



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kaitseministeerium
info@kaitseministeerium.ee

Teie 03.12.2025

Meie 16.12.2025

nr 5-13/25/81, KAM/25-
1346/-1K
nr 8-2/9742

Ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (riigikaitseliste ehitiste planeerimise ja ehitamise kiirendamine) eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Kaitseministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks ehitusseadustiku (EhS) ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (riigikaitseliste ehitiste planeerimise ja ehitamise kiirendamine) eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

1. Planeerimismenetluse välistamine riigikaitse aspektist oluliste algatuste puhul

Kavandatav muudatus täiendaks planeerimisseaduse (PlanS) § 2 lõiget 2 ning lisaks uued lõiked 2¹–2³, mis laiendaksid oluliselt PlanS kohaldamata jätmise võimalusi riigikaitseliste ehitiste puhul.

Teadaolevalt on muudatuste tegemise eeskujuks võetud Taani seadus¹, mis on üles ehitatud täitevvõimu laiale usaldusele. Seega tuleb Taani seaduse põhimõtete Eesti õiguskorda ületoomiseks hinnata, kas teises riigis rakendatavad lahendused sobituvad meie õiguskorda, arvestades Eesti põhiseaduse raamistikku. Läbi tuleks viia vastav analüüs ning esitada see eelnõu seletuskirjas.

2. Halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS) tehtavad muudatused

Kavandatavate kaebeõigust piiravate sätete eesmärk on piirata kaebeõigust I ja III kohtuastmega, kui kaebus ei ole esitatud isiku subjektiivsete õiguste kaitseks, vaid üksnes avalikes huvides.

Eesti halduskohtumenetlus põhineb üldreeglina subjektiivsete õiguste kaitsel (HKMS § 44 lõige 1). Muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, võib isik

¹ Seadus ehitusprojektide ja operatiivtegevuse kohta, millel on olulised riigikaitselikud või olulised tsiviilhädaolukorra eesmärgid 15.09.2025. aasta seadus nr 1097 (LOV nr 1097 af 15/09/2025, *Lov om bygge- og anlægsprojekter samt driftsaktiviteter med væsentlige nationale forsvarsformål eller væsentlige civile beredskabsformål*). Internetis: <https://www.elov.dk/lov-om-bygge-og-anlaegsprojekter-samt-driftsaktiviteter-med-vaesentlige-nationale-forsvarsformaal-eller-vaesentlige-civile-beredskabsformaal/#paragraf2>.

kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul (HKMS § 44 lõige 2). Justiits- ja Digiministeerium toetab avalikes huvides esitatud kaebuste puhul edasikaebamise ja esialgse õiguskaitse taotlemise võimalusi üksnes riigikaitse ehitiste puhul EhS § 115 lõike 1 ja lõike 1¹ tähenduses. See erand on põhjendatud riigikaitse ja julgeoleku tagamise erilisest tähtsusest, mis nõuab riigikaitse ehitistega seotud menetluste kiiremat ja vähem vaidlustatavat kulgu, et vältida riigi julgeoleku tagamise olulist raskendamist või võimatust (HKMS § 249 lõige 1). Erandi laiendamist kõigi avalikes huvides esitatavate kaebuste puhul ei pea Justiits- ja Digiministeerium võimalikuks.

Sõnastuslikud ettepanekud kavandatavate HKMS-i sätete sõnastamisel.

Eelnõu tekstis on kirjas, et HKMS paragrahvi § 221 täiendatakse kavandatava lõikega 3¹ järgmises sõnastuses:

„(3¹) Kassatsioonkaebuse võib esitada halduskohtu otsuse peale, mis on muul alusel kui enda õiguste kaitseks esitatud kaebuse kohta.“

Tegelikult peaks kirjas olema, HKMS § 211 täiendatakse lõikega 3¹. Eelnõusse on ekslikult jäänud mittekohane täiendus HKMS § 221, mis räägib hoopis kassatsioonkaebusest loobumisest.

Kuivõrd Justiits- ja Digiministeeriumi seisukoht on, et kavandatavad muudatused ei saa puudutada kõiki avalikes huvides peetavaid vaidlusi, vaid üksnes neid, mis seonduvad riigikaitse ehitistega, siis teeme omalt poolt järgmised sõnastuslikud ettepanekud.

Halduskohtumenetluse seadustikus tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 180 täiendatakse lõigetega 3¹ ja 3² järgmises sõnastuses:

„(3¹) Apellatsioonkaebust ei saa esitada muul alusel kui enda õiguste kaitseks esitatud kaebuse kohta tehtud halduskohtu otsuse peale.

(3²) Käesoleva paragrahvi lõikes 3¹ sätestatud piirang kehtib üksnes kaebusele, mis on esitatud riigikaitse ehitise kohta ehitusseadustiku § 115 lõigete 1 ja 1¹ tähenduses.“

2) paragrahvi 211 täiendatakse lõigetega 3¹ ja 3² järgmises sõnastuses:

„(3¹) Kassatsioonkaebuse võib esitada halduskohtu otsuse peale, mis on tehtud muul alusel kui enda õiguste kaitseks esitatud kaebuse kohta.

(3²) Käesoleva paragrahvi lõikes 3¹ sätestatud kassatsioonipiirang kehtib üksnes kaebusele, mis on esitatud seoses riigikaitse ehitisega ehitusseadustiku § 115 lõigete 1 ja 1¹ tähenduses.“

3) paragrahvi 249 täiendatakse lõigetega 6 ja 6¹ järgmises sõnastuses:

„(6) Muul alusel kui enda õiguste kaitseks võib esialgse õiguskaitse taotluse esitada üksnes koos kaebuse või kassatsioonkaebusega.

(6¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 6 sätestatud esialgse õiguskaitse taotluse esitamise piirang kehtib üksnes kaebusele, mis on esitatud seoses riigikaitse ehitise ehitusseadustiku § 115 lõigete 1 ja 1¹ tähenduses.“

3. Viia üldseadusesse sisse ühtse loa (nn ühendluba) regulatsioon

Eesti haldusõiguses on reegel, et iga haldusakti andmist menetletakse eraldi. Siiski peetakse põhimõtteliselt võimalikuks ja mõistlikuks teatud juhtudel ehitus- ja tegevuslubade menetlused ühendada. Tegevusluba on mis tahes nimetusega haldusakt või haldusleping, millega on keelatud majandustegevust alustada ja mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist (majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 16 lg 2). Selleks tuleks sätestada selgelt, et näiteks ettevõtjale antav üks terviklik tegevusluba hõlmab ka ehitusluba, kasutusluba, samuti ka planeeringuid (detailplaneering) ja teisi samalaadseid avalik-õiguslikke lube ja otsuseid (nn ühendluba).²

Ühendloa mudeli oluline osa on kontsentratsiooni põhimõte.³ Kui ettevõtja esitab samal ajal taotluse mitmel tegevusalal tegevusloa saamiseks ja pädev on sama majandushaldusasutus, võib see asutus ettevõtja nõusolekul otsustada, et antav tegevusluba sisaldab kõiki majandustegevuse alustamiseks nõutud tegevuslube, ühendades selleks kontrolliesemed ja menetlused (MSÜS § 26 lg 1).

Kontsentratsiooni põhimõtte peamine tähendus on, et tegevusluba, mis kinnitab loakohustuse täitmist, võib sisaldada kõiki majandustegevuse alustamisel kehtivaid tegevuslube. See eeldab menetluse ja pädevuse kontsentratsiooni.

Ettepanek on kaaluda normi sisseviimist MSÜS-i, mis võimaldaks riigikaitse seisukohast olulise algatuse puhul ühe ja sama loakohustusega hõlmata kõiki võimalikke avalik-õiguslikke loakohustusi ja kooskõlastusi.

Teeme ettepaneku täiendada majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 26 lõigetega 3–6 järgmises sõnastuses:

„(3) Seadusega võib ette näha, et tegevusluba sisaldab selles kirjeldatud ulatuses kõiki teisi majandustegevuse alustamiseks nõutud tegevuslube ja teisi ametlikke otsuseid (ühendluba).

(4) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud ühendloa andmiseks on vajalik mõne muu haldusorgani või isiku väljastatav dokument, eelkõige teise haldusorgani kooskõlastus või aramus või muu haldusakt või haldustoiming või isiku aramus, hangib selle ühendloa taotlust lahendav majandushaldusasutus (koordineerimiskohustus). Koordineerimiskohustust ei ole, kui ettevõtja avaldab kirjalikult soovi eelnimetatud dokumendid omal käel hankida.

(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud ühendloa taotlus lahendatakse 90 päeva jooksul alates taotluse esimisest. Nimetatud tähtaega võib kooskõlas käesoleva seaduse §-ga 20 üks kord 90 päeva võrra pikendada.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud ühendloa taotluse lahendab Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet.“

Muuta ja täiendada näiteks riigikaitse seadust järgmise paragrahvi:

² Nii on nt Saksa seadusandja otsustanud Liidu emmissioonikaitse seaduse §-s 13 (Saksa keeles *Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge – BimSchG*). Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/>

³ Vt selle kohta Pärnamägi, Illimar, Majandushaldusõiguse kodifitseerimisest ja bürokraatia vähendamisest, *Juridica* 2010, lk 567-580, lk 579.

*“§ X. Riigikaitse tegevuse ühendluba
Riigikaitse tegevuseks võib anda majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse §
26 lõikes 3 sätestatud ühendloa.”*

Ühendloa mudeli eesmärk on lihtsustada ettevõtjate jaoks majandustegevuse alustamist, vähendades bürokraatiat ja menetlusaega, eriti riigikaitse seisukohast oluliste algatuste puhul.

4. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 30 täiendamine lõigetega 3 ja 4

Kavandatavad muudatused täiendavad KeÜS § 30, mis reguleerib juurdepääsu õiguskaitsele keskkonnanõuandjate, kahe uue lõikega (lg-d 3 ja 4).

Loodava lõike 3 kohaselt **piiratakse keskkonnaorganisatsiooni** õigust vaidlustada haldusakti või toimingut järgmistel tingimustel (tegevuse eesmärk peab olema seotud): riigi julgeoleku tagamisega, või sõjalise riigikaitse tagamisega seotud riigikaitse ehitise ehitamisega, või sellise ehitise seotud toimingu tegemisega, või sellise ehitise seotud haldusakti andmisega.

Erand piirangust: keskkonnaorganisatsioon **säilitab vaidlustamisõiguse**, kui nimetatud tegevusega võib kaasneda **keskkonnaoht**.

Loodava lõikega 4 sätestatakse **eraldi tuvastamiskaebuse võimalus** olukorras, kus:

- keskkonnaorganisatsioon kahtleb, kas haldusorgan on andnud haldusakti või sooritanud toimingu tõepoolest § 30 lõikes 3 toodud alustel (st riigi julgeoleku/sõjalise riigikaitse eesmärgil);
- keskkonnaorganisatsioon saab esitada halduskohtule kaebuse ainult selle küsimuse tuvastamiseks, kas haldusorgan tegutses üksnes nimetatud alustel.

Pakutud muudatus võib olla vastuolus Arhusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punktiga c, kuna muudatus loob üldise seadusjärgse piirangu („ei saa vaidlustada“), mitte ei sätesta üksikjuhtumipõhist kaalumist (nagu eeldab konventsiooni enda sõnastus „igal üksikjuhul eraldi“).

Potentsiaalne vastuolu on veel Arhusi konventsiooni artikli 9 lõigetega 2 ja 3, kuivõrd kavandatav KeÜS § 30 lg 3 piirab kaebusõigust vaid juhtudega, kus tegevusega võib kaasneda keskkonnaoht. See on oluliselt kitsam kui konventsioonis nõutud võimalus vaidlustada mistahes tegevust, mis on vastuolus siseriikliku keskkonnanõuandjusega (nt menetlusnormide rikkumine või keskkonnarisk, mis ei ulatu veel „ohuni“).

Kavandatava muudatuse lõike 4 sõnastus piirab konventsioonis ette nähtud kohtulikku kontrolli. Selline piirang muudab kohtuliku kontrolli formaalseks ja ei võimalda sisulist kontrolli haldusakti õiguspärasuse üle keskkonnakaitse aspektist.

5. Soovime välja tuua, et kindlasti tõstab eelnõukohane muudatus perioodiliselt kohtusüsteemi ja eriti halduskohtute koormust ja pikendab menetluste kestust, kuna eelnõu sätestab riigikaitsele menetlustele konkreetse tähtsuse, siis sõltuvalt nende menetluste hulgast, mis kohtule lahendamiseks esitatakse, võib pikeneda üldine menetlusaeg halduskohtus. Kindlasti ei suurenda muudatus kohtute koormust sedavõrd, et oleks alus öelda, et kohtusüsteemile oleks lisaressurssi vaja. Vaadates 2025. aasta halduskohtute statistikat, siis menetluses olevad asjad, mida saab pidada riigikaitse ehitistega seotud menetlusteks, moodustavad ühe kohtuniku umbes poole kuu töömahu (läheldes kohtute töökoormusmetoodikast).
6. Eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsis ei ole hinnatud kaebusõiguse piiramisega seotud mõju. Palume kindlasti analüüsida selle muudatusega kaasnevat mõju ning võimalikke riske.

7. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Markus Ühtigi 51914873
Markus.Yhtigi@justdigi.ee

Margreth Adamson
Küllu Luha
Silja Tammeorg
Kärt Voor
Birgit Hermann