



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie 01.04.2026

Meie 18.04.2026

nr 2-2/1209-1, MKM/26-  
0394/-1K  
nr 8-2/2630

### **Planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (strateegiliste investeeringute ekspressrada) eelnou kooskõlastamine**

Austatud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks planeerimisseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (strateegiliste investeeringute ekspressrada) eelnõu (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu üksnes järgnevate märkustega arvestamise korral.

- 1. Eelnõu § 1 p 1 (PlanS § 4 lg 1<sup>1</sup>)** – sättega nähakse ette, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium täidab ühtse kontaktpunkti ülesandeid strateegiliselt olulise ehitise menetlustes.

Seletuskirja selgitustest mõistame, et ühtne kontaktpunkt on eelnõus eeskätt asutus koordinaatori rollis. Seletuskirja punktis 5 on loetletud ELi õigusaktid, mis sisaldavad ühtse kontaktpunkti loomise nõuet või seda toetavaid põhimõtteid ning millele eelnõu koostamisel tugineti (NZIA, CRMA, TEN-E ning Defence Readiness Omnibus). Samas jääb ebaselgeks, kuidas ja millises ulatuses nende õigusaktide nõuded seonduvad eelnõuga kavandatava kontaktpunkti/koordinaatori rolliga. Palume lisada seletuskirja selgitus nimetatud erinevate kontaktpunktide õigusliku seoste ja ülesannete kohta (sh millised nõuded kooskõlastusel oleva eelnõuga üle võetakse ning millised mitte).

- 2. Eelnõu § 1 p 4 (PlanS § 27 lg 3)** – sättega viiakse riigi eriplaneeringu (REP) koostamise otsustusõigus Vabariigi Valitsuse tasandilt valdkonna eest vastutavale ministrile ehk käesoleval ajal majandus- ja tööstusministrile. Kehtiva õiguse kohaselt teeb REP-i koostamise otsuse planeerimisseaduse (PlanS) § 27 lõikes 2 nimetatuta muu ehitise puhul Vabariigi Valitsus. Praegu teeb kõik olulised otsused REP suhtes Vabariigi Valitsus, kuna tegemist on suurte ja oluliste projektidega.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on mõistetav soov muuta regulatsioone paindlikumaks. Samas on seletuskirja selle muudatuse kohta väga napp. Üksnes see, et muudatuse tulemusel muutub protsess kiiremaks, ei ole piisav põhjendus. Lisaks tuleb silmas pidada, et riigi eriplaneering ei puuduta vaid ühe ministeeriumi või ühe ministri vastutusvaldkonda, vaid võib olla seotud või mõjutada ka teiste ministrite vastutusvaldkondi. Ka sellest tulenevalt ei ole otsustustasandi muutmise põhjendatud. Seetõttu ei toeta Justiits- ja Digiministeerium viidatud muudatust.

3. **Eelnõu § 1 p 5 (PlanS § 27 lg 3<sup>2</sup> p 2)** – eelnõuga luuakse volitusnorm, mille järgi Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega kriteeriumid strateegiliselt olulise investeeingu määramiseks. Haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 järgi võib seadusandja anda volitusnormi, mis lubab täitevvõimul kehtestada täpsemaid kriteeriume (HMS § 90 lg 1). Määrus on mõeldud piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks (HMS § 88) ja seaduse täitmiseks (VVS § 26 lg 1), mitte uute omavoliliste piirangute seadmiseks (PS § 13 lg 2). Seega, kuigi tehnilised ja dūnaamiliselt muutuvad detailid võivad olla määruse tasandil, peavad kriteeriumide põhiolemus, eesmärk ja piirid olema selgelt fikseeritud seaduses, et tagada vastavus põhiseaduse §-dele 3, 11 ja 13. Kui "olulise investeeingu" kriteeriumid on aluseks isikute põhioiguste (nt ettevõtlusvabadus PS § 31) piiramisele või kui need on olulise tähendusega riigielu küsimused, peavad olulisemad raamid ja kriteeriumide alused tulenema seadusest endast. Palume eelnõu vastavalt täiendada.
4. **Eelnõu § 1 p 5 (PlanS § 27 lg 3<sup>2</sup> p 3)** kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega ka strateegiliselt olulise investeeingu hindamiskomisjoni ja eksperdikomisjoni moodustamise korra ning komisjonide töökorralduse põhimõtted. See, kes komisjoni kuuluvad, peaks olema sätestatud seaduses. Palume eelnõu vastavalt täiendada.
5. **Eelnõu § 1 p 6 (PlanS § 27 lg 6)** kohaselt muudetakse keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) algatamine riigi eriplaneeringu (REP) menetluses kaalutusotsuseks. Kehtivas õiguses on KSH läbiviimine REP puhul kohustuslik (PlanS § 27 lg 6 ja keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 33 lg 1 p 2), mis väljendab seadusandja senist selget eeldust, et REP-ga kavandatavad objektid (mh suured taristu- ja energiarajatised, riikikaitselised ehitised, maavarade kaevandamine) omavad olulist keskkonnamõju. REP ongi õiguskorras ette nähtud üksnes olulise ruumilise mõjuga ja riikliku huviga objektide jaoks ning sellest tulenevalt on ka keskkonnamõju strateegiline hindamine seni olnud selle menetluse lahutamatu osa. KSH algatamise muutmine kaalutusotsuseks tähendaks REP menetluse seniste üldpõhimõtete sisulist muutmist ning eeldaks REP kui erandliku planeerimisinstrumendi (oluline mõju, riiklik huvi, ulatuslikud mõjud) ümbermõtestamist. Selline muudatus nihutab fookuse menetluse läbipaistvuselt ja ettevaatuspõhimõttelt haldusorgani avarale diskretsioonile olukorras, kus keskkonnamõju olemasolu on õiguskorras seni juba ette eeldatud. Palume eelnõu edasise menetluse raames hinnata, kas KSH algatamise muutmine REP puhul kaalutusotsuseks on kooskõlas REP eesmärgi ja olemusega ning keskkonnaõiguse põhimõtetega (mh ettevaatus- ja ennetuspõhimõte), arvestades REP-ga kavandatavate tegevuste iseloomu ja ulatust. Palume ka seletuskirja vastavalt täiendada.
6. **Eelnõu § 1 p 7 (PlanS § 27<sup>2</sup>)** näeb ette võimaluse loobuda riigi eriplaneeringu (REP) menetluses asukoha eelvaliku menetlusest ning kehtestada REP üksnes detailse lahenduse alusel. Tegemist on REP menetluse senist loogikat oluliselt muutva põhimõttelise muudatusega, mis vajab põhjalikku ja sisulist läbikaalumist. Kehtiva õiguse kohaselt eeldab REP mh nn riiklikku asukohaotsingut, mille eesmärk on võrrelda erinevaid võimalikke asukohti ja selgitada välja sobivaim lahendus. Eelnõu järgselt loobutaks sellest lähenemisest ning hinnataks üksnes konkreetse, algataja poolt välja pakutud asukoha sobivust, ilma alternatiivide süsteemse kaalumiset. Selline muudatus vähendab REP menetluse strateegilist iseloomu ning võib oluliselt nõrgendada nii ruumilise tervikvaate kujundamist kui ka otsustusprotsessi läbipaistvust. Lisaks kaasneb asukoha eelvaliku menetlusest loobumisega teavitamis- ja kaasamisprotsesside kitsenemine, mille tulemusel võib isikute tegelik ärakuulamisõigus (HMS § 40) muutuda sisuliselt formaalseks. Arvestades, et REP puudutab üldjuhul laia ringi isikuid ja oluliste mõjudega objekte, on varajane ja sisuline kaasamine menetluse keskne element. Palume eelnõu edasise menetluse raames hinnata, kas kavandatav muudatus on kooskõlas REP eesmärgi ja olemusega ning haldusmenetluse seadusest tulenevate hea halduse ja menetlusosaliste õiguste kaitse põhimõtetega (mh ärakuulamisõiguse tegelik sisustatus). Palume ka seletuskirja vastavalt täiendada.
7. **Eelnõu § 1 p 8 (PlanS § 28 lg 1)** - loobutakse Vabariigi Valitsuse algatamise eraldi otsusest ning nähakse ette, et REP-i ja KSH-d korraldab otse MKM või muu PlanS § 27 lõikes 7 nimetatud valitsusasutus. REP-i eesmärk on sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Sellel põhjusel on REP-iga seotud otsused viidud valitsusasutuse tasandile. Justiits- ja Digiministeerium ei toeta otsuste viimist madalamale tasemele kui Vabariigi Valitsus.

8. **Eelnõu § 1 p 24 (PlanS § 54)** näeb ette, et eelnõuga kavandatava planeerimisseaduse (PlanS) §-s 27<sup>2</sup> sätestatud juhul võib isik riigi eriplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustada üksnes oma õiguste kaitseks. Kehtiv PlanS § 54 annab õiguse riigi eriplaneeringuid kohtus vaidlustada ka juhul, kui isik leiab, et riigi eriplaneeringu kehtestamise otsus on vastuolus avaliku huviga (nn populaarkaebus). Eelnõuga aga nähakse ette, et riigi eriplaneeringu kehtestamisel detailise lahenduse alusel võib isik selle kohtus vaidlustada üksnes oma õiguste kaitseks.

Justiits- ja Digiministeerium leiab, et kavandatav kaebeõigust puudutav muudatus on põhjendatud. Teeme ettepaneku kaaluda kaebeõiguse kitsendamist kõigi riigi eriplaneeringu kehtestamise otsuste puhul selliselt, et kaotada avalikes huvides kaebuste esitamise võimalus. Muudatus aitaks kaasa riigi eriplaneeringute kiiremale menetlusele ning halduskohtute koormuse vähendamisele. Halduskohtumenetluse põhieesmärk on tagada isiku subjektiivsete õiguste kohtulik kaitse ning avalikes huvides esitatavad kaebused peavad olema lubatud üksnes väga erandlikel ning põhjendatud juhtudel. Leiame, et riigi eriplaneeringute menetluste puhul ei ole põhjendatud sedavõrd laia kaebeõiguse võimaldamine ning teeme ettepaneku muuta vastavalt PlanS §-i 54, nähes ette kaebeõiguse üksnes isiku oma õiguste kaitseks.

9. **Eelnõu § 2 p 1 (EhS § 121<sup>6</sup>)** – EhSi lisatakse haldusleping, kuid eelnõust ega ka seletuskirjast ei selgu, kes selle üle haldusjärelevalvet teostab. Palume eelnõu ja seletuskirja vastavalt täiendada.

10. **Seletuskirja sisukokkuvõttes** tuleb kokkuvõtlikult anda hinnang eelnõu muudatuste mõjust isikute (ettevõtjad, vabaühendused, inimesed) halduskoormusele. Kui eelnõu muudatustega kehtestatakse mõni uus nõue või muudetakse olemasolevaid nõudeid või kohustusi isikutele koormavamaks, tuleb lähtuvalt halduskoormuse tasakaalustamise reeglist<sup>1</sup> leida ja märkida ka need koormavad kohustused, mida kas neile isikutele leevendatakse või üldse ära kaotatakse (HÕNTE § 1 lg 4<sup>1</sup>). Hetkel puudub vastav hinnang ja kokkuvõte nimetatud seletuskirja osast. Palume seletuskirja täiendada.

11. **Ebasoovitavad mõjud ja riskid.** Eelnõu seletuskirja mõjuanalüüs on mahukas, kuid jätab siiski tähelepanu alt välja muudatustega kaasneva võivad kohalikke kogukondi või kohalikke elanikke puudutavad ebasoovitavad mõjud. Riskina on mainitud kaasamise edasist piiratamat läbiviimist – seda loodetakse maandada kaasamise juhendite jms rakenduslike vahenditega. Samas otsest vastutajat ei nimetata. Ebasoovitava keskkonnamõju kohta nenditakse võimalikke tekitavaid häiringuid ning üldjoontes sellega piirduks, ehkki mõjuanalüüs väidab, et seda on pikemalt analüüsitud. Ka VTK-d asendanud õiguslikus analüüsis ei ole analüüsitud sihtrühmadele avalduvat mõju. Seetõttu palume seletuskirja mõjuanalüüsi vastavaid osi täiendada, tuues mh ära ka ebasoovitavate mõjude põhilised leevendusmeetmed ning kes nende meetmete väljatöötamise või edasise rakendamise eest vastutuse võtab.

12. **Seletuskirjast** ei nähtu üheselt, millised infosüsteemid on kavandatavate muudatustega seotud. Seletuskirja punktis 2.2 on viidatud planeeringute infosüsteemi (PLANIS) rakendamisele ning märgitud, et ettevalmistamisel on laiem planeerimissüsteemi reform; punktis 6.4.2 on viidatud keskkonnaotsuste infosüsteemile (KOTKAS). Palume seletuskirjas selgelt loetleda kõik infosüsteemid, mida eelnõu muudatused ja/või ekspresstee rakendamine mõjutavad, ning kirjeldada iga süsteemi puhul seose olemust (st milline konkreetne funktsioon, andmevahetus või protsess eelnõust tulenevalt muutub väljatoodud infosüsteemis).

Seletuskirja punktis 6.3.2 on käsitletud majanduslikke mõjusid IT-sektori ettevõtjatele, kuid hindamata on jäänud laiemad mõjud infotehnoloogia ja infoühiskonna valdkonnale. Palume seletuskirja täiendada ning käsitleda vähemalt järgmisi aspekte:

- kas eelnõus kavandatud muudatused mõjutavad e-teenuseid ja riigi infosüsteemi toimimist – kui ei, siis tuleks seda ka seletuskirjas selgitada;
- kas ja milliste riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudega on kavandatav lahendus seotud;
- kas eesmärkide täitmiseks on vaja luua uusi andmeteenuseid või muuta olemasolevaid;

---

<sup>1</sup> Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhised:  
<https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Halduskoormuse%20tasakaalustamise%20juhised.pdf>

- kas kavandatud muudatused eeldavad IT-arendusi ning kes arendused teostab (sh kas on vaja arendada olemasolevaid infosüsteeme või luua uusi); palume esitada ka IT-arenduste hinnanguline ajaraam, vajaminevad ressursid ning info selle kohta, kas ressursid on olemas - kui mitte, siis kuidas ressurside leidmist kavandatakse;
- kas arendustega on seotud teised osapooled (sh riigi- ja KOV-asutused) või kolmandad osapooled; kui jah, siis palume kirjeldada nende rolli ning selgitada, milline on arenduste mõju infosüsteemide kasutajatele (kodanikele, ettevõtjatele ning teistele seotud osapooltele, sh andmete kasutajatele ja andmeandjatele).

**13. Kaasamine.** Palume kinnitada, kas ettevõtjaid kaasati eelnõu I kooskõlastusringis. Kui ettevõtjate kaasamist ei toimunud, palume eelnõu edastada neile arvamuse avaldamiseks. IKT valdkonna vaatest palume eelnõu saata arvamuse avaldamiseks ka Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule.

**14. Järeelhindamine.** Eelnõule eelnemata jäänud väljatöötamiskavatsust (VTK) põhjendati seletuskirjas nii 2025. a koostatud analüüsi eelnemisega kui ka Vabariigi Valitsuse otsusega töötada eelnõu välja 2026. a II kvartaliks. Märgime, et eelneva õigusanalüüsi koostamine ega valitsuse seatud ajakavast tulenev kiireloomulisus ei anna alust jätta VTK koostamata ning eelnõuga kaasnevad eelduslikult siiski mitmed olulised mõjud või on nende avaldumine praeguses etapis ebamäärane. Seetõttu tuleb eelnõu koostajal võtta kohustus viia piisava aja möödumisel läbi muudatuste mõju järeelhindamise analüüs<sup>2</sup> (vt ka järeelhindamise kohustuse võtmise juhendit<sup>3</sup>). Nt märgitakse seletuskirja p-s 6, et mõjude tegelik ulatus sõltub sellest, kuidas paindlikke menetluslahendusi praktikas rakendatakse ning millised juhised ja kontrollimehhanismid kehtestatakse, mille tõttu saab anda tegeliku hinnangu sellele, kas soovitud tulemus saavutati, alles mõne aasta pärast ning vajadusel viia sisse ka täiendavad muudatused. Palume eelnõu täiendada järeelhindamise sättega.

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

**16.** 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

Katariina Kärsten 53888918  
Katariina.Karsten@justdigi.ee

<sup>2</sup> Vt Riigikogu otsust – Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030 heakskiitmine  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/317112020002>

<sup>3</sup> Juhend järeelhindamise korraldamiseks: [https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2022-09/J%C3%A4relhindamise%20korraldamise%20juhend\\_veebi%20lisatud%2028.02.2022.docx](https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2022-09/J%C3%A4relhindamise%20korraldamise%20juhend_veebi%20lisatud%2028.02.2022.docx)

Eleri Kästik  
Monika Tappo  
Silja Tammeorg  
Stina Avvo  
Joel Kook  
Inge Mehide