality. The theory of Communication Action. Volume 1. Reason and the Rationalization of Society. London: Heinemann, 1984. (viidatud A. Aun. Kaasamine Tartu Emajõe kallaste arengustrateegia loomise näitel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, sotsiaal- ja haridusteaduskond, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut, 2012, lk 9-10).
11. Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri (seisuga 11.09.2000). Internetis: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103
12. Hendrikson & Ko OÜ (koost). Soovitused planeerimisprotsessi ülesehitamiseks. Tallinn: Siseministeerium, 2004.
13. Hinsberg, H., Kübar, U. Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, 2009.
14. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/3.
15. Ikkonen, K. Sundmüügi põhiseaduslikkus. Magistritöö. Tartu Ülikooli Õigusinstituut, 2005.
16. Jõks, A. Sissejuhatus ajakirja Juridica 2006/7 väljaandele. – Juridica, 2006/7.
17. Kalbus, A. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003/4, lk 373.

18. Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Kohtupraktika analüüs. Tartu: RK õigusteabe osakond, 2010. Internetis: http://www.riigikohus.ee/vfs/1119/1-Menetlustoiming_L_Kanger.pdf
19. Keskkonnaamet. Planeeringute ja projektide koostamine ning kooskõlastamine. 24.03.2011 kiri nr 6-4/11/10598-1. Internetis: http://www.keskkonnaamet.ee/sadr/index.php?id=10535&op=doc_details&dok_id=256160&asutus_id=1
20. Knapp, A. Grundlagen des Verwaltungsrechts. I osa. Basel, Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, 1992, äh 135. (viidatud A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003/4, lk 373).
21. Kodanikuühiskonna lühisõnastik. Internetis: <http://www.ngo.ee/sonastik>
22. Kuresoo, L. Läbirääkija või soojapuhur? - Postimees 06.03.2013.
23. Lahtvee, V. Kaasamisest nii ja naa. - Riigikogu Toimetised 21, 2010.
24. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2012.
25. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura, 2004.
26. Maurer, K. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 89 (viidatud K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/3, lk 189).
27. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica 2001/8.
28. Metspalu, P. Uuselumuehitus ja planeerimispraktika areng Harjumaa näitel. Magistritöö inimgeograafias. Tartu Ülikooli Geograafia Instituut, 2005.
29. Parrest, N. Planeerimismenetluse ja avatud menetluse vahekord. - Juridica 2006/8.
30. Planeerimise põhimõtted ja olemus. Siseministeerium, 2012. Internetis: https://www.siseministeerium.ee/public/Planeerimise_pohimotted_ja_olemus.pdf
31. Planeerimisseaduse eelnõu 941 SE I algtekst seisuga 11.12.2001. Internetis: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=013520016
32. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 410 SE III seletuskiri. Internetis: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=509449&u=20130514192635>
33. Regionaalminister. Ülevaade planeerimisalasest olukorrast riigis, 2011. Internetis: https://www.siseministeerium.ee/public/2011-09-05_VV_ulevaade_kodulehele.pdf
34. Sarv, P. Planeerimisõigus Riigikohtu halduskolleegiumi 2008. a praktikas. – Kohtute aastaraamat 2008. Riigikohus, 2009.

35. Veinla, H. Planeerimis- ja ehitusseadus.- Juridica 1996/1.
36. Wolff, H.J., jt. Verwaltungsrecht. I osa. München, 1994. (viidatud A. Kalbus, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003/4, lk 373).
37. Õiguskantsler. Märgekiri. 27.08.2007 nr 6-8/071271/00705914.
38. Õiguskantsler. Haldusmenetluse seaduse analüüsi ettevalmistamine.25.02.2011 kiri nr 18-2/110278/1100961. Internetis:
http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_haldusmenetluse_seaduse_muutmise_eelnou_ettevalmistamine.pdf
39. Õiguskantsler. Märgekiri. 17.11.2009 nr 6-4/090576/0906797. Internetis:
http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_ehitusmaaruses_detailplaneeringu_algatamise_ja_kehtestamise_regulatsioon_rae_vallas.pdf

Kasutatud õigusaktid

40. Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsiooni heakskiitmine. Riigikogu 12.12.2002 otsus. – RT I 2002, 103, 606.
41. Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 1.
42. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354...RT I, 23.02.2011.
43. Kaasamise hea tava. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 29.12.2011 istungil. Internetis: <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava>
44. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. - RT II 2001, 18, 89.
45. Kinnisasja sundvõõrandamise seadus. - RT I 1995, 30, 380 ... RT I, 14.02.2013, 2.
46. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1993, 37, 558... RT I, 26.03.2013, 1.
47. Looduskaitse seadus. – RT I 2004, 38, 258... RT I, 18.04.2013, 3.
48. Muinsuskaitse seadus. – RT I 2002, 27, 153...RT I, 21.03.2011.
49. Planeerimis- ja ehitusseadus. - RT I 1995, 59, 1006.
50. Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579...RT I, 14.02.2013, 3.
51. Planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I 2009, 28, 170.
52. Vabariigi Valitsuse reglement. VV 13.01.2011 määrus nr 10. - RT I, 19.01.2011, 4.
53. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Riigikogu 23.02.2011 otsus. – RT III, 07.03.2011.
54. European regional/spatial planning Charter. Torremolinos Charter. European Conference of Ministers responsible for Regional Planning. Council of Europe. Adopted on 20 May 1983 at Torremolinos (Spain). Strasbourg: Council of Europe, 1984. Internetis: http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/cemat/versioncharte/Charte_bil.pdf, mitteametlik eestikeelne tõlge <https://www.siseministerium.ee/8265/>

Kasutatud kohtupraktika

55. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06
56. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03
57. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05
58. RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06
59. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02
60. RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03
61. RKHKm 27.09.2005, 3-3-1-47-05
62. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02
63. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02
64. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02
65. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03
66. RKHKo 09.06.2004, 3-3-1-28-04
67. RKHKo 18.10.2004, 3-3-1-37-04
68. RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04
69. RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-44-05
70. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05
71. RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06
72. RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06
73. RKHKo 19.04.2007, 3-3-1-12-07
74. RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07
75. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-16-08
76. RKHKo 19.05.2008, 3-3-1-61-07 (I.Koolmeistri eriarvamus)
77. RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08
78. RKHKo 16.12.2008, 3-3-1-56-08
79. RKHKo 08.01.2009, 3-3-1-66-08
80. RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08
81. RKHKo 19.05.2011, 3-3-1-21-11
82. RKHKo 15.06.2011, 3-3-1-19-11
83. RKHKo 29.09.2011, 3-3-1-5-11 (I.Koolmeistri eriarvamus)
84. RKHKo 20.12.2011 nr 3-3-1-59-11
85. RKHKo 29.05.2012, 3-3-1-19-12
86. RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Ene Mägi (sünd. 13.04.1967),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Kaasamise ja koostöö õiguslikud aspektid üld- ja detailplaneeringute koostamise menetluses”, mille juhendaja on professor Aare Reenumägi,
 - 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, 20. mail 2013