



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie 26.01.2026

Meie 02.03.2026

nr 2-1/280-1, MKM/26-
0118/-1K
nr 8-2/630

Maakatastriseaduse, maakorraldusseaduse, kinnistusraamatuseaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Austatud minister

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks maakatastriseaduse, maakorraldusseaduse, kinnistusraamatuseaduse jt seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK).

Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab VTK märkustega.

I. Sisulised märkused

1. VTK-s on käsitletud ühe lahendusena **automaatset andmevahetust**, millega seonduvalt on JDM-il järgmised märkused.
 - A. JDM leiab, et peamine risk on seotud puudutatud isikute õiguste kaitsega. Hetkel tagab kinnistamisavalduse ja puudutatud isikute nõusolekute nõue, et kõik asjaomased isikud on teadlikud muudatustest ja nendega nõus. Seega tuleb tagada, et puudutatud isikute õigused on kaitstud ka automaatse andmevahetuse korral. See võib hõlmata täiendavaid teavitamise või vaidlustamise mehhanisme. Palume eelnõu koostamisel seda silmas pidada.
 - B. Kinnistusraamatusse kandmise menetlus hõlmab hetkel kohtunikuabi kontrolli, mis tagab kannete õiguspärasuse. Automaatse andmevahetuse korral võib see kontroll nõrgeneda. See võib viia ebaõigete kanneteni ja nõuda hilisemat kulukat parandamist asjaõigusseaduse (AÕS) § 65 alusel. Kui katastripidaja peab kontrollima puudutatud isikute nõusolekuid, tuleb tagada, et tal on selleks vajalikud õiguslikud vahendid ja pädevus.
 - C. Oluline on tõhustada katastri ja kinnistusraamatu andmevahetust- ja kvaliteeti. Mõlema registri andmed peavad olema kooskõlas, sh on kinnistusraamat katastriandmete nn peegeldaja. Olukorras, kus annab katastripidajale suuremad volitused maakorralduse raames omandit puudutavate otsuste tegemiseks, tuleks hinnata sh selle põhiseaduspärasust, et ei tekiks ebaproportsionaalset omandiõiguse riivet. Silmas tuleb pidada ka kinnistusraamatu õiguskindluse ja asjaõiguse põhimõtteid, mh ennekõike ei või maakorralduse käigus toimuda varjatud omandi üleminekut.

JDM hinnangul suurendavad sellist ohtu ka Riigikogu menetluses olevale planeerimisseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse ([683 SE](#)) eelnõule Majandus- ja

Kommunikatsiooniministeeriumi 12.11.2025. a kirjaga nr 2-2/3844-1 esitatud muudatusettepanekud 1.13 ja 1.14, mis näevad ette vastavalt katastripidajal õiguse otsustada maakorraldustoimingu ja kinnisasjaõiguse käsutamise eristamise üle ning selle, et maakorraldusseaduse alusel läbiviidava maakorraldustoimingu käigus ei toimu kinnisasjaõiguse käsutamist asjaõigusseaduse tähenduses ega ole nõutav notariaalselt tõestatud kokkulepe (asjaõigusleping). Viidatud muudatusettepanekutele on vastuseisu väljendanud nii Notarite Koda kui ka Tartu Maakohtu kinnistusosakond.

- D. Olete märkinud, et kui katastripidaja tuvastab, et piiri muutmise toiming vastab maakorralduse nõuetele, toimub maakorraldustoimingu lõpuleviimine automaatse andmevahetusega, mille käigus liiguvad katastriüksuste muudatuste kohta andmed kinnistusraamatusse.

Selgitame, et katastripidajale tähendab see nõusolekute olemasolu kontrollimist, mida tehingulise käsutamise korral teostab notar ja mida formaalses kinnistusraamatumenetluses kontrollib kohtunikuabi. Automaatkanded toimuvad juba täna. Automaatkanne saab toimuda kinnistu registriosa piires ehk automaatkandena tekkinud uus kinnistusraamatu kanne ei või tekitada uusi omandisuhteid ega luua uut registriosa. Kui maakorraldus hõlmab mitut registriosa, kus on vaja üle kanda/muuta piiratud asjaõiguseid, siis neid kandeid teeb kinnistusosakond. Ilmselt on teatud maakorraldustoiminguid võimalik teha automaatkandena, kuid siis peavad olema need selgelt välja toodud. VTK hetkel neid liigiti välja ei too. Siinkohal leiame, et tuleks eristada omanike algatusel/kokkuleppel toimuvat maakorraldust ning muid maakorraldustoiminguid. Kui isik(ud) algatavad katastris maakorraldustoimingu, siis on selle aluseks kokkulepe ning sellist muudatust ei saa teha automaatkandena.

- E. Palume üle vaadata andmete töötamise õiguslikud alused ning vajadusel need luua või olemasolevaid täiendada, sh juhul kui isikute nõusoleku asemel toimub automaatne andmevahetus, siis kuidas nende isikute õigused tagatud on. Nõustume Andmekaitse Inspektsiooni märkusega, et maamõõtjale tuleb luua õiguslik alus isikuandmete saamiseks.
- F. VTK-s on tõdetud vajadust sätestada maakatastriseaduses (MaaKS) volitusnorm katastriüksuse moodustamise korra osas, mis sätestab mh maakorralduse taotlusel minimaalse andmete koosseisu ja menetlusprotsessi.

Juhime tähelepanu, et töödeldavate isikuandmete kategooriad, eesmärk ja säilitustähtajad on vaja sätestada seaduse tasandil, kui andmed sisaldavad isikuandmeid. Palume sätete koostamisel lähtuda [juhisest isikuandmete ja avaliku teabe töötlemise ning andmekogude reguleerimise kohta eelnõudes](#).

- G. Samuti märgime, et maakatastri ja kinnistusraamatu vaheline automaatne andmevahetus peab toimuma ainult x-tee kaudu. Tagatud peab olema automaatse andmevahetuse tulemusel tehtud kannetest puudutatud isikute teavitamine. Teavitamiseks tuleb kasutada teabevärava eesti.ee postkasti. VTK alusel seaduse eelnõu koostamisel palume selgitada välja ja märkida seletuskirjas puudutatud andmekogude, sh kolmandate osapoolte arendusvajadused, arenduste maksumus ja finantseerimise allikas.
- H. Täiendavalt palume selgitada, millise sätte alusel on asutatud VTK-s viidatud kitsenduste infosüsteem.

2. VTK p-s 1.3.2. on ühe lahendusena käsitletud puudutatud isikute ringi vähendamist.

Juhime tähelepanu, et MaaKS kohaselt ei ole ümberkruntimiseks vaja piiratud asjaõiguse omaja nõusolekut, kui asjaõiguse sisu ümberkruntimise käigus ei muutu (MaaKS § 29 lg 1). Seega on seadusandja juba praegu asunud seisukohale, et teatud juhtudel ei ole kõigi õigustatud isikute nõusolek vajalik, kui nende õiguslik positsioon säilib.

AÕS § 56 lg 1 sätestab kinnistusraamatu õigsuse eelduse. Kui piiratud asjaõiguste omajaid ei kaasata, lasub vastutus õige ruumilise paiknemise tuvastamise eest täielikult katastripidajal. Kui ruumiandmed on ebatäpsed või lepingus kokkulepitud kasutusala on tõlgendatav laiemalt kui kaardile kantud joonis, võib see viia isiku õiguste riivamiseni ilma tema teadmata.

Palume eelnõu koostamisel vältida vastuolu kinnistusraamatuõiguse põhimõtetega. Kehtiv kinnistusraamatuseaduse § 1 lg 1 sätestab, et kinnistusraamatu eesmärk on koguda, säilitada ja avalikustada teavet kinnisasja asjaõigusega koormamise kohta. Automaatne eeldus nõusoleku kohta võib olla vastuolus selle põhimõttega. Isikud, kelle õigusi tegelikult mõjutatakse, kuid keda ei kaasata, võivad jääda ilma võimalusest oma õigusi kaitsta, mis toob kaasa õiguskaitse vähenemise.

Samuti palume arvestada võimaliku lahenduse väljatöötamisel, et mitmetel juhtudel on piiratud asjaõiguse alusel rajatud objektiga kaasnevad kitsendused kasutusõiguse alast laiema ulatusega.

Täiendavalt, VTK-s märgitud, et „toimingusse ei pea kaasama nende ruumiliselt kujutatavate maakasutusõiguste (eelkõige reaalservituudid ja isiklikud kasutusõigused) omajaid, keda piirimuudatus ei mõjuta (st kelle maakasutusõigus jääb nt teise katastriüksuse serva...)“.

Võimaliku lahenduse väljatöötamisel palume arvestada, et mitmetel juhtudel on piiratud asjaõiguse alusel rajatud objektiga kaasnevad kitsendused kasutusõiguse alast laiema ulatusega.

Palume eeltoodust tulenevalt lõplike lahenduste valimisel analüüsida nende vastavust põhiseadusele ja asjaõiguse üldpõhimõtetele ning eelnõu koostamisel esitada valitud lahenduste osas analüüs seletuskirjas.

- 3. VTK p-s 2.1.1.** ühe alternatiivse lahendusena välja pakutud maamõõtjate ligipääsu piiratud asjaõiguse lepingutele kinnistusosakonnale taotluse esitamisega.

Olete välja toonud, et puudutatud isikud kaasatakse maakorraldustoimingusse üksnes juhul, kui puudutatud isiku kasuks seatud kasutusõigus külgneb või asub piirimuudatuse alal. See tähendab, et toimingusse ei pea kaasama maakasutusõiguste omajaid, keda piirimuudatus ei mõjuta.

Olukorras, kus katastripidaja hakkaks teostama sisulist kontrolli piiratud asjaõiguste sisu üle, tuleks analüüsida, kas selline tegevus on põhiseaduspärane, mh kas haldusorgan saab hinnata kohtuliku registrisse kantud piiratud asjaõiguse sisu.

Mitme katastriüksusega kinnisasja puhul võib olla mõeldav, et ainult kindlat katastriüksust ruumiliselt hõlmav piiratud asjaõiguse puhul ei ole vaja kaasata kõiki puudutatud isikuid. Kuid selline olukord on pigem erand ning peab olema selgelt reguleeritud, põhjendatud ja proportsionaalne.

- 4. VTK p-s 2** on teise probleemina välja toodud kinnistusraamatu 3. jao kannete ülekandmine ja kannete järjekohad ning maakorraldustoimingute tagajärjel ebaõigete kinnistusraamatu kannete tekkimine ning puudutatud isikute kaasamine.

Kui katastripidaja teeb (koos või ilma haldusaktita) kande katastrisse, mille tulemusel muutub ebaõigeks kinnistusraamatu 3. jao kanne (nt juurdepääsuservituudi asukoht registriosa suhtes), toetame kinnistusraamatusse kantava informatiivse märke lahendust. Maakorraldustoimingud saab lõpule viia ning selleks, et anda infot kinnistusraamatusse kantud piiratud asjaõiguse ruumiala võimaliku muutumise kohta, on informatiivse märke (mis ei ole kinnistusraamatu õigusliku tähendusega kanne) kandmine tehniliselt sobilik lahendus. Märged tuleb eemaldada pärast kinnistusraamatu kannete korrektseks muutmist.

- 5. VTK p-s 4** on käsitletud piiride kindlakstegemise ja maakorralduse haldusmenetluse lihtsustamist ning selle esimese lahendusena välja pakutud loobumine eraldi haldusakti vormistamisest MaaKS § 15 lg 5 alusel piiri asukoha otsustamisel juhul, kui puudutatud maaomanik ei ole allkirjastanud piiriprotokolli ega ole esitanud vastuväiteid maamõõtjale ega katastripidajale.

Pakutud lahendus tugineb eeldusele, et kui isik on passiivne, võib eraldi haldusakti (otsuse) asendada katastrikandega. Selgitame, et haldusakti ja kande suhe on õiguslikult erinev. Kehtiva MaaKS § 8 lg 1 kohaselt on katastripidajal õigus kandega moodustada katastriüksust ning parandada ja muuta katastriandmeid. MaaKS § 8 lg 3¹ kohaselt on katastrikanne aluseks kinnistusraamatu kande tegemisel. Seega on kanne olemuslikult haldusorgani poolt avalik-õiguslikus suhtes tehtud otsustus (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1). Eraldi vormistatud haldusakti puudumine võib muuta piiri asukoha määramise protsessi ebaselgeks, kui

dokumentidest ei nähtu selgelt motiveeritud otsustust vaidluse puudumise või lahendamise kohta. Samuti ei vastaks katastrikanne HMS § 51 lg 1, § 55 lg 2, § 56 lg 1 ning § 57 lg 1 sätestatud nõuetele.

Väide, et ärakuulamine ei ole vajalik HMS § 40 lg 3 alusel, on osaliselt problemaatiline. Piiri asukoha määramine võib olla menetlusosalise kahjuks. Asjaolu, et isik ei ole aktiivselt vastuväiteid esitanud, ei tähenda, et otsus ei ole tema kahjuks. Teiseks piiri asukoht mõjutab otseselt kinnisomandi ulatust ja väärtust.

Peamine risk seisneb õiguskindluse vähenemises, kuna lahenduse kohaselt puuduks haldusakt, mida vaidlustada. Lahendusettepanekus küll viidatakse, et „soovi korral saab maaomanik vaidlustada katastrikande“, kuid HMS § 71 lg 1 võimaldab esitada vaide „haldusaktile või haldusmenetluse käigus“. Kui otsust ei ole, on ebaselge, mida täpselt vaidlustatakse. Samuti tekib probleem vaidlustamise tähtaja ning vaideotsuse sisuga.

Palume piiri asukoha määramisel säilitada kirjaliku haldusakti vormistamise nõude, kuivõrd pakutav lahendus on vastuolus haldusmenetluse üldpõhimõtetega.

6. Seoses dokumentide kättetoimetamise tõhustamisega ja riikliku postkasti kasutuselevõtmisega ei nähtu VTK-st täpsemat ajaplaani. Liidestumissoovi korral tuleks ühendust võtta RIA-ga, et kokku leppida täpsem plaan. Seni seda tehtud veel ei ole. Keskse teabe edastuse ja dokumentide kättetoimetamise tõhustamise lahenduse VTK-le tagasisides andis Maa- ja Ruumiamet teada, et soovib kasutada dokumentide kättetoimetamisel e-teenuste piiramise funktsiooni (haldusaktide kättetoimetamisel). Näiteks maatoimingute puhul saaks maatoimingute platvormil piirata sisselogival isikul võimaluse tutvuda oma kinnisasja andmetega või alata maakorraldustoiminguid. Samuti piiratud asjaõiguste platvormil oleks võimalik sarnaselt piirata tutvumist kitsenduste andmetega, uute piiratud asjaõiguste alade loomist vms ning geoportaali teenuses oleks võimalik piirata sisselogival isikul suunatud kaardirakenduste ja oma kaardikihtide kasutamist.
7. **VTK p-s 5** on toodud välja, et juhul, kui korterelamu aluse maaga soovitakse läbi viia maakorraldustoiminguid (nt naaberüksusega piiri muuta), on selleks vajalik kõigi korteriomanike nõusolek. Praktikas on see tihti saavutamatu, mistõttu jäävad toimingud teostamata. Lahendusena on pakutud välja, et maakorraldustoimingu algatamiseks korterelamu aluse maaga on vajalik korteriomanike häälteenamusega vastu võetud üldkoosoleku otsus.

Siinkohal juhime tähelepanu, et Kliimaministeerium korraldas hanke, millega telliti analüüs, mille sisuks on renoveerimise õiguslike takistuste analüüs (otsustusprotsesside ja kitsaskohtade kaardistus). Selle käigus selgitatakse välja, kuidas tänane õiguslik raamistik ja praktilised kaalutlused mõjutavad elamute renoveerimise protsesse. Selle käigus analüüsitakse põhjalikult ka korteriühistute otsuste langetamise võimekust ning selle muutmisega kaasnevaid probleeme. Leiame, et antud analüüsis võib tulla oluline teave, millega antud probleemi puhul tuleks arvestada, seega oleks mõistlik oodata analüüsi valmimist. Antud küsimuse puhul on ka oluline analüüsida vastavust põhiseadusega. Kortermaja juurde kuuluva maa piiride muutmise käigus võib muutuda ka kinnistu pindala suurus ning korteriomandi juurde kuuluva maa kaasomandi suurus.

8. Viitame ka, et VTK kohaselt muudetakse ka aadressandmete seadust, mida ei eksisteeri.
9. Seoses käesolevas kirjas tehtud viidetega põhiseaduspärasuse analüüsi vajadusele, palume eelnõu koostamisel põhiseaduspärasuse analüüs esitada eelnõu seletuskirja 3. osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“ eraldi viimase alajaotusena. Kui loetavuse huvides on mõttekam esitada põhiseaduspärasuse põhjalik analüüs konkreetse sätte põhjenduse juures, saab seletuskirja 3. osa viimases alajaotuses esitada viite vastavale argumenteeritud analüüsile ning alajaotuses esitada üksnes kokkuvõtlik järeldus. Samuti on võimalik analüüs esitada viimases alajaotuses ning vastavat piirangut sisaldavate normide juures viidata eraldi alaosas esitatud põhiseaduspärasuse analüüsile. Rõhutame, et igasugune põhiõiguse või -vabaduse ebasoodus mõjutamine on käsitletav riivena. Seletuskirjas tuleb selgitada ja välja tuua analüüs, mille alusel olete leidnud, et tegemist on põhiseaduspärase, sh proportsionaalsete riivetega. Kui eelnõuga kavandata

muudatus ei riiva põhiõigusi ega -vabadusi, tuleb seda põhiseaduspärasuse analüüsi alajaotuses märkida (nt kui kavandatud muudatus on formaalne, muudetakse üksnes asutuse nimetus vms).

II. Märkused VTK mõjude osa kohta

10. Eelnõu koostamisel ja seletuskirjas soovitame mõjuanalüüsiga seonduvalt palume:

- A. pöörata tähelepanu strateegilise eesmärgi selgemale sõnastamisele, erinevate lahendusvõimaluste põhjendatud võrdlemisele ning kavandatavate muudatustega kaasneva mõju terviklikumale ja süsteemsemale käsitlemisele;
- B. koondada esitatud probleemid üheks terviklikuks probleemikirjelduseks ning täpsustada iga (ala)probleemi puhul, millist liiki probleemiga on tegemist (VTK-s on mitmes kohas probleem sõnastatud üldiselt, kuid ei ole selgelt eristatud, kas see tuleneb kehtivast õigusnormist või selle rakenduspraktikast, kuid see aitaks paremini põhjendada seaduse muutmise vajadust);
- C. lisada koondava ülevaate VTK-s esitatud eesmärkidest, mis selgitab kokkuvõtlikult, miks muudatused on vajalikud, millist tulemust soovitakse saavutada ning milliste lahendustega selleni jõutakse;
- D. eesmärkide juurde lisada ka mõõdikud, mille alusel on võimalik hiljem hinnata, kas muudatused on andnud soovitud tulemuse (VTK-s on viidatud, et menetlus on „aeganõudev“ või „suur ajakulu“, kuid seletuskirjas võiks tuua selge võrdluse praeguse ja kavandatava olukorra vahel: kui palju aega kulub menetlusele praegu, kui palju prognoositavalt pärast muudatust ning kui suurt osa menetlustest muudatus puudutab, mis aitab probleemi selgemalt avada ja hinnata muudatuse tegelikku mõju);
- E. avada selgemalt kavandatavate muudatuste strateegilist raamistikku, sh kuidas need toetavad riigi eesmärki digitaliseerida avalikke teenuseid, suurendada registrite usaldusväärsust ja vähendada halduskoormust (strateegilise tasandi seostamine konkreetsete muudatustega aitab paremini põhjendada seaduseelnõu vajalikkust);
- F. käsitleda alternatiivseid lahendusvõimalusi ja põhjendada, miks valitud lahendus on sobivaim, ning kui mõne probleemi puhul on kaalutud nii regulatiivseid kui ka mitteregulatiivseid lahendusi (nt praktika muutmine, juhendite täpsustamine või IT-arendused), tuleks selgelt näidata, miks seaduse muutmine on vajalik ja miks muud lahendused ei ole piisavad;
- G. hinnata mõju süsteemsemalt (vt [seletuskirja "Seaduse mõjud" koostamise juhend](#)) ning siduda muudatused ja nende mõjud selgemalt eelnõu eesmärkidega, sh iga olulisema muudatuse puhul soovitame selgelt näidata, millist probleemi see lahendab, millist eesmärki toetab ning milline konkreetne mõju sellest tuleneb (võimalusel soovitame lisada ka mõõdikud, näiteks menetluste keskmise kestuse eeldatav lühenemine, haldusaktide vähenemine, tööaja või kulude kokkuhoid, et mõju oleks hiljem kontrollitav);
- H. koondada riskid, hinnata nende avaldumise tõenäosust ja mõju ning kirjeldada, kuidas neid maandatakse (lisaks positiivsele mõjule tuleks selgelt välja tuua ka võimalikud negatiivsed mõjud, näiteks töökoormuse kasv, vaidluste sagenemine või IT-arenduste ja üleminekuajaga seotud probleemid); kuigi VTK-s on riskid välja toodud, on need esitatud lahenduste juures ega anna tervikpilti võimalikest negatiivsetest mõjudest;
- I. täpsemalt selgitada IT-mõju: milliseid arendusi on vaja, kui kaua need kestavad, kui palju need ligikaudu maksavad ning milline on rahastusallikas; eraldi tuleks anda koondhinnang selle kohta, kuidas muudatused mõjutavad kohalike omavalitsuste tööd;
- J. selgitada, kas ja kuidas kavandatavad muudatused (nt automaatse andmevahetuse laiendamine või haldusakti asendamine kande tegemisega) mõjutavad juba käimasolevaid menetlusi ja varem algatatud toiminguid ning kuidas toimub üleminek uuele korrale;
- K. kirjeldada, kuidas ja millal hinnatakse muudatuste tegelikku mõju (järelhindamise kava muudab mõjuanalüüsi paremini kontrollitavaks ning toetab hea õigusloome põhimõtteid).

Iga halduskoormust suurendava nõude kavandamise korral tuleb kavandada ka halduskoormust vähendav muudatus (HÕNTE § 1 lg 4¹). Reegli rakendamise juhis on kättesaadav meie veebilehel¹. Eeltoodud HÕNTE muudatustest tulenevalt palume eelnõu seletuskirja sisukokkuvõttes kirjutada, kas eelnõuga kavandatud muudatuste tulemusel halduskoormus suureneb, väheneb või ei muutu. Halduskoormuse kasvamisel palume seletuskirja sisukokkuvõttes märkida, mis meetmega on kavandatud suurenenud halduskoormust tasakaalustada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Maarja-Liis Lall 54770628
maarja-liis.lall@justdigi.ee

Mai-Liis Kullama
Alar Teras
Tanel Kivi
Kadri Laud
Glen Roosaar
Margreth Adamson
Eleri Kästik
Kristel Niidas
Karen Alamets

¹ [Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhis.pdf](#)