



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Viljar Arakas

Efektivsuse ja majanduskasvu nõukoda
majanduskasvu.noukoda@riigikantselei.ee

03.04.2025 nr 1-2/25/229

Teadmiseks:

Keit Kasemets

Riigisekretär
keit.kasemets@riigikantselei.ee

Ettepanekud ärikeskkonna parandamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks

Lugupeetud Viljar Arakas

Eesti Advokatuur tervitab efektivsuse ja majanduskasvu nõukoja algatust ning edastab ka omalt poolt ettepanekud ärikeskkonna parandamiseks ja halduskoormuse vähendamiseks. Oleme tänulikud ka hilisema tagasiside eest ettepanekutele.

Sisendi ettepanekuteks on andnud advokatuuri teemakomisjonid. All on toodud ettepanekud komisjonide kaupa koos vastava komisjoni esimehe kontaktandmetega. Juhime tähelepanu, et tegemist on advokatuuri teemakomisjonide esialgsete ettepanekutega, mis nõuavad kindlasti edasist analüüsi ning laiapõhist arutelu ning ei pruugi olla lõplikud.

1. Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni ettepanekud

1.1 Keelatud kokkuleppe *de minimis* erandi muutmine

Ettepanek on laiendada konkurentsiseadusega (KonkS) kehtestatud vähese tähtsusega kokkulepete erandit selliselt, et see kehtiks Eestis samaväärselt EL-i konkurentsioiguses kehtiva *de minimis* erandiga. Praegu kehtiva konkurentsiseaduse kohaselt ei ole võimalik jätta konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeldu kohaldamata sellistele Eesti väikeettevõtjate vahel sõlmitud kokkulepetele, mida EL-i konkurentsioiguses käsitletakse kui vähese tähtsusega (*de minimis*) kokkuleppeid. Selle tulemusel kehtivad vaid Eestis siseriiklikult tegutsevatele ettevõtjatele rangemad konkurentsioiguse reeglid kui piiriüleselt tegutsevatele ning teiste liikmesriikide ettevõtjatele.

Kehtiva KonkS redaktsiooni kohaselt rakendatakse vähese tähtsuse erandit vaid (i) konkurentsi kahjustavale teabe vahetusele (KonkS § 4 lg 1 p 4); (ii) diskrimineerimise keeldu rikkuvale kokkuleppele (KonkS § 4 lg 1 p 5); (iii) kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustuse võtmisele ((KonkS § 4 lg 1 p 5). Välistatud on vähese tähtsuse erandi kohaldamine KonkS § 4 lg 1 p 1-3 tüüpi kokkulepetele.

Euroopa Komisjon on välja andnud teatise vähetähtsate kokkulepete kohta, mis ei piira märgatavalt konkurentsi Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 101 lõike 1 kohaselt (*de minimis*) („*de minimis* teatis“) (2014/C 291/01). *De minimis* teatis lähtub põhimõttelisest seisukohast, et vähese tähtsusega kokkulepped ei piira konkurentsi märgatavalt ja seetõttu ei alusta Euroopa Komisjon selliste vähese tähtsusega kokkulepete suhtes menetlust omal algatusel ega kaebuse alusel, samuti ei määra Euroopa Komisjon trahve vähese tähtsusega konkurentsi kahjustavaid kokkuleppeid sõlminud ettevõtjatele, kes on heas usus oletanud, et nende kokkulepe on vähese tähtsusega.

De minimis teatis ei sea KonkS § 5 lg 1 sätestatuga sarnast piirangut ning EL-i tasemel on vähese tähtsusega kokkulepete erandit võimalik kohaldada kõigile KonkS § 4 tüüpi kokkulepetele. **Eesti ettevõtjate (sh eelkõige väikeettevõtjate) halduskoormuse vähendamiseks teeme ettepaneku kohaldada Eestis vähese tähtsuse erandit vähemalt samaväärselt *de minimis* teatise sätestatuga ning kohaldada seda kõigile KonkS § 4 sätestatud kokkulepete liikidele.**

1.2. Koondumise kontrolli piirmäärade ja nn kahe aasta reegli muutmine

1.2.1 Tõsta KonkS § 21 lg-s 1 sätestatud koondumise kontrolli kohaldamise piirmäärasid vähemalt kaks korda

Vastavad piirmäärad on püsinud muutumatuna aastast 2006. Samal ajal on Eesti SKP perioodil 2006-2024 Statistikaameti andmetel jooksevhindades kasvanud ligikaudu kolm korda ja THI enam kui kaks korda. **Aastast 2006 muutumatuna püsinud koondumise teate esitamise käibeläved tähendavad, et järjest väiksema suhtelise väärtusega tehingud ja väiksema suhtelise turujõuga ettevõtjad peavad enne tehingu lõpuleviimist taotlema Konkurentsiameti luba. Koondumise teate koostamine, esitamine ja menetlemine võtab minimaalselt aega ühe kuu ja kulutab nii ettevõtja kui ka riigi ressursse.** Mida väiksemad on koondumise kontrollile allutatud ettevõtjad, seda intensiivsemalt riivab koondumise kontrolli menetlus ettevõtlusvabadust.

1.2.2 Eemaldada KonkS-ist § 24 lg 7 (nn kahe aasta reegel)

Viidatud sätte alusel liidetakse omandatava ettevõtte käibele viimase kahe aasta jooksul omandatud samas majandusharus tegutseva ettevõtja käive. Esiteks ei taga vastav säte ettevõtjatele õiguskindlust, sest ei võimalda üheselt kindlaks määrata seda, kas tehing vajab enne lõpuleviimist Konkurentsiameti luba või mitte. „Majandusharu“ mõiste ei ole konkurentsiseaduses ega üheski teises õigusaktis selgelt defineeritud ja tekitab vaidlusi. Kuna koondumise teate esitamata jätmine on vääртеona karistatav, siis **on ettevõtjad vääртеoriski vältimiseks sunnitud mõistet „majandusharu“ tõlgendama pigem võimalikult laialt.** Nii võib tekkida vajadus esitada koondumise teade põhjusel, et ettevõtja on aasta tagasi omandanud elektroonikaseadmete hulgemüügiga tegeleva väikeettevõtja ja on omandamas väikeettevõtjat, kes tegeleb toidukaupade jaemüügiga. Tegevusalade klassifikaatori EMTAK 2025 järgi kuuluvad mõlemad hulgi- ja jaekaubanduse valdkonda. Kuigi on selge, et vastavad ettevõtjad tegutsevad kaubaturgudel, mis ei ole omavahel kuidagi mõistlikult seotud, ei ole välistatud, et neid võib lugeda tegutsevaks samas majandusharus.

Teiseks võib vastav säte endaga kaasa tuua kohustuse küsida Konkurentsiameti eelnevat luba väga väikese tehinguväärtusega tehingute jaoks, mis ei saa kuidagi oluliselt konkurentsiolekorda kahjustada. Praktikast on teada juhtumeid, kus sisuliselt käibeta ettevõtjate

osas on kas koondumise teade esitatud või tehingu väärtus sedavõrd väike, et osalised on loobunud tehinguga edasi minemast. Meile ei ole teada mitte ühtegi näidet, kus KonkS § 24 lg- s 7 sätestatu tõttu tekkinud teavitamiskohustusele oleks järgnenud Konkurentsiameti hinnang, et koondumine kahjustab oluliselt konkurentsi.

Kontakt: Komisjoni esimees Martin Mäesalu, martin.maesalu@ellex.legal

2. Advokatuuri finantsõiguse komisjoni ettepanekud

Komisjon toob välja, et Eestil on jätkuvalt, eriti *fintechide* seas hea maine, kuid kahjuks ei vasta sellele tegelik regulatiivne keskkond. **Eesti õigusaktide nõuded ületavad vastavate EL-i aktide või teiste EL-i riikide siseriiklike aktide nõudeid.** Järelevalveasutuste ootused ületavad omakorda kohati õigusaktide nõudeid, mistõttu ei ole menetluste käik ettenähtav. Eelnimetud murekohtade leevendamiseks ja seeläbi Eesti regulatiivse keskkonna konkurentsivõime parendamiseks pakub komisjon välja allolevad ideed.

2.1 Finantsinspeksiooni ja Eesti Panga ühendamise kaalumine

Eesti Panga enam kui kaheksajal töötajal on eelduslikult olemas kompetents, mida saaks rakendada Finantsinspeksioonis. Samal ajal vajab Finantsinspeksioon lisavõimekust ning vahendeid, et tegeleda intensiivsemalt nii turuosaliste koolitamise ja nõustamisega kui ka efektiivsemate loamenetlustega. Neid eesmärgi aitavad täita allolevad ettepanekud.

2.1.1 Ühise juhtstruktuuri loomine

Luu valitsuse tasandil projektitiim, kuhu kuuluvad nii Eesti Panga kui ka Finantsinspeksiooni esindajad. Määratleda ühinemise selge ajakava, rollid ja vastutus, et kompetentsid ei hajuks ning olulised valdkonnaekspertid jääksid kaasatuks. Analüüsida lähipiirkonna kogemusi (Läti, Leedu, Island) ja kohandada sealt saadud õppetunnid Eesti oludele.

2.1.2 Ressursside tõhusam kasutamine

Suunata ühinemisprotsessist vabanevad ressursid Finantsinspeksiooni järelevalve- ja koolitustegevuse arendamise, pakkudes turuosalistele (nt finants-, fintech- ja krüptosektor) innovatsioonialast tuge. Luua eraldi osakond või üksus, mis tegeleb aktiivselt uute finantsprojektide (sh krüpto, plokiahelal põhinevad lahendused) nõustamisega, et kiirendada loamenetlust ja ennetada võimalikke õiguslikke takistusi.

2.1.3 Selged ühendamise eesmärgid

Määratleda, millised on uue ühtse asutuse põhifunktsioonid, sealhulgas finantsturu stabiilsuse tagamine, ennetav järelevalve ning turuosaliste juhendamine ja koolitus, ning lisaks võtta vastutus Eesti finantssektori positiivse maine ja nähtavuse edendamise eest.

2.2 Siduva eelotsuse menetlus

Hetkel on Maksu- ja Tolliametil õigus anda tasulisi siduvaid eelotsuseid, vähendades seeläbi õiguslikku ebakindlust maksumaksjatele. Sarnaselt **võiks Finantsinspeksioon pakkuda turuosalistele õigust saada siduv hinnang kavandatud äritegevustele või finantsteenuste**

osutamise plaanile, kiirendades nii turule sisenemist kui ka investeringute otsuseid.

Seaduses tuleb sätestada selged juhised, millistel juhtudel ning millises ulatuses on Finantsinspeksioonil õigus eelotsuseid anda (nt tegevusloa kohaldumine, kapitalinõuded, piiriülesed teenused). Määrata eelotsuse kehtivusaeg, näiteks 2–3 aastat ja sätestada tingimused, mille korral Finantsinspeksioon võib eelotsuse tühistada (nt olulised asjaolude muutused või ebaõige info esitamine taotleja poolt).

Kehtestada kindlad tähtajad eelotsuse taotluse lahendamiseks (nt 60–90 päeva). Võimaldada eelotsuse kaudu alustavatele või kiire kasvuambitsiooniga ettevõtetele tagada õiguslik kindlus näiteks 30 päeva jooksul. Luua avalik register (anonümiseeritud kujul) olulisemate eelotsuste kohta, et ühtlustada praktikat ning vähendada korduvate küsimuste esitamist. Siduv eelotsus võiks olla siduv ka muudele asutustele (nt Maksu- ja Tolliametile, Rahapesu Andmehüroole), kui see puudutab interdistsiplinaarseid valdkondi. See nõuaks asutuste omavahelist koostööd ja protseduuride ühtlustamist, kuid suurendaks õiguskindlust.

2.3 EL-i õigusaktide „Goldplatingu“ vähendamine

Eestis on esinenud juhtumeid, kus EL-i direktiivide ja määruste ülevõtmisel kehtestatakse rangemad nõuded kui miinimum ette näeb, tuues kaasa täiendavat halduskoormust. **Konkurentsivõime seisukohalt on oluline, et Eesti õigus vastaks EL-i miinimumnõuetele ning lisatingimuste kehtestamine oleks erandlik ja piisavalt põhjendatud.**

2.3.1. Seletuskirjade põhjalikkus

Nõuda iga eelnõu koostamisel, et seletuskirjas tuuakse eraldi välja sätted, mis ületavad EL-i miinimumnõudeid koos konkreetse põhjendusega (nt turu eripära, tarbijakaitse- või finantsstabiilsuse kaalutlused). Kohustada ministeeriume hindama iga „ülemäärase“ nõude majanduslikku mõju, hõlmates nii ettevõtjate kui riigiasutuste kuluaspekti.

2.3.2 Perioodiline järelhindamine

Rakendada regulaarset (nt iga kolme aasta järel) ülevaatust, kus valdkonna seadusandlus vaadatakse läbi *goldplating'u* tuvastamiseks ja põhjendamiseks. Kaasata sellesse protsessi süstemaatiliselt turuosalisel (nt pangad, *fintech*-ettevõtted, erialaliidud), et selgitada, kas kõrgemad nõuded vastavad veel turu tegelikele vajadustele.

2.4 Finantsinspeksiooni innovatsioonikeskuse ja testkeskkonna edendamine

Finantsinspeksioonil on olemas innovatsioonikeskus ja testkeskkond, kuid nende praktiline kasutus on piiratud. Puuduvad volitused finantsinnovatsiooni soodustamiseks, sealhulgas võimalus kohaldada testperioodil teatud erandeid või ajutisi lihtsustusi. **Finantsinspeksioon ei tee erandeid ega väljasta tingimuslikke tegevuslubasid testperioodiks.** Reeglitest ajutiselt loobuda või neid lihtsustada ei ole võimalik. Mittesiduvad seisukohad ei anna piisavat kindlust turuosalistele.

2.4.1 *Sandbox'i* põhimõtete ületamine

Võimaldada innovatsioonikeskuse/testkeskkonna raames tähtjalisi erandeid tegevusloast või muudest regulatiivsetest nõuetest, kui see ei sea ohtu turustabiilsust ega kliendi kaitset.

Sarnaselt Ühendkuningriigi FCA *sandbox* 'ile kehtestada kindel ajavahemik (nt kuni 6 kuud), mille vältel uusi teenuseid saab kontrollitud tingimustes ja piiratud mahus katsetada. Erinevaid *sandbox* lahendusi on ka EL-is, nt:

- a) Iirimaal (<https://www.centralbank.ie/regulation/innovation-hub/innovation-sandbox-programme>)
- b) Kreekas (<https://www.bankofgreece.gr/en/main-tasks/supervision/regulatory-sandbox>)
- c) Leedus (<https://www.lb.lt/en/regulatory-sandbox>; ja eraldi liivakast blokiatela tehnoloogiale <https://www.lb.lt/en/lbchain>)
- d) Hispaanias (<https://www.bde.es/wbe/en/noticias-eventos/blog/sandbox-el-banco-de-pruebas-de-la-innovacion-financiera.html>)
- e) Taanis (<https://www.dfsa.dk/financial-themes/fintech/ft-lab>).

2.4.2 Läbipaistev menetlus

Töötada välja konkreetne kandideerimiskord, määrata taotluste esitamise tähtajad ja menetlusaeg (nt 45 päeva). Näha ette, et iga taotleja esitab riskianalüüsi ja tarbijakaitset käsitleva tegevuskava, kaitstes kliente testperioodil. Tagada regulaarne aruandlus Finantsinspeksioonile, kes saab testperioodi jooksul reaalses hinnata ettevõtte tegevust.

2.4.3 Tulemuste integreerimine püsivasse regulatsiooni

Analüüsida testkeskkonnas saadud kogemusi ja luua vajadusel seaduse tasandil erisätteid või kiirmenetluse režiime, mis soodustavad innovatiivsete teenuste turule toomist. Avaldada (anonümiseeritult) õppetunnid, et ka teised turuosalisel saaksid kogemusest kasu ning vältida dubleerivaid katseid.

Kontakt: Komisjoni esimees Kirsti Pent, kirsti.pent@tgsbaltic.com

3. Advokatuuri äriõiguse komisjoni ettepanekud

Komisjoni suureks mureks on endiselt see, et kohtunikuabide kompetents ei ole ühtlane, millest tulenevalt **ei ole ka registripraktika stabiilne, mis omakorda toob kaasa põhjendamatuid nõudeid ettevõtjatele**. Ettepanekud on allolevad.

3.1 Notarite poolt esitatud dokumentide puhul topeltkontrolli vältimine

Registriasjades, kus dokumendid edastab notar, **võiks teha ka kande notar ise** või vähemasti peaks välistama selliste dokumentide topeltkontrolli. See võimaldaks kiirendada registrikannete tegemist.

3.2 Dokumentide projektide automatiseerimine

Äriregistri süsteemis võiks olla võimalik luua/genereerida ka koosoleku protokolle ja otsused, nimekirju jms ning seejärel edasi kandeavaldusi. Tuleks ette valmistada standardsed koosoleku protokollide ja otsuste vormid (lisaks praegustele registri süsteemis genereeritavatele kandeavaldustele), mis registrile sobivad, sh vastaksid kõigile seaduse nõuetele. Süsteemist genereeritud otsused ja kandeavaldused võiksid minna automaatsele kinnitamisele, vajamata üldjuhul inimkontrolli (või siis vajades seda vähemalt oluliselt

väiksemas mahus).

Sellisel oleks tagatud kindlus, et dokumentide vormistamise osas ei tule ebameeldivaid üllatusi. Lisaks vähendaks see automaatselt koormust ning kohtunikuabid saaksid enam aega panustada keerukamatele küsimustele.

3.3 Vorminõuded

Register ei täida endiselt e-IDAS määrust ega aktsepteeeri kõiki allkirju, kui nende poolt kasutatav süsteem seda kontrollida ei võimalda. See on vastuolus EL-i õigusega ning tekitab lisakoormust sellega, et ettevõtjad peavad täitma põhjendamatuid nõudeid täiendava allkirjastamise osas. **Äriregistril peaks olema kohustus aktsepteerida kõiki e-IDAS kohaselt kvalifitseeritud allkirju** ning vajadusel kontrollida neid teiste süsteemide kaudu (üldjuhul esitatakse neile ka info, kust seda kontrollida saab).

Tänasel päeval tuleb registrile esitada kõikide dokumentide originaalid, sh pisteliselt küsitakse välisriigis asuvate osanike/aktsionäride kinnitatud ja apostilliga registrikaarte jms, tuvastamaks esindaja esindusõiguse olemasolu. See tähendab tohutut ajakulu, et kõiki originaale postiga saata ja oodata. Soovitame kaaluda, kas see kõik ikka on vajalik või piisaks, kui registrile saadetak dokumentide pdf-id ja kõiki andmeid, mida nad saavad ise kontrollida nt Euroopa äriregister, kontrolliks register vastavast registrist.

3.4 Äriregistri protsesside lihtsustamine

Äriregistri menetlused on teatud juhtudel liiga jäigad, nõudes näiteks välismaiste osanike puhul apostillitud ja notariaalselt kinnitatud dokumente. See tekitab ettevõtjatele tarbetut aja- ja rahakulu. Allpool on toodud ettepanekud olukorra parendamiseks.

3.4.1 Piiriülese registrite koostöö kasutamine

Tugineda EU 2017/1132 raames loodud äriregistrite koostööle. Eestis ei tuleks ettevõtjatel esitada dokumente, mis on mõne muu liikmesriigi registris olemas ja kättesaadavad. Julgustada notaribüroosid ja registriameteid kasutama ametlikke riikidevahelisi andmevahetuskanaleid.

3.4.2 Praktika ühtlustamine

Koostada selged juhised notaritele ja registriametnikele, et samade faktiliste asjaolude puhul ei oleks erinevaid nõudmisi. Ühtne praktika annab parema ettenähtavuse kõigile osapooltele. Luua veebipõhine tööriist või „Korduma kippuvate küsimuste“ ressurss, mis on kättesaadav nii ametnikele kui ka avalikkusele, et vältida tõlgendamisest tulenevaid vastuolusid.

3.4.3 Eelkonsultatsiooni võimaldamine

Täna puudub võimalus enne kandeavalduse esitamist registripidajaga nõutavate dokumentide ja nende sisu osas avatult nõu pidada ning valitavas lahenduskäigus siduvalt kokku leppida (s.o. et see ka hilisemas menetluses menetleja poolt aktsepteeritud saaks). Halvimal juhul tuleb praegu koosolekuid uuesti kokku kutsuda, otsuseid uuesti vastu võtta, välismaised notariaalseid ja apostillitud dokumente uuesti vormistada. Konsulteerimise võimalus võimaldaks vältida tarbetud aja- ja rahakulu.

3.4.4 Tõlkenõuete lõdvendamine

Äreregistri absoluutse eestikeelsuse nõue tähendab, et **vandetõlgi tõlget nõutakse isegi näiteks notari kinnitustele notariaalsel ja apostillitud volikirjal, kus volikirja sisu on eestikeelsena olemas (nt eesti-inglise paralleeltekstis)**. Reaalsuses on paljude välismaiseid investoreid omavate äriühingute töökeeleks ühinguõiguslikes küsimustes inglise keel, ning ühinguõiguslike dokumentide eesti keelde dubleerimine või vandetõlkidel tõlkida laskmine on selgelt täiendav raha- ja ajakulu. Mis tahes sammud äreregistri praeguste keelenõuete lõdvendamise ja ingliskeelse asjaajamise lihtsustamise suunas oleksid seetõttu väga teretulnud.

3.5 Kohtunikuabide töö kvaliteedi tõstmine

Tuleks luua kanal, kustkaudu ettevõtjatel oleks võimalik teavitada kohtunikuabidega seotud ebakompetentsuse juhtumitest. Kanal oleks teabe kogumise ja koolitamise eesmärgiga, mitte ametliku menetluse läbiviimise vm alustamiseks. Kohtunikuabide töö ühtlase kvaliteedi tagamiseks tuleks rakendada toimivat kvaliteedijuhtimise süsteemi, mille on kohus ka ise eesmärgiks seadnud, vt <https://www.kohus.ee/dokumentid-ja-vormid/kvaliteedijuhtimine-eesti-kohtususteemis>.

Kontakt: Komisjoni esimees Piret Jesse, piret.jesse@sorainen.com

4. Advokatuuri intellektuaalse omandi ja IT-õiguse komisjoni ettepanekud

4.1 Iga seadusandlik algatus peab algama probleemipüstitusest

Liigagi sageli võib näha olukordi, kus ministeeriumitest laekuvad seadusandlikud algatused ilma probleemipüstituseta. Üldteada on Eesti õiguskord tänaseks suuresti välja arendatud ja olulisi vajadusi õigusaktide muutmiseks ja täiendamiseks jääb üha vähemaks. Välistame siinkohal Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise, mis on eraldi küsimus.

Sellega seoses on vahel tunda, et ametnikkonnad on aktiivselt legislatiivset initsiatiivi haaramas kohtades, kus selleks puudub vajadus. Võtame näiteks hiljutise (21.02.2025) MKM pöördumise üleskutsega esitada ettepanekuid selle kohta, kuidas võiks asuda töötervishoidu ja tööohutust reformima. Jättes kõrvale, et nimetatud valdkonda on reformitud juba korduvalt, ei sisalda hiljuti saabunud üleskutse mitte ühtegi probleemipüstitust, kitsaskohta ega midagi muud, mille põhjal saaks tuletada vajadust töökeskkondades tervishoiu ja ohutuse seisukohalt midagi muuta. Pöördumisele oli lisatud ka tühi Exceli tabel lahtrite pealkirjadega „Muutmist vajav §“, „Probleem/põhjendus, miks vajab muutmist“ ja „Muudatuse ettepanek (võimalusel konkreetne sõnastusettepanek)“. See ilmestab, et tegelikult ei ole täna tuvastatud probleemi, mis vajaks lahendamist ja loodetakse sellele, et küsimise peale tekibki ametnikele töö, mida saaks tegema asuda.

Tänases olukorras, kus põhiline Eesti seadusandlik raamistik on suuresti olemas ja õiguskeskkonna edasine areng peaks peaaugustalikul toimuma läbi praktika juurdumise ja kahetsusväärset unarusse jäänud ühiskondliku eneseregulatsiooni, ei tohiks sellised seadusandlikud algatused olla lubatavad. **Iga algatus (välja arvatud EL-i õigusaktidega seonduv) peab algama väga selgelt defineeritud probleemiga, mis on võrsunud tegelikust praktikast.**

4.2 Parem tasakaal muutmisvajaduse ja ressursikulu vahel

Üldistatult on Eestis regulatsioonide loomine siiani toimunud vajaduspõhiselt, kus hinnangud ja põhjendused erinevate ressursikulude osas on suhteliselt laiavalguvalt leitavad seaduste väljatöötamiskavatsustest ja eelnõude seletuskirjadest. Enamasti on need põhjendused väheinformatiivsed ja sisaldavad noppeid ühest või teisest uuringust või statistikast, kuid ülevaatlik ja kontrollitav arusaam sellest, milline on tegelik kasu-kulu (kahju) suhe seoses mingi seaduse vastuvõtmise ja ellu rakendamisega jääb puudulikuks.

Julgustaksime siinkohal uut valitsust ja ministeeriume põhjalikumalt mõtlema ja analüüsima, kas selline olukord on jätkusuutlik. Probleemi paremaks väljatoomiseks ka üks paljudele tuttav olukord. MTA on pidamas lõputut võitlust ehitussektoris väikeettevõtjate seas levinud maksupettuste vastu. Pole kahtlust, et maksupettused nii töjõu- kui käibemaksupettuste osas on väikeehitajate seas Eestis levinud. Mida aeg edasi, seda enam uusi kulukaid meetmeid ja piiranguid on püütud leida selle probleemi ohjeldamiseks. Näiteks ühe viimase tööviljana kehtestati 2023 töötajate kaartide süsteem nende ehitusplatsil registreerimiseks ja nende üle arvepidamiseks (<https://www.emta.ee/ariklient/registreerimine-ettevotlus/registreerimine-ehituses>). Kõigi erinevate ajaloo vältel kehtestatud kulukate ja MTA ressursi jätkuvalt neelavate süsteemide jm meetmete tulemusena elab probleem endiselt edasi. Loota, et nüüd järgmine ja selle suhtes omakorda järgmine toob kauaoodatud murrangu, peegeldab soovmõtlemist. Teemaga rohkem kokkupuutuvatele asjatundjatele (sh advokaatidele) on juba pikalt selge, et see probleem leeveneb ja laheneb üksnes koos Eesti ühiskonna ettevõtluskultuuri arengu, samuti erinevatel põhjustel viimase 5-10 aasta perspektiivis hoobi saanud inimeste ja riigi suhete lähenemisega.

Sellel põhjusel soovitame suhtuda kõikidesse uutesse algatustes, millega kavandatakse luua järgmist või ülejäämist administratiivset süsteemi mingi pikalt ühiskonnas esinenud teema lahendamiseks, senisest suurema kriitikaga ja selgitada eelnevalt põhjalikult välja ressursikulu ja tegelik potentsiaal probleemi lahendamiseks. Samuti tuleks kaaluda, kas probleem kui selline on piisavalt terav ja häiriv ning mõjutab ühiskonna toimimist tervikuna või on tegemist lihtsalt sisimas ebaõiglasena näiva olukorrana, mille lahendamist lõputult neelava maksumaksja raha eest juhib mõni üle paisunud emotsioon. Näiteks eelkirjeldatud MTA süsteemi käivitamisel hindas MTA ehitussektoris maksupettuste tõttu saamata jäävaks summaks umbes 20 miljonit eurot aastas (vrld 2024 planeeritud riigieelarve tulud olid üle 16 miljardi euro). Ainuüksi uue süsteemi väljaarendamise kulu oli 1,16 miljonit eurot (<https://arileht.delfi.ee/artikkel/120082280/makse-laekub-liiga-vahe-uus-lahendus-hakkab-vahendama-ehitusturu-pektusi>). Selle hulka ei ole arvatud süsteemiga seotud põhilisi kulusid, mis ajas üksnes kasvavad (administratiivkulu ja käigushoidmisega seotud kulud).

4.3 E-ITS välise vastavusauditiga ettevõtjatele kaasnev halduskoormus

Justiits- ja Digiministeeriumis on ettevalmistamisel küberturvalisuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (küberturvalisuse 2. direktiivi ülevõtmine) eelnõu. Eelnõu näeb ette seaduse subjektide arvu järsu kasvu – seletuskirjas toodu kohaselt peavad nõudeid järgima „juba praegu u 3500 organisatsiooni ning eelnõuga lisandub neile (esialgse hinnangu kohaselt) veel juurde u 2000 organisatsiooni.”. Nii erialaliidud kui ka mõned ettevõtjad eraldiseisvalt kaasamisüritustel väljendanud, et subjektide ring suureneb seletuskirjas toodust veelgi suuremal määral.

KüTS-i subjekti staatusega kaasneb kohustus rakendada Eesti infoturbestandardit ning teha

iga kolme aasta järel vastavusaudit, mis on eelnõu seletuskirja kohaselt üks “*suurema kulu allikas uutele KüTSi subjektidele*”. Kolmeaastase audititsükli jooksul viiakse täiendavalt läbi eelaudit ja vähemalt kaks E-ITS vaheauditit. Auditeerimisega kaasneva kulu tegelikku suurust (ega selle jaotust eelauditi, vaheauditite ja põhiauditi vahel) eelnõu seletuskirjas ei kajastu. Eelnõu autorid on tsiteerinud 2024. aastal menetletud ja vastu võetud eelnõud 426 SE, milles on toodud, et “*tegemist on ainukese kohustusega, mida ettevõtja ei saa ise täita ja mida tuleb tellida sisse. Auditi maksumus jääb 4500–20 000 euro vahemikku. Maksumus oleneb ettevõtte suurusest ja infosüsteemidest.*”

Veelgi enam – küberturvalisuse 2. direktiivi ülevõtmise eelnõu seletuskirjas endas on täiendavalt märgitud, et “*siinse eelnõu koostamise hetke seisuga ei olnud võimalik kontrollida, kas mainitud maksumuste suurusjärg on jätkuvalt sama või on siin mingeid muudatusi toimunud.*”. See on kummastav väide, ühest küljest seetõttu, et teadmatus ei näi takistavat kohustuse seadmist, teisest küljest aga seetõttu, et teatud arv E-ITS vastavusauditite tellimusi on nähtavad isegi riigihangete registrist – neist on ilmne, et varasem hinnang ei ole õige (nt RHR 285746, 279626, 279101).

Teisisõnu on hetkel olukord, kus riik on asetamas tuhandetele ettevõtjatele mahuka välise infoturbeauditi kohustuse:

- 1) millega seonduvat rahalist kulu ei ole tegelikult hinnatud (või ei ole vastavad andmed mõistlikult tuvastatavad);
- 2) mille varasemate hinnangute paikapidavust ei ole kontrollitud;
- 3) mille täitmiseks ei ole piisavalt audiitoreid.

Viimase osas väärib välja toomist Siseministeeriumi 10.02.2025 kooskõlastuskirjas nr 1-7/279-5 märgitu: “*Juhime tähelepanu asjaolule, et kolme aasta jooksul ei ole lahenenud audiitorite vähesuse probleem, mis toob tulevikus suure tõenäosusega kaasa auditi hangete ebaõnnestumisi ja märkimisväärse hinnatõusu. Lisaks ei jätku kõikidele subjektidele audiitoreid, sest E-ITS auditeid peab tegema 3 aastase tsükliga ja iga aasta peaks pea kõikidele subjektidele tegema auditi. Riigil ei ole mõistlik tekitada olukorda, kus subjektid rikuvad tahtmatult seadust (ei suuda auditi kohustust täita endast mitteolenevatel põhjustel).*”. **Arvestades, et E-ITS vastavusauditi kohustus ei ole küberturvalisuse 2. direktiivist tulenev kohustus, vaid siseriiklik mehhanism, soovime tungivalt viia läbi täiendava mõjuhindamise ning kaaluda alternatiivseid lahendusi, näiteks välise auditikohustuse järkjärgulist rakendamist, välisest auditikohustusest vabastatud subjektide ringi laiendamist või diferentseerimist vastavalt ettevõtja teenuse kriitilisusele, näiteks NIS 2 direktiivi elutähtsa/olulise üksuse jaotuse põhjal.**

Kontakt: Komisjoni esimees Anne Veerpalu, anne.veerpalu@techxlegal.com

5. Advokatuuri haldusõiguse komisjoni ettepanekud

Komisjoni hinnangul on peamised probleemid haldusõiguse- ja halduskohtumenetluse vallas järgmised:

5.1 Menetluste kestvus

Eriti terav on probleem planeeringute valdkonnas – millised on tõhusad õiguskaitsevahendid, kui maaomanik ei ole saanud aastaid oma maad vastavalt selle „parimale kasutusele“ kasutada

ja arenda, ehkki seadus nõuab, et planeering tuleb menetleda kahe aasta jooksul (kogu selle venimisega seoses kannab maaomanik/arendaja märkimisväärset (sh)krediidi)kulu, mis kandub üle koduostjale ning toidab elukalliduse kasvu).

5.2 Planeerimismenetlustega seonduv

Planeerimismenetlustega seonduvalt toome välja järgnevad soovitusel ja tähelepanekud:

- Halduspraktikas tuleks menetluse võtmeasutuste omavahelised kirjalikud kooskõlastusringid asendada võimalikult suures ulatuses menetluse juhtrühma nõupidamistega ning ülejäänud asutuste arvamuse avaldamise võimaldamine ühendada avaliku väljapanekuga.
- Haldusmenetluste algatamise depolitiseerimine või algatamise otsuse ära kaotamine. Eestis on tihti erinevate menetluste algatamiseks vaja otsust mille sisuliseks tegemiseks on vaja andmeid mis peaksid selguma alles menetluse käigus. Tulemuseks toimub tihti enne algatamist mitteametlik menetlus kus suurem osa sisulistest otsustest tehakse ennetavalt ära, mis ühest küljest põhjustab menetluste venimist ja teisest küljest avalikkuse usaldamatust sisulisse kaasamise.
- Tuleb luua ja rakendada tõhusaid õiguskaitsevahendeid, et tagada seduses toodud menetlustähtaegade järgimine haldusorganite poolt.

5.3 Looduskaitse piirangud ja hüvitised maaomanikele

Tänane kohtupraktika näib osundavat, et looduse kaitse on meie kõigi kohustus, kuid sellega seonduvat (rahalist) koormat peab kandma siiski konkreetne maaomanik.

5.4 Kohtuliku õiguskaitse keerukus ja kohtulahendite täitmine

Täna kulutame ebaproportsionaalselt palju ressursse sellele, et paigutada vaidlusalune õigussuhe õigusteoreetilisse raamistikku, selle asemel tegeleda sisulise probleemiga (kohtuprotsess on muudetud kunstlikult ülemäära keerukaks). **Puuduvad tõhusad mehhanismid, mis haldusorganit kohustava lahendi korral reaalselt tagaks selle täitmise.**

5.5 Riigihangete tõhustamine

2024. aasta lõpus valmis Rahandusministeeriumi tellimusel [analüüs](#), mis keskendus riigihangete lihtsustamisele. Selles toodud ettepanekuid tasuks ka praktikas rakendada.

Kontakt: Komisjoni esimees Indrek Kukk, indrek.kukk@tgsbaltic.com

Loodame, et Eesti Advokatuuri ettepanekud on abiks ning oleme ka valmis edaspidiseks koostööks.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Merit Aavekukk-Tamm 6979 253
merit.aavekukk-tamm@advokatuur.ee