

Justiits- ja digiministri määruse „Ministri määruste kehtetuks tunnistamine (revisjon)“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on seotud 2025. aastal tehtud määruste revisjoniga. Eelnõukohase määrusega tunnistatakse kehtetuks justiitsministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri ning teede- ja sideministri määrused, mis ei tugine enam kehtivale volitusnormile või mis on ära rakendatud ja millel ei ole enam õiguslikku mõju. Eelnõu ei tõsta halduskoormust.

Formaalselt kehtivana kättesaadavad määrused, mille sisuline kehtivus on lõppenud, eksitavad kasutajat nende kehtivuse suhtes. Eelnõu eesmärk on tunnistada sisuliselt kehtetuks muutunud, sh ära rakendatud määrused, ka formaalselt kehtetuks, et vältida Riigi Teataja kasutajate eksitamist.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunikud Johanna Maria Kosk (johannamaria.kosk@justdigi.ee) ja Birgit Hermann (birgit.hermann@justdigi.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud sama talituse toimetaja Merike Koppel (merike.koppel@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi põhimõttega „Ettevõtluse kasvuks vähendame halduskoormust ning lihtsustame teenuseid ja regulatsioone“.

Määruste kehtetuks tunnistamine on osa Vabariigi Valitsuse 2025. aasta 17. aprillil algatatud määruste revisjonist. Revisjoni eesmärk on liigse halduskoormuse ja bürokraatia vähendamine. Ühe osana määruste revisjonist pidid ministeeriumid tuvastama sisuliselt ära rakendunud määrused, mis oleks võimalik kehtetuks tunnistada.

Kokku tuvastasid ministeeriumid *ca* 300 määrust, mille sisuline kehtivus on lõppenud.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koostamise ajal, 2025. aasta 11. detsembril, on Riigi Teatajas kehtivatena kättesaadavad [308 Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalas olevat määrust](#). Kehtetuks tunnistatavad määrused on välja selgitatud, analüüsides revisjoni käigus Riigi Teatajas kehtivana märgitud määruste sisulist kehtivust. Kokku selgitas Justiits- ja Digiministeerium välja 13 määrust, mille sisuline kehtivus on lõppenud ja mis seega tunnistatakse kehtetuks eelnõukohase määrusega.

Kuna paljudel juhtudel ei ole teada, millal üks või teine määrus sisuliselt kehtetuks muutus, või nõuab selle väljaselgitamine ebaproportsionaalselt suuri pingutusi, siis on vaja, et justiits- ja digiminister tunnistaks eelnõus nimetatud määrused sõnaselgelt kehtetuks. [Haldusmenetluse](#)

[seaduse § 93 lõike 1](#) kohaselt kehtib määrus kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni.

Määrused antakse volitusnormi alusel. Vabariigi Valitsuse 2011. aasta 22. detsembri määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 58 lõige 1 sätestab määruse preambuli kohta: „Määruse eelnõu preambulis osundatakse volitusnormile või -normidele, mille alusel määrus antakse. Preambulis ei osundata sättele, mis ei sisalda volitust määruse andmiseks.“ Käesoleval juhul ei ole konkreetset volitusnormi, millele viidata, vaid lähtutakse haldusmenetluse seaduse § 92 lõike 2 kolmandast lausest, mis sätestab erisuse, mille kohaselt ei kohaldata volitusnormita antud määruste kehtetuks tunnistamisele volitusnormile viitamise nõuet. Eelnõus loetletud kehtetuks tunnistatavatel määrustel on nende andmise aluseks olev volitusnorm ammendunud, st nende jätkuvaks kehtimiseks puudub praegu alus ja sisuline vajadus.

Õigustloova akti kehtetuks tunnistamine ei too kaasa selle kehtivuse ajal ja selle alusel õiguspäraselt antud üksikaktide ja tehtud toimingute kehtetust. Samuti ei muuda sellise akti kehtetuks tunnistamine, kus sisaldub kehtetuks tunnistamise säte, selle sättega kehtetuks tunnistatud akti automaatselt kehtivaks. Selline õigusakt on juba kehtetuks muutunud ja seda ei ole võimalik vaikimisi taasjõustada. Praktikas on vaikimisi põhiliseks lähtekohaks akti andja tahe, mis ei ole sõnaselgelt suunatud mõne varasema õigusliku olukorra taastamisele.

Määruste muutmise ja kehtetuks tunnistamise määrusi ei pea kehtetuks tunnistama, kuna ka need on ära rakendatud. Muudatused on nende jõustudes muudetavatesse määrustesse tehtud ja hiljem muudetakse juba sellise määruse kehtiva tervikteksti sõnastust. Kehtetuks tunnistamine, kui see on jõustunud, on tõsiasi ning selliseid määrusi ei ole vaja kehtetuks tunnistada. Riigi Teatajas ei peeta nende üle ka kehtivuse arvestust.

Riigi Teatajast on võimalik lihtsalt leida ka kõik määrused, mis on alates 2002. aasta 1. juunist kehtetuks tunnistatud. Määrused märgitakse Riigi Teatajas kehtetuks, kui määruse tunnistab kehtetuks määruse andja või Riigikogu seaduses sätestatud volitusnormi kehtetuks tunnistamisel või Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve korras. Riigi Teataja väljaandja avaldab volitusnormi kehtetuks muutumise tõttu „Kehtetu“ märkega määruse. Praegu, s.o 2025. aasta 11. detsembril on [kehtetuid justiitsministri määrusi 227](#).

Revisjoni käigus on leitud ka selliseid määrusi, mis küll oma sisu poolest vajaksid kehtetuks tunnistamist või muutmist, kuid mis kehtivad imperatiivselt antud volitusnormi alusel, st nende andmine on täitevvõimu kohustus. Riigikohus on leidnud, et määruse andmata jätmine olukorras, kus seadusandja on määruse andjat selleks volitusnormiga kohustanud, on vastuolus põhiseadusega (vt RKPJKo [3-18-1432/103](#), p 33 jt).

Seetõttu ei saa imperatiivse volitusnormi alusel antud määrusi kehtetuks tunnistada, kui seaduses sisalduv volitusnorm jääb täitmata. Selliste määruste kehtetuks tunnistamine vajab seaduse muutmist. Selliste volitusnormide kehtetuks tunnistamine kavandatakse, kui muudetakse vastavat seadust ka muul põhjusel. Õigusloome ökonoomia põhimõttest lähtudes ei ole otstarbekas koostada seaduse eelnõu üksnes volitusnormide kehtetuks tunnistamiseks.

Eelnõukohase määrusega tunnistatakse kehtetuks määrused, mille sisuline õiguslik mõju on ammendunud.

Eelnõu koosneb viiest punktist.

Esimese punktiga tunnistatakse kehtetuks justiitsministri 10. detsembri 2012. a määrus nr 56 „Dokumentide infosüsteemis kättesaadavaks tegemise ning kohtuotsuste digitaalallkirjastamise ja infosüsteemis registreerimise kohustuse rakendamine Riigikohtus“ ([RT I, 29.11.2013, 18](#)).

Määrus on ära rakendatud, mistõttu sellel puudub sisuline õiguslik mõju.

Teise punktiga tunnistatakse kehtetuks majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. märtsi 2003. a määrus nr 45 „Eesti Informaatikakeskuse ja Riigihangete Keskuse ümberkorraldamine“ ([RTL 2003, 38, 556](#)).

Määrus on ära rakendatud, kuna Eesti Informaatikakeskus ja Riigihangete Keskus enam ei eksisteeri. Seega puudub määrusel sisuline õiguslik mõju ning see võib mõjuda eksitavalt. Samuti on kehtetu üks volitusnormidest, mille alusel määrus on antud, s.t Eesti Vabariigi töölepingu seaduse § 6 (kehtetu – [RT I 2009, 5, 35](#)).

Kolmanda punktiga tunnistatakse kehtetuks majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. detsembri 2012. a määrus nr 80 „Hallatava riigiasutuse Patendiinfo Keskus tegevuse lõpetamine“ ([RT I, 19.12.2012, 22](#)).

Määrus on ära rakendatud, kuivõrd Patendiinfo Keskuse tegevus on lõpetatud. Seetõttu määrusel puudub sisuline õiguslik mõju.

Neljanda punktiga tunnistatakse kehtetuks teede- ja sideministri 12. detsembri 2000. a määrus nr 110 „Meresidekeskuse struktuuri ja töötajate koosseisu kinnitamine“ ([RTL 2000, 129, 2102](#)).

Määrus ei ole enam asjakohane ning võib mõjuda eksitavalt, kuivõrd Meresidekeskuse tegevus on tegelikult lõpetatud.

Viienda punktiga tunnistatakse kehtetuks teede- ja sideministri 12. detsembri 2000. a määrus nr 113 „Hallatava riigiasutuse Meresidekeskus tegevuse lõpetamine“ ([RTL 2000, 130, 2109](#)).

Määrus on ära rakendatud, kuivõrd Meresidekeskuse tegevus on lõpetatud, mistõttu määrusel puudub sisuline õiguslik mõju.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Muudatuse tulemusel muutub õigusselgemaks Riigi Teatajas Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalas olevate määruste kehtiva seisu arvestus, kuivõrd sisuliselt kehtivuse kaotanud määrused ei ole enam kasutajatele kehtivatena kättesaadavad ega eksita neid. Õigusloome praktika muudatused, mida seletuskirjas soovitakse, teevad määruste kehtivuse arvestuse edaspidi arusaadavamaks ja võimaldavad vältida sisuliselt kehtetute ja kasutajaid eksitavate määruste kättesaadavust.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too kaasa lisakulusid ega muutusi asutuste koosseisus.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. Määrus ei too kaasa selliseid muudatusi ministeeriumite struktuuris, koosseisus ja töökorralduses, mis vajaksid muudatuste jõustumiseks ja rakendamiseks lisaaega.

Määrusega kehtetuks tunnistatavad määrused on eri aegadel kaotanud oma sisulise jõu kas seetõttu, et nad on ära rakendatud või ei toimi enam hilisemate õigusloomeliste muudatuste tõttu. Sisulise jõu kaotamise ajad on erinevad ja nende väljaselgitamine nõuaks ebaproportsionaalseid jõupingutusi. Kui see aga osutub vajalikuks, siis peab rakendaja seda tegema igal üksikul juhul eraldi.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Kuna tegemist on sisulise kehtivuse poolest ammendunud määrustega, siis eelnõu ei ole vaja kooskõlastada ega saata avalikule konsultatsioonile.

Liisa-Ly Pakosta

justiits- ja digiminister