



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 03.07.2025

Meie 15.08.2025

nr HTM/25-0748/-1K, 8-
1/25/2960
nr 8-2/5755

Vabariigi Valitsuse määruse „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni ülesanded, moodustamise kord ja töökord“ eelnõu kooskõlastamine

Haridus- ja Teadusministeerium edastas Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks Vabariigi Valitsuse määruse „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni ülesanded, moodustamise kord ja töökord“ eelnõu¹. Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega arvestamisel.

1. Volitusnormi sõnastusega seotud märkused

Esitatud eelnõu kohaselt kehtestatakse määrus teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse² (TAIKS) § 8 lõike 2 alusel. Eeltoodud volitusnormis on sätestatud: „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni ülesanded, moodustamise korra ja töökorra kehtestab teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni valdkonna eest vastutavate ministrite ühisel ettepanekul Vabariigi Valitsus määrusega.“. Samasisuline volitusnorm oli kavandatud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse eelnõusse³ ning Justiits- ja Digiministeerium väljendas kooskõlastuskirjas⁴ seisukohta, et ministeeriumite nõustamiseks moodustatava komisjoniga seonduvat ei pea reguleerima Vabariigi Valitsuse määrusega, vaid piisav on ka konkreetse ministri määrus, mis on kooskõlastatud Vabariigi Valitsuse seaduse⁵ (VVS) § 49 lõike 2 kohaselt. TAIKS seaduse eelnõu võeti vastu muutmata kujul.

TAIKS § 8 lg 2 sõnastus ei ole õiguslikult korrektne. Volitusnormiga kasutab seadusandja oma õigust otsustada volituse andmise üle rakendusakti kehtestamiseks. Seadusandja saab otsustada, kas annab mõne küsimuse reguleerimise pädevuse valdkonna eest vastutavale ministrile või Vabariigi Valitsusele. Sellisel juhul on volitusnorm sõnastatud järgmiselt: „[---] kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega“ Seadusandja saab põhjendatud juhul delegeerida ka määruse kehtestamise vajaduse üle otsustamise ministrile või Vabariigi Valitsusele. Sellisel juhul on volitusnorm sõnastatud järgmiselt: „[---] võib kehtestada valdkonna eest vastutav minister määrusega“. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÖNTE) käsiraamatu⁶ kohaselt peab volitusnorm olema piisavalt üksikasjalik, et sellest selguks seadusandja antava volituse sisu ja ulatus, ning trafaretne. TAIKS § 8 lõike 2 sõnastus väljub trafaretsuse kriteeriumist.

¹ [Eelnõu toimiku number: 25-0748](#)

² [RT I, 12.07.2025, 1](#)

³ Eelnõude infosüsteemi toimik nr [24-0627](#).

⁴ Justiitsministeeriumi 23.09.2024 kiri nr 8-2/4797.

⁵ [RT I, 30.12.2024, 4](#)

⁶ [HÖNTE käsiraamat | Justiits- ja Digiministeerium](#)

Sõnastus, mille kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määruse kindla valdkondade eest vastutavate ministrite ettepanekul, võib tõlgendada nii, et määrus kehtestatakse ministrite ettepanekul, mitte seadusandja volituse täitmiseks. Sellist tõlgendamise viisi volitusnorm võimaldada ei tohi. Samuti ei ole mõistlik siduda määruse andmist konkreetse valdkonna eest vastutavate ministrite ettepanekust, sest valdkonna eest vastutav minister määratakse kindlaks peaministri korraldusega⁷, seega vastutusvaldkonnad ja nende eest vastutavad ministrid võivad poliitilise olukorra mõjul ajas muutuda. Küsimused ja teemad, mis on hetkel mitme ministeeriumi vahel jagatud, võidakse tulevikus koondada ühe ministeeriumi vastutusalasse. Samas seadusandja volitusnormiga valitsusele pandud kohustus määruse kehtestamiseks peaks olema täidetav sõltumata poliitilistest valikutest ning valitsuse juhtimisotsustest.

Justiits- ja Digiministeerium jääb oma seisukohale, et ministeeriumite nõustamiseks moodustatava komisjoniga seonduvat on kohane reguleerida ministri määrusega. Sellest tulenevalt palume muuta TAIKS § 8 lõige 2 ja sõnastada see järgmiselt: „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni ülesanded, moodustamise korra ja töökorra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega“.

Kui Haridus- ja Teadusministeerium on endiselt veendunud, et teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni toimimise reegleid on sobilik kehtestada Vabariigi Valitsuse tasandil, siis palume muuta TAIKS § 8 lõike 2 ja sõnastada see järgmiselt: „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni ülesanded, moodustamise korra ja töökorra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega“.

2. Määruse allkirjastamisega seotud märkused

Kooskõlastamisele esitatud eelnõu kohaselt allkirjastavad Vabariigi Valitsuse määruse „Teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni juhtkomisjoni ülesanded, moodustamise kord ja töökord“ lisaks peaministrile ja riigisekretärile haridus- ja teadusminister ning majandus- ja tööstusminister.

Justiits- ja Digiministeerium on järjepidevalt⁸ olnud seisukohal, et ministri määruse allkirjastamise pädevus on ühel kindlal ministril, kes vastutab valdkonna eest, mille reguleerimiseks õigusakt kehtestatakse.

Eesti Vabariigi põhiseaduse⁹ (PS) §-s 94 on sätestatud, et minister annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi. Vabariigi Valitsuse seaduse¹⁰ (VVS) § 50 lg 4 kohaselt vastutab määruse andnud minister määruse seaduslikkuse ning otstarbekuse eest. Seega, andes täidesaatvale võimule volituse mõne küsimuse reguleerimiseks, eeldab seadusandja, et vajaliku määruse annab minister, kes ühtlasi võtab ka vastutuse teatud valdkonna küsimuste lahendamise eest. Ministri allkirjastamise pädevus on sätestatud VVS § 51 lõikes 4, mille kohaselt kirjutavad ministri määrusele alla minister ja kantsler. On lihtsasti jälgitav, et sätete sõnastused, mis reguleerivad ministri määruse andmise pädevust, eeldavad kindla ministri vastutust. Valdkondlikes seadustes on ette nähtud ministri määruse kehtestamiseks volitusnorm, mis üldjuhul on sõnastatud järgmiselt: „... kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega...“.

Kõik riigielu küsimused on jaotatud valitsemisaladeks ning valitsemisalade korraldamiseks on moodustatud ministeeriumid. Ministeeriumide valitsemisalad on sätestatud VVS-s. Valitsemisala juhib minister ning konkreetse valdkonna eest vastutav minister määratakse kindlaks peaministri korraldusega¹¹. Peaministri korralduse punkti 14 kohaselt, kui ministeeriumi juhib mitu ministrit, siis mitme ministri vastutusvaldkonda langevad küsimused otsustavad need ministrid ühiselt. Seda täpsustust, et ministeeriumi ühine juhtimine hõlmaks ka ühise määruse andmist, VVS-st ega peaministri korraldusest ei tulene. Ülaltoodud punkti sõnastusest võib järeldada, et pigem on sellega soovitud reguleerida juhtimisalaste küsimuste lahendamist. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul võib määruse andmise pädevust pidada PS §-s 3 väljendatud seaduslikkuse põhimõtte

⁷ Peaministri 12.08.2024. a korraldus nr 88 „[Ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad](#)“

⁸ Justiits- ja Digiministeeriumi 02.06.2025 kiri nr 8-2/4324 ([EIS](#) Eelnõu toimiku number: 25-0530)

Justiitsministeeriumi 23.09.2024 kiri nr 8-2/4797 ([Eelnõu toimiku number: 24-0627.](#))

⁹ [RT I, 11.04.2025, 2](#)

¹⁰ [RT I, 30.12.2024, 4](#)

¹¹ Peaministri 12.08.2024. a korraldus nr 88 „[Ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad](#)“

aspektist lähtudes nii oluliseks küsimuseks, et selle kohta peaks seaduses olema selgelt sätestatud võimalus seda mitme ministri poolt ühiselt anda. Samas seavad sellisele regulatsioonile piirangu omakorda PS § 94 ja § 96, mis näevad ette ministri vastutuse oma valitsemisala piires. On mõisteta, et mõned vastutusvaldkondade teemad võivad ministeeriumitel osaliselt kattuda ning sellisteks puhkudeks on seadusandja näinud ette VVS § 49 lg 2, mille kohaselt kui ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid või kui asju otsustatakse kokkuleppel teiste ministritega, kooskõlastab minister otsuse teiste ministritega. Seega on olukord, kus tegemist on mitme ministeeriumi valitsemisalasse kuuluva küsimuse reguleerimise üle otsustamisega, lahendatav VVS sätete alusel ja puudub vajadus mitme ministri allkirjaga määruse andmiseks.

PS § 74 kohaselt on Riigikogu liikmel õigus pöörduda arupärimisega Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole. VVS § 49 lõige 1 punkti 13² kohaselt peab minister vähemalt kord aastas Riigikogus ettekande, milles annab ülevaate oma vastutusvaldkonna tegevustest ja arengust. Eeltoodud sätete eduka rakendamise eelduseks on see, et ministri vastutuse piirid oleksid kindlalt paika pandud. Ministri selge vastutus konkreetse küsimuse reguleerimise eest võimaldab Riigikogu liikmetel hoomata vastutuse jaotumist Vabariigi Valitsuse liikmete vahel ning seega tõhustab parlamentaarset kontrolli, mille kaudu tagatakse seadustes väljendatud tahte elluviimine¹².

Lisaks ülaltoodud õiguslikule põhjendusele väärib märkimist ka ajakulu aspekt. Praktikas võib tihti juhtuda, et ministri valitsemisalasse kuuluv küsimus puudutab ka teiste ministeeriumide valitsemisalasid, sest ükski eluvaldkond ei ole ülejäänutest täiesti isoleeritud. Kui jaatada ministri määruse allkirjastamise võimalust mitme ministri poolt, siis peaks iga sellise juhtumi puhul lisaks muule eraldi otsustama ja põhjendama, kas ja miks oleks vaja ministri määrusele mitme ministri allkirja. Üldmainitu oleks aga tarbetu ka seetõttu, et küsimused, mis ilmselgelt vajaksid valdkonnaülest otsustamist, on üldjuhul seadusandja delegeerinud otsustamiseks Vabariigi Valitsusele (Vabariigi Valitsuse määrusega), mitte üksikule ministrile.

Tuginedes ülaltoodule, on Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et ministri määruse allkirjastamise pädevus on ühel ministril, kes on vastutav konkreetse valdkonna küsimuste lahendamise eest.

Vabariigi Valitsuse määruse kohta kehtivad samad põhimõtted, mis ka ministri määruse puhul. PS § 96 lõike 3 kohaselt on valitsuse määrused kehtivad, kui need kannavad peaministri, asjaomase ministri ja riigisekretäri allkirja. VVS § 28 lg 3 kohaselt kirjutavad Vabariigi Valitsuse määrusele alla peaminister, asjaomane minister ning riigisekretär. Seega ka VV määruse andmise puhul näevad nii PS kui ka VVS ette, et sellele annab allkirja konkreetse valdkonna eest vastutav minister. Seega ei erine VV määruse andmise kord sellest, kui määruse peaks allkirjastama valdkonna eest vastutav minister: mõlemal juhul on määruksel ühe, mitte mitme valdkonna vastutava ministri allkiri. Valdkonna eest vastutava ministrina kannab tema vastutust ka VV määrukses sätestatu eest, mis tema vastutusala küsimust reguleerib. VV määruse puhul on üldvastutus kollegiaalorgani juhil ehk peaministril.

Kordame siinkohal, et vastutuse selgus on tõhusa kontrolli alus. Lisaks võib ka õigusakti rakendajale olla ebaselge, kelle poole küsimuste puhul pöörduda.¹³

Eeltoodust tulenevalt on Justiits- ja Digiministeerium seisukohal, et Vabariigi Valitsuse määruse allkirjastamise pädevus on lisaks peaministrile ja riigisekretärile ühel ministril, kes on vastutav määrusega reguleeriva valdkonna küsimuste lahendamise eest.

Tulenevalt eeltoodust palub Justiits- ja Digiministeerium kavandada eelnõu selliselt, et Vabariigi Valitsuse määrusele kirjutaksid alla peaminister, asjaomane minister ja riigisekretär.

¹² Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaar PS § 59 juurde (p 12) [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS](#)

¹³ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse [RT I, 18.12.2024, 6](#)

§ 3. Õiguslaste selgituste andmine

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus annab tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Maria Sults 5886 2946
maria.sults@justdigi.ee
Monika Tappo