



KAITSEMINISTEERIUM

Eesti Linnade ja Valdade Liit
Lõkke tn 4 II korrus, 10122 Tallinn
info@elvl.ee

Teie: 15.12.2025 nr 2-3/200-3

Meie: 06.01.2026 nr 5-13/25/81-8

Selgitused ehitusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (riigikaitse ehitiste planeerimise ja ehitamise kiirendamine) eelnõu kohta

Kaitseministeerium on koostöös teiste valdkondlike ministeeriumitega töötanud välja riigikaitse seisukohalt ning julgeolekukaalutlustest lähtuvalt kiireloomulise eelnõu, mille eesmärk on kiirendada selliste riigikaitse ehitiste kavandamist ja ehitamist, mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku, sealhulgas sõjalise riigikaitse tagamine.

Eesti Linnade ja Valdade Liit (edaspidi ELVL) jättis kõnesoleva eelnõu esmalt kooskõlastamata, kuid täiendavalt kooskõlastasite eelnõu märkustega arvestamisel. Täname teid tagasiside eest ja mõistame kooskõlastuskirjas toodud murekohti. Soovime käesolevaga oma seisukohti täpsemalt selgitada, sest varasem kaasamine on olnud tulenevalt julgeolekukaalutlustest tingitud ajaraamist napp.

1. Märkisite kooskõlastuskirjas probleemkohana, et kohaliku omavalitsuse (edaspidi ka KOV) autonoomia põhimõtte järgi tekib küsimus, kuidas tagatakse kokkulepe KOViga, kui detailplaneeringu protsess jäetakse Vabariigi Valitsuse otsusega kõrvale. Eelkõige tuleb selgelt määratleda, kuidas lahendatakse kohalike huvide ja linnaehitusliku sobivuse küsimused, milline on alternatiivne menetlus detailplaneeringu asemel ning kuidas tagatakse KOVi huvide kaitse. ELVL hinnangul ei saa nõustuda detailplaneeringu täieliku kõrvalejätmisega enne, kui need alternatiivsed protsessid ja kokkuleppe mehhanismid on üheselt arusaadavad.

Selgitame, et PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. PS § 154 lõike 2 kohaselt võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppe kohaliku omavalitsusega. Kohalikku omavalitsust teostatakse kohaliku omavalitsuse üksuste kaudu (PS § 155). Lisaks PS-ile, tulenevad eeltoodud kohalike omavalitsuste põhiseaduslikud garantiid ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH) artiklitest 3 ja 4. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõike 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Planeerimisautonoomia kui kohaliku omavalitsuse üksuse õigus otsustada, kas ja millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil, on hõlmatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ja kuulub seega PS § 154 lg 1 kaitsealasse. PS § 154 lõige 1 sisaldab väljendit „seaduste alusel iseseisvalt“, mida tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. Kohalike küsimuste iseseisev otsustamine, sh planeerimisautonoomia, on KOVi institutsiooni põhigarantii, mida võib seaduse alusel piirata. Piirangute kohaldamisel on oluline järgida, et piiranguga kaasnev enesekorraldusõiguse riive oleks proportsionaalne, s.t õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas ning kohaliku omavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuste enesekorraldusõiguse põhiõlemus säiliks. Kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatise riive tuvastamiseks tuleb hinnata, kas kavandataval meetmel on mõju kohaliku omavalitsuse teostamisele või kohaliku omavalitsuse üksuse korraldusele.

Planeerimismenetluses konsolideeritakse riiklikud, kohalikud ja erahuvid ühte planeeringu dokumenti. See võimaldab lahendada planeerimismenetluses võimalikud huvide konfliktid ja õiguslikud vaidlused, arvestades õigusaktidest tulenevaid piiranguid ja kohustusi. Planeeringu kehtestamise menetluses korraldab kohaliku omavalitsuse üksus nii kohaliku elu küsimusi kui ka täidab riiklikku ülesannet (riigikaitse, keskkonnakaitse, avalik kord jne). PS § 2 kohaselt on riik korraldatud unitaarriigi põhimõttel. Eesti riigi maa-ala, territoriaalveed ja õhuruum on lahutamatu ja jagamatu tervik. Eesti on riiklikult korralduselt ühtne riik. PS § 2 lõikes 1 on Eesti territoriaalset terviklikkust rõhutatud sõnadega „lahutamatu ja jagamatu“, mis muudab sätte rahvusvahelises õiguses mõistetud territoriaalse terviklikkuse printsiibi tähendusest laiemaks, välistades ka üksiku territoriaalse autonoomse üksuse olemasolu riigis. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et kuna PS s ei ole rahvuslik-territoriaalset autonoomiat eraldi nimetatud, oleks selle olemasolu riigis vastuolus PS-ga. Kohaliku omavalitsuse üksused korraldavad kohaliku elu küsimusi ja täidavad neile volitatud avaliku võimu ülesandeid riigi territooriumi kindlaksmääratud osa (haldusüksuse territoorium ehk haldusterritoorium) suhtes. Riigikaitse korraldamine ei ole kohaliku elu küsimus.

Antud juhul nähakse eelnõukohase seadusega ette, et riigi julgeoleku ja riigikaitse seisukohalt oluliste ehitiste puhul on võimalik, et kohaliku omavalitsuse üksus ei saa konkreetsel üksikjuhul planeerimisega seotud otsust teha.

Eelnõukohased planeerimisseaduse sätted piiravad ühest küljest kohaliku omavalitsuse üksuse võimalust ise otsustada, kuidas tema haldusterritooriumil paiknevat maa-ala kasutatakse, ning see võib riivata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Teisest küljest reguleeritakse eelnõuga riigi territooriumi kui terviku kaitset sõjalise rünnaku tõrjumiseks ja selleks valmistumisel, mis on oluline avalik huvi ning selline tegevus on osa heidutusest, millel põhineb riigi sõjaline kaitse. Eelnõukohastes PlanS § 2 lõigetes 2, 2³ ja 2⁴ nimetatud Vabariigi Valitsuse otsuse mõju sarnaneb riigi eriplaneeringu kehtestamise otsusega, kuna ka sel juhul otsustab Vabariigi Valitsus kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumile rajatava ehitise üle. PS preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Selle osana peab riik kaitsma ühiskonda ja inimesi väljastpoolt tuleva ohu korral. Riigi sõjaliseks kaitseks valmistumine on täidesaatva riigivõimu ülesanne, mida täidab Vabariigi Valitsus täidesaatva riigivõimu asutuste (Kaitseministeerium, Kaitsevägi, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus jt) kaudu. PlanS § 2 lõigetes 2, 2¹ ja 2³ nimetatud ehitise kavandamine ja ehitamine ilma planeerimismenetlust läbiviimata võib riivata kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust niivõrd, kuivõrd need ehitised takistavad kasutada puudutatud osa kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumist muul eesmärgil. Samuti juhul, kui PlanS § 2 lg 2⁴ alusel tehtud Vabariigi Valitsuse otsuse korral peatuvad konkreetsel alal, mis on riigimaa, varem kehtestatud planeeringud või nende osad. Vabariigi Valitsuse otsusel on ka selles osas sama mõju nagu riigi eriplaneeringu kehtestamise otsusel.

PlanS § 53 lõike 2 kohaselt peatuvad Vabariigi Valitsuse kehtestatud riigi eriplaneeringu otsuse alusel kehtivad üld- ja maakonnaplaneeringud riigi eriplaneeringuga hõlmatud alal. Kavandatava regulatsiooniga ei panda kohalikule omavalitsusele kohustust kavandada või ehitada välja riigi sõjaliseks kaitseks vajalikke ehitisi ega anta täidesaatva riigivõimu asutustele pädevust reguleerida kohaliku omavalitsuse teostamist. Kavandatava meetme võimalik ebasoodne mõju kohaliku omavalitsuse teostamisele on kaudne ning avaldub üksnes olukorras, kus sama maa-ala soovitakse kasutada nii kohaliku elu korraldamiseks kui ka riigi sõjaliseks kaitseks.

Kavandatava meetmega kaasnev riive on proportsionaalne, kui see on legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Riigi julgeoleku, sh sõjalise riigikaitse efektiivne tagamine läbi riigikaitseks vajalike ehitiste kiire rajamise on legitiimne eesmärk, mida kavandatava meetmega saavutada. Eelnõukohaste PlanS § 2 lõigete 2, 2¹ ja 2³ tingimustele vastavate ehitiste hulk on väga piiratud. Kavandatav meede on sobiv PlanS § 2 lõigetes 2, 2¹ ja 2³ nimetatud ehitiste kiireks väljaarendamiseks, arvestades pingestuvate rahvusvaheliste suhete ja julgeolekuolukorra tingimusi. Meede on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid vähem koormava meetmega, mis on vähemalt sama tõhus kui esimene. Alternatiivseks meetmeks oleks planeeringu koostamine (nt riigi eriplaneering). Planeeringu koostamine, mis võtab tavapäraselt mitu aastat, ei aita tagada riigikaitse jaoks vajaliku ehitise valmimist viivitamatult ning riigi eriplaneeringu koostamisel on selle mõju kohaliku omavalitsuse autonoomiale lõppkokkuvõttes sama kui kavandatava meetme puhul. Seega on kavandatav

regulatsioon võrreldes alternatiivsete lahendustega palju efektiivsem ega riiva kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldust rohkem kui näiteks riigi eriplaneering. Ka planeeringu koostamise käigus peab kohaliku omavalitsuse üksus arvestama riiklike huvide ja seadusest tulenevate kohustustega. Isegi tavapärasel planeerimismenetluses ei saa kohaliku omavalitsuse üksus õiguspäraselt eirata riigikaitse vajadusi ning jätta arvestamata riigi sõjaliseks kaitseks vajalike ehitistega. Riigi sõjalise kaitse vajaduste hindamine ning selleks vajalike ehitiste ja maa-alade kavandamine on Vabariigi Valitsuse ja täidesaatva riigivõimu asutuste pädevuses. Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus avaldada arvamust, millist mõju riigikaitse ehitiste kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil kohalikule elanikkonnale ja kohaliku elu küsimuste lahendamisele kaasa toob, ning Vabariigi Valitsus või muu täidesaatva riigivõimu asutus peab otsustamisel neid huvisid kaaluma.

EKOH artikkel 4 lõige 6 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksustega konsulteeritakse õigel ajal ja sobival viisil kõigi neid otseselt puudutavate küsimuste planeerimisel ja otsustamisel nii palju kui võimalik. Vabariigi Valitsuse otsused tehakse haldusmenetluses, küsides kohaliku omavalitsuse üksuse arvamust ning kaaludes kavandatava otsuse mõju kohalikule elanikkonnale ja kohaliku elu korraldusele. PlanS § 2 lõikes 2¹ nimetatud ehitistest on osad juba kehtiva PlanS § 2 lõike 2 järgi planeerimisseaduse kohaldamisalast väljas ning kohaliku omavalitsuse üksused on olnud alati ehitiste kavandamise etapis kaasatud. Tänapäeval on kohaliku omavalitsuse üksuse kaasamine toimunud vabas vormis enne ehituslubade taotlemist. Vajadusel on käidud ka rahvale kavandatavat tegevust tutvustamas. Ka edaspidi tehakse kohaliku omavalitsuse üksustega varajases staadiumis koostööd ning nende arvamusega arvestatakse võimaluste piires, eelkõige arvestades riigikaitse huve. Riigikaitse ehitiste ehitusloa menetluses kaasab kohaliku omavalitsuse üksuse menetlusse TTJA. Seega tagatakse EKOH artikkel 4 lõikest 6 tulenev nõue. Riivet tasakaalustavad ka erinevad riigi poolt pakutavad kompensatsioonimeetmed, näiteks RelvS § 85 lõike 6 kohaselt maksab kaitseministeerium hüvitist kohaliku omavalitsuse üksusele, kelle territooriumil paikneb Kaitseväe ja Kaitseväe harjutusväli või kelle taristut selle kasutamine vahetult ja oluliselt puudutab või kuhu ulatub selle kasutamisega kaasnev oluline häiring. Täiendavad kompensatsioonimeetmed (sh muude riigikaitse ehitiste osas) näiteks olukordades, kui peatavate planeeringute koostamiseks ja rakendamiseks on kohaliku omavalitsuse üksus teinud kulusid, töötatakse välja vastavalt olukorrale ning fikseeritakse kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitavas koostöökokkuleppes.

Eeltoodut arvestades on riigikaitse jaoks vajalike ehitiste kavandamine ja väljaehitamine riigi sõjalise kaitse korraldamine. Riigi sõjalise kaitse korraldamine on Vabariigi Valitsuse ja tema valitsemisala täidesaatva riigivõimu asutuste pädevuses. Kokkuvõtvalt on eelnõukohased PlanS § 2 muudatused sobivad, vajalikud ja mõeldukad riigi sõjalise kaitse ja selleks valmistumise tagamiseks ning seeläbi kooskõlas PSi ja EKOHiga.

2. Lisaks tööte murekohana välja maakatastriseaduse muudatustega kaasnevad probleemid.

Selgitame, et teatud juhtudel on mõistlik määrata riigi omandis olevale maale ka mitu sihtotstarvet (näiteks 50% riigikaitsemaale ja 50% tootmismaale/maatulundusmaale), kuna alati ei pruugi kogu maa olla kasutatav riigikaitse otstarbel. Näiteks kui soovitakse kavandada ka riigikaitse eesmärgi jaoks olulist tootmishetit. Samuti on oluline, et teatud riigikaitse ehitiste puhul oleks julgeolekukaalutlustest lähtuvalt avalikes andmetes maa tegeliku kasutuse osas võimalikult vähe teavet. Riigikaitsemaale sihtotstarve võib lihtsustada teatud riigikaitse jaoks oluliste ehitiste sihtmärgistamist.

Täiendavalt selgitame, et KOV-ilt ei võeta ära võimalust muuta ise sihtotstarvet. Riigikohtu käsitle kohaselt ei pea sihtotstarbe määramine olema eksklusiivselt KOV täita, seega ei ole tegu KOV põhiülesande täitmisega. Näiteks olukorras, kus Vabariigi Valitsus otsustab määrata ehitise, mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku, sealhulgas sõjalise riigikaitse tagamine, saab sama otsusega vajadusel määrata maale ka muu sihtotstarbe. Menetlusökonoomia põhimõttest lähtuvalt ei ole otstarbekas sellistel erandlikel juhtudel läbi viia mitut menetlust ning teha mitut eraldi otsust. Rõhutame, et sihtotstarbe määramisel võetakse endiselt arvesse KOV üldplaneeringus tehtud ruumiotsust.

Seadusega on kooskõlas see, kui üldplaneeringus ette nähtud juhtotstarve jääb peale katastriüksusele teistsuguse sihtotstarbe määramist jätkuvalt valdavaks. Näiteks Rae Vallavalitsus

on seadust just nii ka mõistnud ehk lubab koostada detailplaneeringuid alale ja moodustada krunte sihtotstarbega, mis ei lange kokku ala üldplaneeringus ette nähtud juhtotstarbega just selle eeldusega, et erinevus ei või olla valdav. Kui üldplaneering näeb ette konkreetse juhtotstarbe, siis nii seadusest kui ka väljakujunenud haldus- ja planeerimispraktikast tulenevalt võib selle juhtotstarbega alale ette juhtotstarbest erineva katastriüksuse sihtotstarbe eeldusel, et kogumis jääb üldplaneeringu juhtotstarve valdavaks. Eeldus on samuti, et juhtotstarbest erinev sihtotstarve oleks juhtotstarbega sisulises kooskõlas (elamumaa juhtotstarbega alale ei või ette näha tootmismaa sihtotstarvet jne).

Kokkuvõttes täname ELVL-i mõistva suhtumise eest ja loodame, et ülaltoodud selgitused aitavad paremini mõista kavandatava eelnõu tagamaid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hanno Pevkur
minister