



Õiguskantsler

Teie 11.03.2021

Meie 01.04.2021 nr 7-5/210625/2102304

Saue valla üldplaneeringu avalik arutelu

Austatud avaldaja

Saue vald korraldas üldplaneeringu avaliku arutelu tänavu 11. märtsil veebikeskkonnas. Soovisite õiguskantsleri hinnangut, kas üldplaneeringu avaliku arutelu korraldamine sellisel viisil on õiguspärane. Väitsite, et kõigil inimestel ei pruukinud olla võimalik arvutit kasutada või neil ei olnud internetiühendust ning koosoleku vormi muutmisest teatades ei pidanud vald kinni seaduses ettenähtud 14-päevasesest tähtajast.

Saue valla üldplaneeringu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu on praeguseks toimunud ja planeeringumenetlus saab liikuda järgmisse menetlusetappi. Planeeringumenetlus on pooleli. Üldplaneeringule, sh selle menetlustoimingutele, on võimalik anda hinnang järgnevates menetlusetappides nii vallal endal kui ka Rahandusministeeriumil ning vajadusel ka halduskohtul. Seetõttu ei hinda õiguskantsler Saue valla üldplaneeringu avaliku arutelu korraldamise õiguspärasust ja piirduakse üldiste selgitustega.

Planeerimisseaduse (PlanS) § 88 lõike 1 teise ja kolmanda lause grammatilise tõlgenduse kohaselt tuleks avalik arutelu korraldada avaliku koosolekuna ehk inimesed tuleks kutsuda kokku vähemalt ühte avalikku kohta (kohaliku omavalitsuse üksuse keskusesse). Selline tõlgendus ei ole siiski ainuvõimalik. Õigusnormi tõlgendamisel ei saa piirduda üksnes grammatilise tähendusega, arvestada tuleb ka sätte konteksti ja selle menetlustoimingu eesmäärke, mille juurde säte kuulub.

Planeerimisseaduse sätteid, mis käsitlevad avaliku arutelu pidamise asukohta, võib mõista ka kui suunist tagada, et planeerimismenetlus oleks võimalikult kaasav ja kogukonnakeskne, mitte aga kui ranget nõuet avaliku arutelu asukoha ja viisi kohta. Oluline on, et avalikkuse kaasamine ja planeeringumenetluses osalemise võimalused oleksid piisavad (PlanS § 9). Riigikohus on samuti rõhutanud kaasamise tähtsust (nt RKHKo 12.03.2015, [3-3-1-71-14](#), p 13; 15.01.2009, [3-3-1-87-08](#), p 12). Avalik arutelu on vaid üks kaasamise ja planeeringumenetluses osalemise viis. Seejuures ei ole avalik arutelu ainus ega ka kõige olulisem kaasamise viis. Mõnel juhul võib avaliku arutelu ka ära jätta – näiteks siis, kui avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ei esitatud või kui kõiki ettepanekuid on arvestatud (PlanS § 88 lg 2).

Seega taandub küsimus avaliku arutelu õiguspärasusest hinnangule, kas see on veebis korraldatuna piisavalt kaasav ja kättesaadav kõigile osalejatele. Tänapäeval võib inimestele sama

Õiguskantsleri Kantselei

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

hästi kättesaadav olla ka veebikeskkonna vahendusel avalikul koosolekul osalemine. See ei tähenda, et ei oleks ka neid, kellele veebikeskkonnas korraldatud koosolek ei sobi. Veebikoosolek ei ole tingimata parem alternatiiv füüsilise kohalolekuga koosolekule, inimestel on erinevad võimalused selles osalemiseks.

Kindlasti ei tule seadust mõista keeluna kasutada mitmesuguseid infokanaleid avalikkuse kaasamiseks ja teabe jagamiseks, sh avalikuks aruteluks. On selge, et seaduse normide sõnastamisel ei nähtud ette olukorda, kus avalikud koosolekud ei olegi võimalikud. Seaduse sõnastusest ei pea tingimata jäeldama, et Riigikogu tahtis keelata uudseid lahendusi, mis on seaduse mõtte ja eesmärgiga kooskõlas ja mis vastavad praeguse aja vajadustele ja võimalustele. Avaliku arutelu korraldamine veebikeskkonnas võib tagada kogukonna senisest laiema ja aktiivsema osalemise. Samavõrd asjakohane võib olla kahelda selles, kas ja kuivõrd ajakohane ja seaduse mõttega kooskõlas on nõue korraldada planeeringu avalik väljapanek omavalitsuse üksuse keskuses (PlanS § 87 lg 1), olukorras, kus enamik inimesi tutvuvad planeeringuga veebi vahendusel. Seega, seaduse sõnastused võivad olla ajale jalgu jäänud. Tehnoloogiline areng on võimaldanud uusi suhtluskanaleid ja uudseid kaasamise viise, mille kasutamist ei ole mõistlik keelata.

Planeeringumenetluses on mitmeid menetlustappe, milles on ette nähtud avalik arutelu. Need on näiteks üldplaneeringu ja keskkonnamõju hindamise aruande avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu (PlanS § 83) ning üldplaneeringu avaliku väljapaneku tulemuste avalik arutelu (PlanS § 88). Neil avalikel aruteludel võib olla erinev kaal ja tähendus. Seetõttu ei saa tingimata jäeldada, et kui PlanS §-s 88 ette nähtud avaliku arutelu võib korraldada üksnes veebikeskkonnas, siis võib alati samamoodi toimida ka teiste avalike arutelude korral, kus asjaolud võivad olla erinevad. Igat juhtumit tuleb hinnata konkreetseid asjaolusid arvestades. Ei saa täielikult välistada, et mõne juhtumi puhul võib kohus hinnata veebikeskkonnas toimunud üldplaneeringu arutelu siiski oluliseks menetluslikuks rikkumiseks. Abstraktselt hinnates sellisele seisukohale aga asuda ei saa.

PlanS § 88 lõike 1 kohaselt tuleb avalik arutelu korraldada suuremate asulate keskuses. Kuigi sellest sättest võib jäeldada, et avalik arutelu tuleks korraldada nii, et kõik arutelul osaleda soovijad saaksid füüsiliselt kohal olla, ei näe seadus ette täpseid juhiseid avaliku arutelu korraldamisele. Ka [haldusmenetluse seadus](#) (HMS) ei määratle avaliku istungi formaati (HMS § 50 lg 1).

Kuna seadus ei anna täpseid juhiseid avaliku koosoleku korralduse kohta, saab planeerimistegevuse korraldaja kaalutlusõiguse alusel otsustada, kuidas see menetlustoiming sisustada. Muu hulgas saab ta otsustada, kas korraldada mitu avalikku arutelu ning kus ja millal ning mil viisil seda teha. Arvesse tuleb võtta selle menetlustoimingu eesmärki ja tähendust, ehk näiteks seda, kas otsustatakse planeeringu sisu üle ehk kas selle menetlustoimingu tõttu peab planeeringut muutma. Seaduse sõnastusest ei nähtu, et avalikul arutelul võetaks vastu planeeringu koostamise korraldajale siduvaid otsuseid. Seega on eelkõige tegemist kaasamise ühe vormiga, mis pakub üksnes võimalust seisukohti suuliselt selgitada ja teiste avalikul arutelul osalejatega arutada. Seisukoha või ettepaneku avalikul arutelul suuline esitamine ja arutamine ei ole kaalukam kui sama seisukoha või ettepaneku kirjalik esitamine. Mõistagi kaasneb avaliku koosolekuga võimalus küsida planeeringu koostajalt selgitusi planeeringu kohta, kuid planeerimismenetluse avalikkuse tõttu võib neid selgitusi küsida alati ja selleks ei ole vaja korraldada avalikku arutelu.

Üldplaneeringu avalikule arutelule võib järgneda uus avalik väljapanek ja avalik arutelu. See on asjakohane siis, kui üldplaneeringu koostamise korraldaja peab vajalikuks avaliku arutelu

tulemusel teha üldplaneeringu põhilahenduses muudatusi (PlanS § 89 lg 3). Kui pärast avalikku arutelu üldplaneeringus põhimõttelisi muudatusi ei tehta, esitatakse planeering Rahandusministeeriumile heakskiitmiseks (PlanS § 90). Rahandusministeeriumil on õigus teha planeeringu menetluse üle järelevalvet (PlanS § 90 lg 3). Seaduses ettenähtud alustel on võimalik jätta planeering heaks kiitmata või kiita see heaks üksnes osaliselt.

Rahandusministeerium on (PlanS § 7 kohaselt) andnud juhise, kuidas korraldada planeeringute avalikku arutelu siis, kui on keelatud teha avalikke koosolekuid siseruumides (vt 3. märtsi 2021. a [postitus](#)). Ministeerium soovib korraldada planeeringute avaliku arutelu veebis üksnes siis, kui kõik osapooled on sellega nõus ja neile on tagatud osalemiseks tehnilised võimalused. Sellest järeldub, et kui kõik osalejad ei ole nõus avaliku aruteluga veebis, tuleb kaaluda arutelu korraldamist õues, järgides kõiki nakkusohu vältimise nõudeid, või arutelu edasi lükata. Samas nõuab seadus, et avalik arutelu peab toimuma hiljemalt 45 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist (PlanS § 88 lg 1). Juhendist ei selgu, kas igaühe eelistused avaliku arutelu korralduslikes küsimustes saavad olla määrava tähtsusega. Kui igaühe eelistusi peaks menetlustoimingute tegemisel arvesse võtma, võib menetlustoiming (avaliku arutelu korraldamine) võimatuks muutuda. Seega tuleb paratamatult arvestada kompromisside vajadusega.

Planeerimismenetlusega seondub keskkonnamõju hindamise ja keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus. Ka neis menetlustes tuleb korraldada avalikke arutelusid. Keskkonnaministeerium on koostanud [juhise](#), milles on antud asjakohaseid soovitusi avalike arutelude pidamiseks. Näiteks soovitatakse pärast veebikeskkonnas peetud avaliku arutelu hinnata selle efektiivsust ja eesmärgipärasust ning sedagi, kas kõigi huvitatud isikute osalemise võimalused olid piisavad. Neid soovitusi võiks arvesse võtta ka planeeringute avalike arutelude korraldamisel.

Kuna PlanS ei käsitle täpselt arutelu pidamise formaati, tuleb planeerimistegevuse korraldajal leida lahendus nii planeerimisseadust kui ka haldusmenetluse seaduse põhimõtteid (HMS §-d 4 ja 5) arvestades. Arvesse tuleb võtta kõiki olulisi asjaolusid ja leida tasakaal ka vastuoluliste nõuete vahel. Ühelt poolt on vaja järgida seaduses ettenähtud tähtaegu ning menetlusega edasi liikuda, teisalt tuleb kinni pidada ka nakkusohu leviku vähendamise nõuetest. Neid nõudeid järgides pole aga võimalik mõnda menetlustoimingut tavapäraselt korraldada. Lahendus on võimalik leida, kui arvestada vastavate menetlustoimingute eesmärki.

Kindlasti tuleb arvesse võtta seda, kas ja kui intensiivselt võib arutelu korraldamise viis mõjutada isikute õigusi. PlanS §-s 88 ette nähtud avalikul arutelul käsitletakse avaliku väljapaneku ajal esitatud ja arvestamata jäetud arvamusi ning ettepanekuid (PlanS § 88 lg-d 2 ja 4). Seega on eelnevalt teada, mis on avaliku arutelu teema ning kelle õigusi ja kui intensiivselt planeering mõjutab.

Üldplaneeringu avalikul arutelul osalejate ringi saab kindlaks määrata ja planeeringu koostamise korraldaja saab välja selgitada, mida keegi arvab arutelu korralduse kohta. Ühtlasi saab nii välja selgitada, kas keegi vajab veebiarutelul osalemiseks tehnilist abi ning vajaduse korral saab seda abi pakkuda. Mõistagi võib igaüks ka ise enne arutelu kohalikule omavalitsusele teada anda, kui väljapakutud arutelu viis talle ei sobi.

Kui mõnel inimesel jääb avalikul arutelul osalemata selle tõttu, et ta ei saanud sel viisil korraldatud arutelul osaleda, ja ta leiab, et sellega rikuti tema õigusi, võib ta oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse. Enne planeeringu kehtestamist on menetlustoimingu vaidlustamine erandlik, kuid teatud tingimustel siiski võimalik ([halduskohtumenetluse seadustik](#) § 45 lg 3).

Pärast planeeringu kehtestamist saab menetlusnõuete rikkumise tõttu planeeringu kehtestamise otsuse kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes siis, kui menetlusnõuete rikkumine võis mõjutada planeeringu sisu ([haldusmenetluse seadus](#) § 58). Võib arvata, et ka kohtud võivad arvesse võtta praeguse olukorra eripära ja võivad haldusmenetluse vorminõuetes teha mööndusi. Riigikohtu halduskolleegiumi esimees Ivo Pilving on seoses eriolukorraga öelnud: „On täiesti selge, et kõiki tavapäraseid protseduureegleid pole haldusasutustes ja kohtutes mõistlik praegu täht-tähelt järgida, näiteks koguneda hulgakaupa avalikele istungitele. Detailides ja formaalsustes tuleb nii haldus- kui kohtumenetluses teha mööndusi.“¹

Planeeringu avalik arutelu ei pruugi planeeringu sisu otsustavalt mõjutada. Nii ei saa arvata, et arutelu formaat saaks olla määrava tähtsusega – ka füüsilise kohalolekuga korraldatud arutelul ei pruugi kõik inimesed suuta oma seisukohti edukalt esitada. Seisukohad ja ettepanekud planeeringu sisu kohta saab alati esitada planeerimisalase tegevuse korraldajale ka kirjalikult ning õigeaegselt esitatud ettepanekuid peab vald ka käsitlema (st kas arvesse võtma või põhjendatult arvestamata jätma). Ka planeeringu avalikul arutelul käsitletakse eelkõige planeeringu avaliku väljapaneku ajal kirjalikult esitatud ja arvestamata jäänud ettepanekuid. Kui ettepanekuid ei esitatud või kui kõiki neid arvestati, ei peagi avalikku arutelu korraldama (PlanS § 88 lg 2).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Rahandusministeerium ja Saue vald (avaldaja isikuandmeteta)

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee

¹ Ivo Pilving: [põhiseadus ei luba viirusetõrjega üle võlli minna](#). Eesti Päevaleht, 31.03.2020.