



Project part-financed  
by the European Union



## BSR INTERREG III B project

# “Promoting Spatial Development by Creating COMMon MINdscapes – COMMIN”

## ESTONIA

### Estonian language version

#### I. Põhiseadus, valitsus ja halduskorraldus

I.	Põhiseadus, valitsus ja halduskorraldus.....	1
1.	Põhiseaduslik kord.....	3
1.1	Põhiseadusliku korra üldkirjeldus ja olulisemad andmed.....	3
1.2	History of the constitutional system .....	4
1.3	Põhiseadusliku korra olulisemad omadused.....	7
1.4	Poliitilise ja haldussüsteemi põhialused, jaotus ja seosed .....	7
2.	Poliitiline süsteem .....	9
2.1	Üldiseloomustus, ajalugu ja süsteemi põhiandmed .....	9
2.2	Poliitilise süsteemi riiklik tasand.....	10
2.2.1	Riigivõimu institutsioonid .....	10
	Vabariigi President .....	11
	Riigikogu .....	11
	Vabariigi Valitsus.....	13
2.2.2	Ülesanded ja kompetents .....	13
	President .....	13
	Riigikogu .....	14
	Vabariigi Valitsus.....	15
2.3	Poliitilise süsteemi regionaalne tasand .....	15
2.3.1	Regionaalse tasandi institutsioonid .....	15
2.4	Poliitiline süsteem kohalikul tasandil.....	16
2.4.1	Kohaliku tasandi institutsioonid.....	16
	Valla- ja linnavolikogud.....	16
	Valla- ja linnavalitsused.....	16
2.4.2	Ülesanded ja kompetents .....	16
	Valla- ja linnavolikogud.....	16
	Valla- ja linnavalitsused.....	17
3.	Haldussüsteem .....	18
3.1	Üldiseloomustus, ajalugu ja süsteemi põhiandmed .....	18

3.2	Riikliku tasandi haldus: institutsioonid ja organisatsioonid, nende õigused ja kohustused .....	18
3.2.1	Riigikantselei .....	18
3.2.2	Ministeeriumid .....	20
	Haridus- ja teadusministeerium .....	20
	Justiitsministeerium .....	21
	Kaitseministeerium .....	21
	Keskkonnaministeerium .....	21
	Kultuuriministeerium .....	21
	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium .....	22
	Põllumajandusministeerium .....	22
	Rahandusministeerium .....	22
	Siseministeerium .....	23
	Sotsiaalministeerium .....	23
	Välisministeerium .....	23
3.2.3	Sõltumatud riigivõimu asutused .....	24
	Riigikontroll .....	24
	Õiguskantsler .....	24
	Eesti Pank .....	25
3.3	Regionaalse tasandi haldus: institutsioonid ja organisatsioonid, nende õigused ja kohustused .....	25
3.3.1	Maavanemad ja maavalitsused .....	25
3.3.2	Ametite ja inspeksioonide regionaalsed üksused .....	26
3.3.3	Maakondlikud omavalitsusliidud .....	27
3.4	Kohaliku tasandi haldus: institutsioonid ja organisatsioonid, nende õigused ja kohustused .....	28

## 1. Põhiseaduslik kord

### 1.1 Põhiseadusliku korra üldkirjeldus ja olulisemad andmed

Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseadusele on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus kõrgeima riigivõimu kandja on rahvas. Kõrgeimat riigivõimu teostab rahvas hääleõiguslike kodanike kaudu:

- 1) Riigikogu valimisega;
- 2) rahvahääletusega.

Kehtiva *Eesti Vabariigi Põhiseaduse* võttis Eesti rahvas 1938. aastal jõustunud põhiseaduse § 1 alusel vastu 28 juunil 1992.a toimunud rahvahääletusel.

Põhiseadust saab muuta seadusega, mis on vastu võetud:

- 1) rahvahääletusel;
- 2) Riigikogu kahe järjestikuse koosseisu poolt;
- 3) Riigikogu poolt kiireloomulisena.

Põhiseaduses öeldakse, et Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Seaduste algatamise õigus on:

- 1) Riigikogu liikmel;
- 2) Riigikogu fraktsioonil;
- 3) Riigikogu komisjonil;
- 4) Vabariigi Valitsusel;
- 5) Vabariigi Presidendil põhiseaduse muutmiseks.

Põhiseadus määratleb Eesti Vabariigi põhiseaduslike institutsioonidena:

- Riigikogu
- Vabariigi Presidendi
- Vabariigi Valitsuse
- Eesti Panga
- Riigikontrolli
- Õiguskantsleri
- Kohtu
- Kohaliku omavalitsuse.

## **1.2 History of the constitutional system**

The independence of the Republic of Estonia was proclaimed on February 24, 1918, in Tallinn. The Provisional Government of the Republic of Estonia was formed. This was followed by the German occupation. In November 1918 the War of Independence against the Soviet Russia broke out. The peace treaty with Russia was concluded on February 2, 1920.

The first general elections in the Republic of Estonia took place on April 5-7, 1919, when the people elected the Constituent Assembly. The principal task of the Constituent Assembly was to draft and adopt the Constitution.

According to the Constitution of 1920, the supreme body of the Republic of Estonia was parliament, the Riigikogu. The Riigikogu was one-chambered and consisted of 100 members elected for a term of three years. Elections were to be organized on a population basis with the participation of elective citizens. The members of the Riigikogu were to be elected by universal, uniform, direct, and secret voting.

The Constitution reflected Rousseau's principle of national sovereignty. In accordance with the ideas of Montesquieu, power was split between the legislative, executive and judicial functions. Nevertheless, the relationship of these powers was misbalanced, the single-chamber Riigikogu, of 100 members, exercising total control over executive and judicial power, whereas it should only have exercised a legislative function. As the government did not enjoy independent, executive authority, it was subordinate to the Riigikogu.

This imbalance of power had serious consequences for Estonia, which began to manifest in the form of political instability, and there was frequent change of government. As the Justices of the Supreme Court were appointed by the Riigikogu, questions also arose as to the independence of judicial power. The Constitution did not provide for a Presidential role. A particular feature of the state order of Estonia was the extensive attribution of power to its citizens. The Constitution allowed for public initiative and for referenda, an uncommon constitutional arrangement in Europe at the time when it was enunciated. It might even be claimed that the state order of Estonia, as reflected in the 1920 Constitution, which combined parliamentary-dependent authority with the direct power of its populace, represented the most democratic order anywhere in the world. Unfortunately, however, its democratic provisions prevented government from properly functioning. Instead of taking initiatives, the government was almost permanently in a state of defence.

The Estonian form of democracy was proving to be unworkable, and Estonian citizens were becoming increasingly dismayed by the democratic process. At the same time, the authority of the Riigikogu was declining rapidly. As a reaction to these developments, popular support for "firm hand" theories and movements, which advocated authoritarian governance, was increasing. In 1932 referenda were held to consider two draft Constitutions which aimed to restrict the power of popular representation, increase the power of government, and establish the role of head of state. As it turned out, both draft Constitutions were rejected when put to referenda. Nevertheless, in a third referendum, in 1933, a further, draft Constitution put forward by the League of Veterans of the Estonian War of Independence was accepted and came into force on 24th January 1934.

This, second Constitution of the Republic of Estonia laid the foundations for the establishment of an authoritarian state order in Estonia. Membership of the Riigikogu was reduced to 50, and its powers became more formal than real. A new institution was introduced into government of the state, namely the Head of State. That Head of State, to be elected every five years, was given the right of suspensive veto over Riigikogu decisions. As the Head of State's function was to exercise supreme power over the governance of the state, and that as the representative of the people, the holder would also control executive power within government. The Head of State was granted the right to govern by decree, which would assume the force of law, although the Riigikogu maintained the right to amend or repeal decrees introduced in this way.

On 12th March 1934, the then Head of State, Konstatin Päts, carried out a bloodless coup d'état, to prevent the League of Veterans of the Estonian War of Independence from establishing an authoritarian state. Though Päts did not repeal the existing Constitution he at times violated it through the exercise of excessively authoritarian rule. During most of the time when the Constitution was in force the Riigikogu was not convened, and Estonia became a single-party state. In due course, and recognising the risk to the democratic process which were inherent in the Constitution, the Head of State initiated preparation of a third Constitution of the Republic of Estonia.

The third Constitution of the Republic of Estonia entered into force on 1st January 1938. It remained in force, de facto, until 16th June 1940, when the Soviet Union occupied Estonia and, de jure, until 28th June 1992 when the fourth Constitution of the Republic of Estonia was adopted by referendum. In reality, however, the 1938 Constitution did not reduce the degree of authoritarianism. It even incorporated additional restrictions on the democratic process, thereby formalising some of the violations which had occurred since the 1934 Constitution was adopted. The Riigikogu became bicameral, consisting of a lower chamber, or State Council, and a newly created upper chamber, or State Board. Appointment to the latter had no democratic basis, and its members consisted of high officials, representatives of chambers and local government, and persons appointed by the Head of State at his or her discretion. The most important power of the State Board was its ability to reject resolutions passed by the State Council. It never had occasion to exercise that power, however, as restrictions on the formation of political parties resulted in the creation of a compliant State Council, and an obedient, puppet parliament. The direct power previously accorded to the state's citizens was renounced, public initiative was no longer allowed, and the holding of referenda was left at the discretion of the Head of State.

One significant difference between the second and third Constitutions, however, was the clear introduction of a corporative state in 1938. In addition to the existing, local and cultural governments, a third form of local government was factored in from the professional local bodies or Chambers. These Chambers were given the right to issue mandatory orders, and to collect taxes from their members.

On 16th June 1940, and taking advantage of West European countries' distraction by matters elsewhere during the Second World War, the Red Army of the Soviet Union invaded Estonia and occupied it. On 21st July 1940, the existing state order was replaced by Soviet order and, on 6th August 1940, Estonia was annexed by the Soviet Union. Later, from the summer of 1941 until the autumn of 1944, Estonia was

under German occupation and, as a general commissariat, belonged to the greater Ostland commissariat. Unlike Slovakia, Croatia or Bohemia and Moravia, Estonia was neither a puppet state nor a protectorate. A second, Soviet occupation terminated the German occupation, and Soviet annexation was restored, an occupation and annexation which lasted until the autumn of 1991.

Although Soviet-type, state order remained in effect until the summer of 1992, in its later stages, it faced many challenges. On 16th November 1988, for example, the Supreme Council of the Estonian Soviet Socialist Republic (ESSR), which was the territorial, legislative body of the constituent, Soviet republic of the Soviet Union, approved a constitutional amendment, which declared the primacy of ESSR legislation over the laws of the Soviet Union. In March 1990, the Supreme Council went further, confirming the course which it had already taken and setting itself the goal of terminating Estonia's annexation by the Soviet Union and restoring Estonia's status as an independent republic. On 20th August 1991, taking advantage of the opportunity afforded by the failed coup d'état in the Soviet Union, the Supreme Council passed a resolution declaring the restoration of Estonian independence on the basis of historical continuity, a declaration which received immediate international recognition. De jure, the 1938 Constitution was restored but, de facto, the Soviet state order remained in force, even though Estonia was outside the jurisdiction of the Soviet Union. This legal conundrum was solved when the fourth Constitution was approved by referendum on 28th June 1992.

The 1992 Constitution incorporates many elements of the earlier Constitutions, and particularly those of 1920 and 1938. It declares the legal identity of the Estonian state, and its continuity with the state which was annexed by the Soviet Union in 1940. It also emphasises the restitutive basis of the restoration of Estonia's independence, returning to the state order which was in force before 1940. Given that two, markedly different state orders were in force in Estonia between 1920 and 1940, the fourth Constitution represents an attempt to find a middle way, avoiding the weaknesses of the 1920 parliamentary democracy and the authoritarianism of 1934 and 1938.

Following enactment of the 1992 Constitution, Estonia has enjoyed considerable, political stability. Extraordinary elections have proven not to be necessary, and governments have been relatively stable. This suggests that a reasonable balance has been established between the legislative and the executive functions. Proposals for amending the Constitution have been aired from time to time, many of these concerning the procedures to be followed in presidential elections. A number of political groups favour the election of the President by direct, universal suffrage. Others fear that this may disturb the existing, balance of power amongst the state's institutions, and may even pose the threat of a return to authoritarian governance.

Questions have also been raised about the need for Estonia to amend its Constitution to take account of European Union membership. As yet, no definitive decision has been made on whether the existing, constitutional provision relating to the independence and sovereignty of Estonia is compatible with membership status of the European Union, which presumes the delegation of a certain amount of power to the European Union's central institutions. Adoption of the European, single currency, the euro, also presumes a modification to the function of the Bank of Estonia as the bank of issue. Further, as membership of the European Union

precludes the classification of citizens from other member states as aliens, another modification to the Constitution is called for.

*[The report uses extensively the materials from the web page [http://www.estonica.org/eng/lugu.html?menyy\\_id=1142&kateg=43&alam=80&leht=6](http://www.estonica.org/eng/lugu.html?menyy_id=1142&kateg=43&alam=80&leht=6)]*

### **1.3 Põhiseadusliku korra olulisemad omadused**

Eesti on parlamentaarne riik. Kuigi riigipeaks on ametlikult Vabariigi President kuulub seadusandlik võimutäius Riigikogule ja täidesaatvat võimu teostatakse Vabariigi Valitsuse juhtimisel. Täidesaatva võimu teostamine on jagatud valitsusaladeks, mida korraldavad vastavad ministeeriumid. Vabariigi Valitsus teostab võimu kas otse või läbi riigiasutuste. Vabariigi Valitsuse ja peaministri teenindamisega tegeleb Riigikantselei.

Põhiseaduse XIII peatükk loob aluse kohtuvõimu teostamiseks riigis. Põhiseadus ütleb, et õigust mõistab ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. Eestis on kolmetasandiline kohtusüsteem. Kohtusüsteem koosneb: maa- ja linnakohtutest ning halduskohtutest; ringkonnakohtutest; Riigikohtust. Esimese astme kohtud asuva üldiselt maakonnakeskustes. Ringkonnakohtud on teise astme kohtud ning nad vaatavad apellatsiooni korras läbi esimese astme kohtu lahendeid. Hetkel asuvad ringkonnakohtud Tartus, Tallinnas ja Jõhvis. Justiitsministri poolt on algatatud Jõhvis paikneva Viru Ringkonnakohtu liitmine Tartu Ringkonnakohtuga. Tartus asuv Riigikohus on riigi kõrgeim kohus, kes vaatab kohtulahendeid läbi kassatsiooni korras. Riigikohus on ühtlasi põhiseadusliku järelevalve kohus.

Eestis puudub riigikirik, usuvabadus on garanteeritud Põhiseadusega.

### **1.4 Poliitilise ja haldussüsteemi põhialused, jaotus ja seosed**

Põhiseadus garanteerib seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu sõltumatuse – Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus peab olema korraldatud võimude lahususe printsiibist lähtudes. Erinevate võimude institutsioonid on omavahel seotud läbi valimiste ja ametisse määramiste reeglite. Nii määrab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe. Riigikohtu liikmed nimetab ametisse Riigikogu Riigikohtu esimehe ettepanekul ning muud kohtunikud Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul. Samuti annab Riigikogu Vabariigi presidendi poolt määratud peaministrikandidaadile volitused vabariigi Valitsuse moodustamiseks.

Eesti poliitiline elu toimub mitmeparteilise parlamentaarse vabariigi esindusdemokraatia vormis. Valitsus moodustatakse parlamendierakondade kokkuleppe alusel ning üheks olulisemaks Valitsuse tegevust suunavaks

dokumendiks on koalitsioonilepe. Poliitilise ja haldussüsteemi kokkupuutetekohaks on ministriumid, kus poliitilised ministrid juhivad mittepoliitilistest ametnikest koosnevaid ministeeriume.

Vabariigi Valitsuse seadus liigitab täidesaatva võimu riigiasutusi järgmiselt:

1. valitsusasutused;
2. valitsusasutuste hallatavad riigiasutused;
3. Eesti kaitsevägi.

Valitsusasutused on riigi eelarvest finantseeritavad asutused, millele seadusega või seaduse alusel antud põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine. Valitsusasutuste hallatava asutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas.

**Tabel 1. Seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu jaotus Eestis**

<b>Võimu liik</b> <b>Territoriaalne tase</b>	<b>Seadusandlik võim</b>	<b>Täidesaatev võim</b>	<b>Kohtuvõim</b>
<b>Riigi tase</b>	Riigikogu	Vabariigi Valitsus ja valitsusasutused	Riigikohus
<b>Regiooni tase</b>		Valitsusasutuste regionaalsed üksused, sh. maavanemad ja maavalitsused	Ringkonnakohtud; maa- ja linnakohtud ning halduskohtud
<b>Kohalik tase</b>		Kohalikud volikogud ning linna- ja vallavalitsused	

Eesti on unitaarriik, kus puuduvad autonoomsed regioonid. Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse alusel on Eesti jagatud maakondadeks ning valdadeks ja linnadeks. Eestis on 15 maakonda, 194 valda ja 33 linna.

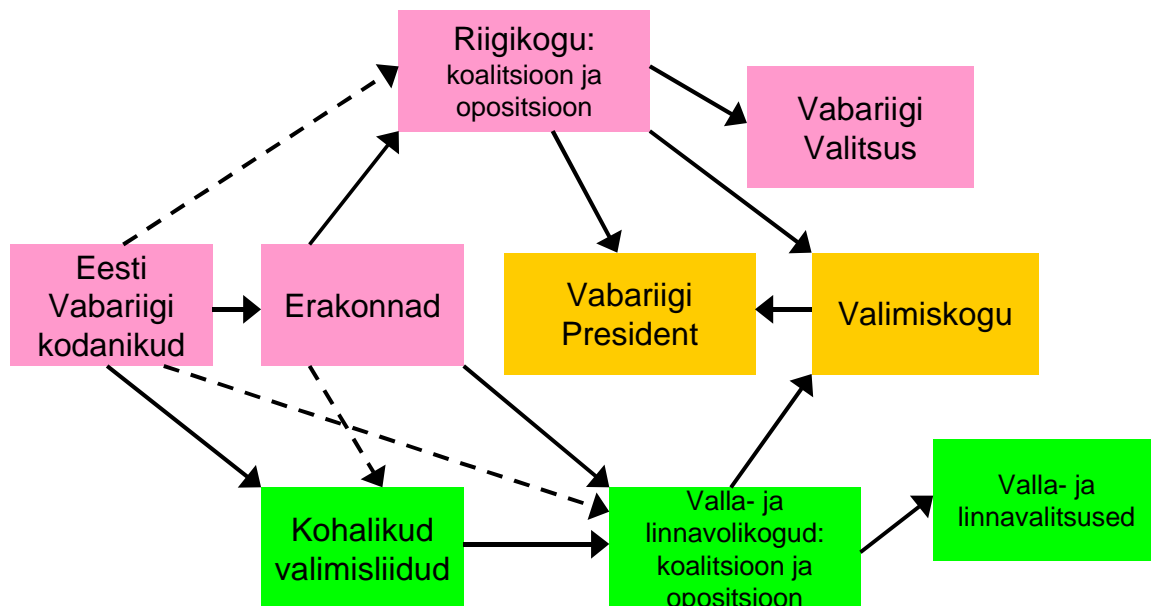
Vastavalt Põhiseadusele otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega.

## 2. Poliitiline süsteem

### 2.1 Üldiseloomustus, ajalugu ja süsteemi põhiandmed

Peamised Eesti poliitilise süsteemi osalised on poliitilised erakonnad. Erakonnaseadus määratleb poliitilise erakonna ehk partei kui Eesti kodanike vabatahtliku poliitilise ühenduse, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine. Erakond on mittetulundusühing. Erakonna eesmärkide saavutamise vahendid on:

- 1) erakonna kandidaatide esitamine ning valimiskampaania läbiviimine Riigikogu, Euroopa Parlamendi ja kohaliku omavalitsuse volikogude valimistel;
- 2) erakonna osalemine Riigikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu Riigikogu tegevuses, Euroopa Parlamenti valitud erakonnaliikmete kaudu Euroopa Parlamendi tegevuses, kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu volikogu tegevuses, Riigikogusse ja kohaliku omavalitsuse volikogusse valitud erakonnaliikmete kaudu vastavalt Vabariigi Presidendi valimisel, Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse täitevorgani moodustamisel, rahvusvahelises koostöös välisriikide erakondadega.



Joonis 1. Eesti poliitilise süsteemi osalised

2007.a. Riigikogu valimistel ületas 5% üleriigilise toetuse lävendi 6 erakonda - Eesti Reformierakond, Keskerakond, Isamaa ja Res Publica Liit, Eesti Sotsiaaldemokraatlik Partei, Roheline Erakond ja Rahvaliid. Kõik erakonnad on suhteliselt noored ning moodustunud paljude lõhenemiste ja ühinemiste tulemusena. Koalitsioonierakonnad teostavad täidesaatvat võimu läbi Vabariigi Valitsuse.

Vabariigi President valitakse erakondade kokkulepete alusel Riigikogus või kui seal ei saavutata vajalikku 2/3 pluss 1 häält siis Vabariigi Presidendi Valimiskogus, kuhu lisaks Riigikogu liikmetele kuuluvad ka kohalike volikogude esindajad ning valituks saamiseks piisab lihthäälteenamusest. Kõik senised taasiseseisvumise presidendid on valitud valimiskogus. Presidendikandidaatideks on üldjuhul erakondade esindajad, harva ka erakondade juhid.

Eesti poliitilise süsteemi regionaalne tasand on väga õhuke. Maakondadel ei ole valitavaid esinduskogusid. Riigikogu valimistel lähtutakse üldjuhul maakonnapiiridesse – ühe valimisringkonna moodustab üks või mitu maakonda. Suurematel erakondadel on olemas maakondlikud organisatsioonid.

Poliitiliste erakondade roll kohalikul tasandil on oluline kuid vähem domineerivam kui riigi tasandil. Kuigi viimast kümnendit iseloomustab kohaliku poliitilise elu erkonnastumine on mitmetes väiksemates valdades jätkuvalt valitsemas või suure elanike toetusega erakondadega mitteseotud või väheseotud valimisliidud. Kohalike volikogude poolt moodustavatesse valla- või linnavalitsustesse kuulub 3-7 liiget, kes enamasti on poliitiliste erakondade esindajad.

Elanike vahetu osalus riigivõimu teostamises on pigem seadusandlik ja teoreetiline võimalus kui tegelik levinud praktika. Iga Eesti kodanik (ja EL kodanik) võib teatud tingimuste täitmisel kandideerida üksikkandidaadina ja saada valituks Riigikogu ja kohaliku volikogu valimistel. Seda võimalust on suutnud realiseerida vaid väga üksikud kodanikud kohaliku volikogu tasemel.

Põhiseadus loob rahvale (kodanikkonnale) võimaluse riigivõimu teostamiseks läbi rahvahääletuse. Iseseisvuse taastamisest alates on seda kasutatud kahel korral – kehtiva Põhiseaduse heakskiitmisel ning Euroopa Liiduga ühinemise otsuse langetamisel. Kohalikul tasandil võib 1% hääleõiguslikest elanikest tõstatada küsimusi kohalikus volikogus arutamiseks. Kohalike rahvaküsitluste korraldamise korra võtab vastu iga volikogu ise ja selliste küsitluste tulemused on üksnes soovituslikud.

## **2.2 Poliitilise süsteemi riiklik tasand**

### *2.2.1 Riigivõimu institutsioonid*

Peamised Eesti poliitilise süsteemi institutsioonid on Vabariigi President, Riigikogu ja Vabariigi Valitsus.

## **Vabariigi President**

Vabariigi Presidendi valib Riigikogu või valimiskogu. Vabariigi Presidendi kandidaadiks võib seada sünnilt Eesti kodaniku, kes on vähemalt nelikümmend aastat vana. Vabariigi President valitakse ametisse viieks aastaks. Kedagi ei tohi valida Vabariigi Presidendiks rohkem kui kaheks ametiajaks järjestikku.

Vabariigi President valitakse Riigikogus salajasel hääletusel. Igal Riigikogu liikmel on üks hääl. Valituks tunnistatakse kandidaat, kelle poolt hääletab Riigikogu koosseisu kahekolmandikuline enamus. Kui ükski kandidaat ei saa nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse järgmisel päeval uus hääletusvoor. Enne teist hääletusvoorut toimub uus kandidaatide ülesseadmine. Kui teises hääletusvoorus ei saa ükski kandidaat nõutavat häälteenamust, siis korraldatakse kahe teises voorus enim häáli saanud kandidaadi vahel samal päeval kolmas hääletusvoor. Kui Vabariigi Presidendi ei valita ka kolmandas hääletusvoorus, kutsub Riigikogu esimees ühe kuu jooksul Vabariigi Presidendi valimiseks kokku valimiskogu. Valimiskogu koosneb Riigikogu liikmetest ja kohalike omavalitsuste volikogude esindajatest. Iga kohaliku omavalitsuse volikogu valib valimiskogusse vähemalt ühe esindaja, kes peab olema Eesti kodanik.

Vabariigi Presidendi toetab seadusest tulenevate ülesannete täitmisel Vabariigi Presidendi Kantselei. Kantselei korraldab Vabariigi Presidendi riigisisest ja -välist suhtlemist, juhib infovahetust meedia, avalikkuse ja teiste partneritega, valmistab ette õigusakte, haldab Vabariigi Presidendi valitsemisele kuuluvat riigivara ning täidab teisi ülesandeid. Lisaks on Vabariigi Presidendi algatusel loodud rida institutsioone, kes aitavad presidenti tema töös - Kohaliku omavalitsuse ja regionaalarengu ümarlaud; Presidendi mõttekoda; Rahvusvähemuste ümarlaud; Riigikaitse nõukogu; SA Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu; Ühiskondliku Leppe SA

## **Riigikogu**

Riigikogu korralised valimised toimuvad märtsikuu esimesel pühapäeval neljandal aastal, mis järgneb Riigikogu eelmiste valimiste aastale. Riigikogul on sada üks liiget. Riigikogu liikmed valitakse vabadel valimistel proportsionaalsuse põhimõtte alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed. Hääletamine on salajane. Riigikogu valimise korra sätestab Riigikogu valimise seadus. Riigikogusse võib kandideerida iga vähemalt kahekümne ühe aastane hääleõiguslik Eesti kodanik.

4. märtsil 2007 valis Eesti kodanikkond XI Riigikogu. Riigikogu käis valimas 555 463 kodanikku 897 243 hääleõiguslikust kodanikust, mis on 61 protsenti. Riigikokku kandideeris 975 kandidaati. 11 üles seatud erakonna nimekirjas kandideeris 968 inimest ja 7 inimest kandideeris üksikkandidaadina. Kõige enam kogusid häáli Eesti Reformierakond, kes sai 153 044 häält (27,8 %) ja Eesti Keskerakond, kes kogus 143 518 häält (24,1 %). Riigikokku saamiseks Riigikogu valimise seadusega ette nähtud viie protsendi künnise ületasid kuus erakonda - Eesti Keskerakond, Eesti Reformierakond, Eestimaa Rahvaliid, Erakond Eestimaa Rohelised, Erakond Isamaa ja Res Publica Liit ning Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

Riigikogu juhatus on Riigikogu liikmete hulgast valitud Riigikogu tööd korraldav organ, mis koosneb Riigikogu esimehest ja kahest aseesimehest. Riigikogu juhatus korraldab Riigikogu tööd vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seadusele ja Riigikogu liikme staatuse seadusele. Riigikogu juhatuse volitused kestavad ühe aasta. Seejärel valivad Riigikogu liikmed enda hulgast uue juhatuse. Riigikogu esimees juhatab Riigikogu istungeid, kutsub kokku Riigikogu juhatuse koosoleku, esitab juhatusele koosoleku päevakorraprojekti ja juhatab Riigikogu juhatuse koosolekuid.

Riigikogu fraktsiooni võivad moodustada ja sinna peavad kuuluma vähemalt viis Riigikogu liiget, kes on valitud sama nimekirja järgi. Ühte nimekirja kuuluvad Riigikogu liikmed võivad moodustada ainult ühe fraktsiooni. Fraktsioon valib oma liikmete hulgast esimehe ja aseesimehe. Kui fraktsioonis on üle 12 liikme, on tal õigus valida ka teine aseesimees. Fraktsioonid on rühmad, mille kaudu kujundatakse suur osa parlamendi tööst. Fraktsioonides lepatakse kokku poliitilistes otsustes, mille järel on võimalik komisjonis ja Riigikogu täiskogu istungil ja avalikkuse ees oma arvamust esitada. Fraktsioon on koht, kus sõlmitakse poliitilisi kokkuleppeid. Fraktsioonidel nagu ka Riigikogu liikmetel ja komisjonidel on seaduse algatamise õigus. Sellega on kindlustatud, et ka opositsioonis olevatel fraktsioonidel on võimalik oma eelnõusid välja töötada ja kaitsta Riigikogus.

Riigikogu alatine komisjon valmistab ette eelnõusid Riigikogu täiskogus arutamiseks, teostab oma valdkonna piires kontrolli täidesaatva riigivõimu teostamise üle ning täidab muid seadusega või Riigikogu otsusega talle pandud ülesandeid. Riigikogus on järgmised alatised komisjonid:

- 1) keskkonnakomisjon;
- 2) kultuurikomisjon;
- 3) maaelukomisjon;
- 4) majanduskomisjon;
- 5) põhiseaduskomisjon;
- 6) rahanduskomisjon;
- 7) riigikaitsekomisjon;
- 8) sotsiaalkomisjon;
- 9) väliskomisjon;
- 10) õiguskomisjon;
- 11) Euroopa Liidu asjade komisjon

Riigikogu moodustab erikomisjoni seaduse alusel, samuti seadusest või välislepingust tulenevate ülesannete täitmiseks. Erikomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema koosseis, asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja tegevusest aruandmise kord.

Uurimiskomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega avalikku huvi pakuva sündmuse asjaolude uurimiseks. Otsusega määratakse koosseis, samuti asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja volituste kestus. Uurimiskomisjon esitab Riigikogule vähemalt kord aastas vahearuande oma tegevusest ning tegevuse lõpetamisel lõpparuande.

Probleemkomisjoni võib moodustada olulise tähtsusega probleemi läbitöötamiseks. Probleemkomisjon moodustatakse Riigikogu otsusega, milles määratakse tema koosseis, sealhulgas ka asendusliige igale komisjoni liikmele, ülesanded ja volituste kestus. Tegevuse lõpetamisel esitatakse Riigikogule aruanne tegevuse kohta.

Riigikogu juurde on Riigikogu 1992.a. 5. oktoobri otsusega moodustatud Riigikogu Kantselei. Kantselei peamiseks ülesandeks on Riigikogule tema põhiseaduslike funktsioonide täitmiseks vajalike tingimuste loomine. Riigikogu Kantseleid juhib direktor, kelle määrab ametisse Riigikogu juhatus avaliku konkursi korras. Riigikogu Kantselei struktuuri ja teenistujate koosseisu töötab välja ning kinnitab samuti Riigikogu juhatus.

### ***Vabariigi Valitsus***

Vabariigi Valitsusse kuuluvad peaminister ja ministrid. Peaminister esindab Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust. Valitsemisalade korraldamiseks moodustatakse seaduse alusel vastavad ministeeriumid. Minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Vabariigi President võib peaministri ettepanekul nimetada ametisse ministreid, kes ei juhi ministeeriumi. Vabariigi Valitsuse juures on riigikantselei, mida juhib riigisekretär.

Andrus Ansipi juhitud valitsus astus ametisse 5. aprillil 2007. aastal ametivande andmisega Riigikogu ees. Valitsuskoalitsiooni moodustasid kolm erakonda: Eesti Reformierakond, Isamaa ja Res Publica Liit, Sotsiaaldemokraatlik Erakond.

#### *2.2.2 Ülesanded ja kompetents*

##### ***President***

Vabariigi Presidendi ülesanded on määratletud Põhiseaduse paragrahvis 78 ja nende täimise korraldust täpsustab Vabariigi Presidendi töökorra seadus. Vastavalt Põhiseadusele Vabariigi President:

- 1) esindab Eesti Vabariiki rahvusvahelises suhtlemises;
- 2) nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad ning võtab vastu Eestisse akrediteeritud diplomaatiliste esindajate volikirjad;
- 3) kuulutab välja Riigikogu korralised valimised;
- 4) kutsub kokku Riigikogu uue koosseisu ja avab selle esimese istungi;
- 6) kuulutab välja seadused ning kirjutab alla ratifitseerimiskirjadele;
- 8) algatab põhiseaduse muutmist;

- 9) määrab peaministri kandidaadi;
- 10) nimetab ametisse ja vabastab ametist valitsuse;
- 11) teeb Riigikogule ettepaneku Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ning kaitseväge juhataja või ülemjuhataja ametissenimetamiseks;
- 12) nimetab Eesti Panga nõukogu ettepanekul ametisse Eesti Panga presidendi;
- 13) nimetab Riigikohtu ettepanekul kohtunikud;
- 14) nimetab ja vabastab ametist Vabariigi Valitsuse ja kaitseväge juhataja ettepanekul kaitseväge juhtkonna;
- 15) annab riiklikke autasusid, sõjaväelisi ja diplomaatilisi auastmeid;
- 16) on Eesti riigikaitse kõrgeim juht;
- 17) teeb Riigikogule ettepanekud sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ning erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks;
- 18) kuulutab Eesti vastu suunatud agressiooni korral välja sõjaseisukorra ja mobilisatsiooni ning nimetab ametisse kaitseväge ülemjuhataja;
- 19) vabastab süüdimõistetuid nende palvel armuandmise korras karistuse kandmisest või kergendab karistust;
- 20) algatab õiguskantsleri kriminaalvastutusele võtmise.

### ***Riigikogu***

Riigikogu ülesanded määratleb Põhiseaduse paragrahv 65. Vastavalt sellele Riigikogu:

- 1) võtab vastu seadusi ja otsuseid;
- 2) otsustab rahvahääletuse korraldamise;
- 3) valib Vabariigi Presidendi;
- 4) ratifitseerib ja denonsseerib välislepinguid;
- 5) annab peaministri kandidaadile volitused Vabariigi Valitsuse moodustamiseks;
- 6) võtab vastu riigieelarve ja kinnitab selle täitmise aruande;
- 7) nimetab Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, Eesti Panga nõukogu esimehe, riigikontrolöri, õiguskantsleri ja kaitseväge juhataja või ülemjuhataja;
- 8) nimetab Riigikohtu esimehe ettepanekul ametisse Riigikohtu liikmed;
- 9) nimetab Eesti Panga nõukogu liikmed;
- 10) otsustab Vabariigi Valitsuse ettepanekul riigilaenu tegemise ja riigile muude varaliste kohustuste võtmise;

- 11) esineb avalduste ja deklaratsioonidega ning pöördumistega Eesti rahva, teiste riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonide poole;
- 12) kehtestab riiklikud autasud, sõjaväelised ja diplomaatilised auastmed;
- 13) otsustab umbusalduse avaldamise Vabariigi Valitsusele, peaministrile või ministrile;
- 14) kuulutab riigis välja erakorralise seisukorra;
- 15) kuulutab Vabariigi Presidendi ettepanekul välja sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni;
- 16) lahendab muid riigielu küsimusi, mis ei ole põhiseadusega antud Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, teiste riigorganite või kohalike omavalitsuste otsustada.

### ***Vabariigi Valitsus***

Vabariigi Valitsuse ülesanded on üles loetletud Põhiseaduse paragrahvis 87. Vabariigi Valitsus:

- 1) viib ellu riigi sise- ja välispoliitikat;
- 2) suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust;
- 3) korraldab seaduste, Riigikogu otsuste ja Vabariigi Presidendi aktide täitmist;
- 4) esitab Riigikogule seaduseelnõusid ning ratifitseerimiseks ja denonsseerimiseks välislepinguid;
- 5) koostab riigieelarve eelnõu ja esitab selle Riigikogule, korraldab riigieelarve täitmist ning esitab Riigikogule riigieelarve täitmise aruande;
- 6) annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi;
- 7) korraldab suhtlemist teiste riikidega;
- 8) kuulutab loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks välja eriolukorra riigis või selle osas;
- 9) täidab muid ülesandeid, mis põhiseaduse ja seadustega on antud Vabariigi Valitsuse otsustada.

## ***2.3 Poliitilise süsteemi regionaalne tasand***

### ***2.3.1 Regionaalse tasandi institutsioonid***

Ainsateks regionaalseteks poliitilisteks institutsioonideks on peamiste poliitiliste erakondade maakondlikud organisatsioonid, mille on väga piiratud volitused Eesti poliitilises süsteemis. Paljudel juhtudel on ka maavanem erakonna liige ja/või

poliitiliste kokkulepete tulemusena ametisse määratud. Õiguslikult on tegemist Siseministeeriumi struktuuri kuuluva ametnikuga.

## **2.4 Poliitiline süsteem kohalikul tasandil**

### *2.4.1 Kohaliku tasandi institutsioonid*

Kohaliku tasandi poliitilised institutsioonid on kohalikud volikogud ning linna- ja vallavalitsused. Olulisemateks õigusaktideks, mis nende tegevust reguleerivad on kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, kohalike volikogude valimise seadus ja valla- ja linnaeelarve seadus.

#### ***Valla- ja linnavolikogud***

Kohalike volikogude valimise õigus on vähemalt 18 aastastel Eesti ja EL kodanikel, kes on kantud omavalitsusüksuse elanike registrisse. Samuti võib kohalikel valimistel osaleda mittekodanik, kes on kantud elanike registrisse ja kes omab alalist elamisluba. Alates 2005.a. kohalike volikogude valimistest valitakse volikogud neljaks aastaks, enne seda kolmeks aastaks.

#### ***Valla- ja linnavalitsused***

Valla- ja linnavolikogud valivad vallavanema või linnapea ning kinnitavad ja vabastavad ametist valitsuse liikmeid. Kohalik volikogu kinnitab ja valla- või linnavalitsuse koosseisu suuruse ja struktuuri.

### *2.4.2 Ülesanded ja kompetents*

#### ***Valla- ja linnavolikogud***

Olulisem osa kohaliku omavalitsuse üksuse pädevusest kuulub kohalikule volikogule. KOKS-i § 22 lõige 1 loetleb volikogu ainupädevuses olevana 36 punkti (koos täienduste ja lisandustega 43), mis muuhulgas sisaldavad järgmist:

1) valla- või linnaeelarve vastuvõtmine ja muutmine ning majandusaasta aruande kinnitamine ning audiitori määramine;

- 2) kohalike maksude kehtestamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;
  - 5) toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine;
  - 6) valla- või linnavara valitsemise korra kehtestamine;
  - 7) valla või linna arengukava vastuvõtmine ja muutmine;
  - 8) laenude ja teiste varaliste kohustuste võtmine;
  - 9) valla või linna põhimääruse kinnitamine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;
  - 14) volikogu esimehe, aseesimehe või aseesimeeste valimine;
  - 15) vallavanema või linnapea valimine;
  - 16) valitsuse liikmete arvu ja valitsuse struktuuri kinnitamine;
  - 24) valla või linna poolt äriühingu ja sihtasutuse asutamine, lõpetamine ning põhikirja kinnitamine ja muutmine;
  - 34) valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamine;
  - 36) valla või linna ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine;
- Sama paragrahvi lõige 2 lubab nende küsimuste lahendamise delegeerida valitsusele.

### ***Valla- ja linnavalitsused***

KOKSi § 30 määratleb valla- ja linnavalitsuse pädevuse. Valla- või linnavalitsus:

- 1) valmistab ette volikogus arutamisele tulevaid küsimusi, lähtudes valitsuse seisukohtadest või volikogu otsustest;
- 2) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis volikogu määruste või otsustega või valla või linna põhimäärusega on pandud täitmiseks valitsusele;
- 3) lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse;
- 4) lahendab küsimusi, mis on delegeeritud valitsusele;
- 5) korraldab kohaliku omavalitsuse ametiasutuste poolt isikute vastuvõttu märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega ettenähtud korras.

### 3. Haldussüsteem

#### 3.1 Üldiseloomustus, ajalugu ja süsteemi põhiandmed

Eesti haldussüsteem on arenenud paralleelselt poliitilise süsteemiga. Mõned selle struktuuridest on kaasa võetud nõukogude perioodist, teised taastatud sõja-eelse vabariigi aegadest. Praegusel ajal on Eesti haldussüsteem kolme ja poole tasandiline:

- Riiklik tasand – Riigikantselei, ministeeriumid, ametid, inspeksioonid ja teised riigiasutused
- Regionaalne tasand, mida hallatakse kas:
  - ringkonna tasandil – kõige sagedamini 4-6 ringkonda, või
  - maakonna tasandil – 15 maakonda, sõltuvalt haldusalast.
- Kohalik tasand – 227 linna- või vallavalitsust haldusasutusena.

Ringkondlik tasand on kujunenud suhteliselt mittekoordineerituna erinevate riigivõimu asutuste oma parema äranägemise järgi, et saavutada haldusalas paremat ja ökonoomsemat haldust ja avalikke teenuseid.

#### 3.2 Riikliku tasandi haldus: institutsioonid ja organisatsioonid, nende õigused ja kohustused

##### 3.2.1 Riigikantselei

Riigikantselei on Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, mis:

- toetab valitsust ja peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel
- toetab ministri, kes ei juhi ministeeriumi, tegevust
- arendab Eesti avalikku teenistust
- arendab dokumendihaldust ja korraldab arhiivindust
- korraldab Riigi Teataja avaldamist.

Riigikantseleid juhib riigisekretär. Riigisekretäri nimetab ametisse ja vabastab ametist peaminister oma korraldusega.

Vabariigi Valitsuse ja peaministri toetamiseks on loodud Riigikantselei koosseisus rida struktuuriüksusi:

- Peaministri büroo nõustab ja toetab peaministrit. Peaministri büroo koosseisu kuuluvad peaministri nõunikud ja abid, kes nimetatakse ametisse peaministri volituste ajaks.
- Strateegiabüroo ülesandeks on Vabariigi Valitsuse töö planeerimise toetamine, valitsuse tegevusprogrammi, riigi konkurentsivõime tõstmise ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiliste arengukavade koostamise ja elluviimise koordineerimine.
- Istungiosakond tagab Vabariigi Valitsuse istungite ja nõupidamiste ettevalmistamise ja korraldamise ning Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja peaministri poolt ministritele antud ülesannete täitmise järelevalve.
- Õigusloomeosakond tagab Vabariigi Valitsuse õigusaktide eelnõude põhiseadusele ja seadustele vastavuse.
- Euroopa Liidu sekretariaadi ülesanne on Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamise ja Euroopa Liidu õigusaktide ülevõtmise koordineerimine ning peaministri nõustamine ja toetamine Euroopa Liidu asjades ja Euroopa Ülemkogu kohtumiste ettevalmistamisel.
- Valitsuse kommunikatsioonibüroo korraldab Vabariigi Valitsuse, peaministri ja Riigikantselei suhteid avalikkusega ning koordineerib valitsuskommunikatsiooni, kaasamise ja avalikkuse hädaolukorras teavitamise arendamist.
- Valitsuse kommunikatsioonibüroo Euroopa Liidu teabetalitus korraldab Eesti avalikkusele suunatud Euroopa Liiduga seonduvat riigisisest teavitustegevust.
- Julgeoleku koordinatsioonidirektori büroo nõustab peaministrit riigi julgeoleku küsimustes ning korraldab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni asjaajamist.
- Teadus- ja Arendusnõukogu sekretariaat nõustab ja toetab peaministrit Teadus- ja Arendusnõukogu töö juhtimisel ning teenindab tehniliselt Teadus- ja Arendusnõukogu.

Riigikantselei ülesandeks on ka toetada ministri, kes ei juhi ministeeriumi, tegevust peaministri määratud ülesannete täitmisel ja korraldada ministri asjaajamist. Hetkel tegutseb Riigikantselei juures rahvastikuminstri büroo, mille koosseisu kuuluvad ministri nõunikud ja abid.

Avaliku teenistuse arendamisega tegeleb avaliku teenistuse osakond täites järgmisi ülesandeid: avaliku teenistuse eetika tugevdamine; avaliku teenistuse tippjuhtide värbamine ja arendamine; avaliku teenistuse personalijuhtimise arendamine ja avaliku teenistuse koolitussüsteemi arendamine. Dokumendihalduse ja arhiivinduse arendamist korraldab dokumendihalduse osakond. Riigi Teataja osakond tagab Riigi Teataja väljaandmise. Riigi Teataja on Eesti Vabariigi ametlik väljaanne. Riigi Teataja internetis

Rahvusarhiiv on arhiivide süsteem Riigikantselei haldusalas, kuhu kuuluvad Ajalooarhiiv, Riigiarhiiv, Filmiarhiiv ja 10 maa-arhiivi: Harju, Hiiu, Jõgeva, Lääne, Lääne-Viru, Pärnu, Saare, Tartu, Valga ja Viljandi. Rahvusarhiiv kogub ja säilitab Eesti ajalugu, kultuuri, riiklust ja ühiskondlikke olusid dokumenteerivaid arhivaale sõltumata nende loomise ajast, kohast või teabekandja iseloomust. Rahvusarhiivi

visiooniks on Eesti ühiskonda peegeldava teabe kestmise ja kasutamise tagamine olevikus ja tulevikus.

### *3.2.2 Ministeeriumid*

Eestis on 11 ministeeriumi. Iga ministeerium täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt antud ülesandeid ning on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ. Ministeeriumide valitsemisalad kehtestab Riigikogu Vabariigi Valitsuse seadusega.

Ministeerium on tema valitsemisalas olevate ametite ja inspeksioonide ning muude riigiasutuste kõrgemalseisev organ. Ministeerium jaguneb osakondadeks vastavalt ministeeriumi põhimäärusele. Ministeeriumi struktuuri võivad kuuluda nõunikud, kelle ülesanded ja alluvuse määrab minister.

Minister vastava ministeeriumi juhina juhib ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Minister annab määrusi ja käskkirju seaduse alusel ja täitmiseks. Ministri määrus on õigustloov akt. Ministri määrukses peab viitama seadusesättele, mille alusel on määrus antud. Kui Vabariigi Valitsus on seaduse kohaselt volitatud andma küsimuse ministri lahendada, tuleb ministri määrukses viidata ka Vabariigi Valitsuse määrukse sellekohasele sättele. Ministeeriumi struktuuriüksused, samuti tema valitsemisalas olevad asutused pöörduvad Vabariigi Valitsuse poole ministri kaudu.

Ministeeriumi koosseisus võib ette näha abiministri ametikoha. Ministeeriumis võib olla ainult üks abiminister. Abiminister juhib ministrilt saadud volituste piires ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvates küsimustes poliitika kujundamisega tegelevaid struktuuriüksusi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi ning täidab muid ministri antud ülesandeid.

Ministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist. Ministeeriumi koosseisus võib ette näha asekanterite ametikohad.

### ***Haridus- ja teadusministeerium***

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on riigi haridus-, teadus-, noorte- ja keelepoliitika kavandamine ning sellega seonduvalt alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg-, huvi- ning täiskasvanuhariduse, teadus- ja arendustegevuse, noorsootöö ja erinoorsootöö valdkondade korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemisalas on Keeleinspeksioon.

### ***Justiitsministeerium***

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on õigusloome koordineerimine, õigusaktide süstematiseerimine, esimese ja teise astme kohtute, prokuratuuri, vanglate, notarite ametitegevuse ja õigusteenuse korraldamine ning õigusloome ministeeriumi pädevuse kohaselt, samuti välisriigi kodaniku või kodakondsuseta isiku välisriigile väljaandmise otsustamine ja andmekaitsealased küsimused.

Justiitsministeeriumi valitsemisalas on Andmekaitse Inspeksioon.

### ***Kaitseministeerium***

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on riigikaitse korraldamine ja seoses sellega ettepanekute tegemine riigikaitsepoliitika kujundamiseks, riigikaitse elluviimine, rahvusvahelise kaitsealase koostöö koordineerimine, mobilisatsiooni ettevalmistamine ja läbiviimine, kutsealuste kutsumine ajateenistusse, kaitseväge reservi arvestuse ja väljaõppe korraldamine, kaitseväge ja Kaitseliidu rahastamine ja varustamine, kaitsetööstuse arendamine, kaitseväge ja Kaitseliidu tegevuse kontrollimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kaitseministeeriumi valitsemisalas on kaitsevägi, Kaitseliit, Teabeamet ja Kaitseressursside Amet.

### ***Keskkonnaministeerium***

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on riigi keskkonna- ja looduskaitse korraldamine, maa ja ruumiandmekogudega seotud ülesannete täitmine, loodusvarade kasutamise, kaitse, taastootmise ja arvestamise korraldamine, kiirguskaitse tagamine, keskkonnajärelevalve, ilmavaatluste, loodus- ja mereuuringute, geoloogiliste, kartograafiliste ja geodeetiliste tööde korraldamine, maakatastri ja veekatastri pidamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas on Maa-amet ja Keskkonnainspeksioon.

### ***Kultuuriministeerium***

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on riigi kultuuri-, kehakultuuri-, spordi- ning muinsuskaitsetöö korraldamine ja kunstide edendamine, osalemine riigi meediatöö kavandamisel ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas on Muinsuskaitseamet.

## ***Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium***

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine tööstuse, kaubanduse, energeetika, elamumajanduse, ehituse, transpordi (sealhulgas transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sealhulgas liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel), liiklusohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise, informaatika, telekommunikatsiooni, postside ja turismi valdkonnas; riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine; tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon; metroloogia, standardiseerimise, sertifitseerimise, akrediteerimise, tegevuslubade, registrite, tööstusomandi kaitse, konkurentsijärelevalve, tarbijakaitse, ekspordiarengu ja kaubanduse kaitsemeetmete korraldamine; ettevõtluse regionaalse arengu ja investeringute alased küsimused, vedelkütuse miinimumvaru haldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid: Konkurentsiamet; Lennuamet; Maanteeamet; Patendiamet; Sideamet; Tarbijakaitseamet; Veeteede Amet; Energiaturu Inspeksioon; Tehnilise Järelevalve Inspeksioon; Raudteeinspeksioon.

## ***Põllumajandusministeerium***

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on maaelu poliitika, põllumajanduspoliitika, kalanduspoliitika kalamajandust puudutava osa ja põllumajandustoodete kaubanduspoliitika kavandamine ja elluviimine, toidu ohutuse ja nõuetekohasuse tagamise korraldamine, loomatervise ja -kaitse ning taimetervise ja -kaitse alase tegevuse koordineerimine, põllumajandusteadus- ja arendustegevuse ning põllumajandushariduse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid: Veterinaar- ja Toiduamet; Taimetoodangu Inspeksioon; Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet.

## ***Rahandusministeerium***

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine, maksu- ja tollipoliitika kavandamine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, riigiabi andmise lubade menetlemine ning riigiabi seaduslikkuse ja kasutamise üle

järelevalve teostamine, riigihangete alane tegevus, riiklik statistika, valitsuse sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise koordineerimine, riigiraamatupidamine, riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine, riigile antav välisabi ja laenuid ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid: Maksu- ja Tolliamet; Riigihangete amet; Statistikaamet.

### ***Siseministeerium***

Siseministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, riigipiiri valvamine ja kaitsmine ning piirirežiimi tagamine, kriisireguleerimise, riigi tegevusvaru ning tuletõrje- ja päästeala tööde, kodakondsuse ja migratsiooni ning kirikute ja kogudustega seotud asjade korraldamine, kohaliku omavalitsuse arendamine, regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamine ja koordineerimine, ruumilise planeerimise alase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve, perekonnaseisualased küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Siseministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid: Kaitsepolitseiamet; Kodakondsus- ja Migratsiooniamet; Piirivalveamet; Politseiamet; Päästeamet. Siseministeeriumi valitsemisalas on maavalitsused.

### ***Sotsiaalministeerium***

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine, rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldamine, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamine ja sellealase tegevuse koordineerimine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas on järgmised ametid ja inspeksioonid: Raviamet; Sotsiaalkindlustusamet; Tööturuamet; Tervishoiuamet; Tervisekaitseinspeksioon; Tööinspeksioon.

### ***Välisministeerium***

Välisministeeriumi valitsemisalas on ettepanekute tegemine riigi välispoliitika kavandamiseks, välislepingute ja välismajandusega seotud küsimuste lahendamine, Eesti seisukohtade kaitsmise tagamine Euroopa Liidu Nõukogu alaliste esindajate komitees ning kohtumenetluses Euroopa Kohtus ja esimese astme kohtus, Eesti Vabariigi suhtlemise korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega,

sise- ja välisprotokollide korraldamine riiklike tähtpäevade tähistamise ning riiklikult oluliste välisvisiitide läbiviimise, samuti kõrgete külaliste vastuvõtmise korral, Eesti riigi ja kodanike huvide kaitsmine välisriikides, rahvusvahelise arengu- ja humanitaarabi andmise korraldamine, Eesti tutvustamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

### 3.2.3 Sõltumatud riigivõimu asutused

#### **Riigikontroll**

Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigiorgan. Riigikontroll kontrollib:

- 1) riigiasutuste, riigiettevõtete ja muude riiklike organisatsioonide majandustegevust;
- 2) riigi vara kasutamist ja säilimist;
- 3) kohalike omavalitsuste valdusse antud riigivara kasutamist ja käsutamist;
- 4) nende ettevõtete majandustegevust, kus riigil on üle poole osakute või aktsiatega määratud häälest või kelle laene või lepinguliste kohustuste täitmist tagab riik.

Riigikontrolli juhivad riigikontrolör, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolöri volituste kestus on viis aastat.

#### **Õiguskantsler**

Õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Õiguskantsler analüüsib seaduste muutmise, uute seaduste vastuvõtmise ja riigiasutuste töö kohta talle tehtud ettepanekuid ning esitab vajaduse korral Riigikogule ettekande.

Kui õiguskantsler leiab, et seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse õigustloov akt on põhiseaduse või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla. Kui akt ei ole kahekümne päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viidud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks. Õiguskantsler teeb Riigikogule põhiseaduses ettenähtud juhtudel ettepaneku Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme, riigikontrolöri, Riigikohtu esimehe või Riigikohtu liikme kriminaalvastutusele võtmiseks.

## ***Eesti Pank***

Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal. Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.

### **3.3 *Regionaalse tasandi haldus: institutsioonid ja organisatsioonid, nende õigused ja kohustused***

Eesti haldussüsteemi regionaalne tasand koosneb:

- Maavanemad ja maavalitsused
- Ametite ja inspeksioonide regionaalsed üksused
- Maakondlikud omavalitsusliidud

#### **3.3.1 *Maavanemad ja maavalitsused***

Maavanema nimetab regionaalministri ettepanekul viieks aastaks ametisse Vabariigi Valitsus. Maavalitsus on maavanemat teenindav ning maavanema juhtimisel töötav valitsusasutus. Maavanema pädevuse sätestab Vabariigi Valitsuse seadus. Maavanem:

- 1) esindab maakonnas riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest;
- 2) juhib maavalitsuse tööd;
- 3) annab oma tegevusest aru regionaalministrile;
- 4) koordineerib ministeeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste kohalike asutuste ning kohalike omavalitsuste koostööd maakonnas;
- 5) annab arvamuse ministeeriumide ja teiste täidesaatva riigivõimu asutuste maakonnas asuvate kohalike asutuste juhtide ametisse nimetamise ja vabastamise kohta;
- 6) informeerib regionaalministrit ja kohalikke omavalitsusi regionaalpoliitika, samuti muudes täidesaatva riigivõimu ja kohalike omavalitsuste suhete küsimustes;
- 7) teeb regionaalministri kaudu Vabariigi Valitsusele ja ministeeriumidele ettepanekuid valitsusasutuste kohalike ametiasutuste ning muude maakonnas asuvate riigiasutuste töö korraldamiseks;
- 8) valdab, kasutab ja käsutab riigivara oma volituste piirides vastavalt seadusele;

- 9) sõlmib Vabariigi Valitsuse volitusel halduslepinguid kohalike omavalitsustega nende poolt riiklike kohustuste täitmiseks;
- 10) teostab järelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle;
- 11) suunab ja koordineerib maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste tegevust.

Maavalitsus:

- 1) korraldab maavanema asjaajamist ja tehnilist teenindamist;
- 2) valmistab ette maavanema korralduste eelnõusid või muid maavanema poolt nõutavate dokumentide projekte;
- 3) korraldab ja kontrollib maavanema korralduste täitmist;
- 4) korraldab maakonna sümboolikaga seonduvat tegevust;
- 5) korraldab maavalitsuse haldamisel olevate riigiasutuste tulude ja kulude eelarvete eelnõude koostamist ning kontrollib eelarvetest kinnipidamist;
- 6) korraldab maavanema suhtlemist valitsusasutuste, kohalike omavalitsusasutuste ning teiste juriidiliste ja füüsiliste isikutega;
- 7) täidab muid ülesandeid, mis on talle pandud seaduse või muu õigusaktiga.

### *3.3.2 Ametite ja inspeksioonide regionaalsed üksused*

Regionaalsed valitsusasutuste üksused tegutsevad maakondlikes või ringkondlikes piirides. Osad ametid ja inspeksioonid ei oma tulenevalt oma tegevuse iseloomust regionaalseid üksuseid. Järgnevad ametid ja inspeksioonid omavad üksusi kõigis 15 maakonnas:

- Maa-amet – 16 katastribürood (maakonnad + Tallinn)
- Muinsuskaitseamet – 15 vaneminspektorit
- Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet – 15 bürood
- Tarbijakaitseamet – 15 teenistust
- Tööturuamet – 15 osakonda
- Veterinaar- ja Toiduamet – 15 veterinaarkeskust
- Taimetoodangu Inspeksioon – 15 järelevalve osakonna bürood
- Tööinspeksioon – 15 inspeksiooni.

Nende ametite ja inspeksioonide territoriaalne organisatsioon on kujundanud spetsiifilised maakonna tasandit ületavad haldusregioonid:

- Kaitsepolitseiamet – 7 regionaalset osakonda
- Kaitseressursside Amet – 2 osakonda
- Kodakondsus- ja Migratsiooniamet - 4 osakonda

- Maanteeamet – 1 regionaalne amet ja 5 teedevalitsust
- Maksu- ja Tolliamet – 4 maksu- ja tollikeskust
- Piirivalveamet – 5 piirivalvepiirkonda
- Politseiamet – 4 prefektuuri
- Päästeamet – 4 päästkeskust ja 15 päästkeskuste osakonda
- Sideamet – 3 esindust
- Sotsiaalkindlustusamet – 4 pensioniametit
- Veeteede Amet – 5 navigatsioonimärgistuse talitust
- Keeleinspeksioon – 5 järelevalvetalitust
- Keskkonnainspeksioon - 7 osakonda, pluss 8 osakondade bürood
- Tervisekaitseinspeksioon – 4 tervisekaitsetalitust
- Prokuratuur – 4 ringkonnaprokuratuuri

### 3.3.3 *Maakondlikud omavalitsusliidud*

Maakonna kohaliku omavalitsuse üksused võivad moodustada maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste liidu. Maakondliku liidu võivad ühiselt asutada üle poole maakonna kohaliku omavalitsuse üksustest. Maakondliku liidu eesmärgiks on maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine. Liit on mittetulundusühing, mille suhtes kohaldatakse mittetulundusühingute seadust, arvestades käesolevas kohaliku omavalitsuste üksuste liitude seaduses ettenähtud erisusi.

Maakondlik liit esindab maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühishuve suhetes riigiorganite, teiste isikute ning rahvusvaheliste organisatsioonidega. Liit täidab kohaliku omavalitsuse ülesandeid, mille liidu kaudu ühiselt täitmise on otsustanud üldkoosolek. Üldkoosolek võib otsustada ülesande täitmiseks võtmise teiselt liidult lepingu alusel. Kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidab liit nende kohaliku omavalitsuse üksuste eest, kelle volikogu on otsustanud ülesande liidu kaudu ühise täitmise. Seadusega või selle alusel kohalikule omavalitsusele pandud ülesande võib liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral.

### **3.4 Kohaliku tasandi haldus: institutsioonid ja organisatsioonid, nende õigused ja kohustused**

Iga 227 kohaliku omavalitsuse üksusest omab valla- või linnavalitsust ja nende poolt hallatavaid munitsipaalasutusi, mis pakuvad elanikele avalikke teenuseid. Et omavalitsusüksuste ja nende haldusorganite suurused on Eestis väga erinevad, siis on suured erinevused ka valdade ja linnade haldusorganisatsioonide struktuurides.

*[Raport tugineb seaduste tekstidele ning valitsusasutuste kodulehekülgedel esitatud materjalidele]*

## II Planeerimissüsteem

### 1. Planeerimissüsteemist üldiselt

#### 1.1. Planeerimissüsteemi ajalugu

Esimene planeerimist käsitlev seadus Eestis jõustus 1939 aastal, see oli Ehitusseadus. Seadus sai toimida vaevalt kaks aastat, kuni Eesti okupeerimiseni Nõukogude Liidu poolt 1940 a. suvel. Seadus reguleeris planeerimist vaid linnades. Süstemaatilisem linnaplaneerimine algas siiski juba tunduvalt varem, Esimese Maailmasõja eelsetel kiire linnastumise ja majanduse muutuste aastatel. Eesti linnaplaneerimisele oli kindlasti pöördelise tähtsusega 1913 aastal toimunud Suur-Tallinna üldplaneeringu võistlus, mille võitis Soome arhitekt Eliel Saarinen. See oli esimene kaasaegne linna pikaajalise ruumilise arengu käsitus Eestis, mis oli suuresti eeskujuks kogu kahe suure sõja vahelisele, esimese iseseisvusperioodi linnaplaneerimisele. Kahe suure sõja vahel tehti vaid mõned üksikud linna või suuremate linna osade üldised planeeringud. Põhiline planeerimistöö toimus tänapäeva mõistes detailplaneerimise tasandil. 30-date aastate keskel hakati Tallinnas koostama peamiste tänavate ja väljakute ruumilise mõju projekte, mille ülesanne oli ühtse kujundusega tänav- ja väljakufrondi kujundamine kesklinna tänavate ja väljakute hoonestuse uuendamisel. Oma sisult olid need ruumilise mõju projektid lähedased detailplaneeringutele tänapäeva mõistes. Esimesel iseseisvusperioodil peeti küllalt palju arhitektuurivõistlusi uute terviklike elamugruppide planeerimise ja väljaehitamise aluseks, mitut neist elamugruppidest püüti välja ehitada ja propageerida kui head eeskujuteistele.

Nõukogude ajal ei olnud olemas planeerimist käsitlevat seadust, kuid olid olemas normid ja reeglid, mis andsid juhiseid planeeringute sisu ja koostamise organisatsiooni kohta. Nõukogude ajal planeeriti põhiliselt tiheasustatud alasid, mille kohta koostati linnade ja alevite generaalplaanid, maa-asulate planeerimise ja hoonestamise projekte, tööstusrajoonide planeerimisprojekte, ettevõtete grupi generaalplaanid, skeemid ja detailplaneerimise projekte. Nõukogude aja lõpuperioodil koostati ka mitmesuguseid rajooniplaneerimise projekte rajoonide ja kogu Eesti territooriumi kohta, mis oma olemuselt jäid rohkem akadeemilisteks planeerimisprojektideks ja millel puudus igasugune mõju asustuse arengule. Planeeringute koostamine oli tsentraliseeritud, planeeringuid koostasid riigi tellimisel riiklikud projekterimisinstiituteid. Kohaliku võimu ülesanne oli riigi poolt kinnitatud planeeringute elluviimine, planeeringute sisu kujundamisel oli neil vähe sõnaõigust. Kohaliku omavalitsust läänelikus mõistes ei eksisteerinud. Kogu maa oli riigi omanduses. Planeerimisdokumendid olid salajased või ametlikuks kasutamiseks. Planeeringute avalikustamist ei olnud normidega ette nähtud, kuid nõukogude aja lõpupoole hakati seda üha ulatuslikumalt praktiseerima. Tagantjärele hinnates võib öelda, et nõukogude aja lõpuperioodil oli planeeringute sisuline tase küllaltki hea ja ühtlane ning täiesti võrreldav muu Euroopa sama aja planeerimise sisulise tasemega.

Kaasaegse planeerimis- ja ehitusseaduse ettevalmistamine algas juba enne Eesti iseseisvumist 1991 aasta 20 augustil. Planeerimis- ja ehitusseadus (PES) jõustus 22. juulil 1995 ning toimus suuremate muudatusteta rohkem kui 7 aastat. PES-i kehtivuse ajal koostati "Üleriigiline planeering Eesti 2010" (kehtestati sept

2000), maakondade üldist territoriaal-majanduslikku arengut käsitlevad maakonnaplaneeringud kõikides maakondades (kehtestati 1998 – 2002), palju valdade/linnade üldplaneeringuid ja detailplaneeringuid, koostamise lõppfaasi oli jõudnud maakondlik teemaplaneering “Asustust ja maakasutust suunavad keskkonnatingimused”. Nende planeeringute koostamise kogemus, planeeringuvaidlused ja kohtulahendid tõid välja mitmed PES-i puudused ning täpsustamise ja muutmise vajadused.

1. jaanuaril 2003 jõustunud planeerimisseaduses püüti järjepidevuse huvides säilitada planeerimis- ja ehitusseaduse planeerimise osa struktuuri ja senist sõnastust, muudatused ja täiendused viidi sisse vaid sinna, kus see oli vältimatu. Kõige radikaalsem muudatus võrreldes PES-iga seisneb selles, et senise seaduse planeerimise ning projekteerimise ja ehitamise osa on lahutatud eraldi seadustesse. Viimaseid käsitlev ehitusseadus jõustus samuti 1. jaanuaril 2003. Selle muudatuse põhjuseks oli põhiliselt asjaolu, et ehitusala oli Keskkonnaministeeriumi valitsemisalast (kuhu tol ajal kuulus planeerimine) üle viidud Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse.

Eesti planeerimise ajalugu ei ole praktiliselt üldse uuritud, seetõttu jääb ka siintoodud ülevaade äärmiselt põgusaks.

## 1.2. Põhiprintsiibid

### 1.2.1. Planeeringusüsteem on hierarhiline ja samal ajal interaktiivne

Eesti planeeringusüsteemi kuuluvad nelja liiki planeeringud – üleriigiline planeering, maakonnaplaneering, (linna/valla) üldplaneering ja detailplaneering.

**Planeeringusüsteem on ühest küljest hierarhiline**, st liigilt detailsema planeeringu koostamisel tuleb järgida liigilt üldisemas kehtestatud planeeringus sätestatud, et tagada ruumilise arengu järjepidevus. Teisest küljest **on liigilt detailsema planeeringu koostamisel võimalik suhteliselt lihtsalt muuta liigilt üldisemat kehtestatud planeeringut, et tagada operatiivne reageerimine muutuvatele vajadustele**. Siinkohal on oluline märkida, et detailsema planeeringuga saab teha ainult üldistusastmelt järgmise planeeringu muutmise ettepanekut, st näiteks detailplaneeringuga saab teha üldplaneeringu muutmise ettepaneku, kuid ei saa teha maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut. Üldisema planeeringu muutmise võimalust detailsema planeeringu kaudu on mõnikord planeerimisseadusele ka ette heidetud, väites, et see võimaldab kohalikul omavalitsusel liiga kergelt detailplaneeringuga muuta üldplaneeringus sätestatud. Planeeringusüsteemi range hierarhiliselt “lukku keeramine” muudaks süsteemi siiski väga jäigaks ning välistaks näiteks detailplaneeringuga üldplaneeringu suhtes vajalike ja põhjendatud muudatuste tegemise. Süsteemi “lukku keeramise” soovi on põhjendanud kohalike omavalitsuste põhjendamatud ja paljude arvates rumalad otsused, kus kitsa erahuvi huvides eiratakse üldisemas planeeringus määratud üldiseid/avalikke huve. Rumalaid otsuseid seadusega ära keelata ei saa. Samas võib süsteemi “lukku keeramine” hakata takistama vajalike ja põhjendatud otsuste tegemist. Rumalaid otsuseid saab ennekõike vältida põhjaliku kaalutlemisega ja avalikkuse senisest laiemast osalemisega kaalutlemisprotsessis.

### 1.2.2. Planeeringu liigi ja planeeritava territooriumi ulatuse valik on väga paindlik

**Seadus ei sea väga selget piiri erinevate planeeringuliikide vahel** – näiteks on mitme valla territooriumi kohta võimalik koostada kas mitme valla ühine üldplaneering või maakonnaplaneering maakonna osa kohta, samuti on võimalik linna väiksema osa kohta koostada kas linna osa üldplaneering või detailplaneering. Sellistel juhtudel on planeeringu liigi valik sellest, milliseid sisulisi ja õiguslikke eesmärke planeeringu koostamisega soovitakse saavutada. Kui detailplaneeringu koostamise kohustuseta aladel soovitakse kehtestada kinnisasja omanikule siduvaid maakasutus- ja ehitustingimusi, siis tuleks koostada valdade või mitme valla osade ühine üldplaneering, kui eesmärgiks on mitme valla või nende osade ühiste ruumilise arengu strateegiliste eesmärkide määratlemine, on õigem koostada maakonna osa planeering.

### 1.2.3. Planeeringusüsteemis on kaks selgelt eristatavat piiri

Planeeringusüsteemis on **kaks selgelt eristatavat piiri erinevate planeeringuliikide vahel - detailplaneering on ainuke planeering, mis tegeleb krundiga/kinnistuga ja maakonnaplaneering on üldistusastmelt viimane planeering, mis tegeleb maakasutuse planeerimisega.** Üleriigiline planeering ei ole enam klassikaline maakasutusplaan, vaid riigi ruumilise arengu strateegia. Kui detailplaneeringu ja üldplaneeringu puhul on planeeringu kõige olulisemaks osaks kaardil olev maakasutusplaan ja tekst on kaardiga kaasnev seletuskiri, siis maakonnaplaneeringu puhul on suurem teksti roll/osakaal ning üleriigilise planeeringu puhul on kõige olulisem osa tekst ning joonistel on illustratsiooni roll.

### 1.2.4. Planeerimise avalikkus

Planeerimise **põhiülesanne on planeeritava maa-ala arengu põhimõtetes ja tingimustes kokkuleppimine.** Planeerimise käigus tuleb iga kord lahendada suurem või väikesem olemuslik vastuolu säilitamise ja muutmise vahel - põhilised vaidlused planeeringute koostamise käigus käivad just selle ümber, mida ja kui palju säilitada või muuta. Selleks, et tagada võimalikult laiapõhjalise ja tasakaalustatud ühiskondliku kokkuleppe saavutamine, peab planeerimisseaduse (PLS) kohaselt planeeringute koostamine olema avalik. *Avalikustamine on kohustuslik, et tagada huvitatud isikute kaasamine, õigeaegne informeerimine ja võimalus kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus /§ 3(1)/.*

### 1.2.5. Rollijaotus planeeringute koostamisel

Planeeringu koostamise algatab, selle koostamist korraldab ja selle kehtestab vastava haldusterritooriumi administratsioon, st kogu riigi territooriumi puhul täidab vastavad ülesanded Vabariigi Valitsus, maakonna puhul maavanem ja kohaliku omavalitsuse puhul kohalik omavalitsus. Maakonnaplaneeringute ja üldplaneeringute üle ning teatud juhtudel ka detailplaneeringute koostamise üle teostatakse enne nende kehtestamist järelevalvet. Järelevalvet maakonnaplaneeringute koostamise üle teostab Siseministeerium ning järelevalvet üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise üle teostab maavanem.

Siinkohal tuleb veelkord meelde tuletada, et Eesti puudub regionaalne omavalitsus ning maavanem on riigi esindaja maakonnas.

#### 1.2.6. Kinnisaja omanikule on õiguslikult siduv vaid üks planeering

Kinnisaja omanikule on **õiguslikult siduv detailsusastmelt viimane planeering, mille koostamine antud territooriumil on kohustuslik**, st kehtestatud detailplaneering on kinnisaja omanikule õiguslikult siduv detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel, kehtestatud üldplaneering on õiguslikult siduv nendes kohtades ja juhtudel, kus detailplaneeringu koostamise kohustus puudub.

#### 1.2.7. Kohalik omavalitsus ei saa menetlustoimingute tegemist delegeerida

Planeerimisseaduse kohaselt **peab kõik menetlustoimingud planeeringu koostamise käigus läbi viima kohalik omavalitsus, maavanem või ministerium**, neid ei tohi läbi viia konsultant, kes vajaduse korral aitab neid planeeringu koostamisel. Reeglina koostavad vastavad riigiasutused üleriigilise planeeringu või maakonnaplaneeringu ise, kuid kohalikud omavalitsused tellivad planeeringu koostamise enamasti planeeringufirmalt. **Eelnimetatud nõue väljendab planeerimisseaduse üht kõige olulisemat aluspõhimõtet, et planeeringu sisu, menetlustoimingute ja planeerimisotsuste eest vastutab täielikult planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus.** Planeeringu kehtestaja peab langetama igakülgset kaalutletud otsust, mis arvestab kogu otsuse ettevalmistamise käigus laekunud informatsiooni. Seda informatsiooni on kohalikul omavalitsusel võimalik saada ainult ise menetlustoiminguid tehes ja planeeringut erinevates ametiasutustes ning avalikkuse ees esitledes ja kaitstes. Menetlustoimingute ise tegemine tagab ka planeerimisalase tegevuse suurema järjepidevuse ja professionaalsuse kohalikus omavalitsuses. PLS-s on rõhutatud, et **ka sellisel juhul kui kohalik omavalitsus võimaldab huvitatud isikul detailplaneeringu tellija rolli astuda, on planeeringu koostamise korraldaja ja kõigi menetlustoimingute läbiviija ikkagi kohalik omavalitsus.**

#### 1.2.8. Detailplaneeringu menetlemise nõuded on teatud juhtudel karmimad

Detailplaneeringu menetlemise nõuded on karmimad neljal juhul:

- kui detailplaneering koostatakse selliste alade kohta, kus on tegemist oluliste avalike/üldiste huvide ja väärtustega (kaitsealused maa-alad või alad mille kohta on tehtud kaitse alla võtmise ettepanek, linnaehituslikult olulised piirkonnad),
- kui detailplaneering koostatakse selliste alade kohta, mille üldised arengupõhimõtted ja huvid ei ole üldplaneeringuga (linnaosadega linnas linna osa üldplaneeringuga) määratud,
- kui üldplaneeringu põhilahendust soovitakse detailplaneeringuga muuta,
- kui planeeringu koostamise käigus on üles jäänud lahendamata vastuväiteid.

**Nõuded on karmimad, et tagada erinevate huvide, sh eriti avalike/üldiste huvide ja väärtuste ning erahuvid parem tasakaalustamine mingi piirkonna arendamisel.** Oluliste avalike huvide/väärtuste olemasolu planeeritaval territooriumil tingib näiteks ulatuslikuma avalikustamise nõude planeeringu koostamise käigus (§ 16 lg 3), välistab detailplaneeringu koostamise kohustusest erandi tegemise võimaluse (§ 9 lg 10) ja huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise (§ 10 lg 6).

Üldplaneeringu puudumine või üldplaneering põhilahenduse muutmise soov toob näiteks kaasa detailplaneeringu järelevalve teostajale esitamise kohustuse (§ 23 lg 2) ja välistab huvitatud isiku planeeringu tellija rolli astumise (§ 10 lg 6). Nende nõuete senisest selgema esiletoomise ja karmistamisega on soovitud rõhutada linna/valla üldiste arengupõhimõtete järgimise ning üldiste avalike huvide ja väärtuste arvestamise vajalikkust.

#### 1.2.9. Kaalutluskohustus planeeringute koostamisel

PLS-i koostamise ajaks kogunenud kogemus sundis seaduse koostamisel planeerimise **kaalutuslikku iseloomu palju tugevalt rõhutama**. Seetõttu kasutatakse PLS-i paljudes sätetes väljendit *põhjendatud vajaduse korral*, väljendades sellega nõuet, et planeeringus või planeeringu kohta tehtud otsustes tuleb selgitada, miks just selline otsus tehti ning mida selle otsusega saavutada soovitakse. PLS koostamise ajaks ei olnud veel tulnud mitmeid olulisi kaalutusõigust selgitavaid Riigikohtu otsuseid. Nende otsuste ja praeguse kogemuse põhjal vajab PLS ilmselt veelgi täiendamist, et planeerimise kaalutuslikku iseloomu seaduses täpsemalt väljendada ja rõhutada.

Piisav ja motiveeritud **planeeringulahenduste kaalutlemine tagab ka planeeringu elluviimisega kaasneda võivate mõjude hindamise**, mida nõuavad vastav seadus ja eurodirektiiv, ning aitab **laiendada direktiivist tulenevat kitsast looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamise nõuet kõigile** Euroopa Ruumilise Planeerimise Hartas nimetatud **keskkonnakomponentidele**.

#### 1.2.10. Isikute isikliku informeerimise kohustus on küllaltki piiratud

PLS seab planeeringu koostamisega seotud asjaoludest isikutele tähtsustatud kirjaga isikliku teatamise kohustuse vaid kolmel juhul:

1. kui planeeringu algatamisel või koostamise käigus on teada, et planeeringu elluviimisel võib vajalikuks osutuda kinnisasja (sund)võõrandamine (§ 12 lg 4, § 18 lg 5),
2. kui planeeringu koostamise ajaks on kehtestatud ajutine ehituskeeld (§ 15 lõiked 4 ja 5).
3. kui isik on esitanud planeeringu avalikul väljapanekul ettepanekuid või vastuväiteid (§ 20 lg 2, § 23 lg 4, § 25 lg 7),

Seega on **isikliku teatamise kohustus seatud vaid nendel juhtudel, kus planeeringuotsustustega riivatakse isiku omandiõigust ja juhtudel, kus isik on avaldanud planeeringu koostamise käigus seisukohti planeeringu suhtes**. Siinjuures on lähtutud 2 asjaolust. Seaduse koostamisel lähtutud arusaamast, et planeeringu koostamise avalikus protsessis osalemine ei ole ainult kodaniku õigus, vaid ühiskonna elus ja elukeskkonna kujundamises osalemine on ka igaühe kodanikukohustus. Seega on kodaniku kohus jälgida, mis elukeskkonna kujundamisel toimub, ning vajadusel selles ka oma arvamusega osaleda. Selleks, et inimesed õigeaegselt tarvilikku infot saaksid, on seaduses sätestatud, kuidas ja millal informeerimine peab toimuma. Teiseks on lähtutud otstarbekusest ja kohalike omavalitsuste reaalsest haldusvõimekusest. 1 ja 2 juhust tulenev isikliku teatamise vajadus on suhteliselt väike, enamuse planeeringute puhul puudub teatamise vajadus üldse. Kõige enam tuleneb isikliku teatamise kohustus sellest, et isik on esitanud avalikul väljapanekul ettepanekuid ja vastuväiteid. Samas tuleb rõhutada, et

seaduses sätestatud peaks mõistma kui (kohustusliku) teavitamise miinimumnõudeid, mis tähendab seda, et kohalik omavalitsus peaks iga planeeringu puhul kaalutlema, kui palju lisaks miinimumnõuetele veel suhelda ja teavitada on vaja, et oleks tagatud *huvitatud isikute huvide arvessevõtmine ja tasakaalustamine, mis on planeeringu kehtestamise eeldus* (§ 4 lg p 2).

### 1.3. Planeerimisseaduse reguleerimisala ja eesmärk /§ 1/

PLS reguleerib riigi, kohalike omavalitsuste ja teiste isikute vahelisi suhteid planeeringute koostamisel. /§1(1)/ Seaduse eesmärk on tagada võimalikult paljude ühiskonnaliikmete vajadusi ja huvisid arvestavad tingimused säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu kujundamiseks, ruumiliseks planeerimiseks, maakasutuseks ning ehitamiseks. /§1(2)/ Ruumiline planeerimine on PLS-s defineeritud kui 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 (§1 lg 3). Seaduses antud ruumilise planeerimise definitsiooni aluseks on 1983 aastal vastuvõetud Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta (*European Regional/Spatial Planning Charter*).

### 1.4. Rahvusvaheliste ja piiriüleste aspektide tähtsus

Eesti on väike maa, seetõttu sõltub Eesti integreerumise edukus muu Euroopaga ja Eesti lülitumine EL majanduskoostöösse ruumilise integratsiooni edukusest palju enam kui suurte maade puhul. Seetõttu on üleriigilises planeeringus Eesti 2010 palju tähelepanu osutatud Eesti paremale ruumilisele sidumisele muu Euroopaga. Eesti 2010 üks viiest ruumilise arengu põhieesmärgist on sõnastatud järgmiselt: “Eesti tasakaalustatud ja tugev sidumine transpordiühenduste ning energiavõrkude kaudu nii Ida- kui Lääne-Euroopaga parandab Eesti positsiooni rahvusvahelises tööjaotuses ja kiirendab siinset majanduskasvu. Hea füüsiline ühendus toetab ja kiirendab majanduslikku ning sotsiaalset integratsiooni Euroopa Liiduga.”

Et tagada Eesti ruumilise arengu vajaduste arvestamise rahvusvahelises kontekstis osaleb Eesti aktiivselt Euroopa Liidu ja Läänemere maade ruumilise planeerimise alases koostöös.

### 1.5. Vajalikud muudatused ja lähiaja ülesanded

Kuna PLS jõustus alles paar aastat tagasi, puudub vajadus seaduse ulatuslikuma muutmise järele. Ainuke muudatus, mida praegu ette valmistatakse, on seotud kõigi mõjude hindamisega seotud regulatsioonide täieliku kajastamisega planeerimisseaduses ning nende väljavõtmisega mõjude hindamise seadusest. Muudatuse vajaduse on tinginud asjaolu, et planeerimise reguleerimine kahe seadusega tekitab segadust ning vaid takistab seotud eesmärgi – parema ja põhjalikuma keskkonnakäsitluse, saavutamist ruumilisel planeerimisel.

## 2. Planeerimisalane seadusandlus

### 2.1. Seadused ja õigusaktid

#### 2.1.1. Seadused

**Planeerimisseadusele lisaks** reguleerib planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamist **keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus**. Praegu (aprill 2006) käib töö kõigi mõjude hindamisega seotud regulatsioonide täielikuks kajastamiseks planeerimisseaduses. Linna või valla volikogu ainupädevus, sealhulgas ka planeerimisalaste otsuste tegemisel, on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

#### 2.1.2. Planeerimisseaduse alusel antavad õigusaktid

Planeerimisseaduses on antud **delegatsiooninorm ühe Vabariigi Valitsuse õigusakti koostamiseks**, millega on kehtestatud olulise ruumilise mõjuga objektide nimekiri.

Planeerimisseaduses on antud delegatsiooninorm, mille kohaselt **kohalikud omavalitsused võivad koostada linna või valla ehitusmääruse**. Linna või valla ehitusmäärus koostatakse *valla või linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldiste põhimõtete ja reeglite seadmiseks ning kohaliku omavalitsuse siseste ülesannete jaotuse määramiseks planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel. /§5/* PLS sätestab üldsõnaliselt, et kõik menetlustoimingud ja otsused planeeringu koostamise käigus teeb *kohalik omavalitsus*, ehitusmääruse ülesanne on **tulenevalt vastava otsuse või menetlustoimingu sisulisest kaalust/tähendusest** määrata:

- kas vastava otsuse või toimingu teeb linna/valla valitsus, volikogu, osakond,
- vastava küsimuse menetlemise tähtajad linna/valla sees,
- üldplaneeringu ja detailplaneeringu menetlemise täpsem kord,
- ehitiste projekteerimise ja ehitamisega seotud asjaajamise korraldus.

### 2.2. Õiguslik siduvus

Kehtestatud üleriigiline planeering, maakonnaplaneering ja kompaktses asutusega ala üldplaneering on PLS kohaselt kohustuslikuks aluseks liigilt detailsema planeeringu koostamisel, kuid neil ei ole otsest õiguslikku siduvust kinnisasjade omanikele. Vastava territooriumi administratsioon peab tagama planeeringu järgimise ja elluviimise. Seega on nimetatud planeeringud õiguslikult siduvad vaid planeeringu koostamist korraldanud haldustaseme administratsioonile ja liigilt detailsema planeeringu koostajale.

*Kinnisomandile võib planeeringu alusel seada seadusest tulenevaid maakasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi:*

- *detailplaneeringu koostamise kohustuse korral*, st kompaktses asutusega aladel – kehtestatud detailplaneeringu alusel;
- *detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral*, st hajaasustatud aladel – kehtestatud üldplaneeringu alusel (§ 3 lg 3).

## 2.3. Vaidlustamise võimalused

### 2.3.1. Vaidlustamine planeeringu koostamise ajal

*Igal isikul on õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. Vastuväide on mingi planeeringulahenduse kohta mittenõustuva seisukoha esitamine või väide, et planeeringu menetlemisel ei ole täidetud seaduse nõudeid. /§ 20 (1)/* Ettepanekute ja vastuväidete eristamise vajadus seaduses tulenes senisest planeeringupraktikast. Tihtipeale esitati avalikul väljapanekul ettepanekuid, kus soovitati kaaluda üht või teist lahendust ja on olnud ka selliseid ettepanekuid, et tore planeering, tehke samamoodi edasi. Selliste ettepanekute menetlemisega järelevalve teostaja koormamine ei ole sisuliselt vajalik.

Seaduses on eristatud ettepanek ja vastuväide ka seetõttu, et vastuväidete esitamine ja eriti planeeringu koostamise käigus arvestamata jäänud vastuväide, tingib planeeringu koostamise lõppfaasis planeeringu menetlemise karmimad nõuded. **Ettepanekuid või vastuväiteid võib PLS kohaselt esitada iga isik, olenemata sellest, kas ta asub või omab kinnisvara planeeritaval maa-alal.**

Isikud võivad esitada planeeringu kohta ettepanekuid ja vastuväiteid ka muul ajal, kui avaliku väljapaneku käigus. Muul ajal esitatud ettepanekute menetlemise korda planeerimisseadus ei reguleeri – neid ettepanekuid menetletakse kui kodaniku avaldust vastavalt avalduste menetlemise üldisele korrale. Muul ajal esitatud ettepanekud ei mõjuta planeeringute menetlemise korda.

Seadus annab võimaluse, et *avaliku väljapaneku käigus kirjalikke ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isik võib ka loobuda oma ettepanekutest või vastuväidetest.* Loobumisest tuleb kirjalikult teada anda hiljemalt kahe nädala jooksul planeeringu avaliku arutelu toimumise päevast arvates./§21(6)/

### 2.3.2. Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamine

**Iga isik, olenemata sellest, kas ta asub või omab kinnisvara planeeritaval maa-alal** saab planeeringu kehtestamise otsust vaidlustada kohtus või selle haldusorgani ees, kes planeeringu kehtestas.

#### 2.3.2.1. Vaidlustamine kohtus

*Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saada planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi (§ 26 lg 1).* PLS sõnastusest tuleneb, et lisaks neile isikutele, kelle õigusi ja vabadusi on piiratud, võivad planeeringu kehtestamise otsust kohtus vaidlustada ka isikud, kes ei asu või ei oma kinnisvara planeeritaval territooriumil, kuid leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on vastuolus seadusega. Nii ulatuslik vaidlustamisõiguse laiendamine planeerimisseaduses on Eesti seadusandluses on erandlik ning tingitud planeerimise eripärast.

#### 2.3.2.2. Vaidlustamine haldusorgani ees

*Iga isik võib teha üldplaneeringu või detailplaneeringu kehtestajale ettepaneku kehtestatud planeeringu või planeeringu kehtestamise otsuse seaduse või muu õigusaktiga vastavusse viimiseks, kui ta leiab, et kehtestatud planeering sisaldab vastuolu seaduse või muu õigusaktiga või planeeringu kehtestamise otsus on*

vastuolus seadusega. Planeeringu kehtestanud maavanem või kohalik omavalitsus teeb oma otsuse ettepaneku kohta, viib planeeringu või selle kehtestamise otsuse vastavusse seaduse või muu õigusaktiga, kui ta leiab, et ettepanek on põhjendatud, ning informeerib ettepaneku tegijat oma otsusest ja ettepaneku vastuvõtmise või tagasilükkamise põhjustest tähtsaadetisena edastatud kirjaga ühe kuu jooksul ettepaneku kättesaamise päevast arvates (§ 26 lg 2). Säte tähendab sõnaselgelt, et **iga isik võib igal ajal** juhtida planeeringu kehtestaja tähelepanu sellele, et kehtestatud planeeringus või planeeringu kehtestamise otsuses sisaldub vastuolu seaduse või muu õigusaktiga. Säte on seadusesse sisse toodud ennekõike selleks, et tagada planeeringute kehtestamise otsuste avalik kontroll ja seeläbi suurem õiguskindlus.

## 2.4. Planeeringu koostamise kohustuslikkus

### 2.4.1. Üldised planeeringud

Üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise **üldist kohustust ei ole** PLS-s sätestatud. Samas on PES-i ja PLS-i rakendussätetes seatud tähtaegu ühe või teise planeeringu koostamiseks. PES-i rakendussätetes sätestati, et maavalitsused peavad tagama maakonnaplaneeringute valmimise kolme aasta jooksu peale PES-i jõustumist, st 22. juuliks 1998. PLS-i rakendussätetes on sätestatud, et kõigil linnadel peab olema kehtestatud üldplaneering hiljemalt 1. jaanuariks 2006 ning kõikidel valdadel 1. juuliks 2007.

### 2.4.2. Detailplaneering

PLS sätestab detailplaneeringu koostamise kohustuse ainult teatud juhtudel – **maa-alade kruntimise ja hoonete ehitamise aluseks**. *Detailplaneeringu koostamine on kohustuslik linnades ja alevites ning alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritlevatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel:*

- *uute hoonete, välja arvatud üksikelamu kõrvalhooned, suvila kõrvalhooned ja aiamaja kõrvalhooned ning teised kuni 20 m<sup>2</sup> ehitusaluse pindalaga väikehooned, ehitusprojekti koostamise ja püstitamise aluseks;*
- *olemasolevate hoonete, välja arvatud üksikelamu, suvila ja aiamaja ning nende kõrvalhooned, maapealsest kubatuurist üle 33 protsendi suuruse laiendamise ja selle ehitusprojekti koostamise aluseks;*
- *maa-alade kruntideks jaotamise korral (§3 lg 2).*

Selle **üldreegli suhtes võib linn/vald erandeid teha** (§ 9 lg 10) ning otsustada, et detailplaneeringu koostamine ei ole siiski vajalik. *Kohalik omavalitsus võib lubada, välja arvatud riikliku kaitse alla võetud maa-alal ja miljööväärtsel hoonestusalal, ilma detailplaneeringut koostamata:*

- *tööstusettevõtte krundil olemasoleva tööstushoone laiendamist või selle kõrvalhoone püstitamist ja selleks ehitusprojekti koostamist;*
- *olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele krundile üksikelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue üksikelamu projekteerimisel ja ehitamisel järgitakse piirkonna hoonestuslaadi ja planeerimispõhimõtteid ning projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkiinnistute omanikega;*
- *olemasoleva hoonestuse vahele jäävale ühele tühjale krundile korterelamu ehitusprojekti koostamist ja püstitamist, kui uue elamu korruselisus ja ehitusalune*

*pindala järgib olemasolevate hoonete vastavaid näitajaid ja projekteerimistingimused kooskõlastatakse naaberkinnistute omanikega;*

- *mitme hoonega hoonestatud krundi jagamist nende hoonete omanike vahel mitmeks krundiks, kui kinnistu jagamise sooviga ei kaasne detailplaneeringu koostamise kohustust tingivate hoonete ehitamise soovi;*
- *muuta naaberkruntide piire, kui piiride muutmine ei too endaga kaasa nende kruntide senise ehitusõiguse, välja arvatud ehitusalune pindala, ja seniste kasutamistingimuste muutumist ning toimub naaberkruntide omanike kokkuleppel./§9(10)/*

Tuleb rõhutada, et **kohalik omavalitsus võib selliseid leevendusi teha, kuid ei pea neid tegema**, kui ta leiab, et detailplaneeringu koostamine koos sinna juurde kuuluvate planeeringu avalikustamise ja menetlemise nõuetega on sisuliselt vajalik.

**Seaduses ei ole võimalik anda ammendavat loetelu** kõigist nendest juhtudest, millistel detailplaneeringu koostamine on sisuliselt ja õiguslikult vajalik. Seetõttu peab linnale/vallale jääma vabadus algatada detailplaneeringu koostamist ka sellistel aladel ja juhtudel, millistel üldreeglina ei ole detailplaneeringu koostamise kohustust. PLS annabki võimaluse, et linna/valla volikogu võib põhjendatud vajaduse korral algatada detailplaneeringu koostamise aladel ja juhtudel, millele üldreeglina ei ole sätestatud detailplaneeringu koostamise kohustust. /§9(11)/

Ministeeriumi väljaantud trükises "Soovitused detailplaneeringu koostamiseks" on antud nimekiri objektidest, mille ehitamise aluseks on soovitatav detailplaneering koostada ka sellisel juhul, kui detailplaneeringu koostamise kohustust ei ole seadusega seatud. Arvestades neid soovitusi ja sisulist vajadust, peaks volikogu tõsiselt kaaluma detailplaneeringu koostamise vajadust hajaasustatud aladel, kui soovitakse ehitada või rajada:

- üksikelamute, aiamajade või suvilate gruppi, mis koosneb enam kui viiest hoonest,
- eraldiseisvat ridaelamut või korruselamut või nende gruppi,
- eraldiseisvat üle 1000 m<sup>2</sup> ehitusaluse pinnaga tootmis- või laohoonet,
- kämpingut, motelli, puhkeküla või puhkebaasi,
- spordikompleksi või supelranda,
- sadamat, lennuvälja, autoteenindusjaama või bensiinjaama, või kui planeeritakse
- ajaloolise mõisakompleksi maa-ala (selle juurde kuuluva pargiga)

Detailplaneeringu koostamine võib linnades, alevites ja teistel kompaktses asustusega aladel lisaks üldreeglile osutada sisuliselt vajalikuks mitmesuguste rajatiste – teede, tehnorajatiste, vedelkütuse mahutite, parkide, suuremate haljasalade, jms - projekteerimise ja ehitamise aluseks. Kui kohalik omavalitsus peab vajalikuks detailplaneeringu koostamist sellistel juhtudel, millele pole seadusega seatud detailplaneeringu koostamise kohustust, peab ta planeeringu algatamise otsuse juurde esitama põhjendatud selgituse, miks detailplaneeringu koostamine sisuliselt ja/või õiguslikult siiski on vajalik.

**Detailplaneeringu koostamise kohustuse selgituse võib lühidalt kokku võtta järgnevalt.** Seadusega on linnade ja alevite puhul detailplaneeringu koostamise kohustusega maa-ala suurus/ulatus lõplikult/täpselt määratud - see on linnade ja alevite haldusterritoorium, kus seaduses nimetatud kolmel juhul detailplaneeringu koostamine on kohustuslik. Alevike ja külade puhul ei ole

lõplikult/täpselt määratud, milliste maa-alade kohta tuleb nimetatud kolmel juhul detailplaneering koostada. Alevike ja külade puhul määrab seaduse kohaselt detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ulatuse/suuruse kohalik omavalitsus üldplaneeringuga. Lisaks võib detailplaneeringu koostamise kohustuse määrata otsustuskorras ka sellistel juhtudel, kui detailplaneeringu koostamise kohustus üldjuhul puudub või seda pole määratud üldplaneeringuga.

### 3. Planeeringute liigid ja nende menetlemine

#### 3.1. Planeerimise administratiivne korraldus

Seaduse kohaselt on planeerimisalase tegevuse üleriigiline korraldamine ja järelevalve Siseministeeriumi pädevuses ning planeerimisalase tegevuse korraldamine ja järelevalve maakonnas maavanema pädevuses. /§4(1)/ Siin kohal on vajalik tähelepanu juhtida sellele, et Eesti seadustes **nimetatakse institutsioonina maavanemat**, mitte maavalitsust.

Planeerimisalase tegevuse korraldamine valla või linna haldusterritooriumil on kohaliku omavalitsuse pädevuses. Kohalik omavalitsus:

- tagab maakasutuse ja ehitamise aluseks vajalike planeeringute olemasolu;
- tagab huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus;
- tagab kehtestatud planeeringute järgimise. /§4(2)/

Planeeringute koostamise aegse koostöös käigus peab planeeringut koostav ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus kaasama planeeringu koostamisse riigiasutused, kelle huvisid planeering võib puudutada. Planeering kooskõlastatakse riigiasutuste poolt. Enne planeeringu kehtestamist teeb järelevalvet maakonnaplaneeringu koostamise üle Siseministeerium ja kohalike planeeringute üle maavanem.

Kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste roll planeeringute menetlemise käigus esitatakse täpsemalt iga planeeringuliigi menetluskorra kirjelduses.

#### 3.2. Planeeringute liigid

PLS kohaselt on planeering dokument, mis koosneb tekstist ja kaartidest. Planeeringute liigid on:

- üleriigiline planeering, mille eesmärk on riigi territooriumi ja asustuse arengu üldistatud, strateegiline käsitlemine;
- maakonnaplaneering, mille eesmärk on maakonna territooriumi arengu üldistatud käsitlemine, asustuse arengu tingimuste ja olulisemate infrastruktuuri objektide asukoha määramine;
- üldplaneering, mille eesmärk on valla või linna territooriumi arengu põhisuundade ja tingimuste määramine, aluste ettevalmistamine detailplaneerimise kohustusega aladel ja juhtudel detailplaneeringute koostamiseks ning detailplaneeringu kohustusega aladel maakasutus- ja ehitustingimuste seadmiseks;

- *detailplaneering, mille eesmärk on maakasutus- ja ehitustingimuste seadmine linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel. /§2/*

### 3.2.1. Üleriigiline planeering

*Üleriigiline planeering koostatakse kogu riigi territooriumi kohta. Üleriigilise planeeringu eesmärgid on:*

- 1) säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;*
- 2) riigi regionaalse arengu kujundamise ruumiliste aluste loomine;*
- 3) asustuse arengu suunamine;*
- 4) üleriigilise transpordivõrgustiku kujundamise ning tehniliste infrastruktuuride arengu suunamine;*
- 5) eri tüüpi ökosüsteemide ja maastike säilimist tagava ning asustuse ja majandustegevuse mõjusid tasakaalustava looduslikest ja poollooduslikest kooslustest koosneva süsteemi (edaspidi roheline võrgustik) aluste kujundamine;*
- 6) maakonnaplaneeringutele ülesannete seadmine. /§6/*

Üleriigilist planeeringut ei saa seaduse kohaselt koostada riigi territooriumi osade kohta, samuti ei saa koostada üleriigilist teemaplaneeringut. Üleriigilise planeeringu sisu kirjeldav paragrahv on seaduses üks väheseid, mis võrreldes varem kehtinud seadusega on täielikult muutunud. Muutused põhinevad Eesti ja teiste riikide üleriigilise planeeringu koostamise kogemustel ning seeläbi kujunenud arusaamal, et üleriigiline planeering ei ole enam klassikaline maakasutusplaan, mis määrab mingite objektide asukohti, vaid strateegia, millega seatakse riigi tasakaalustatud ja säästva ruumilise arengu eesmärgid.

### 3.2.2. Maakonnaplaneering

*Maakonnaplaneering koostatakse kogu maakonna territooriumi või selle osa kohta. /§7 (1)/ Maakonnaplaneeringu võib koostada:*

- mitme maakonna territooriumi või nende territooriumi osade kohta huvitatud maavalitsuste omavahelisel kokkuleppel; /§ 7 (2) 1)/*
- teemaplaneeringuna mingi maakonnaplaneeringu eesmärgi käsitlemiseks.*

Seaduse kohaselt **saab teemaplaneeringut koostada ainult siis, kui maakonnal on olemas kehtiv maakonnaplaneering.** Teemaplaneering koostatakse *kehtiva maakonnaplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. /§7(2)2)/.* Olenemata sellest, kas maakonnaplaneering koostatakse kogu maakonna kohta, maakonna osa kohta või teemaplaneeringuna on planeeringu menetlemise reeglid ühesugused.

*Maakonnaplaneeringu eesmärgid on:*

- 1) maakonna ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine;*
- 2) riiklike ja kohalike ruumilise arengu vajaduste ja huvide tasakaalustamine;*
- 3) säästva ja tasakaalustatud arengu aluste kujundamine ja sidumine ruumilise arenguga ning majandusliku, sotsiaalse, kultuurilise ja looduskeskkonna arengu vajaduste tasakaalustatud arvestamine planeeringu koostamisel;*
- 4) asustuse arengu suunamine;*
- 5) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja alevaid, kui need ei ole kehtestatud üldplaneeringuga määratud;*
- 6) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine, kui need ei ole*

kehtestatud üldplaneeringuga määratud;

7) loodusvarade, väärtuslike põllumaade, maastike ja looduskoosluste säilimist ning roheline võrgustiku toimimist tagavate meetmete kavandamine;

8) maa- ja veealade üldiste kasutamistingimuste määratlemine;

9) maavarade ja maa-ainese leiukohtadega seotud maakasutustingimuste määratlemine;

10) teede, raudteede, veeteede ja tehnovõrkude koridoride, lennuväljade, sadamate ja jäätmete ladestamise kohtade ning muude tehnorajatiste paigutuse määramine;

11) kaitsealade ja nende kasutamistingimuste arvestamine planeeringus, vajaduse korral ettepanekute tegemine kasutamistingimuste täpsustamiseks, uute kaitsealade loomiseks või kaitsereežiimi lõpetamiseks;

12) puhkealade määramine ja nende kasutamistingimuste määratlemine;

13) üleriigilise tähtsusega riigikaitse otstarbega maa-alade määramine. /§ 7 (3)/

Kehtestatud maakonnaplaneering on aluseks valla ja linna üldplaneeringute koostamisele, kehtestatud üldplaneeringu puudumise korral valla ja linna detailplaneeringute koostamisele ning projekteerimistingimuste väljaandmisele. /§ 7 (4)/ Maakonnaplaneeringu koostamisel arvestatakse kehtestatud üldplaneeringutega või kokkuleppel kohalike omavalitsustega tehakse vajaduse korral ettepanek nende muutmiseks. /§7(5)/ Viimane nõue on vajalik selleks, et vältida olukorda, kus ühe ja sama maa-ala kohta on kahe erineva planeeringuga seatud erinevad maakasutuse reeglid. Kui viimasena koostatud planeering muudab varem sama ala kohta koostatud planeeringuga seatud maakasutuse reegleid, tuleb need reeglid kanda ka varem kehtestatud planeeringusse.

### 3.2.3. Üldplaneering /§ 8/

Üldplaneering koostatakse kogu valla või linna territooriumi või selle osade kohta. / (1)  
Üldplaneeringu võib koostada:

- mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta huvitatud kohalike omavalitsuste omavahelisel kokkuleppel;

- teemaplaneeringuna kehtiva üldplaneeringu täpsustamiseks ja täiendamiseks. / (2)/

Nii nagu maakonnaplaneeringu puhul, nii saab ka üldplaneeringu puhul teemaplaneeringut koostada ainult siis, kui kohalikul omavalitsusel on olemas kehtestatud üldplaneering. Teemaplaneering koostatakse mingi(te) üldplaneeringu eesmärgina nimetatud teema(de) käsitlemiseks. Olenemata sellest, kas üldplaneering koostatakse kogu kohaliku omavalitsuse territooriumi kohta, territooriumi osa kohta või teemaplaneeringuna on planeeringu menetlemise reeglid ühesugused.

Eestis on seni põhiliselt koostatud kogu valla või linna üldplaneeringuid. Viimastel aastatel on siiski üha enam hakatud koostama valla või linna osa üldplaneeringuid varemkehtestatud üldplaneeringute uuendamiseks osade kaupa, sest ~10 aastat tagasi koostatud esimesed kaasaegsed üldplaneeringud hakkavad juba vananema. Üha enam on hakatud koostama ka teemaplaneeringuid, kus käsitletakse näiteks rannikualasid, linnade rohelist süsteemi, miljööväärtuslike alade määramist, joonehitise asukoha määramist, prügila asukoha määramist, jms.

Üldplaneeringu eesmärgid on:

1) valla või linna ruumilise arengu põhimõtete kujundamine;

2) kavandatava ruumilise arenguga kaasneda võivate majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste mõjude ning looduskeskkonnale avalduvate mõjude hindamine ning selle

- alusel säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu tingimuste seadmine;
- 3) maa- ja veealadele üldiste kasutamise- ja ehitustingimuste määramine;
  - 4) detailplaneeringu koostamise kohustusega alade ja juhtude määramine väljaspool linnu ja aleveid;
  - 5) maareformi seaduse tähenduses tiheasustusega alade määramine;
  - 6) miljööväertuslike hoonestusalade, väärtuslike põllumaade, parkide, haljasalade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;
  - 7) roheline võrgustiku toimimist tagavate tingimuste seadmine;
  - 8) teede ja tänavate, raudteede, sadamate ja lennuväljade asukoha ning liikluskorralduse üldiste põhimõtete määramine;
  - 9) vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva tee avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;
  - 10) põhiliste tehnovõrkude trasside ja tehnorajatiste asukoha määramine;
  - 11) puhke- ja virgestusalade määramine;
  - 12) ranna ja kalda ulatuse ning ehituskeeluvööndi täpsustamine looduskaitse seaduses sätestatud korras;
  - 13) vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide kaitsereežiimi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks;
  - 14) vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade ja üksikobjektide kaitse alla võtmiseks;
  - 15) üldiste riigikaitsealuste vajaduste arvestamine ja vajaduse korral riigikaitsealuse otstarbega maa-alade määramine ning maakonnaplaneeringus määratud riigikaitsealuse otstarbega maa-alade piiride täpsustamine;
  - 16) ettepanekute tegemine linnakeskkonna kuritegevusriskide ennetamiseks planeerimise kaudu;
  - 17) muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate maakasutus- ja ehitustingimuste kajastamine planeeringus. /(3)/

Üldplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid. /(4)/

Ülaltoodud nimekirjast võiks tähelepanu osutada paarile uuendusel võrreldes 2003 aasta alguseni kehtinud seadusega. **Rohelise võrgustikuga** seotud ülesanne tuli seadusesse sisse üleriigilise planeeringu ja maakonnaplaneeringute koostamise kogemuse alusel ning oli tingitud vajadusest tagada mitte ainult üksikute väärtuslike objektide kaitse vaid roheline süsteemi terviklik säilimine ja toimimine. Uudne on miljööväertuslike aladega ja muude väärtuslike aladega seotu sissetoomine seadusesse, sisuliselt tähendab seaduses sätestatu nende alade planeeringukaitse alla võtmist.

Planeerimisseadusesse on sisse toodud **olulise ruumilise mõjuga objekti** (§ 9 lg 5 ja 6) mõiste. See on sisse toodud põhjusel, et varasemas praktikas alustati mingi ulatusliku ruumilise mõjuga objekti kavandamist kohe detailplaneeringu koostamisest. Kuna detailplaneeringu koostamisel käsitletakse ainult planeeritavat krunti, jäi planeeringus käsitlemata laiem piirkond, mida objekti ehitamine võib mõjutada. Selleks, et **tagada kogu objekti vahetuma mõjuala käsitlemine objekti asukoha valimisel**, on PLS-s sätestatud, et **üldplaneeringu koostamine on kohustuslik olulise ruumilise mõjuga objekti asukoha valiku tegemisel. Olulise ruumilise mõjuga objekti üldplaneeringuga planeeritava maa-ala suuruse määrab maavanem koostöös vastava kohaliku omavalitsusega ja kooskõlastab**

regionaalkonnaminister./(5)/ Olulise ruumilise mõjuga objekt planeerimisseaduse tähenduses on objekt, millest tingitud transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk ja tooraine või tööjõu vajadus muutuvad objekti kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile. Olulise ruumilise mõjuga objektide nimekirja kehtestab Vabariigi Valitsus./(6)/ Nimekiri on valitsuse poolt kehtestatud, sellesse on lülitatud:

- 1) toornafta töötlemise tehas, kui päevas kasutatakse toorainet 500 tonni või rohkem;
- 2) naftatoodete terminaal kogumahutavusega üle 5000 m<sup>3</sup>;
- 3) keemiatoodete terminaal kogumahutavusega üle 5000 m<sup>3</sup> D- või C-kategooria kemikaali, või 500 m<sup>3</sup> B-kategooria kemikaali või 50 m<sup>3</sup> A-kategooria kemikaali;
- 4) aatomielektrijaam;
- 5) elektrijaam, mille energiatoodang ületab 500 MW;
- 6) rohkem kui 5 tuulikuga tuuleelektrijaam koguvõimsusega üle 7,5 MW;
- 7) radioaktiivsete jäätmete ajutine või lõppladustuspaik;
- 8) lennuväli;
- 9) kauba- või reisisadam mere rannal;
- 10) tavajäätmeprügila või püsijäätmeprügila üle 25 000 tonni jäätmete ladestamiseks;
- 11) tavajäätmete käitlemise ettevõtte võimsusega üle 100 tonni ööpäevas;
- 12) ohtlike jäätmete prügila;
- 13) ohtlike jäätmete käitlemise ettevõtte;
- 14) tammid ja veehoidlad rohkem kui 10 miljoni m<sup>3</sup> vee kinnipidamiseks või hoidmiseks;
- 15) tselluloosi-, paberi- või kartongitehas;
- 16) mootorsõidukite alaline võidusõidu- või testimisrada;
- 17) kaitseväe keskpõlvkoon;
- 18) tsemenditehas;
- 19) loomsete jäätmete matmispaik ja käitlemise tehas;
- 20) pärmi tööstusliku tootmise tehas
- 21) lõhkeainete tootmise tehas.

Praegu käib selle nimekirja ülevaatamine ja võimalik täiendamine.

Kehtestatud üldplaneering on aluseks detailplaneeringute koostamisele detailplaneeringu koostamise kohustusega aladel ja juhtudel ning maakorraldusele ja **projekteerimistingimuste** väljaandmisele väljaspool detailplaneeringu koostamise kohustusega alasid./(7)/ Üldplaneeringuga määratakse detailplaneeringute koostamise vajadus ja järjestus ning näidatakse majanduslikud võimalused üldplaneeringu elluviimiseks./(8)/ Eestis on koostatud metoodiline juhendmaterjal "Soovitused üldplaneeringu koostamiseks", selles on soovitatud viimase nõude paremaks täitmiseks koostada üldplaneeringu elluviimise tegevuskava, kus oleks näidatud elluviimiseks vajalikud tegevused prioriteetide järjestuses, elluviimise eest vastutaja, tähtsused, kus kohast kavatsetakse hankida vajalikud rahalised vahendid jms. Selline tegevuskava aitab nii avalikkusel kui ka näiteks volikogul paremini mõista, missugused muudatused, millisel ajal, mis järjekorras linna või valla ruumilises korralduses võiksid toimuma hakata ja kas soovid on üldse rahaliste vahenditega kaetavad.

Eesti planeerimis- ja projekteerimiskorralduse paremaks mõistmiseks on siinkohal vajalik selgitada **projekteerimistingimuste** rolli kavandamisprotsessis. Ehitiste projekteerimisega seotu on reguleeritud ehitusseadusega. Detailplaneeringu

koostamise kohustusega aladel toimub ehitise projekteerimine kehtestatud detailplaneeringu alusel. Nendes kohtades ja nendel juhtudel, mil detailplaneeringu koostamise kohustus puudub, toimub planeerimisseaduse ja ehitusseaduse kohaselt hoone või rajatise projekteerimine linna/valla antud projekteerimistingimuste alusel. Projekteerimistingimustega antakse mitmesugused tingimused ehitise projekteerimiseks:

- ehitusalune pindala,
- lubatud kõrgus,
- ehitise kasutamise otstarve,
- mitm. arhitektuursed tingimused,
- tehnovõrkude rajamise tingimused jms.

#### 3.2.4. Detailplaneering / (§ 8) /

*Detailplaneering koostatakse lähiaastate ehitustegevuse ja maakasutuse aluseks valla või linna territooriumi osa kohta. / (1) /* Praktikas koostatakse detailplaneeringuid väga erineva suurusega aladele. Tihti on detailplaneeritav ala küllaltki väike – üks krunt või mõned krundid. Uutel ehitusaladel tehakse detailplaneeringud ka küllalt suurte hoonete kogumite ehitamise aluseks.

*Detailplaneeringu eesmärgid on:*

- 1) planeeritava maa-ala kruntideks jaotamine;
- 2) krundi ehitusõiguse määramine;
- 3) krundi hoonestusala, see tähendab krundi osa, kuhu võib rajada krundi ehitusõigusega lubatud hooneid, piiritlemine;
- 4) tänavate maa-alade ja liikluskorralduse määramine ning vajaduse korral eraõigusliku isiku maal asuva, olemasoleva või kavandatava tänava avalikult kasutatavaks teeks määramine teeseaduses sätestatud korras;
- 5) haljastuse ja heakorralduse põhimõtete määramine;
- 6) kujade määramine;
- 7) tehnovõrkude ja -rajatiste asukoha määramine;
- 8) keskkonnatingimuste seadmine planeeringuga kavandatu elluviimiseks ja vajaduse korral ehitiste määramine, mille ehitusprojekti koostamisel on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine;
- 9) vajaduse korral ettepanekute tegemine kaitse alla võetud maa-alade ja üksikobjektide kaitsereežiimi täpsustamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks;
- 10) vajaduse korral ettepanekute tegemine maa-alade või üksikobjektide kaitse alla võtmiseks;
- 11) vajaduse korral miljööväärtusega hoonestusalade määramine ning nende kaitse- ja kasutamistingimuste seadmine;
- 12) vajaduse korral ehitiste olulisemate arhitektuurinõuete seadmine;
- 13) servituutide vajaduse määramine;
- 14) vajaduse korral riigikaitse otstarbega maa-alade määramine;
- 15) kuritegevuse riske vähendavate nõuete ja tingimuste seadmine;
- 16) muude seadustest ja teistest õigusaktidest tulenevate kinnisomandi kitsenduste ulatuse määramine planeeritaval maa-alal. / (2) /

Siinkohal on vajalik peatuda servituutidega seotul. Seaduse sõnastuse kohaselt toimub detailplaneeringuga servituutide **vajaduse määramine**. Servituuti saab seada ainult vastavate kinnistute omanike kokkuleppel. Servituudi seadmise lepingut on mõtet vastavate omanike vahel sõlmida alles peale planeeringu

kehtestamist. Kuid enne kehtestamist on vaja tagada, et kehtestatava detailplaneeringu elluviimine ikka võimalik on. Kohalikul omavalitsusel ei ole mõtet kehtestada detailplaneerinut, mille puhul on teada, et selle elluviimine ei ole võimalik. Kui detailplaneeringu koostamise käigus selgub, et planeeritaval maa-alal tekib servituudi seadmise vajadus, tuleb detailplaneeringu koostamise käigus tagada kindlus, et servituudi seadmine peale planeeringu kehtestamist võimalik on. Selle kindluse tagamiseks on detailplaneeringu koostamise käigus otstarbekas sõlmida servituudi osapoolte vahel eel-leping.

*Krunt on seaduses defineeritud kui ehitamiseks kavandatud maaüksus detailplaneeringu koostamise kohustusega alal. /(3)/* Seega ei saa krundiks seaduse mõistes pidada näiteks parki või linnametsa.

Detailplaneeringu koostamisel määratakse igale krundile **krundi ehitusõigus**. *Krundi ehitusõigusega on määratletud:*

- 1) *krundi kasutamise sihtotstarve või sihtotstarbed;*
- 2) *hoonete suurim lubatud arv krundil;*
- 3) *hoonete suurim lubatud ehitusalune pindala;*
- 4) *hoonete suurim lubatud kõrgus. /(4)/*

Seadus nõuab, et **detailplaneeringu koosseisus peab olema vähemalt üks detailplaneeringu lahendusi illustreeriv joonis**, et muuta planeering avalikustamisel ja otsustamisel osalejatele arusaadavamaks./(6)/ Nõue on seadusesse sisse toodud põhiliselt seetõttu, et detailplaneering on üks spetsiifiline tehniline dokument, mille sisu mõistmine on planeerimisega mittetegelevale inimesele küllalt raske. Siiski peab ka avalikustamisel osalev nn tavainimene ning otsustamisel osalev linna-/vallavalitsuse või volikogu liige aru saama, milline hakkab välja nägema kavandatav elukeskkond. Keerukamate detailplaneeringute (kui planeeritaval alal esinevad nii era- kui ka avalikud huvid, kavandatu võib oluliselt mõjutada keskkonda, tegemist linnaehituslikult keskse/olulise kohaga, jms) puhul tuleks lisaks seaduses nõutule planeeringule lisada planeeringulahendust mitmest vaatepunktist esitlevad illustratsioonid või makett, mis aitavad nii tavakodanikul kui otsustamises osaleval ametnikul või poliitikul paremini mõista detailplaneeringuga kavandatu iseloomu ja linnaehituslikku sobivust või ka sobimatust.

*Detailplaneering võib põhjendatud vajaduse korral sisaldada kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanekuid. /(7)/*

*Kehtestatud detailplaneering on aluseks:*

- *uute katastriüksuste moodustamisele ning olemasolevate katastriüksuste piiride muutmisele, /(8)/.*
- ehitusprojekti koostamisele.

Kui detailplaneering on kehtestatud, toimud hoone ehitusprojekti koostamine detailplaneeringu alusel, mingeid täiendavaid lubasid või alusdokumente projekteerimise aluseks enam vaja ei ole. Vastavalt maakatastri seadusele toimub katastriüksuse sihtotstarbe määramine kehtestatud detailplaneeringu alusel. Katastriüksuse sihtotstarbe määrab kohalik omavalitsus ja selle kannab maakatastrisse Maa-ameti maakondlik katastribüroo.

### 3.3. Menetlemise üldised nõuded ja mõisted

#### 3.3.1 Avalike teadete avaldamine

Kõik avalikult avaldatavad teated tuleb PLS kohaselt avaldada ajalehes. Seaduses on loetletud, missugustes ajalehtedes missuguse planeeringuliigiga seotud teated tuleb avaldada. PLS kasutab ajalehete kohta, kus teated tuleb avaldada mõistet **vastav ajaleht** – sama mõistet kasutatakse edaspidi ka käesolevas artiklis. *Vastav ajaleht PLS tähenduses on:*

- *üleriigilise planeeringu puhul – vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht;*
- *maakonnaplaneeringu puhul – regulaarselt ilmuv maakonnaleht või vähemalt üks üleriigilise levikuga päevaleht ja vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht;*
- *üldplaneeringu ja detailplaneeringu puhul – vähemalt üks kord kuus ilmuv valla- või linnaleht ja regulaarselt ilmuv maakonnaleht või üleriigilise levikuga päevaleht, mis on kohaliku omavalitsuse poolt määratud valla või linna ametlike teadete avaldamise kohaks./§11(2)/*

Kuigi seadus seda ei nõua, avaldab enamuse kohalikke omavalitsusi ajalehes avaldatavad teated ka oma koduleheküljel. Paljud omavalitsused panevad koduleheküljele üles ka avalikustamisel olevad planeeringud.

#### 3.3.2. Isiklik teatamine

Isikutele tuleb planeeringu koostamisega seotud informatsiooni isiklikult teatada sellistel juhtudel kui:

- koostatava planeeringuga kavatakse riivata kinnisti omaniku omandiõigust,
- isik on planeeringu avaliku väljapaneku käigus teinud ettepanekuid või vastuväiteid.

Sellistel juhtudel, kui isikutele tuleb planeeringu menetlemisega seotud teated isiklikult kätte toimetada, tuleb teade isikule saata *tähtsaadetisena edastatud kirjaga*, mis seaduse kohaselt tuleb isikule isiklikult üle anda ja mille kättesaamist isik peab allkirjaga kinnitama. Selline suhteliselt „raske” teatamise kord on seaduses sätestatud selleks, et tagada kõikidele isikutele, kes kindlasti peavad teada saama mingi menetlustoimingu toimumisest, teabe kindel ja õigeaegne kättetoimetamine.

Kui avalikul väljapanekul esitatud ettepanekud ja vastuväited on esitatud elektronposti teel, siis toimub ka neile vastamine samal viisil.

#### 3.3.3. Kavatatavast planeeringust informeerimine

*Kohalik omavalitsus peab informeerima avalikkust kavatatavatest üldplaneeringutest ja detailplaneeringutest vastavas ajalehes vähemalt üks kord aastas./§11(1)/* Nõue on seadusesse sisse toodud selleks, et inimesed saaksid eelinformatsiooni selle kohta, milliseid planeeringuid kohalik omavalitsus kavatab järgmise aasta jooksul koostada. Tuleb tunnistada, et praktiliselt täidetakse seda nõuet puudulikult. Kuna seadus ei defineeri mõistet *kavatsetav planeering*, siis on mõnikord ka küsitud, mida pidada *kavatsetavaks planeeringuks*. Üldlevinud selgitus on, et kavatsetav planeering on selline planeering, mille tegemise kohalik omavalitsus on mingi dokumendiga (eelarve, arengukava, muu linna/valla otsus) kavasse võtnud.

#### 3.3.4. Ajutine ehituskeeld

*Kohalik omavalitsus võib kehtestada planeeringu koostamise ajal ajutise ehituskeelu planeeritaval maa-alal või selle osal, kui üldplaneeringu või detailplaneeringu algatamisel on teada, et algatatud planeeringuga kavatsetakse muuta selle maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneeringut, sellega määratud maakasutus- ja ehitustingimusi või krundi ehitusõigust (§ 15 lg 1). **Ajutine ehituskeeld on vajalik selleks, et kehtestatud detailplaneeringu alusel ei antaks ehituslube sellisel maa-alal, mille kohta on teada, et seal varem kehtestatud maakasutus- ja ehitustingimusi soovitakse uue üldplaneeringuga või detailplaneeringuga muuta.** Ajutise ehituskeelu võib kehtestada kuni kaheks aastaks. Ajutise ehituskeelu kehtestamise kavatsusest ja põhjustest tuleb vastava kinnisasja omanikku informeerida *tähtsaadetisena edastatud kirjaga hiljemalt kaks nädalat enne ajutise ehituskeelu kehtestamist.* /§15(4)/ Ajutist ehituskeeldu on varasematel aastatel väga vähe praktikas kasutatud, viimase paari aasta jooksul on ajutise ehituskeelu seadmise võimalust hakatud palju ulatuslikumalt kasutama.*

### 3.3.5. Planeeringu koostaja

Üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamise ja koostamise juhtimise õigus on PLS kohaselt vastavate erialade kõrgharidusega spetsialistidel, *kellele planeeringu koostamist korraldab ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus on planeeringu koostamise ülesandeks teinud.* /§13(1)/ Seadus ei nimeta, missugune see *vastav eriala* peab olema. Näiteks maakonnaplaneeringute koostamise praktika on näidanud, et maakonnaplaneeringu koostamise juhiks sobib hästi ka psühholoog – on ju maakonnaplaneeringu koostamine paljuski just suhtlemise ja koostöö ülesanne. Tavaliselt on Eesti praktikas maakonnaplaneeringu või üldplaneeringu koostajaks või koostamise juhiks kas arhitekt või geograaf.

Detailplaneerimine on arhitektuurne planeerimine, mis eeldab arhitekti või planeerija ettevalmistust. Seetõttu sätestab PLS, et *kõrgharidusega arhitekt, planeerija või muu planeerimisalase ettevalmistusega spetsialist võib iseseisvalt ja oma vastutusel koostada detailplaneeringuid või juhtida nende koostamist.* /§ 13 (2)/ Kuna säte nimetab ka vastutust, tuleks ettevõttes töötava planeerija töölepingus täpselt sätestada, kes, mis viisil ja millises ulatuses kannab õiguslikku ja materiaalselt vastutust ettevõtte ja planeeringu tellija vahelise vaidluse korral. Kuna Eestis planeerijaid ei koolitata ja välismaal saadud eriharidusega planeerijaid on vaid üksikuid, koostab või juhib detailplaneeringute koostamist tavaliselt arhitekt.

### 3.3.6. Planeeringu elluviimisega kaasneva mõjude hindamine

Mõjude hindamisega seotud nõuded on sätestatud keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KMH seadus) 2. jaos, mis käsitleb strateegilise planeerimisdokumendi elluviimisega kaasneva keskkonnamõju strateegilist hindamist. Mõjude hindamine on kohustuslik üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringu ja üldplaneeringu koostamisel. Detailplaneeringu koostamisel on mõjude hindamine kohustuslik juhul, kui planeeritakse sellist objekti, mille keskkonnamõju hindamise nõue on seatud KMH seadusega. Planeeringu koostamise käigus tuleb koostada:

- mõjude hindamise programm,
- mõjude hindamise aruanne,

- planeeringu elluviimise seire meetmed.

Mõjude hindamise programmi, hindamise aruande ja seiremeetmed kiidab heaks maakonna keskkonnateenistus või Keskkonnaministeerium. Planeeringu koostamisel peab arvestama mõjude hindamise tulemustega.

### 3.3.7. Kooskõlastamine

Kooskõlastamine on **planeeringu sisuline ja õiguslik eelkontroll** vastavate riigiasutuste poolt enne planeeringu koostamise lõpetamist ja planeeringu vastuvõtmist. Riigiasutused, kellega planeering tuleb kooskõlastada, on seaduses nimetatud, lisaks sealnimetatutele võib Siseministeerium või maavalitsus määrata planeeringu kooskõlastamise vajaduse ka teiste riigiasutustega. Seadus sätestab ka ühemõtteliselt, et planeeringu kooskõlastab vajalike riigiasutustega planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus või maavalitsus. Seadus **ei anna võimalust delegerida kooskõlastamist planeeringut koostavale firmale.**

Eelmise seaduse üheks puuduseks peeti seda, et kooskõlastamine ei olnud defineeritud ning polnud selge, mis määral kooskõlastuse andja seisukohtadega peab arvestama. Kooskõlastamise reguleerimisel planeerimisseaduses on eristatud seadustele, õigusaktidele ja kehtestatud planeeringule tuginevad ning subjektiivsed, mingile kaalutlusele tuginevad ettepanekud ja vastuväited. Esimesi peab arvestama, teisi võib käsitleda kui nõuannet/soovitust planeeringu koostajale, mille arvestamine ei ole kohustuslik. Vastavalt seadusele loetakse planeering kooskõlastatuks, *kui kooskõlastamisel ei viidata vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, vaatamata planeeringu kohta esitatud teistele ettepanekutele ja vastuväidetele (§ 17 lg 4).* Sellise sätte toomine seadusesse oli vajalik, kuna kooskõlastuse andjad kippusid esitama väga subjektiivseid seisukohti ning tihti seadma tingimusi, mis sisuliselt tähendasid selliseid kitsendusi kinnisasja omanikule, millel polnud seaduslikku alust.

Näide viimatinimetatu selgituseks. Linna muinsuskaitsealal on koostamisel detailplaneering, millega nähakse ette 3-korruselise hoone ehitamine. Muinsuskaitseamet oma kooskõlastuses ei nõustu rohkem kui 2-korruselise hoone rajamisega selles kohas. Muinsuskaitseaduse kohaselt reguleerib ehitamise tingimusi Vabariigi Valitsuse kinnitatud muinsuskaitseala põhimäärus. Muinsuskaitseala kinnitatud põhimäärus muinsuskaitsealal korruselisuse piiranguid ei sätesta. Seega puuduvad seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud korruselisuse piirangud muinsuskaitsealal. Planeeringut kooskõlastaval Muinsuskaitseametil sellise subjektiivse piirangu nõudmise/kehtestamise õigust ei ole. Seega jääb vastavalt planeerimisseadusele otsuse tegemine selle kohta, missugune lubatud suurim korruselisus krundile määrata, kohaliku omavalitsuse pädevusse. Näide ei ole väljamõeldud – täpselt selline asi juhtus ühes Eest väikelinnas.

Eestis on järjepidevalt **rõhutatud, et võimaliku kooskõlastajaga tuleks alustada koostööd juba planeeringu koostamise algstaadiumis, mis tagab selle, et hea koostöö puhul on ametliku kooskõlastuse saamine rohkem formaalsus, mis fikseerib eduka koostöö tulemuse.**

Kooskõlastused antakse kirjalikult. Kooskõlastuste kokkuvõtte tuleb vormistada koondtabelina, kuhu kantakse ka kohaliku omavalitsuse seisukoht kooskõlastuse kohta. Kooskõlastuste koondtabel on kõige ülevaatlikum viis kooskõlastuste

tulemuste ja nende kohta langetatud seisukohtade esitamiseks. Koondtabel tuleks välja panna planeeringu avalikul väljapanekul.

Et vältida lõpmatut kooskõlastuse ootamist, on seaduses sätestatud, et *kui kooskõlastust ei ole antud ühe kuu jooksul planeeringu kooskõlastajale väljasaatmise päevast arvates, arvestab planeeringu koostaja, et kooskõlastajal ei ole planeeringu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid.* /§ 17 (5)/

PLS kohaselt on avaliku võimu asutuste ning eraõiguslike ja füüsiliste isikute planeeringuprotsessi lõppfaasis osalemise viis erinev. **Reeglits on, et riigiasutused annavad oma seisukoha planeeringu kohta kooskõlastamise käigus ning füüsiline ja eraõiguslik isik avaliku väljapaneku käigus.**

Kuna eesti keeles kasutatakse seaduses meil juurdunud ja tavakohast mõistet *kooskõlastamine*, siis seaduse inglise keelses tõlkes oli ainuvõimalik kasutada selle mõiste sõna-sõnalise vastena sõna *concertation*, mida inglise keeles suhteliselt vähe kasutatakse sellise tegevuse kirjeldamisel. Sellist tegevust kirjeldatakse inglise keelses seadusandluses tavaliselt sõnaga *consultations*.

### 3.3.8. Planeeringu vastuvõtmine

Planeerimisseaduse kohaselt teeb kohalik omavalitsus või maavalitsus *planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku.* /§18(1),(3)/ Planeeringu vastuvõtmine tähendab, et sellekohast otsust tegev linna/valla valitsus või volikogu või maavanem tunnistavad, et planeering on valmis, vastab sisuliselt nende taatele, on saanud kõik vajalikud kooskõlastused ning selle sisu ja menetlemine vastavad seadustele.

### 3.3.9. Ettepanekute ja vastuväidete esitamine ja neile vastamine

*Igal isikul on õigus maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta.* /§20(1)/ Ettepanekuid või vastuväiteid võib esitada *planeeringu avaliku väljapaneku ajal posti teel või elektronpostiga.* Ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele teatab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus või maavanem oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta ning avaliku arutelu toimumise aja ja koha kahe nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Seisukoht teatatakse posti teel saadetud ettepanekute ja vastuväidete puhul tähtsaadetisena edastatud kirjaga ning elektronpostiga saadetud ettepanekute ja vastuväidete puhul elektronpostiga. /§ 20 (2)/

Avaliku väljapaneku ajal võib isik ettepanekuid ja vastuväiteid esitada ja kohalik omavalitsus või maavalitsus neile vastata nii kirja kui elektronposti teel (§ 20 lg 2). Avaliku väljapaneku aegne kirjavahetus **on ainuke, mis planeeringu menetlemise käigus võib toimuda ka elektronposti teel**, kõikides teistes menetlusstaadiumides peab kohalik omavalitsus või maavalitsus saatma isiklikud teated tähtsaadetisena edastatud kirjaga.

### 3.3.10. Juurdepääs avalikule väljapanekule

Varem oli seaduses määratud planeeringu avaliku väljapaneku kestus, kuid polnud täpsustatud, millal näiteks üldplaneeringu 4-nädalase avaliku väljapaneku puhul peab olema tagatud juurdepääs avalikule väljapanekule, kas see peab olema

tagatud ka töövälisel ajal. Vältimaks arusaamatusi ja ka võimalikke kohtuvaidlusi sel teemal, sätestab PLS, et *planeeringu avaliku väljapaneku ajal peab maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse **tööaja jooksul** olema tagatud huvitatud isikute juurdepääs kõigile planeeringuga seotud materjalidele ja informatsioonile, mis on planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse käsutuses. /§18(8)/* Kuigi seadus sätestab, et avalik väljapanek peab olema juurdepääsetav tööaja jooksul, **on siiski vajalik määrata ka mingid töövälised ajad, millal avalikku väljapanekut saab külastada ning sellest teatada avaliku väljapaneku kuulutuses.** See tagab avaliku väljapaneku külastamise võimaluse ka neile, kellel seda tööajal teha pole võimalik.

Avaliku väljapaneku kohas peaks olema teade selle kohta, kelle kätte tuleks jätta ettepanekud ja vastuväited, kui need soovitakse isiklikult üle anda ning info selle kohta, kes on see isik linna-/vallavalitsuses, kelle poole saab pöörduda avaliku väljapaneku ajal täiendavate selgituste saamiseks planeeringu kohta. Viimane aitab täielikumalt täita eelnimetatud planeeringuga seotud informatsioonile ligipääsemise nõuet ning vähendab kirjalike ettepanekute ja vastuväidete esitamise vajadust.

#### 3.3.11. Planeeringu põhilahenduste muutmine avaliku väljapaneku tulemusel

Avaliku väljapaneku ja arutelu tulemusel võib kohalik omavalitsus või maavanem pidada vajalikuks maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu või detailplaneeringu lahenduste nii ulatuslikku muutmist, et see toob kaasa planeeringu põhilahenduste muutmise. Planeeringu põhilahenduste muutmine tähendab sisult teistsuguse/uue planeeringu koostamist. Seetõttu tuleb põhilahenduste muutmise korral korrata maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu või detailplaneeringu kooskõlastamist, avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu.

#### 3.3.12. Järelevalve planeeringute koostamise üle

Maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja mõningatel juhtudel detailplaneeringu koostamise üle *teostatakse järelevalvet. Maakonnaplaneeringute koostamise üle teostab järelevalvet Siseministerium ning üldplaneeringute ja detailplaneeringute koostamise üle teostab järelevalvet maavanem. /§23(1)/* Järelevalve üks ülesanne on õiguslik järelevalve planeeringu sisu ning menetlus- ja avalikustamismõnede täitmise üle. Lisaks õiguslikule järelevalvele kuulub järelevalve teostaja pädevusse *planeeringus riigi huvide järgimise kontrollimine, kui planeeritava maa-ala kohta puudub liigilt üldisem kehtestatud planeering./§23(3)4/* Järelevalve teostaja ülesandeks on ka *nõusoleku andmine liigilt üldisema kehtestatud planeeringu muutmiseks temale esitatud, liigilt üldisema planeeringu muutmise ettepanekut sisaldava planeeringu kehtestamisel. /§23(3)3/* Kaks viimast ülesannet on selgelt sellised, kus järelevalve otsuse langetamiseks paljudel juhtudel puudub otsene normatiivne alus ning järelevalve teostaja peab tegema sisulistele kaalutlustele tugineva kaalutusotsuse. Sellistel juhtudel, kus see kaalutusotsus ei aktsepteeri planeeringus esitatud sisulisi lahendusi, tuleb järelevalve teostajal oma kaalutusotsust eriti põhjalikult motiveerida. Kui avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ei ole planeeringu koostamisel arvestatud, on järelevalve teostaja ülesandeks *planeeringu avalikul väljapanekul kirjalikke vastuväiteid esitanud isikute ning planeeringu koostamist korraldava maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse ärakuulamine ja seisukoha esitamine vastuväidete kohta (§ 23 lg 3 p 5).* Seega on

**järelevalve teostajale seadusega antud lepitaja roll, kes peab lahkarvamuste puhul aitama osapooltel kokkuleppele jõuda.** Tuletagem veelkord meelde, et vastuväide võis tähendada nii subjektiivset mittenõustumist mingi planeeringulahendusega, kui väidet, et planeeringu sisulistes lahendustes või avalikustamisel ja menetlemisel ei ole täidetud seaduse või õigusaktide nõudeid. Seega on ka planeeringuvaidluste lahendamine ja vastuväidete kohta seisukoha kujundamine paljudel juhtudel samuti puhtalt kaalutusliku iseloomuga tegevus. Kui järelevalve käigus kokkulepet ei saavutata, *saadab järelevalve teostaja* planeeringu koostamist korraldavale maavalitsusele või kohalikule omavalitsusele ja vastuväite esitajale *oma kirjaliku seisukoha vastuväite kohta kahe nädala jooksul pärast osapoolte ärakuulamist. /§23(4)/* Planeeringu sisuliste lahenduste kohta esitatud subjektiivse vastuväite puhul peab järelevalve teostaja piisava põhjalikkusega põhjendama, miks ta mingit lahendust õigemaks peab, st et subjektiivse vastuväite kohta esitatav seisukoht tugineb kaalutuslikele põhjendustele. Sellises küsimuses jääb planeeringu kehtestajale lõpliku otsuse tegemise õigus selle üle, kas sisulist vastuväidet planeeringu kehtestamisel arvestada või mitte. Kui järelevalve teostaja tõestab, et planeeringu sisulistes lahendustes on eksitud seaduse või muu õigusakti vastu, tuleb planeeringu sisu viia vastavusse vastava seaduse või õigusaktiga.

Planeeringute üle **järelevalve teostamise nõude sissetoomise** seadusesse on suuresti **tinginud kohtuvaidluste ennetamise soov**. Järelevalve annab võimaluse vaidluse osapooltele enne planeeringu kehtestamist veelkord läbi rääkida ja kokku leppida erapooletu osapoole vahendusel. Senine praktika on näidanud, et suur osa vaidlustest suudetaksegi järelevalve käigus lahendada. Kohtuvaidluste ennetamise soovist on kantud ka sätte, mille kohaselt *järelevalve käigus lahendamata jäänud eriarvamused planeeringu koostamist korraldava kohaliku omavalitsuse ja järelevalvet teostava maavanema vahel lahendab Siseministeerium. /§ 23 (5)/* Alates PES-i jõustumisest 1995 aastal on ministeeriumil selliseid eriarvamusi tulnud lahendada ainult mõnel korral.

Järelevalve teostaja heakskiit planeeringule on maakonnaplaneeringu, üldplaneeringu ja järelevalve teostamise kohustusega detailplaneeringu kehtestamise eeldus.

### 3.3.13 Planeeringu osaline kehtestamine

Senises planeerimispraktikas on olnud küllalt juhuseid, kus planeeringu koostamise lõppfaasis või järelevalve käigus jõutakse arusaamisele, et näiteks mingil valla territooriumi osal:

- oleks üldplaneeringu lahendusi siiski vaja muuta;
- põhjustavad pakutud planeeringulahendused lahendamatu vaidlusi, mistõttu oleks otstarbekas hakata otsima selles valla/linna piirkonnas teistsuguseid lahendusi.

Sellisel juhul oleks ebaotstarbekas jätta suuremas osas vastuvõetav üldplaneering mingis valla/linna osas ülesjäänud eriarvamuste tõttu pikaks ajaks kehtestamata, sest kehtestatud üldplaneering on valla/linna edasise eduka ruumilise arengu alus ja eeldus. Sellisel juhul on õigem vaidlusalune osa planeeringust välja jätta ja ülejäänud planeering siiski kehtestada.

Probleemi aitab hästi selgitada Kuusalu valla üldplaneeringu näide. Kuusalu valla territooriumile jääb kavandatav kaitseväge polügoon. Seoses polügooni asukoha ja ehitustingimuste kajastamisega planeeringus tekkis suur hulk polügooniga seotud planeeringuvaidlusi. Nende vaidluste lahendamine oleks väga kaua aega võtnud ning

takistanuks üldplaneeringu kehtestamist väga pikaks ajaks. Samas teistes valla piirkondades vaidlusi ei olnud. Üldplaneeringu võimalikult kiire kehtestamine oli vajalik selleks, et seada maakasutustingimused teistes valla piirkondades, eriti suure ehitussurvega ranna-aladel. Seetõttu oli polügooniga seotud territooriumi kehtestatavast üldplaneeringust väljajätmine ning selle territooriumi käsitlemine eraldi koostatavas polügooni planeeringus ainuke mõistlik lahendus.

Sellise olukorra reguleerimiseks sätestab seadus, et *järelevalve teostaja võib põhjendatud vajaduse korral teha ettepaneku järelevalveks esitatud planeeringu osaliseks kehtestamiseks. Planeeringu osalise kehtestamisega seotud planeeritava maa-ala suuruse muutmist ei loeta planeeringu põhilahenduse muudatuseks. /§ 23 (7)/*

#### 3.3.14 Planeeringu koostamiseks vajalike andmete kättesaadavus ja säilitamine

Et planeeringu koostamisel oleks võimalik arvestada kõigi planeeringualaga seotud isikute huvidega ja planeeritava maa-ala kohta olemas oleva informatsiooniga, peab vastav info planeeringu koostajale olema võimalikult lihtsalt kättesaadav. Selle tagamiseks sätestab PLS, et *planeeringu koostamiseks vajalikke andmeid on planeeritaval maa-alal asuvad või planeeritava maa-ala kohta käivaid andmeid valdavad isikud kohustatud tasuta andma planeeringu koostamist korraldavale ministeeriumile, maavanemale, kohalikule omavalitsusele või nende poolt volitatud planeeringu koostajale. /§14(1)/*

Sama oluline on, et kogu planeeringu koostamise käigus kogutud info oleks säilitatud ja kõigile vajadusel lihtsasti kättesaadav, selle tagamiseks sätestab seadus, et *planeeringu koostamist korraldav ministeerium, maavanem või kohalik omavalitsus on kohustatud tagama planeeringu koostamise käigus kogutud andmete ja materjalide säilimise ning huvitatud isikutele kättesaadavuse. /§14(2)/*

#### 3.3.15. Kehtestatud planeeringute ülevaatamise kohustus /§ 29/

Kehtestatud planeeringute **ülevaatamise kohustust kohaldab PLS ainult üleriigilisele planeeringule ja üldplaneeringule**. Kehtestatud planeeringu ülevaatamise ülesanne on teha kokkuvõtte planeeringu elluviimisest eelmisel valimisperioodil ning informeerida Vabariigi Valitsust või valla/linna volikogu varemtehtud planeeringuotsuste sisulistest põhjustest, sellest mida oleks vaja teha planeeringu edasiseks elluviimiseks ning vajadusel ka sellest, milliseid muudatusi oleks senikehtivates planeeringutes vaja teha. Planeeringu ülevaatamine peab tagama planeeringu elluviimise regulaarse monitooringu ja vajadusel uuendamise. Teisalt on see vajalik selleks, et tagada uue volikogu ja valla/linna valitsuse pädevuse järgnevate planeerimisotsuste tegemisel.

#### 3.3.16. Huvitatud isiku astumine detailplaneeringu tellija või finantseerija rolli

PLS **võimaldab huvitatud isikul astuda detailplaneeringu tellija ja/või finantseerija rolli**. Seaduses on sätestatud, et *kohalik omavalitsus võib detailplaneeringu koostamisest huvitatud isikuga sõlmida lepingu detailplaneeringu koostamise kohta. Lepinguga määratakse kohaliku omavalitsuse ja detailplaneeringu koostamisest huvitatud isiku kohustused detailplaneeringu koostamisel ja planeeringu koostamise rahastamisel (§ 10 lg 6)*. Seaduse sõnastus võimaldab nii seda, et huvitatud isik annab planeeringu koostamiseks vajalikud vahendid lepinguga üle linnale/vallale, kes siis koostab ise detailplaneeringu või tellib detailplaneeringu

koostamise, kui ka seda, et huvitatud isik on linna/vallaga sõlmitud lepingu alusel planeeringu tellija. Samas seab seadus ka kitsenduse, mille kohaselt **huvitatud isik ei tohi astuda detailplaneeringu tellija rolli seal, kus on tegemist olulise avaliku huviga**, st kaitse alla võetud maa-alal või seal, kus avalikud huvid ja üldised arenguvajadused on üldplaneeringus või suure linna puhul linnaosa üldplaneeringus väljendamatud. Seaduses nimetatud leping võimaldab kohaliku omavalitsuse ja huvitatud isiku vahendeid koostööks ka sellistel juhtudel, kus:

- ühes piirkonnas soovitakse ette valmistada ehitamist mitmetele omanikele/investoritele kuuluvatel kinnistutel;
- kohalik omavalitsus peab vajalikuks lisaks investori soovitud kinnistule näiteks terve vastava kvartali planeerimist.

### 3.3.17. Riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erisused

Riiklikult tähtsa ehitise kavandamisega seotud erisused (6 ptk) toodi seadusesse sisse põhiliselt seetõttu, et praktikas ei soovi ükski kohalik omavalitsus sellist ehitist oma territooriumile, kuna see tekitab elanikkonnas reeglina väga suurt vastuseisu. Selleks, et siiski tagada võimalus sellise ehitise kavandamiseks ja ehitamiseks, oli vaja seadusega luua võimalus ignoreerida kohaliku omavalitsuse vastuseisu. *Riiklikult tähtis ehitise planeerimisseaduse tähenduses on:*

- *üleriigilise tähtsusega kaitsevääepolügoon,*
- *üleriigilise tähtsusega sõjaväelennuväli,*
- *rahvusvaheline tsiviillennuväli,*
- *elektrijaam, mille energiatoodang ületab ühe kolmandiku riigi elektritarbimisest,*
- *üleriigiline ohtlike jäätmete lõppladustuspaik,*
- *üleriigiline radioaktiivsete jäätmete hoidla,*
- *üleriigilise tähtsusega riikikaitselise otstarbega sadam (§ 32).*

*Riiklikult tähtsa ehitise asukohaettepanekud koostab ministeerium, kelle valitsemisalasse kavandatav ehitise kuulub. Asukohaettepanekud koostatakse üldjuhul mitme asukoha kohta. Ettepanekute koosseisu kuuluvad majanduslik ja tehniline põhjendus ning keskkonnamõtjude hindamine. Asukohaettepanekute alusel alustab ministeerium läbirääkimisi kohalike omavalitsustega ehitise lõpliku asukoha kokkuleppimiseks. Seaduses sätestatud erikorda ei rakendata, kui riiklikult tähtsa ehitise ühe võimaliku asukoha kohaliku omavalitsusega saavutatakse kokkulepe ehitise asukoha suhtes. § 33/.*

Riiklikult tähtsa ehitise lõplik asukoht määratakse üldplaneeringuga. Kui ükski kohalik omavalitsus ei nõustu riiklikult tähtsat ehitist oma territooriumile paigutama, siis võib Vabariigi Valitsus ignoreerida kohaliku omavalitsuse tahet ja teha ise ehitise asukohavaliku otsuse. Kui Vabariigi Valitsus on teinud riiklikult tähtsa ehitise asukohavaliku otsuse, koostab ehitise lõpliku asukoha üldplaneeringu ja detailplaneeringu maavanem, mitte kohalik omavalitsus.

Eestis ei ole riiklikult tähtsa ehitise kavandamise erikorda peale selle kehtestamist 2003 aastal rakendatud. Tahaks väga loota, et see erikord toimib preventiivselt ning sunnib senisest enam osapooli kokkuleppele jõudma selleks, et erikorda kunagi rakendada ei tuleks.

### 3.4. Planeeringute menetlemise kord

#### 3.4.1. Üleriigiline planeering

Üleriigilise planeeringu menetlemise kord on teistest planeeringutest tunduvalt põgusamalt reguleeritud. Üleriigilise planeeringu koostamisel ei sea seadus avalike väljapanekute ja avalike arutelude nõuet.

Otsuse üleriigilise planeeringu algatamise kohta teeb Vabariigi Valitsus, planeeringu koostamise korraldamine on Siseministeeriumi ülesanne. Üleriigilise planeeringu algatamise teade, nagu kõik muud Vabariigi Valitsuse otsused, avaldatakse Riigi Teataja Lisas. Ministeerium peab *ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist* vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes teatama planeeringu algatamisest, tutvustades samas *algatatud planeeringu eesmäärke. /§ 11(2), §12(1)/*

Üleriigiline planeering tuleb koostada koostöös maavanemate ja maakondlike omavalitsuste liitudega ning ministeeriumidega ning hiljem nendega ka kooskõlastada. Siseministeerium peab *vähemalt ühes üleriigilise levikuga päevalehes* avalikkusele tutvustama üleriigilise planeeringu põhiseisukohti. Kooskõlastatud üleriigilise planeeringu esitab Vabariigi Valitsusele kehtestamiseks selle koostamist korraldanud Siseministeerium, kes peab tagama ka planeeringu kehtestamisest teatamise vastavas ajalehes.

*Üleriigilise planeeringu Eesti 2010* koostamisel tehti väga ulatuslikku koostööd maavalitsuste ja maakondlike omavalitsuste liitudega, kellega arutati planeeringu esialgset teksti ning kellelt saadi tagasisidena väga palju ideid. Pidevat koostööd tehti ka kõigi ministeeriumidega, kelle valitsemisalas on füüsilised või sotsiaalsed infrastruktuurid. Planeeringu koostamisse kaasati ka suur töörühm, kuhu kuulusid teadlaste, kultuuriinimeste ja poliitikute. Töörühma töö üheks tulemuseks olid neli Eesti võimalikku arengustsenaariumit, mis olid aluseks üleriigilise planeeringu sisu kujundamisel. Võib öelda, et kuigi seadus reguleerib üleriigilise planeeringu koostamist küllaltki põgusalt, toimus üleriigilise planeeringu koostamisel väga laiapõhjaline koostöö erinevate haldustasemetete ja huvigruppide kaasamiseks.

#### 3.4.2. Maakonnaplaneering

##### 3.4.2.1. Algatamine ja sellest teatamine

*Maakonnaplaneeringu koostamise algatab maavanem või Vabariigi Valitsus ja selle koostamist korraldab maavanem. /§10(3)/* Maakonnaplaneeringu algatamise otsuse teeb praktikas Vabariigi Valitsus sellisel juhul, kui ühesugune maakonnaplaneerimise ülesanne antakse kõigile maakondadele korraga. Sellisel juhul on Siseministeerium teinud maavalitsustega koostööd ühtse planeeringumetoodika kujundamiseks kõigis maakondades.

Maavanem peab informeerima planeeritava maa-ala kohalikke omavalitsusi maakonnaplaneeringu algatamisest *kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates /§12(3)/* ja teatama planeeringu algatamisest vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist. Avaldatavas teates tuleb anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada algatatud planeeringu eesmäärke. Maakonnaplaneeringu algatamisest ei ole mingeid isikuid vaja isiklikult teavitada.

#### 3.4.2.2. Koostöö ja kaasamine

Maakonnaplaneeringu koostamine on pikk protsess ning kestab senise kogemuse kohaselt umbes kolm aastat. Samas on suhtlemine maakonnaplaneeringu koostamise käigus seaduses vaid ühe lausega reguleeritud. Seaduse kohaselt tuleb maakonnaplaneeringu koostamisel teha koostööd *planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega, planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanemate ning ministeeriumidega*, kelle valitsemisala küsimusi planeering käsitleb. /§16(4)2/ Senises praktikas on tähendanud maakonnaplaneeringu koostamine pidevat konsultatsiooniprotsessi, millesse kaasatakse planeeritava maa-ala kohalikud omavalitsused, asjaomased ministeeriumid ning mitmesuguseid huvigruppe esindavad kodanike ühendused ja isikud.

#### 3.4.2.3. Kooskõlastamine

Maakonnaplaneering tuleb kooskõlastada *planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate maakondade maavanematega ja planeeritava maa-ala kohalike omavalitsustega*. Lisaks sellele võib Siseministeerium määrata maakonnaplaneeringu teiste *riigiasutuste või maakonna keskkonnateenistusega kooskõlastamise vajaduse* (§ 17 lg 3). Teiste kooskõlastuste määramiseks peab maavanem ministeeriumi poole pöörduma.

#### 3.4.2.4. Avalik väljapanek ja arutelu

Maakonnaplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise otsuse teeb maavanem. Maakonnaplaneeringu avalik väljapanek korraldatakse *maakonna keskses ja teistes linnades ning planeeritava maa-ala valdade keskustes*. /§ 18(3)/ Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku kestus on *4 nädalat*. Maakonnaplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu aeg ja koht tuleb teatada *vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust*, teates tuleb *anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada lühidalt planeeringu sisu*. /§ 18(6)/

Maavalitsus peab avaliku väljapaneku ajal *ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele teatama avaliku arutelu toimumise aja ja koha ning oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist* /§ 20(2)/ ning *ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist korraldama planeeringu ja selle avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu*. /§ 21(1)/ Kui maakonnaplaneeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab maavanem *vastavas ajalehes avaldama informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates*. /§ 21(3)/

Arvestades avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemusi tehakse maakonnaplaneeringusse vajalikud parandused ja täiendused ning esitatakse planeering järelevalve teostajale *koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta* (§ 21 lg 4).

#### 3.4.2.5. Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine

Maakonnaplaneeringu koostamise üle teostab järelevalvet regionaalminister. *Regionaalministri poolt heakskiidetud maakonnaplaneeringu kehtestab maavanem*. /§ 24 (2) Maakonnaplaneeringu kehtestamise teate peab maavanem avaldama

vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise otsuse tegemise päevast arvates. /§ 25(2)/ Sama aja jooksul peab maavanem planeeritava maa-ala kohalikele omavalitsustele ning Siseministeriumile saatma maakonnaplaneeringu kehtestamise otsuse ära kirja ja kehtestatud maakonnaplaneeringu. /§25 (3)/

### 3.4.3. Üldplaneering

#### 3.4.3.1. Algamine ja sellest teatamine

Seaduse kohaselt võib üldplaneeringu koostamise algatamise otsuse teha ainult kohaliku omavalitsuse volikogu, linna või valla valitsus algatamise otsust teha ei tohi. Üldplaneeringu koostamise algatamisest tuleb teatada vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast algatamise otsuse tegemist. Teates tuleb anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada algatatud planeeringu eesmärgi. /§ 12 (1)/

Kohalik omavalitsus peab informeerima maavanemat üldplaneeringu algatamisest kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates. / §12(5)/ Kui üldplaneeringuga valitakse olulise ruumilise mõjuga objekti asukohta, tuleb planeeritava maa-ala suurus määrata koostöös maavanemaga ja kooskõlastada regionaalministriga.

Üldplaneeringu koostamise ajaks võib kohalik omavalitsus kehtestada ajutise ehituskeelu, kui on teada, et üldplaneeringuga kavatakse muuta selle maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneeringut. /§15(1)/ Ajutise ehituskeelu kehtestamisest tuleb teatada seaduses sätestatud korras.

#### 3.4.3.2. Koostöö ja kaasamine

Üldplaneeringu koostamisse peab kohalik omavalitsus kaasama planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud ja elanikud ning teised huvitatud isikud. Kohalik omavalitsus peab samuti korraldama avalikke arutelusid üldplaneeringu lähteseisukohtade, eskiislahenduste ja planeeringu elluviimisega kaasneva võivate mõjude tutvustamiseks. /§16(2)/. Kuna seadus kasutab üldplaneeringu avalike arutelude kohta mitmuse, siis tähendab see, et neid tuleb korraldada mitu. Praktikas laekub üldplaneeringu koostamise ajal kohalikule omavalitsusele mitmeid seisukohti planeeringu kohta. Nendele vastamine toimub üldises korras ja nende olemasolu või puudumine ei mõjuta planeeringu edasist menetlemise korda. Üldplaneeringu koostamise käigus peab kohalik omavalitsus tegema koostööd planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ja vastava maavanemaga. /§16(4)3)/ Praktikas tehakse koostööd ka mitmete riigiasutustega (näit päästeteenistus, muinsuskaitse ja looduskaitse asutused, ministeriumid, maanteeamet, jne), soovitatav on teha pidevat koostööd kõigi nendega, kellega planeering tuleb hiljem kooskõlastada.

#### 3.4.3.3. Kooskõlastamine

Kohalik omavalitsus peab üldplaneeringu kooskõlastama:

- planeeritava maa-ala naabrusesse jäävate kohalike omavalitsustega ja maakonna keskkonnateenistusega; /§17(2)2)/
- vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või altkaevandatud ala. /§17(3)3)/

Maavanemale on õigus lisaks eelpool nimetatutele määrata riigiasutused, kellega planeering tuleb kooskõlastada. Üldplaneeringu koostamise käigus tuleb linnal/vallal pöörduda maavanema poole täiendavate kooskõlastuste määramiseks.

#### 3.4.3.4. Avalik väljapanek ja arutelu

Üldplaneeringu vastuvõtmise ja avaliku väljapaneku väljakuulutamise otsuse saab vastavalt seadusele teha ainult linna/valla volikogu, linna/valla valitsus seda otsust teha ei tohi. Üldplaneeringu avalik väljapanek tuleb korraldada *valla või linna keskses ja valla suuremates asulates või planeeritavas asulas. §18(2)1* Üldplaneeringu avaliku väljapaneku kestus on *4 nädalat*. Üldplaneeringu avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu aeg ja koht tuleb teatada *vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku väljapaneku algust*, teates tuleb *anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada lühidalt planeeringu sisu. §18(6)* Lisaks ajalehes teatamisele tuleb üldplaneeringu avaliku väljapaneku kohta välja panna kuulutused *valla külade või linna asumite vähemalt ühes avalikkusele avatud üldkasutatavas hoones või kohas §18(7)*, nagu *kauplus, raamatukogu, kool, bussipeatus, vms*.

Kuigi seadus seda ei nõua, on paljud kohalikud omavalitsused vajalikuks pidanud korraldada üldplaneeringu avalik tutvustamine avaliku väljapaneku alguses. See on kindlasti väga otstarbekas, sest ühest küljest tekitab suuremat avalikku huvi avaliku väljapaneku vastu, teisalt aitab planeeringu sisu avamine ja inimestele selgitamine ennetada paljusid ettepanekuid ja vastuväiteid.

Kui avaliku väljapaneku ajal on esitatud ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus *ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele teatama avaliku arutelu toimumise aja ja koha ning oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. §20(2)* Ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist peab kohalik omavalitsus korraldama üldplaneeringu ja selle avaliku väljapaneku tulemuste avaliku arutelu. § 21(1) Üldplaneeringu koostamisel on avaliku väljapaneku järgse avaliku arutelu korraldamine kohustuslik, kohalik omavalitsus ei tohi seda korraldamata jätta.

Kui üldplaneeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus *vastavas ajalehes avaldama informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates. §21(3)*

Arvestades avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemusi tehakse üldplaneeringusse vajalikud parandused ja täiendused ning esitatakse planeeringu järelevalve teostajale *koos informatsiooniga arvestamata jäänud ettepanekute ja vastuväidete kohta. §21(4)* Avaliku väljapaneku ja arutelu tulemusel võib kohalik omavalitsus pidada vajalikuks planeeringu nii ulatuslikku muutmist, et see toob kaasa planeeringu põhilahenduste muutmise. Põhilahenduste muutmise korral tuleb korrata üldplaneeringu kooskõlastamist (isikutega, keda muudatused puudutavad), avalikku väljapanekut ja avalikku arutelu.

#### 3.4.3.5. Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine

Üldplaneeringu koostamise üle teostab järelevalvet maavanem. Kui üldplaneering on saanud järelevalve teostaja heakskiidu, võib planeeringu kehtestada. Üldplaneeringu võib vastavalt seadusele kehtestada ainult linna/valla volikogu. *Kui kehtestatud üldplaneering sisaldab kehtestatud maakonnaplaneeringu*

muutmise ettepanekut ja maavanem on järelevalve käigus muudatustega nõustunud, kannab maavanem vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse. Maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut sisaldava üldplaneeringu kehtestamise otsus jõustub pärast üldplaneeringus sisalduvate muudatuste kandmist maakonnaplaneeringusse. § 24(4)/ Üldplaneeringus sisalduvate maakonnaplaneeringu muudatuste kandmisel maakonnaplaneeringusse peab maavanem andma muudatuse sissekandmist sätestava õigusakti.

Kohalik omavalitsus peab ühe kuu jooksul pärast üldplaneeringu kehtestamist:

- avaldama vastavas ajalehes üldplaneeringu kehtestamise teate;
- saatma maavanemale üldplaneeringu ja selle kehtestamise otsuse ära kirja;
- saatma riigi maakatastri pidajale informatsiooni üldplaneeringu kehtestamisega jõustunud maakasutus- ja ehitustingimuste ning kitsenduste kohta. §25(4),(5)/ Kui kehtestatud üldplaneering sisaldab maakonnaplaneeringu muudatust ja maavanem on vastavad muudatused maakonnaplaneeringusse kandnud, peab maavanem saatma Siseministeeriumile muudatusi kajastava maakonnaplaneeringu väljavõtte ühe kuu jooksul muudatuste planeeringusse kandmise päevast arvates.

Isiklikult tuleb üldplaneeringu kehtestamisest informeerida neid isikuid, kelle:

- avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kehtestamisel ei arvestatud;
- senist maakasutust või ehitusõigust kehtestatud planeeringu alusel kitsendatakse;
- kinnistule kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld. §25(7)/

Kui üldplaneeringu koostamise ajaks kehtestati ajutine ehituskeeld maa-alal, mille kohta on varem kehtestatud detailplaneering, siis tuleb üldplaneeringu kehtestamisel otsustada, kas on vajalik see detailplaneering kehtetuks tunnistada. Kui kehtestatavas üldplaneeringus määratakse varem kehtestatud detailplaneeringust erinevad maakasutus- ja ehitustingimused, tuleb koos üldplaneeringu kehtestamise otsusega teha ka varem kehtestatud detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise otsus. Koos üldplaneeringu kehtestamise otsusega tuleb teha ka ajutise ehituskeelu kehtetuks tunnistamise otsus nii siis, kui seniseid maakasutus- ja ehitustingimusi muudetakse, kui ka siis, kui neid ei muudeta.

### 3.4.4. Detailplaneering

#### 3.4.4.1. Algamine ja sellest teatamine

Detailplaneeringu algatamise otsuse võib teha linna/valla valitsus või volikogu. Kohalik omavalitsus võib põhjendatud juhul keelduda detailplaneeringu algatamisest. Kui kohalik omavalitsus leiab, et detailplaneeringu algatamise ettepanekus sisalduva eesmärgi elluviimine soovitud asukohas ei ole vastuvõetav, peab detailplaneeringu algatamisest keeldumise põhjendus olema sisuliselt põhjalikult motiveeritud. Keeldumisest koos vastavate põhjendustega tuleb ettepaneku tegijale kirjalikult teatada.

Planeerimisseaduse kohaselt võib igaüks teha planeeringu algatamise ettepaneku. §10(1)/ Seadus ei piira algatamise ettepaneku tegijate ringi. On vaieldud selle üle, kas näiteks linn võib detailplaneeringu algatamise ettepaneku tagasi lükata ja keelduda detailplaneeringu algatamisest. Üks isik võib kohalikule omavalitsusele teha igasuguseid ettepanekuid, ka täiesti absurdseid. Näiteks võib keegi teha linnavalitsusele ettepaneku algatada detailplaneering selleks, et planeerida talle pereelamu keset linna peaväljakut. Kohalik omavalitsus peab iga ettepaneku puhul

kaalutlema, kas ettepanek on sisuliselt ja õiguslikult vastuvõetav. Kui ettepanek ei ole vastuvõetav (näiteks on vastuolus linna/valla üldplaneeringuga, seaduse või muu õigusaktiga, riivab väga oluliselt mõne teise isiku huve, on mingil muul sisulisel põhjusel antud kohta sobimatu), peab kohalik omavalitsus ettepaneku tegijale kirjalikult vastama ning põhjalikult ja argumenteeritult selgitama, miks ta sellise detailplaneeringu algatamisest keeldub. Mida põhjalikum selgitus, seda vähem on põhjuseid tagasilükkamise vaidlustamiseks. Planeeringu algatamise ettepaneku vastuvõtmise või tagasilükkamise otsus on esimene kaalutusotsus, mis planeeringu koostamise käigus tehakse. Eeltoodut kokku võttes võib väita, et **planeeringu algatamise ettepaneku igal juhul vastu võtmise kohustus oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega.**

Seadus ei täpsusta, kes teeb detailplaneeringu algatamise otsuse, kas linna/valla valitsus või volikogu. Üldreegel selle kohta peaks olema sätestatud linna/valla ehitismääruses. Algatamise otsuse võiks teha volikogu, kui:

- planeeritakse linnaehituslikult olulist piirkonda,
- detailplaneeringuga kavatakse teha kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanek (st kavatakse muuta volikogu poolt kehtestatud üldplaneeringut),
- planeeritakse piirkonda, kus on tegemist oluliste avalike huvide või väärtustega.

Kui detailplaneeringu algatamise otsuse teeb volikogu, peaks volikogu tegema kindlasti ka planeeringu vastuvõtmise ja kehtestamise otsuse.

Kohalik omavalitsus peab vähemalt *kord aastas* informeerima avalikkust kavatatavatest planeeringutest vastavas ajalehes. Detailplaneeringu algatamisest peab kohalik omavalitsus teatama: /§12/

- *vastavas ajalehes ühe kuu jooksul pärast planeeringu algatamise otsuse tegemist, teates tuleb anda informatsiooni planeeritava maa-ala suuruse ja asukoha kohta ning tutvustada algatatud planeeringu eesmäärke; /(1)/*
- *maavanemale kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates; /(5)/*
- *tähtsaadetisena edastatud kirjaga vastava kinnisasja omanikule kahe nädala jooksul planeeringu algatamise otsuse tegemise päevast arvates, kui detailplaneeringu algatamisel on teada, et algatatav detailplaneering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa võõrandamise vajaduse. /(4)/*

Detailplaneeringu algatamisel tuleb kohalikul omavalitsusel ka otsustada, kas ta:

- koostab planeeringu ise,
- tellib selle planeeringufirmalt,
- teeb huvitatud isikule ettepaneku tema kaasamiseks planeeringu koostamise rahastamisesse,
- lubab huvitatud isikul astuda planeeringu tellija rolli.

Ka sellisel juhul, kui kohalik omavalitsus lubab huvitatud isikul astuda detailplaneeringu tellija rolli, peab kõik seaduse kohased menetlemistoimingud planeeringu koostamisel tegema kohalik omavalitsus.

#### 3.4.4.2. Koostöö ja kaasamine

Detailplaneeringu koostamine kestab planeeringu algatamise otsuse tegemisest kuni planeeringu vastuvõtmise otsuse tegemiseni. Detailplaneeringu koostamine on praktikas tihtipeale pikk ja keeruline protsess, mis moodustab ~90 protsenti planeeringu koostamise ja menetlemise koguajast, kuid seda reguleerib ainult üks paragrahv oma kolme lõikega. Võib tunduda paradoksina, et valdavalt osa

detailplaneeringu koostamise ja menetlemise ajast ja toimingutest reguleerib küllaltki pikas seaduses vaid üks lühike paragrahv. See on nii seetõttu, et erinevad planeeringud võivad oma sisult olla väga erinevad ning erineva iseloomuga planeeringute puhul on universaalseid nõudeid seaduses võimatu sätestada.

PLS sätestab, et detailplaneeringu koostamisse tuleb kaasata *planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud, elanikud ja teised huvitatud isikud.* /§16(1)/ Seaduses sätestatakse üldreeglina, et *detailplaneeringu lähteseisukohti ja eskiislahendusi tutvustavate avalike arutelude vajaduse määrab kohalik omavalitsus*, lisades samas nõude, et *vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kohustuslik, kui detailplaneering koostatakse muinsuskaitse või looduskaitse alla võetud maa-ala, linnaehituslikult olulisele piirkonnale või alale, mille muinsuskaitse või looduskaitse alla võtmiseks on planeeringu menetlemisel tehtud vastav ettepanek.* /§16(3)/ Eeltoodule lisab seadus veel nõude, et detailplaneering tuleb koostada *koostöös planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikega ning olemasolevate või kavandatavate tehnovõrkude omanikega või valdajatega, et tagada planeeritava maa-ala varustus tehnovõrkudega.* /§16(4)4/ Eelpool osundatu tähendab, et seadus jätab kohalikule omavalitsusele väga suure otsustus- ja valikuvabaduse ehk kaalutluskohustuse selle üle, keda, mis määral ja millisel moel detailplaneeringu koostamise protsessi kaasata. Kaasamise viisi ja ulatuse üle otsustamisel tuleb iga konkreetse detailplaneeringu puhul lähtuda:

- planeeritava maa-ala asukohast ja suuruselt,
- asukoha linnaehituslikust olulisusest,
- detailplaneeringu vastavusest kehtestatud üldplaneeringule,
- kavandatava hoonestuse iseloomust ja mahust,
- olemasoleva hoonestuse iseloomust ja väärtusest,
- looduslikest tingimustest,
- avalike ja erahuvide ulatusest,
- võimalikust huvide vastuolust, jms.

Kuigi seadus jätab avalike arutelude vajaduse otsustamise paljudel juhtudel kohalikule omavalitsusele, ei tähenda see, et detailplaneeringu lähteseisukohtade ja eskiislahenduste avalikke arutelusid ei peagi korraldama, see **tähendab, et kohalik omavalitsus peab rakendama kaalutlusõigust avalike arutelude vajaduse üle otsustamisel.**

Praktikas võiks lähteseisukohtade ja/või eskiislahenduste avalikest aruteludest loobuda vaid tõesti lihtsate, üldplaneeringut järgivate detailplaneeringute puhul. Vähemalt ühe avaliku arutelu korraldamine on kindlasti vajalik, kui planeeritakse maa-ala, mille puhul on eelpool soovitatud, et planeeringu algatamise otsuse peaks tegema volikogu. Sellest, millisel määral kohalik omavalitsus kasutab kaasamist ja koostööd ning avalikke arutelusid detailplaneeringu koostamise käigus, oleneb suurel määral planeeringu koostamise ja elluviimise edukus. Kaasamine, koostöö ja avalikud arutelud tagavad selle, et kõik isikud saavad planeeringu kohta õigeaegset ja piisavat informatsiooni. Hilinenud ja ebapiisav informatsioon võib luua mulje, et kohalik omavalitsus soovib midagi avalikkuse eest varjata ning olla lahendamatu konfliktide põhjuseks. Tuletagem siinkohal meelde sedagi, et vastavalt seadusele peab linn/vald tagama *huvitatud isikute huvide arvessevõtmise ja tasakaalustamise, mis on planeeringu kehtestamise eeldus.* **Erinevaid huvisid on võimalik arvesse võtta ja tasakaalustada vaid siis, kui kõik võimalikud huvid on planeeringu koostamise käigus koostöö ja kaasamise kaudu kindlaks tehtud.**

Arvestades seda, et ka kaalutusõiguse ebapiisavat kasutamist, otsuste ebapiisavat põhjendatust ning ebapiisavat informeerimist, koostööd ja kaasamist saab kohtus vaidlustada, tuleb detailplaneeringu koostamise käigus avalikustamise ulatuse kohta tehtud otsustused piisavalt motiveerida ja dokumenteerida, samuti tuleb dokumenteerida kaasamise ja koostöö eesmärgil läbiviidud üritused ning planeeringu koostamise käigus läbiviidud avalikud arutelud.

#### 3.4.4.3. Kooskõlastamine

Detailplaneering tuleb kooskõlastada *vastava riigiasutusega või kaitseala valitsejaga, kui planeeritaval maa-alal asub riikliku kaitse alla võetud maa-ala või üksikobjekt või planeeringuga tehakse ettepanek selle kaitse alla võtmiseks või kui planeeritaval maa-alal asub riigi omandisse kuuluv maavara või altkaevandatud ala./§17(2)3*. Paljudel juhtudel on vaja detailplaneeringu kooskõlastada ka muude riigiasutustega. Kui detailplaneeringu koostamisel järgitakse kehtestatud üldplaneeringut *määrab planeeringu riigiasutuste või maakonna keskkonnateenistusega kooskõlastamise vajaduse kohalik omavalitsus. /§17(3)* Kui koostatav detailplaneering teeb kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepaneku või koostatakse *maa-alale, mille kohta puudub kehtestatud üldplaneering, määrab muude kooskõlastuste vajaduse maavanem./§17(3)2/* Kohalik omavalitsus peab kujundama oma seisukoha kooskõlastuste kohta ning esitama need seisukohad avalikkusele detailplaneeringu avaliku väljapaneku käigus.

#### 3.4.4.4. Avalik väljapanek ja arutelu

*Kohalik omavalitsus teeb planeeringu vastuvõtmise otsuse ja korraldab planeeringu avaliku väljapaneku./§18(1)* Seaduses ei ole öeldud, millistel juhtudel teeb detailplaneeringu vastuvõtmise otsuse linna/valla valitsus, millistel volikogu. Kindlasti peaks vastuvõtmise otsuse tegema volikogu sellistel juhtudel, mil volikogu oli planeeringu algatamise otsuse tegija. Detailplaneeringu avalik väljapanek on kohustuslik, sellest võib loobuda vaid siis, kui detailplaneeringut koostatakse lihtsustatud korras (vt 3.4.4.5.). Avalik väljapanek peab toimuma *valla keskses ja vastavas asulas või linna keskses ja vastavas linnaosas /§18(2)2/* ning selle kestus peab olema kaks nädalat.

*Kui detailplaneeringuga kavandatu toob kaasa kinnisasja sundvõõrandamise vajaduse või muudab omaniku tahte vastaselt senist maakasutust või krundi ehitusõigust, teatab kohalik omavalitsus tähtsaadetisena edastatud kirjaga vastava kinnisasja omanikule planeeringu avaliku väljapaneku toimumise aja ja koha hiljemalt kaks nädalat enne avaliku väljapaneku algust./§18 (5)* Seda, kas seniste maakasutus- ja ehitustingimuste muutmine on vastuolus kinnistu omaniku tahtega, peab kohalik omavalitsus selgitama seaduse kohase koostöö ja kaasamise käigus. Isiku huvide riivamine avalikes huvides on mõnikord paratamatu – näiteks siis, kui on vaja laiendada avalikku teed ja seda ei saa teha mitte kuidagi teisiti, kui kruntide tänavapoolse osa arvelt.

*Kui avaliku väljapaneku käigus on detailplaneeringu kohta laekunud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, peab kohalik omavalitsus korraldama detailplaneeringu avaliku arutelu ühe kuu jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. /§ 21(1)* Siin tuleb jällegi rõhutada, et see ei tähenda, et kui ettepanekuid ja vastuväiteid ei ole laekunud, siis avalikku arutelu korraldama ei pea. Kohalik omavalitsus peab iga detailplaneeringu puhul kaaluma avaliku väljapaneku järgse avaliku arutelu vajadust

ning tegema selle korraldamise või sellest loobumise otsuse tulenevalt planeeringu sisust. Kohalik omavalitsus peab teatama *detailplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha vastavas ajalehes hiljemalt üks nädal enne avaliku arutelu toimumist. /§ 21 (2)/* Avalikul väljapanekul saadud ettepanekute ja vastuväidete esitajatele peab kohalik omavalitsus teatama *avaliku arutelu toimumise aja ja koha ning oma seisukoha ettepanekute ja vastuväidete kohta kahe nädala jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist. /§ 20 (2)/* Kui planeeringu avalikul väljapanekul esitati planeeringu kohta kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid, avaldab kohalik omavalitsus informatsiooni avaliku väljapaneku ja avaliku arutelu tulemuste kohta vastavas ajalehes kahe nädala jooksul avaliku arutelu toimumise päevast arvates./§21(3)/

#### 3.4.4.5. Järelevalve, kehtestamine ja sellest teatamine

Detailplaneeringu koostamise üle teostab maavanem järelevalvet ainult siis, kui:

- detailplaneeringuga tehakse kehtestatud üldplaneeringu muutmise ettepanek,
- linnal/vallal puudub kehtestatud üldplaneering,
- kõiki avalikul väljapanekul esitatud vastuväiteid ei ole arvestatud.

Kui detailplaneering koostatakse PLS sätestatud lihtsustatud korras, siis järelevalvet planeeringu koostamise üle ei teostata olenemata sellest, kas linnal/vallal on olemas kehtestatud üldplaneering või ei ole.

Praktikas on veel juhuseid, kus kohalik omavalitsus jätab detailplaneeringu järelevalvet teostavale maavanemale esitamata ja kehtestab detailplaneeringu järelevalve heakskiiduta, kuigi järelevalve teostamise vajadus on seadusest tulenevalt ilmselgelt olemas. Sellise detailplaneeringu kehtestamine on õigustühine ja maavanem peab planeeringu kehtestamise otsuse linna/valla ees, ning kui see ei aita, siis kohtus vaidlustama.

Detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus. Seadusega on volikogu ainupädevusse antud *detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine ning sellise detailplaneeringu kehtestamine, mille puhul planeerimisseaduse kohane järelevalve teostamine planeeringute koostamise üle on kohustuslik või millega määratakse miljöväärtuslik hoonestusala.* Teisiti öeldes tähendab see säte, et kui detailplaneering on koostatud kehtestatud üldplaneeringut järgides ning kõigi avalikul väljapanekul esitatud vastuväidetega on arvestatud, võib detailplaneeringu kehtestada linna-/vallavalitsus. Üldreegel selle kohta, missugused detailplaneeringud kehtestab volikogu ja millised valitsus, võiks olla sätestatud linna/valla ehitismääruses. Kindlasti peaks detailplaneeringu kehtestama volikogu sellisel juhul, kui planeeringu algatamise ja/või vastuvõtmise otsuse tegi volikogu. Siiski peaks iga konkreetse planeeringu puhul, tulenevalt planeeringu sisust ja asukoha olulisusest, kohalik omavalitsus kaaluma, kelle pädevusse detailplaneeringu kehtestamine anda. Näiteks linna keskosa või keskse sõlme detailplaneering oleks kindlasti õigem kehtestada volikogus, sest tegemist on väga olulist avalikku huvi pakkuva ning kogu linna arengut mõjutava planeeringuga.

Kui kehtestatud detailplaneering koostati maa-alale, mille kohta oli olemas varem kehtestatud detailplaneering, muutub varasem detailplaneering uue planeeringu kehtestamisega kehtetuks. Sellisel juhul tuleb kehtestamise otsuses nimetada, et koos uue detailplaneeringu kehtestamisega muutub kehtetuks sama maa-ala kohta varem kehtestatud detailplaneering.

Detailplaneeringu kehtestamisest tuleb teatada *vastavas ajalehes ühe kuu jooksul planeeringu kehtestamise päevast arvates.* §25(4)/ Kõik kehtestatud detailplaneeringud, olenemata sellest, kas nende üle oli vajalik teostada järelevalvet või mitte, tuleb saata maavanemale ühe kuu jooksul peale kehtestamist. /§25(5)/ See on vajalik selleks, et maavanemal oleksid olemas kõik kehtestatud detailplaneeringud, mida vajadusel saab kasutada temale laekunud planeeringuvaidluste lahendamisel.

Kehtestatud detailplaneering tuleb saata ka *riigi maakatastri pidajale ühe kuu jooksul* peale planeeringu kehtestamist. /§25(5)/. Isiklikult tuleb *tähtsadetisena edastatud kirjaga* teatada *ühe nädala jooksul* planeeringu kehtestamisest:

- *isikutele, kelle avaliku väljapaneku käigus tehtud kirjalikke ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kehtestamisel ei arvestatud;*
- *kinnisasja omanikele, kelle senist maakasutust või ehitusõigust kehtestatud planeeringu alusel kitsendatakse;*
- *kinnisasja omanikele, kelle kinnistule kehtestati planeeringu koostamise käigus ajutine ehituskeeld.* /§25(7)

Kui planeeritaval maa-alal oli mingile kinnistule kehtestatud ajutine ehituskeeld, tuleb ajutine ehituskeeld kehtetuks tunnistada koos planeeringu kehtestamisega.

#### 3.4.4.6. Detailplaneeringu koostamise lihtsustatud kord

Seadus võimaldab lihtsamaid detailplaneeringuid koostada lihtsustatud korras (§ 22). Lihtsustatud korra kasutamise puhul ei ole vaja:

- avaldada teateid ajalehes,
- saata isiklike teateid isikutele,
- korraldada planeeringu avalikku väljapanekut ja arutelu.

Kui detailplaneering koostatakse lihtsustatud korras ei teostata selle koostamise üle järelevalvet.

Planeeringu lihtsustatud korras koostamisel tuleb detailplaneering kooskõlastada planeeritava krundi ja naaberkruntide omanikega. PLS kohaselt võib lihtsustatud korda kasutada, kui detailplaneering koostatakse:

- *olemasoleval hoonestusalal kuni viie pereelamu, suvila või ajamaja krundi planeerimiseks;*
- *olemasoleva hoonestuse vahele jääva ühe tühja krundi planeerimiseks linnas või alevis, kui krundile kavandatava ehitise põhifunktsioon on elamu või büroohoone ja selle maht ei muuda piirkonna linnaehituslikku miljööd.* / (1) /

Eelnimetatud hooned lihtsustatud menetluskorras planeerides tuleb koostada täismahus detailplaneering, kus käsitletakse kõiki vajalikke seaduses nimetatud detailplaneeringu sisulisi eesmärke.

Lihtsustatud korda võib kasutada ka *detailplaneeringu puhul, mis koostatakse olemasolevatele hoonetele ja rajatistele krundi suuruse määramiseks aladel, kuhu ei rajata detailplaneeringu koostamise kohustust tingivaid uusi hooned ning kus säilib hoonete kasutamise senine otstarve.* / (2) / Selline võimalus on vajalik omandi- ja maareformi läbiviimisel, mille käigus tagastatud või erastatud hoonetele on vaja määrata ka krunt. Kuna sellisel juhul koostatakse detailplaneering olemasolevatele hoonetele kruntide määramiseks, ei ole sisulist vajadust käsitleda kõiki seaduses nimetatud detailplaneeringu eesmärke, sest suurem osa seal nimetatust on

olemasolevate ehitistega määratletud. Detailplaneeringu võib sellisel juhul koostada ka vähendatud mahus, näidates planeeringus ainult kruntimisega seotu ja need tingimused, mida lisaks olemasolevate ehitiste karakteristikutele on vaja detailplaneeringus määrata. Sellisel juhul tuleb detailplaneeringu koosseisus kindlasti määrata:

- planeeritava ala kruntideks jaotamine,
- krundi ehitusõigus,
- tänavate maa-alad ja liikluskorralduse põhimõtted,
- tehnovõrkude ja -rajatiste paigutus,
- servituutide vajadus,
- muud seadustest tulenevad kinnisomandi kitsendused.

Lihtsustatud kord *ei laiene muinsuskaitse või looduskaitse all olevatele maa-aladele ja ehitistele.* /3/ Lihtsustatud korras koostatava detailplaneeringu algatamisele eelnevad toimingud ja algatamine ning kehtestamine ei erine tavalisest korrast.

Otstarbekas on, et detailplaneeringu lihtsustatud korra kasutamise otsustab planeeringu menetlemise protsessis kohalik omavalitsus ning koostamise lähteseisukohad koostatakse sarnaselt täismahus detailplaneeringuga. Sellisel juhul saab detailplaneeringule kooskõlastuste mittesaavutamisel koheselt asuda menetlema detailplaneeringut täis mahus ja protsessiga.

### 3.5. Sektorplaneerimine

Eesti seaduste kohaselt ei eksisteeri (eraldi) sellist ruumilist planeerimist, mida võiks nimetada sektorplaneerimiseks. Kogu ruumiline planeerimine toimub planeerimisseaduse alusel, eeltoodud korras.

Riigi tasandil koostatakse mitmesuguseid sektorplaane ja -kavasid (energeetika, riigikaitse, transpordi, hariduse, jne, jne kohta), mis oma iseloomult on põhiliselt sotsiaal-majandusliku arengu kavad. Neil kavadel on ka suurem või väikesem ruumiline mõju ja mõju asustuse arengule, kuid tavaliselt puudub neis plaanides ruumilise mõju analüüs.

Kohalik omavalitsus peab planeeringute kõrval koostama ka valla/linna arengukava ja mitmeid sektorkavasid (haridus, veevarustus ja kanalisatsioon, jäätmekava, jne). Arengukava on oma sisult sotsiaal-majandusliku arengu kava ning oma üldistusastmelt paralleelne dokument üldplaneeringuga, sektorkavad on oma sisult arengukava ja üldplaneeringuga kavandatu elluviimise tegevuskavad.

### 3.5. Planeerimissüsteemi põhikarakteristikud vastavalt planeerimisseadusele

	Üleriigiline planeering	Maakonnaplaneering	Üldplaneering	Detailplaneering
Planeeritav territoorium	kogu riik	- kogu maakond või selle osa - mitu maakonda või nende osad - teemaplaneering maakonna või selle osa kohta	- kogu linn/vald või selle osa - mitu linna/valda või nende osad - teemaplaneering maakonna või selle osa kohta	linna/valla väikesem osa
Koostamise kohustus	vajadusel	vajadusel	vajadusel	kohustuslik hoonete ehitamise (va. väikehooned) ja kruntimise aluseks
Algamise ettepanek/algataja	igaüks võib	teha	algatamise	ettepaneku
	Vabariigi Valitsus	Vabariigi Valitsus või maavanem	linna/valla volikogu	linna/valla volikogu või valitsus
Põhilised eesmärgid	- säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete määratlemine - asustuse arengu suunamine	- säästva ja tasakaalustatud ruumilise arengu põhimõtete määratlemine - riigi ja kohalike huvide tasakaalustamine - põhiliste teede ja tehnovõrkude koridoride asukoha määramine	- säästva ja tasakaalustatud arengu tingimuste määratlemine - üldiste maakasutus- ja ehitustingimuste määramine - teede ja tehnovõrkude asukoha määramine - keskkonnaväärtuste kaitse ja arendamise tingimuste määramine	- detailsete maakasutus- ja ehitustingimuste määramine - kruntimine - krundi ehitusõiguse määramine
Elluviimisega kaasneva võivate mõjude hindamine	kohustuslik	kohustuslik	kohustuslik	teatud juhtudel kohustuslik
Koosõlastamine	- ministeeriumidega - maavanematega - maakondlike omavalitsusliitudega	- naabermaakonna maavanemaga - planeeringuala linnade/valdadega - muude Siseministeeriumi määratud riigiasutustega	- naaber-linna/vallaga - loodus- ja muinsuskaitse asutustega - muude maavanema määratud riigiasutustega	- loodus- ja muinsuskaitse asutustega - muude riigiasutustega vajadusel
Avalik väljapanek, selle koht ja kestus	ei ole, põhiseisukohti tuleb tutvustada ajalehes	- maakonnakeskus - linnad/vallad  4 nädalat	linna/valla keskus ja suuremad asulad  4 nädalat	- valla keskus ja vastav asula - linna keskus ja vastav linnaosa 2 nädalat
Kehtestamise tingimus	ei ole	järelevalvet teostava Siseministeeriumi heakskiit	järelevalvet teostava maavanema heakskiit	maavanema heakskiit juhul kui: - detailplaneering ei ole vastavuses kehtiva üldplaneeringuga - arvestamata vastuväidete korral
Kehtestaja	Vabariigi Valitsus	maavanem	linna/valla volikogul	linna/valla valitsus või volikogu
Õiguslik mõju	suunav alus maakonna ja kohalikele planeerimisele ja sektorotsustele	- aluseks üldplaneeringute koostamisele - puudub otsene õigusmõju kinnisasja omanikule	- linnas jm kompaktse asutusega kohtades aluseks detailplaneeringute koostamisele - detailplaneeringu koostamise kohustuseta juhtudel siduv kinnisasja omanikule	- on hoonete projekteerimise, ehitamise ja katastriüksuste moodustamise aluseks - kehtestab maakasutus- ja ehitustingimused ja kitsendused
Kinnisasja väljaostmise kohustus senise omandiõiguse kitsendamisel	ei ole	ei ole	omanik võib linnalt/vallalt nõuda kinnisasja kohest väljaostmist teatud juhtudel	omanik võib linnalt/vallalt nõuda kinnisasja kohest väljaostmist teatud juhtudel
Ülevaatamise kohustus	aasta jooksul peale Riigikogu valimisi	ei ole	6 kuu jooksul peale kohalike valimisi	ei ole
Planeeringu koostamise korraldaja ja tellija/rahastaja	Siseministeerium	maavanem	linn/vald	- linn/vald - huvitatud isik (ainult, kui detailplaneering koostatakse vastavuses üldplaneeringuga)
Kehtestatud planeeringu muutmine	ei ole võimalik	- üldplaneering võib sisaldada maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekut - teemaplaneeringuga	- detailplaneering võib sisaldada üldplaneeringu muutmise ettepanekut - teemaplaneeringuga	ei ole võimalik, tuleb koostada uus planeering

## **4. Seosed ja koostoime**

### **4.1. Planeeringuliikide hierarhia, seosed ja koostoime**

Planeeringuliikide omavahelised hierarhilised seosed on kirjeldatud II ptk osas 1.2.1. Praktikas on eri taseme planeeringute omavaheline vastastikune mõju väga tugev. Näiteks on kehtestatud üleriigiline planeering väga tugevalt mõjutanud järgnevate maakonnaplaneeringute teemade valikut ja maakonnaplaneeringute sisu. Samuti on üleriigiline planeering mõjutanud üldplaneeringute sisu. Kehtestatud maakonnaplaneeringut peab järgima üldplaneeringu koostamisel, kuid samas on praktikas tehtud üldplaneeringuga küllalt palju ka kehtiva maakonnaplaneeringu muutmise ettepanekuid. Suhteliselt tavaline on praktikas ka see, et detailplaneeringuga tehakse üldplaneeringu muutmise ettepanekuid. Kokkuvõtteks võib väita, et Eesti väga interaktiivne planeeringusüsteem võimaldab operatiivselt reageerida muutuvatele vajadustele ning vältida kehtestatud planeeringu muutumist kivistunud dogmaks. Samas on interaktiivsusel ka oma varjukülg, seda eriti kohalikul tasemel – nii mõnigi kord muudetakse detailplaneeringuga kehtivat üldplaneeringut liiga kergekäeliselt.

Siin on eriti suurema linnade lähialadel aidanud olukorda korrastada maakonnaplaneering, milles käsitleti roheline võrgustiku toimimise tingimusi. Suurem osa kehtivaid üldplaneeringuid on kehtestatud enne rohelist võrgustikku käsitleva maakonnaplaneeringu koostamist, seetõttu pole seal kajastatud roheline võrgustikuga seotut. Detailplaneeringud, kus uued hoonestusalad on kavandatud maakonnaplaneeringuga määratletud roheline võrgustiku alale, on järelevalve käigus või kohtuvaidlustes tagasi lükatud, sest nad ei järgi maakonnaplaneeringus sätestatud roheline võrgustiku toimimise tingimusi.

### **4.2. Ruumiline planeerimine ja sektorkavad**

Eestis on riigi tasandil koostatud suur arv sektorkavasid (vt. ka II ptk 3.5.). Sektorkavad kinnitab üldreeglina Vabariigi Valitsus, mõned olulisemad sektorkavad on kinnitanud ka Riigikogu. Suurel osal nendest sektorkavadest puudub otsene ruumiline dimensioon. Mõningatel juhtudel võib ka täheldada olukorda, kus sektorkavaga kavandatu töötab teatud määral vastu üleriigilise planeeringuga või maakonnaplaneeringuga seatud ruumilise arengu eesmärkidele. Samas on mitmetes sektorkavades kavandatu (regionaalarengu strateegia, riiklik arengukava, arhitektuuripoliitika, jms) suunatud ka üleriigilises planeeringus seatud ruumilise arengu eesmärkide saavutamisele. Praktikas püütakse erinevate riigi tasandil koostatavate planeeringute ja kavade koostoimet parandada ministriumide vaheliste ühiste töögruppide moodustamisega ja koostatud kava kõigi ministriumidega kooskõlastamise kaudu. Selleks et parandada ruumilise planeerimise, regionaalarengu ja sektor-eesmärkide paremat koostoimet, toodi ruumiline planeerimine 2004 aastal Keskkonnaministriumide valitsemisalasest Siseministriumis istuva regionaalministri valitsemisalasse.

### **4.3. Sektorkavade harmoniseerimine**

Erinevate riigi tasandil koostatavate sektorkavade koostoimet püütakse parandada ministeeriumide vaheliste ühiste töögruppide moodustamise ja koostatud kava kõigi ministeeriumidega kooskõlastamise kaudu.

### **4.4. Naabermaade ja Euroopa planeeringusuundumuste arvestamine**

1995 aastal jõustunud planeerimis- ja ehitusseaduse ettevalmistamise käigus tutvuti teiste maade planeerimiskogemuse ja planeerimist reguleerivate seadustega. Tiheasustatud alade planeerimine Eestis oli nõukogude ajal sisuliselt küllalt heal tasemel ning planeeringute sisu välja kujunenud. Seaduse kujundamisel arvestati nii meie oma kogemuse väärtuslikumat osa kui ka teise maade kogemust. Seaduse põhimõtete aluseks oli Euroopa Regionaalse/Ruumilise Planeerimise Harta. Eesti planeerimissüsteemil on kõige rohkem sarnaseid jooni Põhjamaade planeerimissüsteemiga, millega juba nõukogude aegne planeerimissüsteem oli sisuliselt sarnane.

Artikli selle osa autori jaoks on alati küsitav olnud, kas ja kui palju mõjutavad Euroopa Liidu ja Läänemeremaade planeerimisalase koostöö raames valminud dokumendid, näiteks ESDP või VASAB (European Spatial Development Perspective, Vision and Strategies Around the Baltic Sea), mingi liikmesriigi ruumilist planeerimist. ESDP on ennekõike tema koostamise aja planeerimiskogemuse kontsentraat või kokkuvõte. Seetõttu ei ole eriti kohane rääkida ESDP elluviimisest mingi maa planeerimistegevuse kaudu. Kõik need elemendid, mida käsitleb ESDP, leiavad käsitlemist ka mingi maa üleriigilise planeeringu, maakonnaplaneeringute ja kohalike planeeringute koostamisel. Kuid neid ei käsitleta nendes planeeringutes mitte ESDP elluviimiseks, vaid ikka selleks, et vastavale probleemile oma maa kontekstis sobiv lahendus leida. Samas võib vastava teema käsitus oluliselt täiendada ESDP koostamise aluseks olnud kogemust. Seega on EL ja VASAB planeerimisalane koostöö ja rahvuslik koostöö pidevas interaktiivses suhtes. Kõige rohkem on EL ja VASAB planeerimisalased dokumendid mõjutanud üleriigilise planeeringu sisu.

Eestil on olnud pidev ja väga tulemuslik planeerimisalane koostöö Soomega. Võib väita, et Soome koostööl on olnud väga suur roll meie planeerimispraktika ja –metoodika kujundamisel maakonna ja kohalikul tasemel. Teiste Põhja- ja Baltimaadega on koostöö olnud suhteliselt tagasihoidlik ning väga vähe mõjutanud meie planeerimispraktikat. Siinjuures tuleb kohe märkida, et koostöö teiste maadega on väga palju aidanud kujundada planeeringute koostamise metoodikat, kuid Eesti planeerimisseadusesse ei ole ühegi maa seadustest ühtegi sätet või ideed otse üle võetud.

## **5. Planeerimispraktika**

### **5.1. Planeerimisalased Riigikohtu otsused**

Planeerimise kõige nõrgemaks küljeks on seni olnud planeerimisotsuste väga vähene motiveerimine. See on saanud saatuslikuks mitmetele sellistele planeeringutele, millega on kavandatud suurt vastuseisu tekitanud objekte või millega on seatud kinnisasja omanikele olulisi maakasutuse kitsendusi. Nende planeeringute

vaidlustamisel kohtus on planeeringotsuste vähene motiveeritus/põhjendatus saanud planeeringu tagasilükkamise põhjuseks. Mitmed sellised kohtuvaidlused on jõudnud kõrgeima kohtuastme, st. Riigikohtuni. Riigikohtu otsused annavad väga head infot nii selle kohta, millised on olulisemad probleemid ruumilisel planeerimisel kui ka sellest, mida tuleks planeeringute menetlemisel teha nende probleemide vältimiseks. Seega kajastavad Riigikohtu otsused küllalt täpselt meie ruumilise planeerimise taset ning võivad seetõttu pakkuda huvi ka teiste maade lugejatele.

Seni on Eesti kohtupraktikas vaieldud põhiliselt selle üle, kas planeeringu koostamise käigus on seadusega ette nähtud avalikustamise ja menetlemise nõudeid või muud planeeringu sisu mõjutavad normatiivsed nõuded korrektselt täidetud või mitte. Riigikohtuni on jõudnud siiski ka esimesed põhiliselt **kaalutusõigusele tuginevad kohtuvaidlused**. Planeeringuotsuste sisulise õigsuse hindamiseks on väga vähe õiguslikke või normatiivseid kriteeriume, seetõttu on planeeringuotsused vaid teatud ulatuses kohtulikult kontrollitavad/vaidlustatavad. Kaalutusõigusele tuginevate kohtuvaidluste puhul on eriti oluline see, kui põhjalikult ja argumenteeritult on sisulised planeeringuotsused motiveeritud ja kas otsuse tegemise motiivid on planeeringu koostamise käigus dokumenteeritud ning asjaosalistele ja avalikkusele teatavaks tehtud. Eriti hoolikalt tuleb põhjendada selliseid planeeringuotsuseid, millega kitsendatakse isikute maakasutuse ja ehitamise õigust või mille vastu on esitatud vastuväiteid planeeringu koostamise käigus.

Riigikohus on korduvalt **rõhutanud menetlus- ja vorminõuete erilist tähtsust planeerimismenetluses, mida iseloomustab laiaulatuslik diskretsiooniruum**. Riigikohus märkis oma otsuses (haldusasi nr 3-3-1-42-02), et kohalik omavalitsus peab kaalutlemise kaudu kaitsma avalikke huve mõistlikul viisil, samas tuleb piisavalt põhjendada, miks menetlusosalise poolt esitatud argumente või tõendeid pole aktsepteeritud või piisavaks peetud. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on kaalutlustes arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumise on toimunud ratsionaalselt.

Oma otsuses 3-3-1-13-02 on Riigikohus märkinud, et koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.

Seoses ühelt maatükilt teisele läbipääsu tagamisega maa ostueesõigusega erastamise või tagastamise tingimuste kindlaksmääramisel ja selle käigus tekkivate vaidluste lahendamisel on Riigikohus oma lahendis 3-3-1-73-03 asunud seisukohale, et haldusakt (sealhulgas maa ostueesõigusega erastamise korraldus) võib sisaldada kõrvaltingimusi. Kõrvaltingimuste eesmärgiks on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine. Kuid lisatingimuste kohaldamine peab olema selge ja üheselt mõistetav ja motiveeritud, miks on vaja läbipääsu tagada just läbi selle kinnistu ja sellises asukohas, kas on võimalikke alternatiive kaalutud jne. Kuna läbipääsude tagamine on erinevate huvide pörkumise koht ja maareformi seaduse kohaselt võib erastatava ja tagastatava maa suurust ja piire määrata detailplaneeringu alusel, siis oleks otstarbekas lahendada võimalikud erimeelsused detailplaneeringu menetlemise käigus, kuna sellel teel saab kindlaks määrata ka maatükiga seotud kitsendused, sealhulgas läbipääsude vajaduse. See

Riigikohtu otsus on planeerimise jaoks väga oluline seetõttu, et planeerijate esindajad on pidevalt rõhutanud, et maareform vajab planeeringulist ettevalmistamist. Suurem osa maareformi otsustest on kahjuks tehtud ilma igasuguse planeeringulise ettevalmistustööta ja seetõttu on see endaga kaasa toonud suuri ja tõsised planeerimisvigu eriti suuremates linnades ja nende lähiümbruses.

Riigikohtu otsused on kummutanud ka mõned senilevinud väärarusaamad.

Paljudel juhtudel on detailplaneeringu koostamist rahastavad ja planeeringu algatamise ettepaneku teinud isikud linnalt/vallalt nõudnud koostatava detailplaneeringu kehtestamist, kuigi linn/vald on koostamise käigus jõudnud seisukohale, et planeeringut ei ole õige kehtestada. Nõuet põhjendatakse väitega, et planeeringu algatamise ja menetlemisega on nendel isikutel tekitatud nn põhjendatud ootus, ja kui isik nüüd oma ootust realiseerida ei saa, peab linn/vald korvama tehtud kulutused ja eeldatava kahju. Riigikohtu lahendis 3-3-1-15-01 konstateeritakse: *“Planeeringu koostamine isiku tellimuse alusel, planeerimismenetluse kulude kandmine ja planeeringu lähteülesande kinnitamine ei tekita kaitstavat usaldust, et planeering algatatud kujul ka kehtestatakse”*. Lisaks sellele on Riigikohus olnud seisukohal (otsus 3-3-1-42-02), et: *“Planeeringu menetlemine võib lõppeda ka planeeringu vastuvõtmise staadiumis, ilma et avalikku väljapanekut üldse korraldataks ja kohtud on õigesti leidnud, et seadusest ei tulene kohaliku omavalitsuse kohustus algatatud ja koostatud planeering igal juhul ka vastu võtta”*. On ilmselge, et **algatatud planeeringu igal juhul vastuvõtmise või kehtestamise kohustus oleks vastuolus planeerimisdiskretsiooni olemusega**.

Mitmetel juhtudel on kohtud põhjendamatult menetlusse võtnud veel planeeringu koostamise ajal esitatud nõudeid. Riigikohtu otsuses 3-3-1-8-02 on tõdetud, et: *Haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Seni kuni lõplikku haldusakti pole veel antud, ei ole kohtul üldjuhul võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja otsustamist”*. Samas otsuses osundab Riigikohus ka siiski, et: *“Sellest reeglist võib teha erandi otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, mida võimaldab ka haldusmenetluse seadus. Erandlikult on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest”*.

Riigikohtu otsus 3-3-1-54-03 Jämejala külas 400-kohalise Viljandi Vangla ja 100-kohalise Vanglate Keskhaigla detailplaneeringu kohta on väga hästi avanud kaalutlemise sisulise ja õigusliku ülesande ning olemuse planeerimisotsuste tegemisel. Kohalikud elanikud ja looduskaitstjad protesteerisid planeeringu koostamise käigus vangla ja haigla Jämejala parki paigutamise vastu. Nende hoonete parki ehitamise kavatsust põhjendati sellega, et nii saab vanglakompleksi rajamisel ära kasutada pargi servas olevat endist psühhiaatriaigla hoonet, muutes sellega kogu kompleksi rajamise odavamaks. Kompleksi ehitamist põhjendati ka sellega, et sellega luuakse valda täiendavaid töökohti. Juba asja käsitletud Tartu Ringkonnakohus leidis, et kirjades ettepaneku tegijatele ja volikogu otsuses puuduvad põhjendused, miks ei arvestatud ettepanekuga nihutada vanglakompleks

olemasolevast pargist kaugemale. Riigikohus nõustus ringkonnakohtu seisukohaga. Riigikohus selgitas, kuidas tema näeb vaidlusaluse planeeringu põhiülesannet: *“Antud juhul oli otsustamisel määrava tähtsusega ühelt poolt otsuse negatiivne mõju keskkonnale, täpsemalt Jämejala pargile, ning teiselt poolt positiivne mõju valla ja regiooni tööhõivele, ettevõtlusele ja infrastruktuurile. Arvestada tuli ka riigi kulude kokkuhoidu seoses olemasoleva hoone kasutamise ja otsusega. Otsus tuli langetada sellest lähtudes, kas kompleksi rajamisega kaasnev kasu kaalub üles keskkonnale tekitatava kahju. Seega pidi kohalik omavalitsus koguma teavet nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse kohta”*.

Riigikohus leidis, et planeeringust ei nähtu kaalutlus, miks soovitakse vanglakompleksi üldse parki rajada ja millised motiivid kaaluvad üles pargi osalise hävitamisega kaasneva kahju. Planeeringudokumentide kogumist nähtuvad põhjendused ei võimaldanud Riigikohtu hinnangul planeerimismenetluses osalevatel huvitatud isikutel kontrollida ettepaneku arvestamata jätmise ratsionaalsust, vaielda ettepaneku arvestamata jätmise motiividele vastu ega areneda avalikul diskussioonil planeeringu lahenduste üle. Sisulise kaalutlemise olemust ja vajadust selgitavad hästi kaks näidet selles Riigikohtu otsuses. Riigikohus leidis: *“Lisaks maharaiutavate ja säilitatavate puude arvu suhtele tuleb arvestada ka tervikmiljöö muutumist pärast vangla rajamist parki. Vanglat iseloomustavad müürid, turvatsoon, jälgimisseadmed, pidev eriolukorra tekkimise risk. Need nähtused ei saa ilmselgelt harmoneeruda pargi olemusliku miljööga, mis seisneb eelkõige looduskeskkonnas, rahu ja puhkamist võimaldavas ümbruses. Kolleegium arvab, et pargi miljöö on võimalik hävitada või seda märkimisväärselt kahjustada ka ilma ühtegi puud maha raiumata, kui parki või selle kõrvale rajatakse vangla”*. Riigikohus konstateeris oma otsuse põhjenduses: *“Vanglakompleksi ehitamisega kaasnevad positiivsed mõjud tööhõivele ja ettevõtlusele ilmnevad riigis tervikuna ka siis, kui kompleksi ei ehitata Pärsti valda, vaid kuhugi mujale. Riigikohus ei näe käesoleva asja materjalide pinnalt põhjendust, miks peaks keskkonna kui üldise õigushüve kahjustamisest saama kasu just Pärsti vald, kui vanglakompleks on kusagile Eestis eeldatavasti võimalik ehitada ka keskkonda säärases ulatuses kahjustamata. Kui tegelikkuses siiski eksisteerivad põhjused, mis sunnivad edendama majandust ja infrastruktuuri just Pärsti vallas (eriliselt madal elatustase antud vallas, suur tööpuudus vms), pidanuks volikogu need välja tooma. Kuna sääraseid põhjusi ei ole välja toodud, leiab Riigikohus, et volikogu omistas vangla ehitamisega vallas kaasnevatele sotsiaalsetele ja majanduslikele mõjudele keskkonnamõjudega võrreldes liiga suure kaalu. See kujutab endast olulist diskretsiooniviga”*.

Riigikohtu Jämejala detailplaneeringu kohta tehtud otsus võtab kokku paljud varasemad Riigikohtu kaalutusotsused ja seda otsust võib pidada väga heaks kaalutlemise õpetuseks kõigile planeeringute koostamises osalejatele.

## 5.2. Olulisemad dokumendid ja lingid

Planeerimisseadus ja teised Eesti seadused on inglise keeles kättesaadavad:

[www.legaltext.ee](http://www.legaltext.ee)

Siseministeeriumi kodulehekülg on: <http://www.sisemin.gov.ee>.

Ministeeriumi kodulehekülje planeeringute osakonna leheküljel leiab huviline info planeerimise õiguslike aluste kohta, rahvusvahelise koostöö kohta, üleriigilise planeeringu, osakonna väljaantud trükised, info seminaride kohta ja lingid.

Kehtestatud maakonnaplaneeringud on kättesaadavad vastava maakonna koduleheküljel. Enamuse linnade ja valdade koduleheküljel on võimalus tutvuda kehtestatud üldplaneeringuga ja saada infot kehtestatud detailplaneeringute kohta.