

Majandus- ja tööstusministri määruse „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu on ette valmistatud Vabariigi Valitsuse seaduse § 42 lg 1 alusel.

Eelnõu eesmärk on ajakohastada Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (edaspidi TTJA või amet) põhimäärust selliselt, et see toetaks:

- inimkeskset ja kvaliteetset juhtimist;
- teenuste terviklikku ja järjepidevat arendamist;
- selget vastutust valdkondade eest ja eesmärkide saavutamise eest;
- organisatsiooni paindlikkust ja koostööpõhist toimimist.

Uue põhimäärusega viiakse ameti juhtimiskorraldus kooskõlla muutunud töömahu ja ülesannete keerukusega ning juurutatava teenuste arendamise viisiga. Kehtiv põhimäärus ei toeta piisavalt inimeste juhtimise ja sisulise valdkonnajuhtimise eristamist ning selget teenuste tervikliku arendamise ja toimimise eest vastutuse määramist.

Eelnõu kohaselt luuakse selge ja tänapäevane juhtimismudel, kus:

- üksuse igapäevaülesannete ja inimeste juhtimine, toetamine ning arendamine on eristatud strateegilisest juhtimisest;
- ameti tegevus on korraldatud teenusepõhiselt;
- juhtimisvastutus ja otsustusõigus on selged ning läbipaistvad;
- struktuur on piisavalt paindlik, et reageerida muutuvatele ülesannetele ja prioriteetidele.

Kehtiva põhimääruse rakendamise praktika on näidanud, et senine osakonnapõhine struktuur ei toeta piisavalt inimeste juhtimist ega võimalda juhtida ja arendada teenuseid tervikuna. Senine osakonnapõhine korraldus on praktikas hajutanud vastutust ja raskendanud terviklike otsuste tegemist, kuna teenused jagunevad mitme struktuuriüksuse vahel. Eelnõuga kavandatud lahendus tugineb teenusepõhisele juhtimisele, kus teenust vaadeldakse kui tervikut ning selle kvaliteedi, toimepidevuse ja arendamise eest nähakse ette selge vastutus. Tegemist on asutuse sisemist juhtimiskorraldust puudutava muudatusega, millega ei kaasne olulisi õiguslikke ega väliseid mõjusid.

Kavandatava muudatuse eesmärk on suurendada selgust vastutuse suhtes, parandada juhtimisotsuste läbipaistvust ning suurendada teenuste kvaliteedi ja arendustegevuse süsteemsust. Teenusepõhine juhtimine võimaldab kindlaks määrata iga teenuse sisulise eesmärgi, sihtrühma, oodatava tulemuse ja mõõdikud, luues eeldused tõenduspõhiseks juhtimiseks ning ressursside sihipärasemaks kasutamiseks. Teenusepõhine juhtimine vähendab dubleerimist, lihtsustab tööprotsesse ning aitab luua paindlikuma ja kohanemisvõimelisema struktuuri, mis reageerib kiiremini muutuvatele vajadustele.

Eelnõukohase määruse rakendamine ei too kaasa ametikohtade ega juhtimistasandite arvu muutust. Kavandatavad muudatused viiakse ellu olemasolevate ressursside piires, arvestades TTJA eelarve võimalusi. Halduskoormus ei suurene.

Eelnõu struktuuri ja stiili kujundamisel on võetud osaliselt eeskujuks Maa- ja Ruumiameti ning Transpordiameti kehtivad põhimäärused.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud TTJA õigusosakonna juhataja Martti Kangur (martti.kangur@ttja.ee) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevõtluskeskkonna ja tööstuse osakonna ettevõtluskeskkonna õigusnõunik Regina Karumaa (regina.karumaa@mkm.ee). Eelnõule on teinud juriidilise ekspertiisi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleteimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Inge Mehide (inge.mehide@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi praegu menetluses oleva eelnõu, Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõukohase määrusega tunnistatakse kehtetuks majandus- ja taristuministri 7. detsembri 2018. a määruse nr 62 „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“ 21. juulil 2025. a jõustunud redaktsioon avaldamismärkega RT I, 18.07.2025, 14.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

2.1. Eelnõu koosneb viiest peatükist, mis sätestavad:

- ameti staatuse;
- ameti tegevusvaldkonnad ja põhiülesanded;
- juhtimiskorralduse;
- ameti struktuuri ja valdkondade põhiülesanded;
- rakendussätted.

Struktuuriüksuste detailne ülesehitus (nt bürood) jäetakse põhimääruse reguleerimisalast välja ning kehtestatakse peadirektori käskkirjaga, et tagada organisatsiooniline paindlikkus.

2.2. Juhtimismudeli muutus

Eelnõuga nähakse ette kolm peadirektori asetäitjat, kes vastutavad ameti tegevusvaldkondade strateegilise juhtimise ja eesmärkide saavutamise eest. Peadirektori asetäitjate roll on suunatud sisulisele juhtimisele, poliitikate ja valdkonna arendamisele ning valdkonnaülese koostöö tagamisele. Igapäevased tööülesanded, nagu inimeste vahetu juhtimine, toetamine ja arendamine, samuti töö kvaliteedi tagamine ning sisendi andmine juhtimisotsustesse, koonduvad büroojuhtide tasandile, mis ei ole põhimääruses reguleeritud. Selline rollide eristamine võimaldab juhtidel keskenduda oma põhivastutusele ning parandab juhtimise kvaliteeti.

2.3. Teenusepõhine juhtimine

Eelnõu rõhutab teenusepõhist lähenemist TTJA põhiülesannete täitmisel. Teenusepõhine juhtimine tähendab, et teenuseid kavandatakse, hinnatakse ja arendatakse tervikuna, lähtudes eelkõige kliendi vajadustest, teenuse kvaliteedist ja toimepidevusest. Varasem praktika, kus teenused olid jaotatud struktuuriüksuste vahel ilma selge struktuuriülese vastutusega, ei toetanud piisavalt teenuste ühtlast arengut ega probleemide ennetamist. Uus lähenemine toetab tõhusat koostööd, kus peadirektori asetäitjad pakuvad strateegilist suunda ja valdkonnaülest koordineerimist, teenusejuhid vastutavad teenuste arenduse ja toimimise eest ning büroojuhid panustavad inimeste juhtimise, ressursside planeerimise ja töö kvaliteedi tagamise kaudu oma vastutusalas. See loob eeldused teenuste süsteemsemaks ja kliendikesksemaks osutamiseks ning tagab ameti strateegiliste eesmärkide saavutamise.

2.4. Võrdlus senise regulatsiooniga

Võrreldes kehtiva põhimäärusega:

- täpsustub juhtimiskorraldus ja vastutusahel;
- lisandub selge valdkonnajuhtimise tase;
- teenuseid käsitletakse terviklike protsessidena, mitte üksnes struktuuriüksuste ülesannetena;
- struktuur muutub paindlikumaks ning võimaldab kiiremini kohaneda muutuvate vajadustega;
- väheneb vastutuse killustatus ja dubleerimine juhtide tasemel;
- juhtimismudel lähtub selgelt teenusepõhisest lähenemisest;
- TTJA põhiülesanded ega pädevused ei muutu.

Eelnõu koosneb viiest peatükist ja 13 paragrahvist.

Eelnõu §-s 1 sätestatakse ameti staatus ja ingliskeelne nimetus. TTJA on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisasjas tegutsev valitsusasutus ning esindab oma ülesannete täitmisel riiki. Lisatakse ameti ingliskeelne nimetus, et tagada ühtne ja ametlik kasutus rahvusvahelises suhtluses, Euroopa Liidu ja teiste rahvusvaheliste koostööpartneritega asjaajamises ning välissuhtluses. Muid sisulisi muudatusi võrreldes kehtiva põhimäärusega ei tehta, säte kajastab asutuse staatuse põhimõtteid.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse ameti asukoht Tallinnas ning võimalus määrata struktuuriüksuste ja teenistuskohdade asukohad peadirektori käskkirjaga. Võrreldes kehtiva põhimäärusega on eesmärk hoida sõnastus selge ja praktiline, arvestades, et töökorraldus võib hõlmata eri teenistuskohhti.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse ameti tegevusvaldkonnad. Eelnõu määrab kindlaks TTJA tegevusvaldkonnad selliselt, et need toetaksid valdkonnajuhtimist ja teenusepõhist lähenemist. Võrreldes kehtiva põhimäärusega on muudatuse keskmes valdkondade selgem sidumine juhtimisvastutusega (peadirektori asetäitjad). Vajaduse korral täpsustatakse valdkondade nimetusi ja piire, et säiliks õigusselgus ning kõik TTJA seadusest tulenevad tegevusvaldkonnad ja osutatavad teenused oleksid kaetud.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse ameti põhiülesanded. Eelnõu koondab ja üldistab TTJA põhiülesanded (nt järelvalve, teenuste korraldamine ja arendamine, andmekogud, teavitamine,

koostöö). Võrreldes kehtiva põhimäärusega ei muuda eelnõu TTJA pädevust, kuid rõhutab teenuste arendamist ja nende osutamise korraldamist ning loob aluse teenuste juhtimiseks. Lõikes 2 sätestatakse TTJA roll Euroopa Liidu õiguse tähenduses (ohutusasutus, pädev asutus, riiklik sertifitseerimisasutus ja reguleeriv asutus, meediaregulaator, digiteenuste koordinaator). Sisulisi muudatusi ei tehta, sätte eesmärk on tagada õigusselgus ja järjepidevus võrreldes kehtiva põhimäärusega.

Eelnõu § 5 sätestab ameti juhtimiskorralduse. Ametit juhib peadirektor. Eelnõu loogika on võrreldes kehtiva põhimäärusega suunatud juhtimisvastutuse selgemale kirjeldamisele (strateegiline juhtimine vs. igapäevane töökorraldus).

Eelnõu §-s 6 sätestatakse peadirektori pädevus. Peadirektori põhiroll on vastutada ameti strateegilise juhtimise, sisemise töökorralduse ning organisatsiooni toimimise eest. Kehtiva põhimäärusega võrreldes on oluline rõhuasetus sellel, et peadirektor kujundab ja kinnitab sisemised korrad ning struktuuri (sh sisemised üksused), kuid teenusepõhine töökorraldus ja inimeste juhtimise mudel võetakse kasutusele eelkõige sisemiste juhtimisotsuste (käskkirjad, juhendid, ametijuhendid) kaudu.

Eelnõu § 7 kohaselt sõnastatakse ümber ning sätestatakse täpsemini peadirektori asetäitja pädevus ja ülesanded. Peadirektori asetäitja ametikohad on olemas ka kehtivas põhimääruses. Kõige olulisem sisuline muutus võrreldes kehtiva põhimäärusega on peadirektori asetäitjate (nn valdkonnajuhtide) rolli ja vastutuse sätestamine. Peadirektori asetäitja on oma valdkonna juht, kes:

- seab valdkonna eesmärgid ja vastutab nende saavutamise eest;
- juhib valdkonna teenuseid, tagades nende eesmärgipärasuse, kliendikesksuse ja kooskõla õigusaktidega;
- suunab valdkonna teenuste arendamist ja toimepidevust (sh kriisivalmidus);
- korraldab valdkonna õigusloome ja poliitikakujundamisega seotud tegevusi;
- koordineerib valdkonnaülest koostööd, riskijuhtimist ja kriisivalmidust;
- esindab ametit oma pädevuse piires.

Muudatuse eesmärk on võrreldes kehtiva põhimäärusega selgelt eristada valdkonna sisuline ja strateegiline juhtimine (peadirektori asetäitja roll) ning igapäevatöö ja inimeste vahetu juhtimine, mida tehakse sisemise töökorralduse tasandil.

Eelnõu §-s 8 sätestatakse ameti struktuuriüksused ja nende moodustamise üldpõhimõtted. Ameti struktuuriüksused on valdkonnad. Osakonnad, bürood või muud struktuuriüksused võivad kuuluda nii valdkondade koosseisu kui ka ameti koosseisu – viimasel juhul on need peadirektori otsealluvuses, kes määrab asjaomases struktuuriüksuse põhimääruses nii struktuuriüksuse nimetuse kui ka selle ülesanded. Erinevalt kehtivast põhimäärusest ei fikseerita üksusi ministri määruses, tagamaks teenusepõhine ja paindlik ressurside kasutus ning vältimaks korduvaid määruse muudatusi sisemiste ümberkorralduste puhul.

Eelnõu §-des 9–11 sätestatakse valdkondade põhiülesanded ameti osutatavate teenuste kaudu. Võrreldes kehtiva põhimäärusega on muudatuste fookuses:

- valdkondlike ülesannete sidumine teenuste tervikjuhtimisega;
- sarnaste tööloikude ja teenuste koondamine ühtseks tervikuks;
- sarnaste teenuste arengusuundade ja eesmärkide ühtlustamine ning elluviimine;
- selgemini määratud vastutus teenuste toimimise ja kvaliteedi eest.

Võrreldes kehtiva põhimäärusega ei käsitleta ettevõtluskeskkonda eraldi valdkonnana, vaid ettevõtlusega seotud ülesanded (sh ettevõtjate hoolsuskohustuse täitmise kontroll, välisinvesteeringute usaldusväärsuse hindamine ning sellega seotud järelevalve) on jaotatud sisuliselt seotud valdkondade vahel. Selline lahendus on teadlik ning tuleneb teenusepõhise lähenemisele ülemineku loogikast. Ettevõtluskeskkonna ülesanded ei moodusta TTJA-s iseseisvat tervikut, vaid on sisuliselt seotud teiste valdkondade teenustega. Näiteks digiteenuste regulatsioon on pigem seotud infoühiskonna regulatiivse raamistikuga, samas kui ettevõtjate hoolsuskohustuse täitmise järelevalve on seotud peamiselt tarbijaõiguste valdkonnaga, kuid osaliselt ka side ja infoühiskonna ning ehitus-, tööstus- ja raudteevaldkonnaga. Nende käsitlemine eraldi valdkonnana looks juhtimistasandi, millel puuduks iseseisev teenuste portfelli ning mille ülesanded dubleeriksid sisuliselt teiste valdkondade vastutust. Teenusepõhise juhtimise põhimõttest lähtudes on valdkonnad kujundatud teenuste ja regulatiivsete tervikute järgi, mitte ajaloolise struktuurijaotuse alusel. See võimaldab:

- käsitleda ettevõtluskeskkonnaga seotud teenuseid koos nende sisuliselt seotud järelevalve ja loamenetluse teenustega;
- vältida killustumist ning dubleerivat strateegilist juhtimist;
- tagada selge vastutus teenuste kvaliteedi, toimepidevuse ja arendamise eest.

Selline lahendus ei vähenda ettevõtluskeskkonna olulisust ega muuda TTJA seadusest tulenevaid pädevusi, vaid korrastab juhtimistasandit ning loob selgema vastutuse eesmärkide saavutamise eest. Kõiki ettevõtluskeskkonnaga seotud põhiülesandeid on eelnõus sisuliselt käsitletud asjaomaste valdkondade põhiülesannete kirjeldustes. Valdkondade ülesannete loetelu on sõnastatud selliselt, et see hõlmaks kõiki TTJA pädevusi, sealhulgas ettevõtluskeskkonnaga seotud põhiülesandeid, kuid jäta sisemisele töökorraldusele vajaliku paindlikkuse.

Eelnõu §-des 12–13 nähakse ette rakendussätted ja määruse jõustumine. Seni kehtinud põhimäärus tunnistatakse muudatuse olemusest ja mahust lähtudes kehtetuks ning sätestatakse uue määruse jõustumine 06.04.2026, arvestades vajaminevat aega organisatsiooniliste muudatuste ettevalmistamiseks ja rakendamiseks.

2.5. Seoses teenusepõhisele lähenemisele üleminekuga on struktuurivalik ja juhtimisrollide kirjeldus suunatud eelkõige järgmiste kitsaskohtade lahendamisele:

- seniste suurte osakondade puhul ei ole jätkunud juhtidel piisavalt aega töötajate toetamiseks ja arendamiseks;
- rollid ja vastutus ei ole olnud üksuste struktuuride erinevuse tõttu üheselt võrreldavad;
- teenuste arendamine ja kvaliteedi järjepidev jälgimine ei ole olnud selge vastutuse all;
- ressursside paindlik ümberprioriseerimine on olnud pigem keeruline;
- tööprotsesside dubleerimine eri üksustes on põhjustanud ebaühtlase teenusekvaliteedi.

Eelnõu kohaselt luuakse õiguslik raamistik teenusepõhise mudeli rakendamiseks ameti sisemiste juhtimisotsustega. See võimaldab määrata teenusejuhtide vastutuse ja teenuseportfellide sisu ning kehtestada büroojuhtide juhitud üksuste täpsema töökorralduse, vältides vajadust põhimäärust sageli muuta.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul puudub otsene seos Euroopa Liidu õigusega, sest liikmesriikide riigiasutuste ülesehitus ja nende tegevuse korraldamine on liikmesriigi ainupädevuses. Eelnõu § 4 lõikes 2 on toodud TTJA rollid vastavalt Euroopa Liidu õigusele.

4. Määruse mõjud

4.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju.

Otsene mõju elanikkonna sotsiaalsele olukorrale või demograafilistele protsessidele puudub. Kaudne sotsiaalne mõju võib avalduda:

- tarbijate õiguste tõhusamas kaitses;
- paremini korraldatud järelevalves, mis suurendab inimeste turvatunnet;
- teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse paranemises, mis suurendab usaldust riigi institutsioonide vastu;
- sihtrühmade vajaduste paremas arvestamises, mis saavutatakse kasutajate ja sidusrühmade varajase kaasamisega teenuste arendamise protsessi.

TTJA töötajate jaoks on muudatuse mõju positiivne, kuna juhtimisvastutuse selgem eristamine inimeste ja sisulise valdkonnajuhtimise vahel loob paremad eeldused töötajate toetamiseks, töökoormuse tasakaalustamiseks ja arenguvõimaluste pakkumiseks. Ametikohtade arv ametis ei muutu.

4.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele.

Eelnõuga ei muudeta TTJA seadusest tulenevaid julgeolekualaseid ülesandeid. Juhtimismudeli selgem eristamine ning teenuste toimepidevuse rõhutamine toetab kaudselt riigi julgeolekut, kuna:

- paraneb võime tagada elutähtsate teenuste toimepidevus;
- riskijuhtimine ja kriisivalmidus on valdkonnajuhtide tasandil selgema vastutuse all;
- otsustusprotsessid muutuvad kiiremaks ja selgemaks.

Välissuhetele eelnõu otsest mõju ei avalda. TTJA roll rahvusvahelistes võrgustikes ja Euroopa Liidu koostöös säilib muutumatuna.

4.3. Mõju majandusele.

TTJA töökorralduslikel muudatustel puudub otsene mõju majandusele. Eelnõu ei muuda ettevõtjatele kehtivaid nõudeid, loamenetluse korda ega riikliku järelevalve ulatust, mistõttu ei muutu ettevõtjate kulud ega halduskoormus. Kaudne positiivne mõju majandusele avaldub järgmiste tegurite kaudu:

- teenuste arendamine tervikuna võimaldab tõhustada menetlusi ning parandada teenuse- ja teeninduskvaliteeti;
- selgem vastutus ja prioriteetide seadmine võib vähendada menetluste venimist;
- paranenud juhtimisvõime toob kaasa efektiivsema ülesannete täitmise ja järelevalve ning regulatsiooni kvaliteedi paranemine suurendab eeldatavasti õiguskindlust ning vähendab halduskoormust.

Muudatused viiakse ellu olemasolevate eelarvevahendite piires ja need ei too kaasa lisakulu riigieelarvele.

4.4. Mõju elu- ja looduskeskkonnale.

Mõju puudub.

4.5. Mõju regionaalarengule.

Mõju puudub.

4.6. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Otsene mõju puudub, sest muudatus puudutab eelkõige ameti sisekorraldust ega muuda TTJA pädevusi, samuti teiste asutuste struktuuri. Eelnõu ei mõjuta kohalike omavalitsuste ülesandeid ega nende rahastamist.

4.7. Muud otsesed või kaudsed mõjud.

Määruse muudatusega parandatakse TTJA ametisisest töökorraldust ja juhtimist, selle kaudu ka avalike teenuste osutamist. Eelnõu võib avaldada järgmisi kaudseid mõjusid:

- organisatsioonikultuuri muutus tihedama koostöö ja teenusekeskse mõtteviisi suunas;
- parem prioriteetide seadmine ja ressursside paindlikum kasutamine;
- juhtimiskvaliteedi paranemine ning läbipaistvam vastutus.

Võimaliku riskina nähakse muudatustega kaasnevat kohanemisperioodi (nt rollide selginemine, töökorralduse muutus). Risk maandatakse muudatuste teadliku juhtimisega, sh töötajate õigeaegse teavitamise, kaasamise ja järkjärgulise rakendamisega. Kokkuvõttes on eelnõu mõju valdavalt organisatsioonisisene, olles suunatud juhtimise tõhustamisele ja rolliselguse suurendamisele. Välistele osapooltele on mõju kaudne ja positiivne. Ametikohtade arv ametis ei muutu.

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

Määruse rakendamiseks vajalikud muudatused ameti haldusaktides ja muud ümberkorraldused ameti tegevuses, sealhulgas muudatused ameti teenistuskohdades ning sellega kaasnevad personalitoimingud, tehakse õigusaktidega kehtestatud korras. Määruse rakendamiseks kehtestab TTJA peadirektor käskkirjaga struktuuriüksuste põhimääruse. Määruse kehtestamisega kaasneb vajadus muuta ametnike või töötajate ametijuhendeid või töölepinguid ennekõike põhiülesannete muutmise ja tööülesannete täpsustamise või muutmise tõttu.

Määruse rakendamisega ei kaasne riigieelarvele otsest lisakulu, võimalikud kaasnevad kulud kaetakse TTJA eelarvest. Tulude muutust ei prognoosita.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 06.04.2026, arvestades piisavat aega organisatsiooniliste muudatuste ettevalmistamiseks ja rakendamiseks.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Käesolev eelnõu reguleerib üksnes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tegutseva valitsusasutuse sisemist töökorraldust. Tulenevalt Vabariigi Valitsuse 13.01.2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“ § 6 lõikest 1 ei tule enne ministri määruse andmist seda teiste ministeeriumite ega Riigikantsleiga kooskõlastada, kui neile ei ole eelnõus ette nähtud kohustusi ja kui esitatav eelnõu ei puuduta nende valitsemisala või ülesandeid.