



## JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium  
info@kliimaministeerium.ee

Teie 30.06.2025

Meie 28.07.2025

nr 1-4/25/511-20,  
KLIM/25-0100/-2K  
nr 8-2/5640

### **Ehitusseadustiku ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu koostöölastamine**

Austatud minister

Kliimaministeerium on edastanud Justiits- ja Digiministeeriumile koostöölastamiseks ehitusseadustiku (EhS) ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu<sup>1</sup> (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium koostöölastab eelnõu järgmiste märkustega.

#### **I. Sisulised märkused**

##### **Halduskoormuse hindamine**

1. 25.05.2025 jõustus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja<sup>2</sup> (HÕNTE) muudatus, millega kehtestati halduskoormuse tasakaalustamise reegel (HÕNTE § 1 lg 4<sup>1</sup>). Reegli kohaselt tuleb halduskoormust suurendava nõudega kavandada ka halduskoormust vähendav muudatus. Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhis on kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel<sup>3</sup>.

Eeltoodud HÕNTE muudatustest tulenevalt palume eelnõu seletuskirja sisukokkuvõttes välja tuua, kas eelnõuga kavandatud muudatuste tulemusel halduskoormus suureneb, väheneb või ei muutu, ja kui suureneb, siis mille võrra halduskoormust vähendatakse.

##### **Haldusõiguslikud küsimused**

2. **Eelnõu § 1 punkti 83** kohaselt täiendatakse EhS-i §-dega 92<sup>1</sup> ja 92<sup>2</sup>, millega täpsustatakse riigitee ja kohaliku tee mõisteid ning sätestatakse riigitee põhitunnused. Kavandatud EhS § 92<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt kehtestab riigiteede nimekirja tee liikide kaupa Transpordiamet peadirektori käskkirjaga. Hetkel kehtiva EhS § 92 lõike 10 kohaselt<sup>4</sup> on riigiteede nimekirja kehtestamine ministri pädevuses ning vastav nimekiri kehtestatakse määrusega. Seletuskirjas on öeldud (lk 39): „Riigiteede koosseisu on vaja aasta jooksul korduvalt muuta tee omandi muutmise tõttu, näiteks riigiteede üleandmisega kohalikuks teeks ja vastupidi, või siis, kui

<sup>1</sup> Eelnõude infosüsteemi toimik nr [25-0100](#).

<sup>2</sup> [RT I, 22.05.2025, 8](#)

<sup>3</sup> [Halduskoormuse tasakaalustamise reegli rakendamise juhis](#)

<sup>4</sup> EhS § 92 lg 10: „Valdkonna eest vastutav minister kehtestab määrusega tee liikide ja tee koosseisu kuuluvate rajatiste loetelu, tee ehitamise ja korrashoiu termineid ning riigiteede nimekirja.“

teehoiutööde tegemisel on ehitatud uusi teelõike, või juhul, kui teelõik likvideeritakse. Riigiteede koosseisu muutmine eeldab praegu iga kord majandus ja taristuministri 25. juuni 2015. a määruse nr 72 „Riigiteede liigid ja riigiteede nimekiri“ muutmist enne tee omandi kande tegemist teeregistrisse. Vältimaks tarbetut bürokraatiat sätestatakse, et edaspidi kehtestab Transpordiameti peadirektori käskkirjaga riigiteede nimekirja teeliikide kaupa.“

Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et kavandatud muudatus, mis võimaldaks riigiteede nimekirja kehtestamist Transpordiameti peadirektori käskkirjaga, on vastuolus kavandatud EhS § 92 lõige 10 volitusnormiga ning haldusmenetluse seaduse<sup>5</sup> (HMS) §-ga 88.

Eelnõuga kavandatud EhS § 92 lõike 10 muudatuse kohaselt (eelnõu § 1 p 82) kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega tee ehitamise ja korrashoiu terminid, teede liigid ja üleeuroopalisse transpordivõrku kuuluvate teede asukohad Eesti territooriumil. HMS § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Riigiteede nimekiri on oma olemuselt piiritlemata arvu juhtude reguleerimine, sest vastav nimekiri määratleb teede staatuse ja sellega kaasnevad õigused ja kohustused laiemale ringile (näiteks tee- ja maaomanikele, kohalikele omavalitsustele, ettevõtjatele ja ehitajatele ning üldsusele (avalikkusele)). Seega peab see olema kehtestatud määrusega, mis on kõikidele Riigi Teatajast avalikult kättesaadav.

HMS § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Kavandatud EhS § 92 lõige 10 annab volitusnormi teede liikide kehtestamiseks just valdkonna eest vastutavale ministrile ja näeb ette, et see kehtestatakse määrusega. Seega jääb ka eelnõuga kavandatud muudatuste järgselt riigiteede liikide kehtestamine ministri pädevusse. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on riigiteede liikide kehtestamine ilma vastavate teede täpse nimekirjata volitusnormi puudulik täiendamine, mis ei taga normi adressaatidele täielikku teavet õiguste ja kohustuste kohta. Seega, kui riigiteede nimekirja kehtestaks Transpordiameti peadirektor käskkirjaga, oleks see vastuolus kavandatud EhS § 92 lõikes 10 sätestatud volitusnormiga, mis näeb ette määruse andmise valdkonna eest vastutava ministri poolt. Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>6</sup> (VVS) § 74 lõike 1 kohaselt on ameti ja inspeksiooni peadirektori käskkirjad ette nähtud teenistusalaste küsimuste reguleerimiseks, mitte õigustloovate aktide kehtestamiseks.

Justiits- ja Digiministeerium palub jätta riigiteede nimekirja kehtestamine sõnaselgelt ministri määruse tasandile.

3. **Eelnõu § 1 punkti 83** kohaselt täiendatakse EhS muu hulgas §-ga 92<sup>2</sup>, milles sätestatakse kohaliku tee mõiste. Kavandatud EhS § 92<sup>2</sup> kohaselt on kohalik tee kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluv ja kohaliku liikluse korraldamiseks või muuks kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikülesande täitmiseks vajalik või tema poolt avalikuks kasutamiseks määratud eratee. Eelnõu seletuskirjas on öeldud, et kohalik tee on nii kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluv kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse avalikuks kasutamiseks määratud eratee (EhS § 94), mis on vajalik kohaliku liikluse korraldamiseks, aga ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses<sup>7</sup> (KOKS) sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse tuumikülesande täitmiseks.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul tekitab kavandatud kohaliku tee mõiste õiguslikku ebaselgust ning võib põhjustada tõlgendamisraskusi. Kavandatud definitsioonis on viidatud kohaliku omavalitsuse üksuse (KOV) tuumikülesannetele, mis seletuskirja kohaselt peaksid olema sätestatud KOKS-is, kuid KOKS sõnaselgelt ei sätesta seda, mis ülesanded on seaduse kohaselt käsitletavad KOV tuumikülesannetena. Justiits- ja Digiministeerium palub jätta kavandatud sõnastusest välja eesliide „tuumik“. Kohaliku tee mõistet saab sõnastada viidates KOKS-is sätestatud KOV ülesannetele (KOKS § 6 lg 1, 2 ja 2<sup>1</sup>).

## Andmete töötlemise regulatsiooniga seotud märkused

<sup>5</sup> RT I, 06.07.2023, 31

<sup>6</sup> RT I, 30.12.2024, 4

<sup>7</sup> RT I, 14.03.2025, 9

4. **Eelnõu § 1 punkti 58** kohaselt täiendatakse EhS § 60 lõige 1 punkti 9 sõnastust. Kavandatud sõnastuse kohaselt on ehitisregistris lubatud töödelda isikute andmeid, sealhulgas füüsilise isiku üldandmeid. Täiendatud sõnastus jätab siiski isikuandmete töötlemise ulatuse lahtiseks. Isikuandmete töötlemise ulatuse piirid peavad tulenema seadusest. Palume kavandatud EhS § 60 lõike 1 punkt 9 sõnastada järgmiselt:

„9) ehitise või ehitamisega seotud isikute üldandmed;“.

5. **Eelnõu § 1 punkti 92** kohaselt muudetakse EhS § 103 lõike 2 teeregistri põhimääruse aluseks oleva volitusnormi sõnastust. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul on kavandatud volitusnorm liiga lai ning vastuolus seadusereservatsiooni põhimõttega<sup>8</sup>. Seaduses sisalduv volitusnorm peab olema täpne, selge ja vastavuses võimaliku piirangu intensiivsusega. Palume täiendada registri põhimääruse volitusnormi selliselt, et volitusnormist tuleneks täpsemalt, milliseid küsimusi volitab seadusandja täitevvõimu reguleerima määruse tasandil.
6. **Eelnõu § 1 punkti 93** kohaselt täiendatakse EhS § 103 lõike 4 punktiga 3 ehk täiendatakse teeregistri andmete koosseisu ja lisatakse sinna tee ruumiandmed. Justiits- ja Digiministeerium palus varasemas kooskõlastuskirjas<sup>9</sup> teeregistri regulatsiooni andmekoosseisus sätestada töödeldavate isikuandmete kategooriad ning andmete säilitamise tähtajad (varasemas eelnõu versioonis oli muudatus kavandatud eelnõu § 1 punktis 87). Kooskõlastustabelis (eelnõu seletuskirja lisa 2) on väidetud, et teeregistris ei töödelda isikuandmeid. Samas kooskõlastustabelis on öeldud, et teehoolde tegija andmete kandmine teeregistrisse on vabatahtlik ning andmeid selle kohta esitab teeomanik ise. Seega registris siiski töödeldakse isikuandmeid ning see tuleb ka teeregistri andmekoosseisus sätestada. Palume täiendada EhS § 103 lõike 4 punktiga järgmises sõnastuses: „tee omaniku soovil teehoolde tegija üldandmed“. Lisaks palume täiendada registri eesmärki ja sätestada seaduse tasandil andmete säilitamise tähtaeg.
7. **Kehtiva EhS § 58 lõige 1** sätestab ehitusregistri eesmärgi. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et andmekogu eesmärk ei saa olla andmete töötlemine ehk hoidmine ja avalikustamine, nagu see on hetkel EhS § 58 lõikes 1 sätestatud. Eesmärk peab olema andmete töötlemisel. Seega palume seaduse tasandil sätestada, millise seadusest tuleneva ülesande täitmiseks andmekogu peetakse. Palume arvestada tehtud märkusega ka kehtiva EhS § 103 lõike 1 puhul, mis sätestab teeregistri eesmärgi, ning kavandada vajalikud muudatused.
8. **Kehtiva EhS § 60 lõiked 3 ja 4** sätestavad ehitusregistri andmete avalikustamise tingimused. EhS § 60 lg 3 näeb ette, et ehitisregistri andmed avaldatakse ehitisregistri veebilehel. Ehitisregistri andmed tehakse kättesaadavaks X-tee kaudu. Justiits- ja Digiministeerium on eelmises kooskõlastuskirjas<sup>10</sup> juhtinud tähelepanu sellele, et kuna avalikustatavad andmed hõlmavad ka isikuandmeid, siis tuleb PS §-st 26 tulenevalt seaduse tasandil ette näha, mis andmeid avalikustatakse ja mis eesmärgil. Kooskõlastustabelis (eelnõu seletuskirja lisa 2) on andmete avalikustamise kohta märgitud, et ei avalikustata üksnes taotlusel olevaid isikuandmeid. Kooskõlastustabelis esitatud selgitusest ei selgu, kas mõned isikuandmed siiski avalikustatakse ja millisel eesmärgil. Justiits- ja Digiministeerium kordab varasemalt väljendatud ning palub olukorras, kus avalikustatavad andmed hõlmavad ka isikuandmeid, nende isikuandmete kategooriad ja avalikustamise eesmärk sätestada seaduse tasandil.

### Kvalifikatsiooni tõendamise õigusselgus

9. **Eelnõu § 1 punktiga 28** muudetakse EhS-i § 20 lõiked 1 ja 2, mis käsitlevad ehitise omanikujärelevalvet. Nii praegu kehtiva kui ka kavandatud sõnastuse kohaselt on omaniku kohustuseks tagada ehitise ehitamise üle asjatundlik järelevalve. Esimesel kooskõlastusringil olnud seletuskirjas märgiti leheküljel 20 muu hulgas järgmist: „Kui omanik palkab omanikujärelevalve tegija, siis lähtudes EhS-i § 24 lõikest 2 peab spetsialist tõendama oma

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

<sup>9</sup> Justiits- ja Digiministeeriumi 25.03.2025 kiri nr 8-2/1117; vt eelnõude infosüsteemi toimik nr [25-0100](#).

<sup>10</sup> Justiits- ja Digiministeeriumi 25.03.2025 kiri nr 8-2/1117; vt eelnõude infosüsteemi toimik nr [25-0100](#).

kvalifikatsiooni kutse- või muu õigusakti kohase pädevustunnistusega.“ Justiits- ja Digiministeerium palus seletuskirjas selgitada, mida peetakse silmas muu õigusakti all. Teise kooskõlastusringi eelnõu seletuskirja selgitus on järgmine (lk 19): „Kui omanik palkab omanikujärelevalve tegija, siis lähtudes EhS-i § 24 lõikest 2 peab spetsialist oma kvalifikatsiooni tõendama.“ Sõnastuse muudatus jätab kahjuks jätkuvalt selgituse ebamääraseks. Kui spetsialist peab oma kvalifikatsiooni tõendama, siis tuleb tal lähtuda seletuskirjas väljatoodu kohaselt EhS § 24 lõikest 2. Samas EhS § 24 lõige 2 on seotud EhS § 24 lõikega 1, milles on sätestatud, et käesolevas paragrahvis nimetatud juhul võib ettevõtja ja pädev isik ehitusalal majandustegevuse korras pakkuda oma teenuseid ning tegutseda, kui ettevõtja vastutusel ja heaks tegutseva pädeva isiku kvalifikatsiooni tõendab haridusel ja töökogemusel põhinev kutseseaduse kohane kutse või muu õigusakti kohane pädevustunnistus. Seega on spetsialisti kvalifikatsiooni tõendamine seotud „muu õigusakti kohase pädevustunnistusega“. Kui seadusest tulenevalt peab oma kvalifikatsiooni tõendama, siis tekib normiadressaadil õigustatud küsimus selle kohta, kuidas seda teha. Seega peab inimesel olema võimalik leida seletuskirjast täiendavaid selgitusi.

Eelnõus on ka hea näide selle kohta, kuidas oleks võimalik kvalifikatsiooninõuetes selgust saavutada. EhS § 24 lõikes 2 on sätestatud tegevusalade nimekiri, mille puhul peab pädeva isiku kvalifikatsioon olema tõendatud. Eelnõu § 1 punktiga 29 täiendatakse EhS § 24 lõikega 2<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „(2<sup>1</sup>) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 11 nimetatud liiklusohutuse auditi tegevusalal tegutsemisel on pädeva isiku tõendatud kvalifikatsiooni eeldus käesoleva seadustiku § 102 lõike 2 punktis 5 nimetatud õppekava läbimine ning õppekava korduv läbimine iga seitsme aasta tagant.“. Seega EhS § 24 lõike 2 punkti 11 kohta tehakse eelnõus täpsustus, mida selle punkti puhul tuleb silmas pidada seoses kvalifikatsiooninõuetega. EhS § 24 lõige 2 ülejäänud punktide puhul sellist õigusselgust ei ole.

Justiits- ja Digiministeerium palub täiendada eelnõu seletuskirja selgitusega selle kohta, kuidas peab omanikujärelevalvet teostav spetsialist oma kvalifikatsiooni tõendama.

## **Ehitise õigusliku aluse eeldamise tingimuste põhiseaduspärasus**

- 10. Eelnõu § 2 punkti 7** kohaselt täiendatakse ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadust § 28 lõikega 1<sup>1</sup>. Kavandatud säte on järgmises sõnastuses: „(1<sup>1</sup>) Enne 1995. aasta 22. juulit ehitatud ehitise õiguslikku alust eeldatakse, välja arvatud kinnistusraamatusse kandmata maal asuva ehitise puhul.“ Seletuskirjas on öeldud: „[---] Seega nähakse eelnõuga ette, et enne 22.07.1995 püstitatud ehitiste puhul tuleb õigusliku aluse olemasolu eeldada, välja arvatud juhul, kui õigusaktides on sätestatud teisiti. Küll aga ei puuduta see säte kinnistusraamatusse kandmata ehitisi.“ Kavandatav muudatus looks erisuse ehitiste õigusliku aluse eeldamisel sõltuvalt ehitise püstitamise ajast (enne 22.07.1995) ja sellest, kas ehitis on kinnistusraamatusse kantud või mitte. See võib tekitada olukorra, kus sarnases olukorras olevate ehitiste omanikke koheldakse põhjendamatult erinevalt. Näiteks, kui ehitis on püstitatud enne 22.07.1995 ja on kinnistusraamatusse kandmata, siis sellele õigusliku aluse eeldamine ei kehtiks, samas kui teise, samuti enne 22.07.1995 püstitatud, kuid kinnistusraamatusse kantud ehitise puhul eeldus kehtiks. Palume hinnata, kas kavandatud säte võib riivata Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>11</sup> (PS) §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigust. Palume täiendada seletuskirja vastava hinnanguga ning riive esinemise puhul esitada seletuskirjas kavandatud muudatuse põhiseaduspärasuse analüüs.

## **II. Varasemalt esitatud märkused ning normitehnilised märkused**

- 11.** Justiits- ja Digiministeeriumi eelmise kooskõlastuskirja<sup>12</sup> lisades oli märkusi, mis jäid eelnõu seletuskirja täiendamisel arvestamata. Esitame märkused uuesti ning palume nendega arvestada. Samuti palume arvestada eelnõu ja seletuskirja failis esitatud uute normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõjuanalüüsi kohta.

Lugupidamisega

<sup>11</sup> [RT I, 11.04.2025, 2](#)

<sup>12</sup> Justiits- ja Digiministeeriumi 25.03.2025 kiri nr 8-2/1117, vt eelnõude infosüsteemi toimik nr [25-0100](#).

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Maria Sults 58862946  
Maria.Sults@justdigi.ee

Inge Mehide  
Pilleriin Lindsalu  
Margreth Adamson  
Kristel Niidas  
Einar Hillep