

# Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ja riigilõivuseaduse täiendamise seaduse (eksperimenteerimisprojekt) eelnõu seletuskiri

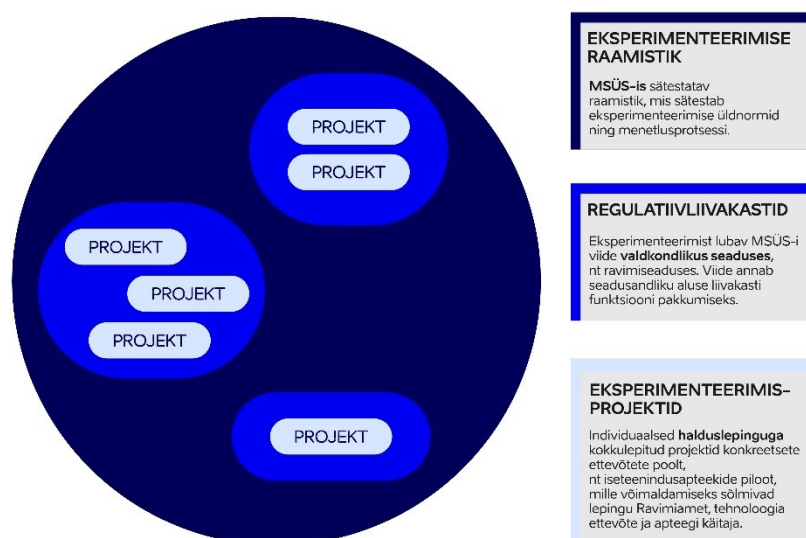
## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Uute tehnoloogiate arendamise ja turule toomisega kaasneb kasvav vajadus nende testimiseks tegelikele oludele vastavas keskkonnas. Selleks, et Eesti säilitaks oma innovatsioonivõime ning tõuseks Euroopa juhtivaks digitaalseks ühiskonnaks, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) koostöös Justiits- ja Digiministeeriumiga (edaspidi JDM) välja töötamas riiklikku eksperimenteerimisraamistikku. Selle eesmärk on luua ettevõtetele suunatud valitsusülene regulatiivne standard, mis toetab innovatsiooni, võimaldades testida tehnoloogiaid ja ärimudeleid katsekeskkonnas mugandatud reeglite alusel ehk nn regulatiivsetes liivakastides.

Eksperimenteerimisraamistik põhineb nn regulatiivliivakasti kontseptsioonil, mis on turvaline testimiskeskond, kus riik lubab õigusaktides sätestatud nõuetele mittevastavate uuenduslike toodete, teenuste ja tehnoloogiate katsetamist kindlatel tingimustel ja regulaatori järelevalve all. Finantsinspektsiooni Innovatsioonikeskusel on juba kasutusel regulatiivliivakastilaadne testkeskkond<sup>1</sup>, kuid lisaks finantstehnoloogiale on Eestis juba varem regulatiivliivakasti vajalikkuse üle arutatud ja arutatakse ka praegu mitmes valdkonnas. Näiteks on eksperimenteerimise vajadusele viidatud transpordivaldkonnas<sup>2</sup>, Accelerate Estonia projektide<sup>3</sup> hulgas on ootel projekte tervishoiuvaldkonnast kaitsetööstuseni.

### Regulatiivliivakasti tingimused



Joonis 1 Eksperimenteerimisraamistikku selgitav skeem. Eksperimenteerimisraamistik on üldine valdkondadeülene raamistik, mille all on võimalik luua regulatiivliivakaste, mille sees omakorda luuakse eksperimenteerimisprojekte (üksikuid ja ühiseid).

Regulatiivliivakastis osaleda soovivad ettevõtted läbivad esmase kontrollimise MKM Accelerate Estonia programmi kaudu, kus hinnatakse ärimudeli majanduslikku mõju ja regulatiivse takistuse olemasolu ning seejärel esitatakse taotlus vastutavale majandushaldusasutusele. Kui eriseaduses puudub veel viide eksperimenteerimisraamistikule, tuleb esmalt teha eriseaduses selline muudatus. Kui valdkondlik eriseadus

<sup>1</sup> Finantsinspektsiooni testkeskkond, <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/innovatsioonikeskus/testkeskkond>.

<sup>2</sup> „Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021-2035“, lk 17, <https://www.valitsus.ee/sites/default/files/documents/2021-11/Transpordi%20ja%20liikuvuse%20arengukava%202021%E2%80%932035.pdf>.

<sup>3</sup> Accelerate Estonia projektid, <https://accelerate.ee/et/projektid/>.

juba sätestab eksperimenteerimisprojektide läbiviimise tingimused ning viitab eksperimenteerimisraamistikule MsÜS-is, saab MKM pädeva majandushaldusastutuse kooskõlastuse korral kohe teha otsuse eksperimenteerimisprojekti lubamiseks kaalutlusõigusest lähtudes (HMS § 4), kui ettevõtte on esitanud põhjendatud testimisvajaduse, ja riskimaandamise meetmete toel.

Testida soovivate ettevõttele kehtib riigilõiv/tasu. Katse kestuse ja geograafilise asukoha lepivad ettevõtte ja majandushaldusastutus omavahel kokku halduslepinguga, misjärel saab ettevõtte alustada katsega. Ettevõttele kehtib aruandluskohustus katse vältel ning seejärel esitavad majandushaldusastutus ja ettevõtte MKM-ile teabe, mille põhjal ministeerium avaldab lõppraporti, mis on ühtlasi aluseks piirava õigusnormi püsiva muutmise analüüsimiseks ja otsustamiseks.

Eesmärk on sätestada 2026. aastal eksperimenteerimisraamistik õigusaktides, vähemalt ühes valdkondlikus eriseaduses, mis võimaldaks uudse tehnoloogia testimist ning omakorda analüüsida raamistiku toimivust. Protsessijoonis on visualiseeritud seletuskirja lisas 2.

## Rahvusvaheline kogemus

Samalaadne n-ö valdkondadeülene eksperimenteerimisraamistik Euroopa Liidus on Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias ning Madalmaades ning mujal maailmas on lahendus kasutusel Jaapanis ja Singapuris. Euroopa Komisjoni 2023. a juhendi kohaselt<sup>4</sup> esineb kitsama käsitlusega regulatiivseid eksperimenteerimisraamistikke näiteks Belgias, Taanis, Hispaanias, Prantsusmaal, Horvaatias, Itaalias, Leedus, Ungaris, Madalmaades, Austrias, Portugalis, Rootsis. Eestit selles nimekirjas ei ole.

Euroopa Liidu tasandil on regulatiivliivakastide loomise vajadust arutatud arvukates valdkondades<sup>5</sup>. Näiteks on regulatiivliivakasti loomise võimalusele (kuid mitte kohustusele) viidatud **29. juunil 2024. a jõustunud nn nullnetotööstuse määruses**<sup>6</sup> (NZIA). Viidatud määruses on nullnetotehnoloogia regulatiivliivakast määratletud kui kava, mis võimaldab ettevõtjatel katsetada innovatiivseid nullnetotehnoloogiaid ning muid innovatiivseid tehnoloogiaid kontrollitud ja tegelikele oludele vastavas keskkonnas konkreetse kava alusel, mille on koostanud ja mille seiret teeb pädev asutus (art 3 p 22). Artikli 33 (1) kohaselt pidid liikmesriigid hiljemalt 30.03.2025 looma või määrama nullnetotehnoloogia regulatiivliivakastide loomisel ühe või mitu kontaktpunkti. Eesti on kontaktpunktiks määranud MKM-i.

Artikli 33 (4) kohaselt katsetatakse, arendatakse ja hinnatakse innovatiivseid nullnetotehnoloogiaid või muid innovatiivseid tehnoloogiaid pädevate asutuste järelevalve all ja nende toel. Artikli 33 (5) kohaselt kaaluvad pädevad asutused regulatiivliivakastide eesmärkide saavutamiseks näha riigisisises õiguses ette erandeid või vabastusi liidu asjaomase õigusega lubatud ulatuses. Samuti kasutavad pädevad asutused oma järelevalvevõimet paindlikult asjakohaste õigusaktide piires, kohandades olemasolevaid reegleid ning kasutades oma kaalutlusõigust õigussätete rakendamisel ja jõustamisel konkreetse nullnetotehnoloogia regulatiivliivakasti projekti suhtes, et kõrvaldada tõkked, vähendada regulatiivset koormust ja ebakindlust ning toetada nullnetotehnoloogiatega või muude tehnoloogiatega innovatsiooni.

<sup>4</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Regulatory learning in the EU. Guidance on regulatory sandboxes, testbeds, and living labs in the EU, with a focus section on energy (2023, lk 56), [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c\\_en?filename=swd\\_2023\\_277\\_fl.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c_en?filename=swd_2023_277_fl.pdf).

<sup>5</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Regulatory learning in the EU Guidance on regulatory sandboxes, testbeds, and living labs in the EU, with a focus section on energy, lk 16-21, [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c\\_en?filename=swd\\_2023\\_277\\_fl.pdf](https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c_en?filename=swd_2023_277_fl.pdf).

<sup>6</sup> EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2024/1735, 13. juuni 2024, millega kehtestatakse meetmete raamistik Euroopa nullnetotehnoloogia toodete tootmise ökosüsteemi tugevdamiseks ja muudetakse määrust (EL) 2018/1724, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401735](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401735).

**2. augustil 2024 jõustunud EL-i tehisintellekti määrus<sup>7</sup>** aga juba kohustab liikmesriike looma riiklikul tasandil vähemalt ühe tehisintellekti regulatiivliivakasti, mis hakkab toimima hiljemalt 2. augustiks 2026 (art 57 (1)). Samas, regulatiivliivakasti võib luua ka koos teise liikmesriigi pädevate asutustega ning aktsepteeritav on ka olemasolevas regulatiivliivakastis osalemine, kui see tagab osalevatele liikmesriikidele samaväärsed riikliku katvuse. Artikli 57 (5) kohaselt tagavad tehisintellekti regulatiivliivakastid kontrollitud keskkonna, mis soodustab innovatsiooni ja hõlbustab tehisintellektisüsteemide arendamist, treenimist, testimist ja hindamist piiratud aja jooksul enne nende turule laskmist või kasutusele võtmist spetsiaalse regulatiivliivakasti kava kohaselt, milles on kokku leppinud pakkujad või võimalikud pakkujad ja pädev asutus. Sellised liivakastid võivad hõlmata tegelikes tingimustes testimist, mille üle tehakse järelevalvet selles liivakastis. Artikli 57 (11) kohaselt ei mõjuta tehisintellekti regulatiivliivakastid järelevalvega tegelevate pädevate asutuste järelevalvevolitusi. Riikide pädevad asutused kasutavad oma järelevalvevolitusi asjakohase õigusega ettenähtud piirides, kasutades konkreetse tehisintellekti regulatiivliivakasti projekti suhtes õigusnormide rakendamisel oma kaalutusõigust, et toetada tehisintellektialast innovatsiooni liidus. Artikli 57 (12) kohaselt juhul, kui regulatiivliivakastis osalejad järgivad konkreetset plaani ja osalemise tingimusi ning järgivad heauskselt riigi pädeva asutuse antud juhiseid, ei kohalda kõnealused asutused haldustrahve. Ühtlasi sätestab määrus, et vältida killustatust liidus, võtab komisjon vastu rakendusaktid, milles määratakse kindlaks tehisintellekti regulatiivliivakastide loomise, arendamise, rakendamise, käitamise ja järelevalve üksikasjalik kord (art 58 (1)).

**Seega on liikmesriikidel regulatiivliivakastide eesmärkide saavutamiseks vaja muuta riiklikke järelevalvenorme selliselt, et need annaksid järelevalveasutustele õigusliku aluse paindlikkuseks** (olgu siis regulatiivliivakasti vms innovaatilise lahenduse katsetamise eesmärgi toetamiseks). Kuni järelevalveasutustele ei ole riigisisese õigusega jäetud ruumi, et võimaldada innovaatiliste lahenduste arendajatel oma lahendusi reaalses keskkonnas järelevalveasutuse valve all ja ettenähtud tingimustel katsetada, ilma et peaksid viima end kohe kõikide valdkonnas kehtivate nõuetega kooskõlla, ei ole võimalik sellistel ettevõtjatel turule siseneda. Vastasel juhul peaksid ettevõtjad end kohe allutama kõikidele detailsetele tegevusala reeglitele (koos vajadusega sageli taotleda ka tegevusluba ja viia ennast kõikide selle väljastamiseks kehtestatud nõuetega kooskõlla juba enne tegevuse alustamist) – järelevalveasutustel puudub sellisel juhul õiguslik alus muud lähenemist lubada.

## **1.2. Eelnõu ettevalmistaja**

Eelnõu on ette valmistanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi innovatsiooni- ja tehnoloogia osakonna Accelerate Estonia programmi avaliku poliitika juht Greta Elva-Jõemaa (teenistussuhe peatatud), Accelerate Estonia programmi haldus- ja arendusjuht Joosep Kään ([joosep.kaan@mkm.ee](mailto:joosep.kaan@mkm.ee)), osakonna juhataja Sigrid Rajalo ([sigrid.rajalo@mkm.ee](mailto:sigrid.rajalo@mkm.ee)) ning majanduse ja innovatsiooni asekanstler Sandra Särav-Tammus (teenistussuhe peatatud).

Eelnõu õigusekspertiisi on teinud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna nõunik Henrik Trasberg (teenistussuhe peatatud) ja advokaadibüroo Walless esindajad Merit Lind-Tsoganoff ([merit.lind@walless.com](mailto:merit.lind@walless.com)), Liisa Kolosov ([liisa.kolosov@walless.com](mailto:liisa.kolosov@walless.com)) Kaidi Tarros ([kaidi.tarros@walless.com](mailto:kaidi.tarros@walless.com)) ja Liina Käs ([liina.kais@walless.com](mailto:liina.kais@walless.com)) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna juhataja Tiit Rebane ([tiit.rebane@mkm.ee](mailto:tiit.rebane@mkm.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja toimetas keeleliselt Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korraldus talituse keeletoimetaja Aili Sandre ([aili.sandre@justdigi.ee](mailto:aili.sandre@justdigi.ee)).

---

<sup>7</sup> EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS (EL) 2024/1689, 13. juuni 2024, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828 (tehisintellekti käsitlev määrus); [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L\\_202401689](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689).

### 1.3. Märkused

Eelnõukohase seadusega täiendatakse:

- 1) majandustegevuse seadustiku üldosa seadust (edaspidi MsÜS) avaldamismärkega RT I, 02.01.2025, 26;
- 2) riigilõivuseadust (edaspidi RLS) avaldamismärkega RT I, 02.10.2025, 9.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Eelnõu koostamisele ei eelnenud väljatöötamiskavatsust, lähtudes Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punktist 1, mis sätestab, et seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus ei ole nõutav, kui eelnõu menetlus ja seadusena rakendamine on põhjendatult kiireloomuline.

Eelnõu vastuvõtmiseks Riigikogus on vaja poolthääle enamust.

#### **Eelnõu on seotud:**

- 1) Vabariigi Valitsuse 05.06.2025 majanduskabineti otsusega;
- 2) „Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga 2025–2027“;
- 3) „Majanduskasvu kavaga 2025 ja 2026 aastateks“;
- 4) „E-tervise strateegia rakenduskavaga aastateks 2025–2027“;
- 5) „Kaitsetööstuspoliitika 2024–2030“ ja selle rakenduskavaga.

### 2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on luua MsÜS-i valdkonnaülene eksperimenteerimisraamistik, mis koos vastava valdkondliku õigusakti viitega võimaldab pädeva haldusorgani järelevalve all ja halduslepingu alusel ajutiselt ning selgelt piiritletud ulatuses kõrvale kalduda üksikutest kehtivatest nõuetest, et testida innovaatilisi tooteid, teenuseid või tehnoloogiaid, mida olemasolev õigusraamistik muidu põhjendamatult pärsiks. Innovatsiooni edendamise eesmärgil on muudatus vajalik, et piisavas valmidusastmes tooteid ja lahendusi, mis vajavad turule pääsemiseks seadusemuudatust, saaks päriselulises keskkonnas testida, et saada väärtuslikku andmestikku poliitika kujundamiseks ja toodete parandamiseks. Sektoriülese eksperimenteerimisraamistiku eesmärk on tagada kõigile ettevõtetele ühetaolised võimalused ja kriteeriumid, mille alusel nende plaanitavat eksperimenteerimisprojekti hinnata. Testimist soovitakse võimaldada, et toetada nii Eesti ettevõtlussektori innovatsiooni kui ka pakkuda rahvusvahelistele ettevõtetele Eestis innovaatiliste toodete lansseerimise võimalust ning sel teel kasvatada majandust. Luues Euroopas unikaalse ärikeskkonna väärtuspakkumise, soovib Eesti luua nii oma ettevõtlussektorile uue konkurentsieelse kui ka anda hoogu TA-põhisele majanduskasvule.

#### 2.1. Senine õigus ja eelnõu algatamise vajadus

Eelnõu väljatöötamise eel analüüsiti eksperimenteerimisraamistiku MsÜS-i paigutamise kõrval veel kahte lahendust: eraldiseisva horisontaalse eksperimenteerimiseseaduse loomine ning eksperimenteerimise reguleerimine üksnes valdkondlikes eriseadustes, kuid jõuti järeldusele, et nn MsÜS-i variant on analüüsitud võimalustest selgelt parim.

Terviklikult üles ehitatud ja toimiva, kõikidele tegevusaladele laieneva üldseadustiku täiendamisega kaasneb seadusandjale esiteks kõige väiksem töökoormus – ei ole vaja luua eraldi uut seadust (mis samuti eeldab kooskõla MsÜS-iga) ega täiemahulisi sätteid valdkondlikesse eriseadustesse. Kuigi ka MsÜS-i variandiga kaasneb vajadus eriseadusi teataval määral täiendada, hoiavad loodavad üldnormid siiski olulisel määral ressursi kokku nii eksperimenteerimisraamistiku kehtestamisel kui ka tulevikus, kui peaks tekkima vajadus eksperimenteerimise üldpõhimõtteid muuta.

Töökoormusest, mis kaasneb eksperimenteerimisraamistiku kehtestamisega seadusandjale, on aga veelgi olulisem selle mõju ettevõtjatele, kelle tegevust hakkab kõnealune raamistik puudutama. Lisades eksperimenteerimisraamistiku MsÜS-i, paigutuvad eksperimenteerimist reguleerivad üldnormid juba ettevõtjatele tuttavasse majandusõiguse üldseadustikku, mistõttu on reeglid tervikuna hoomatavamad ja

kasutajasõbralikumad. Kuna eksperimenteerimisraamistiku kehtestamise üks eesmärgi on meelitada ligi välisettevõtjaid, tuleks reeglite kehtestamisel arvestada ka nendega, kellele ei ole Eesti õigussüsteem tuttav. Selgi kaalutlusel on pigem eelistatum lahendus, millega kehtestatakse eksperimenteerimise üldreeglid ühes kohas. Erinevalt valdkondlike eriseaduste kaudu reguleerimisest annab ühetaoline ja etteaimatav õiguslik alus ettevõtjatele turvatunde ja teadmise, et uute lahenduste ja tehnoloogiate katsetamise lubatavus ei ole üksnes valdkonnaspetsiifiline erand, vaid pigem sektoriülene standard, mida Eestis soodustatakse ülemäärase bürokraatiaga.

Lisaks, kehtivas majanduspoliitika plaanis<sup>8</sup> on õigusruumi lihtsust ja selgust toetavate tegevuste puhul välja toodud, et iga uus norm peaks „olema tehnoloogianeutraalne, arvestama pikaajalise vaatega ja võimalusel siduma olemasolev õigus üheks tervikuks. Vältime sama valdkonna ja temaatika ülereguleerimist korduvate õigusaktidega.“. MsÜS-is eksperimenteerimise üldnormide kehtestamisel jääb toimima MSÜS-ist ja eriseadustest moodustuv terviklik majandustegevusõiguse süsteem, luues samal ajal tulevikku vaatavad tehnoloogianeutraalsed reeglid ideedele, mida praegu veel ehk ette näha ei osata.

Eksperimenteerimisraamistik on üles ehitatud valdkonnaüleselt – see kehtib koostoimes viidetega valdkondlikes õigusaktides kõigis raamistiku rakendatud valdkondlike õigusaktide majandustegevuse kategooriates, pakkudes universaalset mehhanismi innovatsiooni katsetamiseks. See sobitub MsÜS-i süsteemi, kuna MsÜS ise on horisontaalne üldakt: analoogia põhjal, nagu on praegu MsÜS-is sätestatud üldnõuded tegevuslubadele, teatamiskohustustele, järelevalvele ja vastutusele, lisatakse nüüd eksperimenteerimise erikord kui üks majandustegevuse reguleerimise vahend. Tegemist ei ole kõrvalekaldega MsÜS-i loogikast, vaid tegu on selle täiendusega – uue regulatiivse tööriistaga, mis teenib ettevõtluse soodustamise eesmärki. MsÜS-i senine loogika, et majandustegevust võib piirata vaid põhjendatud juhtudel ja minimaalselt vajalikus ulatuses, kandub üle ka eksperimenteerimisprojekti regulatsiooni: erand antakse vaid juhul, kui see on innovatsiooni seisukohalt vajalik ja kui avalik huvi on jätkuvalt tagatud.

Eelnõu välja töötades analüüsiti, kas MsÜS-i §-dena 27 (esialgne tegevusluba) ja 28 (tegevusloa eelotsus ja nõuete täitmise leping) on kehtivas õiguses ehk juba olemas selged abinõud eksperimenteerimisega alustamiseks ja selle toetamiseks, kuid jõuti seisukohale, et eksperimenteerimisprojekti elluviimiseks §-d 27 ja 28 põhimõtteliselt ei sobi. Esialgse tegevusloa (§ 27) puhul võimaldatakse ettevõtjal teatud tingimuste täitmisel tegevust alustada enne tegevusloa saamist. Paragrahvi 27 lõike 1 punkti 2 kohaselt on üks neist tingimustest, et esialgse hinnangu kohaselt on põhjust eeldada, et puuduvad MsÜS-i §-s 25 sätestatud tegevusloa andmisest keeldumise alused. Kavandatud eksperimenteerimisraamistik on mõeldud aga just sellistele projektidele, mille elluviimist takistab mõni kehtiv õigusnorm ning majandushaldusasutusel ei oleks võimalik taolisele projektile ka esialgset tegevusluba anda. Ühtlasi hõlmab see vaid majandustegevuse valdkondi, kus on kehtestatud tegevusloa nõue, mitte kõiki majandustegevuse valdkondi.

MsÜS-i seletuskirja<sup>9</sup> järgi on § 28 „mõeldud eelkõige tegevusalade jaoks, millel tegevuse alustamine eeldab suuri investeeringuid ning millele on eriseadustes ette nähtud pikemad tegevusloa menetlemise tähtajad näiteks seoses tavapäraselt kõrgema ohu või kõrgendatud avalikkuse huviga. Siduva hinnangu saamine vastavuse kohta tegevusloa kontrollieseme teatud nõuetele enne tegevusloa taotluse lõpliku otsustamist võimaldab ettevõtjal negatiivse otsuse korral vältida asjatuid täiendavaid investeeringuid, positiivse otsuse korral aga saada suurem kindlus täiendavate investeeringute tegemise otstarbekuse kohta“. Eelnõu koostajatele ei ole teada, et viidatud säte praktikas kasutust leiaks, kuid analüüsides tegevusloa eelotsuse ja nõuete täitmise reegli teoreetilist kohaldamisala, järeldub, et § 28 on mõeldud juhtumiteks, mil majandushaldusasutus on juba tuvastanud tegevusloa esemesse kuuluvate nõuete teoreetilise täitmise ning tegevusloa eelotsus ja nõuete täitmise leping sõlmitakse eesmärgiga anda ettevõtjale vajalik kindlus

<sup>8</sup> Majandusplaan, <https://www.mkm.ee/ettevotlus-ja-innovatsioon/majandusplaan/majandusplaan>.

<sup>9</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse 803 SE seletuskiri, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea272fce-517d-efd0-0274-b1b8247c5de5/>, 14.08.2025.

projektiga seotud investeeringute tegemiseks. Tegevusloa eelotsuse ja nõuete täitmise lepingu puhul ei ole ettevõtjal võimalik tegevust varem alustada, vaid enne tuleb siiski saada tegevusluba. Seega ka § 28 ei võimaldaks ettevõtjal oma innovaatilist toodet, teenust või tehnoloogiat testima hakata olukorras, kus kõik majandustegevuse nõuded ei ole täidetud.

Samuti on eelnõukohase seadusega kavandatud kehtestada riigilõiv eksperimenteerimistaotluse läbivaatuseks pädeva majandushaldusasutuse poolt. Riigilõivu eesmärk on katta vähemalt osaliselt pädeva asutuse menetluskulud ning tagada õiglasem kulude jaotus – eksperimenteerimisprojekti elluviija kui otsene kasusaaja kannab osa haldusasutuse kulust, mitte maksumaksja.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb **kahest paragrahvist**: §-ga 1 täiendatakse MsÜS-i ja §-ga 2 riigilõivuseadust (RLS).

**3.1. Eelnõu §-ga 1 täiendatakse MsÜS-i** 3. jaoga, milles on viis paragrahvi ja mis on paigutatud MsÜS-i 2. peatükki „Majandustegevuse alustamine“. Kuigi eksperimenteerimise vajadus ei pruugi tekkida ettevõtja majandustegevuse alguses, võib eksperimenteerimist vajavate projektide puhul siiski tinglikult rääkida uue majandustegevuse alustamisest, mistõttu on eksperimenteerimisraamistik eelnõu koostajate hinnangul kõige sobivam ning kergemini leitav just MsÜS-i peatükist 2.

Kehtivas redaktsioonis on nimetatud peatükis kaks jagu – majandustegevuse alustamise nõuded on 1. jaos sätestatud teatamiskohustusega tegevusaladele ja 2. jaos loakohustusega tegevusaladele. Kuna eksperimenteerimise vajalikkus võib tekkida nii loakohustuslikel, teatamiskohustusega kui ka muudel tegevusaladel (s.t lisaks tegevusalad, mille puhul peab järgima vaid mõningaid majandustegevuse nõudeid, kuid ei ole kehtestatud loa- ega teatamiskohustust), luuakse eksperimenteerimisraamistiku jaoks eraldiseisev 3. jagu „Majandustegevus eksperimenteerimisprojektina“. Selles jaos sätestatakse nõuded eksperimenteerimisprojekti taotlusele, taotluse nõuetekohasuse kontrollimisele, taotluse sisulise hindamise kriteeriumid, halduslepingus kokku lepitavad tingimused, aruandekohustus, halduslepingu ühepoolse lõpetamise asjaolud ja tähtaegse lõppemise järelmid.

Selleks, et vältida MsÜS-isiseste ristviidete ning kõikides eriseadustes olevate MsÜS-i viidete muutmise vajadust, pidasid eelnõu koostajad parimaks lahendust, mille korral eksperimenteerimisraamistiku paragrahvid hakkavad kandma järjekorranumbreid 28<sup>1</sup>–28<sup>5</sup>. MsÜS-is käsitletakse §-s 27 esialgset tegevusluba ning §-s 28 tegevusloa eelotsust ja nõuete täitmise lepingut.

**3.1.1. Paragrahv 28<sup>1</sup>.** Paragrahvis määratletakse termin *eksperimenteerimisprojekt*. Eksperimenteerimisprojektiks loetakse eelnõu kohaselt projekti, mille käigus võimaldatakse testida uudset toodet, teenust või tehnoloogiat, mille rakendamine toob eelduslikult majanduslikku või sotsiaalset kasu, kuid mida kehtiv õigusraamistik olulisel määral pärsib. Sellega tuuakse Eesti õiguskorda nn regulatiivliivakasti kontseptsioon, mis on mõningate erisustega mitmes valdkonnas juba kasutust leidnud, kuid milleks siiani selge õigusraamistik puudus. Regulatiivliivakast on turvaline ja kontrollitud reaaleluline testimiskeskkond, kus riik lubab nõuetele mittevastavate lahenduste ajutist katsetamist kindlaksmääratud tingimustel ja järelevalve all. See võimaldab koguda väärtuslikku tagasisidet õigusaktide täiustamiseks ja innovatsiooni kiirendamiseks, et riik saaks teha andmetel põhinevaid otsuseid.

**Kui vastav valdkondlik õigusakt seda vastava viite olemasolul MsÜS-i 3. jaole võimaldab**, võib majandushaldusasutus eksperimenteerimisprojekti ellu viia sooviva juriidilisest isikust ettevõtjaga sõlmida halduslepingu (nagu MsÜS-i § 28 nõuete täitmise lepingu puhul), milles sätestatud tingimustel on ettevõtjal lubatud projekt ellu viia ning majandushaldusasutusel õigus otsustada, et projekti takistava õigusnormi kohaldamise asemel täidab ettevõtja asjassepuutuva õigusnormi eesmärgid muul viisil. **See tähendab, et eksperimenteerimisprojekti on eelnõu kohaselt põhimõtteliselt võimalik ellu viia üksnes neis valdkondades, milles selline võimalus eriseaduses selgesõnaliselt ette nähakse (vt lisa 1).** Teisisõnu, tegemist on ajaliselt ja territoriaalselt piiratud ning kindlaks määratud mahu elluviidava majandustegevuse katseprojektiga, millele võib pädev asutus teha erandi teatud õigusnormide kohaldamisest uuendusliku

toote, teenuse või tehnoloogia testimiseks tegelikus elukeskkonnas. Projekte viiakse ellu riigiasutuse järelevalve all ning loal, luues testijale turvalise ruumi proovida uut lahendust, samal ajal kui kohaldatavatest nõuetest on ajutiselt loobutud või neid on märkimisväärselt leevendatud.

**3.1.2. Paragrahv 28<sup>2</sup>.** Paragrahvis sätestatakse nõuded eksperimenteerimisprojekti taotlusele. Taotluse esitab MKM-ile juriidiline isik või esitavad juriidilised isikud ühiselt (taotlejad). Eelnõus on sätestatud võimalus esitada taotlus ka mitmel taotlejal ühiselt seetõttu, et uuenduslikku lahendust testitakse sageli mitme osalise koostöös (nt tehnoloogia omanik ja testimiskeskonna valdaja/teenuseosutaja). Eelnõu kohaselt määratakse halduslepingus juriidiline isik või juriidilised isikud ühiselt (taotlejad) (edaspidi viidatud kui taotleja), kes projekti eest vastutavad, ning sätestatakse täpsed tingimused, piirangud ja aruandluskohustused. Ühisel taotlemisel saab lepingus reguleerida ka iga osalise rolli (nt tehnoloogia turvalisus vs. Testimiskoha ohutus ja kliendisuhetus) lepingu täitmisel, kuid ühistäotlejad kui halduslepingu pooled vastutavad siiski lepingust tulenevate kohustuste täitmise eest solidaarselt.

Eelnõu kohaselt peab taotlus lisaks projekti keskmes oleva toote, teenuse või tehnoloogia põhjalikule kirjeldusele sisaldama esiteks ülevaadet õigusnormidest, mis projekti elluviimist takistavad, koos põhjendusega, miks just need sätted projekti elluviimist takistavad.

Teiseks peab taotluses välja tooma meetmed, mida taotleja kavatseb rakendada, et tagada projekti ajal nende õigusnormide eesmärkide täitmine muul viisil. See tähendab, et eksperimenteerimisprojektiga ei anta ettevõtjale täielikku vabastust konkreetse õigusnormi täitmisest, vaid lubatakse õigusnormi eesmärki täita alternatiivsel moel. Näiteks, kui mõnel tegevusalal tegutsemiseks kehtib nõue, et tegevuskohas peab füüsiliselt olema kohal müüja, kuid ettevõtja soovib testida iseteeninduslikku tehnoloogiat, peaks ettevõtja selles taotluse punktis välja tooma lahendused, millega projekti ajal füüsiliselt kohal olevat müüjat asendatakse. See taotluse element käib käsikäes § 28<sup>2</sup> lõikega 3, mille kohaselt lisatakse taotlusele ka riskide maandamise plaan, milles kirjeldatakse projekti elluviimisega kaasneva võiva ohte ning antakse ülevaade meetmetest, mida taotleja plaanib rakendada, et tagada projektiga kokku puutuvate kolmandate isikute teavitamine projektist ning nende isikute, vara ja keskkonna ohutus. Riskide maandamise plaan on taotluse oluline ja lahutamatu osa, sest eksperimenteerimisprojekt eeldab ajutisi erandeid kehtivatest nõuetest ning riskide maandamise plaan näitab, kas asjassepuutuvate normide eesmärkide (eelkõige ohutuse ja põhiõiguste kaitse) saavutamine on alternatiivsete meetmetega tagatud. See võimaldab pädeval asutusel hinnata erandi proportsionaalsust ja kehtestada vajaduse korral lisatingimusi. Lisaks loob riskide maandamise plaan aluse järelevalve korraldamiseks ja kolmandate isikute teavitamiseks, vähendades kahju tekkimise riski ning tagades avalike huvide kaitse kogu projekti vältel.

Kolmandaks peab taotluses välja tooma projekti eeldatava mõju Eesti riigile, ühiskonnale või majandusele. See on vajalik avaliku huvi ja proportsionaalsuse kaalumiseks: MKM peab saama hinnata, kas eksperimenteerimisest tekkiv kasu on eelduslikult suurem võimalikust kahjust ning kas erand on põhjendatud. Ühtlasi loob mõjuinfo lähtepunkti hilisemaks tulemuste hindamiseks ja vajaduse korral õigusaktides muudatuste ettevalmistamiseks.

Võimaldamaks MKM-il ja pädeval majandushaldusasutusel hinnata, kas toode, teenus või tehnoloogia on sellises arengufaasis, mis võimaldab seda ohutult ja efektiivselt eksperimenteerimisprojekti käigus katsetada, peab taotluses selgitama, milline on projekti keskmes oleva toote, teenuse või tehnoloogia valmidusaste. Kuivõrd projekti eesmärk on just uudsete ideede testimine, tuleb taotluses ära näidata ka see, milles seisneb testitava objekti innovaatus.

Lisaks lõikes 2 loetletud taotluse pigem sisunõuetele peab taotluses märkima ka taotleja andmed, projektiperioodi taotletava pikkuse ja geograafilise ulatuse. Eksperimenteerimise erikord kehtib üksnes piiratud ajal ja kohas.



Kuigi keeleseaduse § 10 lõike 1 järgi toimub riigiasutuse asjaajamine eesti keeles, on eelnõu koostajad teadlikult jätnud eelnõust välja nõude esitada taotlus eesti keeles. Esiteks, eksperimenteerimisraamistiku kehtestamise üks eesmärgi on olla atraktiivne ka välisettevõtjatele ning nende jaoks võib kohustus tõlkida kõik taotlusega seotu eesti keelde osutada liiga koormavaks. Ühtlasi võib keerukamate projektide ja/või võõrkeelte puhul taotluse sisu tõlkes kannatada. Keeleseaduse § 12 lõike 1 kohaselt on asutusel õigus nõuda dokumendi esitajalt selle tõlget eesti keelde, mis annab taotlust menetlevale organile siiski võimaluse tõlget nõuda, aga eelduslikult tehakse seda eksperimenteerimisprojektide puhul pigem vajaduse põhjal.

**3.1.3. Paragrahv 28<sup>3</sup>.** Paragrahvis sätestatakse eksperimenteerimisprojekti taotluse menetlemise nõuded: hinnatavad kriteeriumid, menetlustähtajad, taotluse rahuldamata jätmise alused ning projekti elluviimiseks sõlmitava halduslepingu kohustuslikud elemendid. Eelnõu näeb ette, et MKM teeb taotluse esmase vormi- ja sisukontrolli ning annab põhimõttelise hinnangu. Seejärel liigub nõuetekohane taotlus pädevale majandushaldusasutusele, kelle vastutusalas on konkreetse valdkonna järelevalve. Kaheetapilise menetlusega on kõige paremini tagatud, et pädevuse järgi kaalutakse taotluse hindamisel nii avalikku huvi, majanduslikku mõju ja üldist innovatsioonipoliitikat (MKM) kui ka valdkondlikke erisusi ning riske (pädev majandushaldusasutus). Ühtlasi võimaldab MKM-i etapp lükata tagasi perspektiivituid taotlusi, vähendades majandushaldusasutustele lisanduvat töökoormust.

MKM kontrollib, kas taotlus vastab § 28<sup>2</sup> nõuetele, ning hindab, kas takistav õigusnorm on olemas ja asjakohane; kas lahendus on innovaatiline ja piisava valmidusastmega; kas projekt teenib avalikku huvi ja eeldatav kasu ületab võimaliku kahju; kas normi eesmärk on muul viisil saavutatav, tagades ohutuse ja põhiõigused; kas eriseadus põhimõtteliselt lubab oma valdkonnas eksperimenteerida. Viimase puhul on oluline rõhutada, et MKM ei anna eriseadusest lähtudes lõplikku hinnangut konkreetse eksperimenteerimisprojekti lubatavusele, vaid kontrollib üksnes seda, kas valdkondlik õigusakt viitab MsÜS-i 3. jaole, ehk põhimõtteliselt võimaldab eksperimenteerimisprojekte ellu viia või mitte.

Kui taotlus vajab parandamist-täiendamist, on MKM-il eelnõu kohaselt kohustus määrata vähemalt 15-tööpäevane tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks või lisaandmete esitamiseks. Tähtaega võib põhjendatud juhul pikendada. Nõuetekohase taotluse korral antakse eelhinnang 15 tööpäeva jooksul. Tähtaega võib põhjendatud juhul pikendada, tähtaeg hakkab kulgema pärast kõikide puuduste kõrvaldamist ja kõikide vajalike andmete ja dokumentide esitamist. See suurendab õiguskindlust ja väldib menetluse põhjendamatut venitamist, puuduste kõrvaldamise võimalus omakorda lähtub üldistest haldusmenetluse põhimõtetest (HMS § 15).

Kui § 28<sup>3</sup> lõike 1 eeldused ei ole täidetud, võib MKM taotluse rahuldamata jätta. Positiivse esmahinnangu korral edastab MKM taotluse 15 tööpäeva jooksul pädevale majandushaldusasutusele kooskõlastamiseks ning kaasab vajaduse korral ka teisi asjakohaseid asutusi. See tagab, et enne erandi kohaldamist kaalutakse kõiki mõjutatud valdkondi ja järelevalvepädevust ning välditakse vastuolulist halduspraktikat.

Lõike 6 kohaselt hindab pädev majandushaldusasutus eeskätt, kas taotleja alternatiivsed meetmed tagavad normi eesmärgi täitmise; kas riskide maandamise plaan ja kolmandate isikute teavitamine on piisavad; kas eriseadus lubab eksperimenteerida (erinevalt MKM-i etapist peab majandushaldusasutus siinkohal hindama seda, kas valdkondlikus õigusaktis sätestatud tingimused eksperimenteerimisprojektide elluviimiseks võimaldavad just nimelt seda konkreetset projekti ellu viia); kas projekti elluviimise ajal on vaja täiendavat regulaarset riiklikku järelevalvet. Eesmärk on tagada, et erandlik tegevus ei kahjusta projektiga kokku puutuvate isikute ohutust ja põhiõigusi ning järelevalve intensiivsus vastab projekti riskitasemele, samuti piiritleda projektiga kaasnevat potentsiaalset haldus- ja töökoormust.

Kui taotluses kirjeldatud meetmed on ebapiisavad või teave puudulik, võib asutus määrata vähemalt 15 tööpäeva taotluse täiendamiseks. Nõuetekohase taotluse korral antakse taotlusele kooskõlastus 15 tööpäeva jooksul. Sarnaselt MKM-i etapiga saab seda tähtaega vajaduse korral pikendada, tähtaeg hakkab kulgema pärast kõikide puuduste kõrvaldamist ning lisaandmete ja dokumentide esitamist.



Pädeval majandushaldusasutusel on lõike 9 alusel õigus jätta taotlus kooskõlastamata, kui lõike 6 tingimused ei ole täidetud (alternatiivsed meetmed/ ohutus/ eksperimenteerimise lubatavus konkreetses valdkonnas). See välistab riikliku ressursi kulutamise perspektiivitutele projektidele ja hoiab ära põhjendamatu riskide võtmise avalike hüvede arvelt.

Taotluse lõplikul rahuldamisel MKM-i poolt sõlmib majandushaldusasutus taotlejaga halduslepingu, millega määratakse vastutav juriidiline isik või juriidilised isikud (ühistaotlejate puhul) ja majandushaldusasutus(ed); sätestatakse projekti kehtivusaeg (kuni kaks aastat) ja võimaliku pikendamise tingimused; kirjeldatakse mõjutatavaid õigusnorme ja taotleja kohustusi normi eesmärgi saavutamiseks muul viisil; kehtestatakse eritingimused (piirangud, ohutusnõuded, aruandlus) ning kolmandate isikute teavitamise kord. Eksperimenteerimise tingimuste sätestamiseks kaaluti eelnõu koostamisel halduslepingu kõrval ka haldusakti vormi (nt ajutine testimisluba), kuid võttes arvesse, et eksperimenteerimise lubatavuse tingimused ei ole pelgalt haldusorgani ühepoolne otsus, vaid need võiksid toimiva lõpp-tulemuse saavutamiseks sündida haldusorgani ja ettevõtja vaheliste läbirääkimiste tulemusel, peeti halduslepingut konteksti arvestades paremaks variandiks.

Eelnõu sätestab, et halduslepinguga ette nähtud erandid ei laiene EL-i õigusest või rahvusvahelistest kohustustest tulenevatele nõuetele, kui vastav õigusakt seda ei võimalda; vajaduse korral tagatakse suhtlus EL-i või rahvusvaheliste institutsioonidega. See on õigusriiklikult vältimatu, arvestades EL-i õiguse ülimuslikkust ja rahvusvaheliste kohustuste siduvust.

Eelnõu näeb ette, et pärast halduslepingu sõlmimist tehakse eksperimenteerimisprojekti kohta kokkuvõtlik teave avalikkusele kättesaadavaks MKM-i veebilehel, vältides seejuures konfidentsiaalse teabe avaldamist. Avalikustamise esmane eesmärk on tagada läbipaistvus ning informeerida nii üldsust kui ka teisi turuosalisi sellest, et konkreetne innovatsiooniprojekt toimub erandliku korra alusel ning millises piiratud mahus ja tingimustel see on lubatud. Sel viisil välditakse varjatud erandite andmist ning tagatakse, et regulatiivne liivakast toimib selgete, avalikult kontrollitavate reeglite järgi. Avalikustamine teenib ka võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise eesmärki: eksperimenteerimine ei ole eksklusiivne eriõigus ning avalikult kättesaadav info peab võimaldama ka teistel samas valdkonnas tegutsevatel ettevõtjatel otsustada, kas nad soovivad ja suudavad samadel tingimustel eksperimenteerida. Kui teine turuosaline täidab samad sisulised eeldused ning läbib taotluse menetlusetapi edukalt, saab ka tema sama või sisult võrreldava eksperimenteerimisprojekti heakskiidu. Nõnda välditakse olukorda, kus üksnes ühele ettevõtjale tekib avalikustamata erandist tulenev põhjendamatu konkurentsieelis, ja tagatakse, et samadel tingimustel koheldakse kõiki ettevõtjaid võrdselt. Avalikustamise ulatus on piiritletud: avalikustatakse kokkuvõtlik teave, sh projekti eesmärk, lühikirjeldus, kehtivusperiood, geograafiline ulatus ning normid või nõuded, mille kohaldamisest erandiga ajutiselt kõrvale kaldutakse või mida täidetakse alternatiivsete meetmetega. Samal ajal jäetakse avaldamata ärisaladus, isikuandmed ja muu konfidentsiaalne teave, et mitte kahjustada ettevõtja õigustatud huve ega turu toimimist. Selline tasakaal tagab, et avalikustamine täidab teavitavat ja võrdsust tagavat eesmärki, kuid ei avalda turule kahjulikku mõju.

**3.1.4. Paragrahv 28<sup>4</sup>.** Paragrahvis sätestatakse eksperimenteerimisprojekti elluviimise tingimused, lõppemise alused ja kord.

Lõikes 1 on projekti elluviimise eest vastutavale ettevõtjale seatud kohustus teavitada avalikkust, et tegemist on eksperimenteerimisprojektiga, ning anda info, kuhu probleemide korral pöörduda. Teavitamine peab olema arusaadav nii suuliselt kui ka kirjalikult ning suunatud isikutele, kes projektiga kokku puutuvad. Ajutised erandid tavareeglitest eeldavad läbipaistvust ning eranditega kokkupuutuvate isikute informeeritust. Teavitamiskohustus tagab, et mõjutatud isikutel on realistlik arusaam toote, teenuse või tehnoloogia eripärast ja võimalikest kõrvaltingimustest ning vahejuhtumite korral ka info kontaktpunkti kohta. See vähendab teabe puudusest tulenevaid riske ning aitab paremini kaitsta ka tarbijate õigusi.

Lõike 2 kohaselt peab ettevõtja esitama projekti üle järelevalvet tegevale majandushaldusasutusele perioodilisi aruandeid halduslepingus sätestatud mahus ja tähtaegadel, koopia neist edastab ettevõtja ka MKM-ile. Aruanded sisaldavad infot projekti kulgemise, tulemuste ja vahejuhtumite kohta. Süsteemne

aruandlus võimaldab riskipõhist järelevalvet ja vajaduspõhist sekkumist. Ühtlasi on see alus nn regulatiivsele õppimisele – tõenduspõhised andmed võimaldavad hinnata, kas erandi aluseks olnud normi eesmärgid täituvad alternatiivsete meetmetega ning kas õigusakti muudatused oleksid põhjendatud.

Pädev majandushaldusasutus võib halduslepingut muuta või lõpetada HMS-i § 102 alusel ning lisaks eelnõus nimetatud juhtudel: ilmnevad uued asjaolud, mis oleks lepingu sõlmimise välistanud; ettevõtja rikub oluliselt lepingu tingimusi või annab menetluses/lepingu täitmisel ebaõiget teavet. Halduslepingu ühepoolse lõpetamise sätted annavad riigile kiired ja tõhusad vahendid olukorraks, kus turvalisus või õiguskord satuks ohtu. Täiendavad lõpetamise alused maandavad spetsiifilisi riske (nt sanktsioonid, valeandmed), mis võivad realiseeruda või ilmnedas alles pärast lepingu sõlmimist.

Kui projekti eesmärkide saavutamiseks on vaja kauem aega, kui halduslepingus on sätestatud, võib pädev asutus lõike 4 järgi ettevõtja põhjendatud taotluse alusel pikendada halduslepingu kehtivust korraga kuni üheks aastaks. Projekti pikendamise võimalus on eelnõus ette nähtud seepärast, et sõltuvalt valdkonnast ja testitavast objektist võib algne kaheaastane maksimumtähtaeg osutuda ebapiisavaks. Samas on eelnõus selgelt sätestatud, et projekti kestvust võib pikendada korraga kuni üheks aastaks ja sedagi vaid põhjendatud taotluse alusel. Selge ja lühike pikendamisraamistik väldib lõputuid katseperioode ning säilitab erandi ajutise iseloomu. Taotlus tuleb esitada vähemalt 30 kalendripäeva enne kehtivuse lõppu, otsus halduslepingu pikendamise küsimuses tehakse kümne tööpäeva jooksul. Taotluses tuleb esitada ülevaade projekti senisest käigust, põhjendus, miks eesmärgi ei saavutatud esialgse tähtajaga, ja selgitus, kuidas need tähtaega pikendades saavutatakse.

30 päeva jooksul pärast halduslepingu lõppemist esitavad ettevõtja ja majandushaldusasutus MKM-ile info, mille põhjal MKM koostab eksperimenteerimisprojekti kokkuvõtva aruande (projekti käik, tulemused, mõju, hinnang õigusaktides muudatuste tegemise vajadusele). Kokkuvõtte avalikustatakse MKM-i veebilehel, vältides konfidentsiaalse teabe avaldamist. Lõpparuanne võimaldab seadusandjal ja täitevvõimul teha teadlikke otsuseid normide ajakohastamiseks või lisakaitsemeetmete kehtestamiseks. Avalikustamine tagab läbipaistvuse ja võrdsed võimalused turuosalistele ning loob pretsedendi selliste projektide hindamiseks.

**3.1.5. Paragrahv 28<sup>5</sup>** Paragrahvis sätestatakse riigilõivu tasumise kohustus taotluse läbivaatuseks ning tasu regulaarse järelevalve eest.

Paragrahv 28<sup>5</sup> reguleerib kaht rahalist kohustust: riigilõivu tasumine taotluse läbivaatamise eest ning järelevalvetasu tasumine regulaarse järelevalve eest, kui see projekti elluviimiseks vajalik ning ette nähtud valdkonna eriseaduses. Menetluslikult teavitab taotlejat riigilõivu tasumise vajadusest MKM pärast positiivset esmahinnangut ja taotluse edastamist pädevale asutusele. Nõnda välditakse riigilõivu võtmist puudulikelt või perspektiivitult taotlustelt. Kui võrd eksperimenteerimisprojektide eesmärk on soodustada innovatsiooni, tuleb tasud kujundada mõõdukaks ja proportsionaalseks, et need ei muutuks põhjendamatuks tõkkeks eksperimenteerimisele.

Lõike 1 kohaselt edastab MKM positiivse esmahinnangu korral taotlejale juhised riigilõivu tasumiseks taotluse läbivaatamise eest. Määr tuleb riigilõivuseadusest. Kuigi praegu ei ole võimalik täpselt prognoosida, kui suur töökoormus kaasneb eksperimenteerimisprojekti läbivaatusega konkreetses majandushaldusasutuses, on kehtestatava riigilõivu eesmärk katta kaasnevad kulud vähemalt osaliselt. Ühtlasi vähendab riigilõiv põhjendamatute taotluste hulka ning motiveerib esitama kvaliteetseid ja sisukalt põhjendatud projekte. Kuna tasunõue tekib alles pärast MKM-i positiivset eelhindangut, välditakse formaalsete puudustega avalduste eest tarbetut riigilõivu küsimist.

Kui eriseadus näeb ette, on majandushaldusasutusel õigus küsida ettevõtjalt järelevalvetasu projekti regulaarse järelevalve eest. Kuna projektidele tehakse ajutisi erandeid, võib pädev asutus ohutuse tagamiseks teha tavapärasest tihedamat kontrolli (paikvaatlused, lisatingimuste järelevalve, toote ohutustestide tegemine vmt). Järelevalvetasu võimaldab siduda järelevalve intensiivsuse ja kulud

konkreetsse projekti riskiprofiiliga. Järelevalvetasu kehtestamine peaks olema erandlik, vaid keeruliste situatsioonide jaoks, mitte standardprotseduur.

**3.2. Eelnõu §-ga 2 täiendatakse RLS-i §-ga 345<sup>1</sup>**, et kehtestada riigilõivumäär eksperimenteerimisprojekti taotluse läbivaatuse eest. Riigilõiv on sätestatud, et kompenseerida majandushaldusasutuste suurenevat töökoormust, mis tekib taotluste läbitöötamisel. Kuna põhiline kulu on tööjõukulu, on määr leitud riigisektori palgakulu ja hinnangulise ajakulu põhjal. Keskvalitsuse ameti- ja hallatavate asutuste, põhiseaduslike institutsioonide ja Riigikantselei keskmine põhipalk oli 2023. aastal 2359 €. <sup>10</sup> Täistööaega konverteerituna ja sotsiaalmaksu lisades võrdub see  $2359 / 160 * 1.33 = 19.95$  €/h, mis on ümardatud 20 €/h. Ühe taotluse eeldatav ülevaatamise, hindamise, riskimaandamise soovitude andmise, halduslepingu sõlmimise ja aruannete kontrollimise jm töö maht kollektiivselt on hinnanguliselt 40–80 tundi, mis on keskmistatud 60 tunnile. Selle tulemusel on taotluse menetlemise riigilõivumääraks 1200 eurot.

#### 4. Põhiseaduslikkuse analüüs

Eksperimenteerimisprojekt on majandustegevuse ja ettevõtluse arendamise viis. MsÜS-i § 3 lõige 1 defineerib majandustegevuse kui iga iseseisvalt tehtava, tulu saamise eesmärgiga ja püsiva tegevuse, mis ei ole seadusega keelatud. Tegelemine ettevõtlusega on üldjuhul vaba (PS § 31). Igaühel on õigus igal ajal mis tahes tegevusalal vabalt alustada, teha ning lõpetada majandustegevust (MsÜS § 4 lg 1). Arvestades, et osa eksperimenteerimisprojektidest on ellu viidavad vaba majandustegevuse keskkonnas, peab analüüs silmas eelkõige neid projekte, mille puhul on ettevõtlusvabadust piiratud ja esineb teatud vastuolu nt loakohustuse, registreerimiskohustuse või muude seadusest tulenevate nõuete/tingimustega vms. Eelnõuga ei muudeta, vaid täiendatakse seadust ehk luuakse õiguslik alus eksperimenteerimisprojekti elluviimiseks eritingimustel.

Eelnõu kohaselt sõlmitakse seaduse alusel vastava valdkondliku õigusakti lubatavuse korral eksperimenteerimisprojektile erandi tegemiseks haldusleping, mistõttu on põhjendatud analüüsida kavandatu kooskõla PS-i §-dega 3 ja 13. PS-i § 3 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS-i § 13 kolmas lause näeb ette põhimõtte, mille kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest.

#### Ettevõtlusvabaduse piiramise alustest

PS-i § 31 kohaselt sätestab ettevõtlusega tegelemise õiguse kasutamise tingimused ja korra seadus. Ettevõtlusvabadus kaitseb ühelt poolt avaliku võimu sekkumise eest ettevõtlusesse, teiselt poolt aga nõuab avalikult võimult ka ettevõtluseks sobiva õigusliku keskkonna loomist. <sup>11</sup> Ehkki ettevõtlusega tegelemine on reeglina vaba, annab PS-i § 31 teine lause seadusandjale vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele kooskõlas PS-i §-ga 11 piiranguid. <sup>12</sup> Ettevõtlusvabadus on põhiõigus, mida võib piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus. <sup>13</sup> Piirangu põhjus peab olema tingitud avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane ning sekkumist õigustavad põhjused peavad olema seda mõjuvamad, mida intensiivsem on sekkumine põhivabadusse. <sup>14</sup> Ettevõtlusvabaduse riive on võimalik vaid seaduse alusel. <sup>15</sup>

Eksperimenteerimisprojekti elluviimisel tegutseb ettevõtte seega majanduskeskkonnas, mis võib olla põhiõiguste teostamise seisukohast vaba, aga teatud tegevusvaldkondades olla allutatud piirangutele.

<sup>10</sup> Rahandusministeeriumi palgastatistika, 08.09.2025, <https://www.fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigihaldus/avaliku-sektori-statistika>.

<sup>11</sup> RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 108.

<sup>12</sup> RKHKo 11.04.2016, 3-3-1-75-15.

<sup>13</sup> RKPJKo 30.06.2017, 3-4-1-4-17, p 57.

<sup>14</sup> RKPJKo 10.05.2002, 3-4-1-3-02; RKPJKo 06.07.2012, 3-4-1-3-12, p 51.

<sup>15</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 60.

Ettevõtlusvabaduse piiranguks on näiteks maksud, avalik-õiguslikud tasud, riigilõivud ja tegevusload.<sup>16</sup> Näiteks on leitud, et riiklikud tegevusload piiravad ka õigust vabale eneseteostusele, mille olemasolu juriidilise isiku puhul samuti jaatatakse (PS § 19).<sup>17</sup> Luba ei ole mitte õigus, vaid piirang, ning loa taotlemise kohustus piirab õigust vabale eneseteostusele. Riik võib keelduda (tegevus)lubade andmisest üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja tingimustel, mis peavad olema PS-iga kooskõlas.<sup>18</sup>

Seega on eksperimenteerimisprojekti takistav õigusnorm kui ettevõtlusvabaduse piirang riigipoolne sekkumine, mida riik on kohustatud põhiõiguste piiramise tõttu õigustama. Oluline on silmas pidada, et piirangute leevendamisel ei ole (põhiõiguste adressaadi seisukohast) õigustust vaja. Seetõttu on oluline määrata, kas eelnõus sätestatud erandi loomisega antakse ettevõtlusvabadust n-ö tagasi või tegutseb erandi taotleja endiselt ettevõtlusvabaduse piiramise olukorras.

#### Eelnõuga ette nähtud erandi õiguslikust olemusest

Eelnõuga antav erand ei tähenda ettevõtjale tegutsemisvabadust, vaid on sisuliselt teistsuguse kvaliteediga ettevõtlusvabaduse piirang. Eelnõu saab lugeda erandit kehtestavaks vaid tinglikult ehk tegelikkuses ei anna erand konkreetsetes küsimustes ettevõtlusvabadust. Kui taotluse esitaja peab kirjeldama taotluses meetmeid, mille rakendamisega tagatakse asjassepuutuvate (eksperimenteerimisprojekti sellisel kujul mitte lubavate) sätete eesmärkide jätkuv täitmine testimisperioodi ajal, ei pruugi olla kõrvalekalle erandit taotletavast õigusakti sättest oluline (kavandatud §28<sup>2</sup> lg 1 punktid 1-2“), sest seaduses sätestatud meetmed (nt loa olemasolu) asenduvad alternatiivsete meetmetega. Eksperimenteerimisprojekti puhul ei nähtu, et tegemist oleks tervikuna ettevõtlusvabaduse piirangu (tegevusloa vms) kaotamisega ehk piiratud majandustegevus ei muutu vabaks majandustegevuseks. Asjassepuutuvast piiravast sättest kõrvalekaldumist küll lubatakse koosmõjus valdkondliku õigusakti viitega MsÜS-i 3. jaole, kuid tingimusel, et asjassepuutuva sätte eesmärgid on teatud viisil täidetud.

Seega on tegu erandiga, mis ei võimalda jätta asjassepuutuvat normi täitmata, vaid võimaldab seda täita teistsugustel tingimustel. Seega on tegemist pigem alternatiiviga ja tegemist võib olla samuti ettevõtlusvabaduse piiranguga. Kui erand oleks käsitatav vaba majandustegevusena, saaks piirangute leevendamisel lähtuda leebematest kriteeriumitest, sh puuduvast kohustusest erandi lubamist õigustada. Sellises olukorras tuleks lähtuda põhiõiguste piirangute kehtestamise kriteeriumitest, arvestades ka piirangu adressaadi (eksperimenteerimisprojekti elluviija) õigustega, kuid piirangut leevendavas ulatuses võib olla tegemist n-ö ettevõtlusvabaduse tagasi andmisega, mis ei vaja vabadusena põhiseaduslikku õigustust.

#### PS-i §-de 3 ja 13 kriteeriumid

PS-i §-s 3 sisaldub eelkõige legaalsuse ja olulisuse põhimõte, mille kaudu seda, mille peab otsustama seadusandja, ei saa edasi delegeerida täitevvõimule, muule isikule ega organile. Delegeerimine on lubatav, kui seaduses on piisavalt sätestatud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused omavoli välistamiseks.<sup>19</sup> PS-i reservatsiooni väljenduseks on ka riigi tuumikfunktsiooni delegeerimise keeld. Kehtiv õigus ei sätesta, mida käsitada riigi tuumikfunktsioonidena.<sup>20</sup>

Kuigi põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause ja § 11 järgi tohib teatud intensiivsusega põhiõiguste ja vabaduste piiranguid kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega, ei ole see põhimõte absoluutne.<sup>21</sup> Riigikohtu praktika kohaselt ei pea seadusandja otsustama kõiki küsimusi ise ning võib seaduse

<sup>16</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p-d 44 ja 49; RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10; RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11.

<sup>17</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 19, p 10, <https://pohiseadus.ee/sisu/3490>.

<sup>18</sup> RKPJKo 26.04.2011, 3-4-1-2-11, p 43; Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 19, p 11.

<sup>19</sup> RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111.

<sup>20</sup> Õiguskantsleri 2006. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn 2007, lk 103, p 6.4.1.

<sup>21</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22.

rakendamise üksikasjad jätta otsustamiseks täitevvõimule.<sup>22</sup> Seadusandja peab reguleerima kõik olulised küsimused, lähtudes sellest, kui tähtsad on normid põhiseaduse, ennekõike põhiõiguste teostamise seisukohalt.<sup>23</sup> Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes lisapiiranguid.<sup>24</sup> Küll aga peab seadus määrama raamid, mille piires võib täitevvõim seaduse sätteid täpsustada.<sup>25</sup>

Formaalse põhiseaduspärasuse nõude järgi peab põhiõigusi piirav õigustloov akt vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>26</sup> Piirangu PS-ile vastavuse hindamisel tuleb tuvastada, kas piirang on ette nähtud õigustloovas aktis, milles piirangut saab reguleerida, piirang on piisavalt selge, selle kohaldamise menetlus on reguleeritud ning muu aktiga põhiõiguse piirangu kehtestamisel on seaduses nõuetekohane volitusnorm, millest ei ole akti kehtestamisel kõrvale kaldutud.<sup>27</sup> Seadusliku aluse nõude puhul tuleb silmas pidada piirangu iseloomu. Ettevõtluse õigusliku raamistiku loomisel on ilmne, et sellised piirangud peavad olema kehtestatud seadusega või selles sätestatud volitusnormi alusel määрусega. Seadusest peavad tulenema ka loanõuded.<sup>28</sup> Seda on ka eelnõud koostades arvesse võetud ning seetõttu on rajatud eksperimenteerimisraamistik õiguslik loogika MsÜS-i ning valdkondlike õigusaktide koosmõjule, milles MsÜS küll sätestab eksperimenteerimisprojekti menetlusprotsessi ning üldise loogika, kuid õigusliku aluse konkreetses valdkondlikus õigusaktis erisust lubada annab siiski valdkondlik õigusakt ise (vastavalt MsÜS-is sätestatud protsessile).

Kuna õigustust ei vaja vabadus, vaid vabaduse piirang, tuleb seaduses sõnaselgelt sätestada piirangud – käsud ja keelud.<sup>29</sup> Seadusliku alusega on tegemist ainult siis, kui sättest nähtuvad põhiõiguste riive tingimused ja lubatav ulatus. Olulisuse põhimõttest tuleneb, et seadusandja on kohustatud sätestama eelkõige piirangute tingimused ja tingimuste esinemisel kohaldatavad meetmed.<sup>30</sup> Seadusandja peab kõigil juhtudel sätestama võimalikult üksikasjalikult eelkõige volitus- ehk alusnormide koosseisud (piirangute ja/või kohustuste kehtestamise tingimused) ja õigusjärelmid (piirangute ja/või kohustuste adreassaadid, meetmed ja ulatus).<sup>31</sup>

PS-i § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest, mis tähendab meelevaldse kohtlemise keeldu. Sätet seostatakse ka õigusselguse põhimõttega.<sup>32</sup> Majandushaldusasutuse tegevust saab lugeda eelnõu kohaselt riigiorgani tegevuseks ja riigivõimu teostamiseks, kuna pädeva majandushaldusasutusena käsitatakse eelnõus järelevalvet tegevast organit, kes on järelikult avaliku võimu kandja. Avaliku ülesande teostamisel tuleb majandushaldusasutusel arvesse võtta võrdsuse, proportsionaalsuse, põhiõiguste kaitse jm avaliku õiguse põhimõtteid. Majandushaldusasutuse tegevus peab olema põhiseaduspärane ja rajanema seadustel, eelnõu detailsus või üldisus iseenesest ei välista eksperimenteerimisprojekti elluviimist kooskõlas seadustega ja põhiseaduspärasel viisil.

Seega on seadusandjal võimalik sätestada eelnõus normid selliselt, et olulised küsimused otsustab seadusandja, jättes täitevvõimule kriteeriumite täpsustamise võimaluse. Siinkohal on võimalik lähtuda

<sup>22</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25; RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 44.

<sup>23</sup> RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 97.

<sup>24</sup> RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24; RKTkm 26.02.2014, 3-2-1-153-13, p 17.

<sup>25</sup> vt RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99.

<sup>26</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 9; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44.

<sup>27</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 11, p 24. [https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv\\_11](https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv_11)

<sup>28</sup> Samas, § 31, p 21. <https://pohiseadus.ee/sisu/3502>

<sup>29</sup> Ernits, M., Pajuste, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste akadeemia, § 3, p 132.

<https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>

<sup>30</sup> RKPJKo 12.01.1994, III-4/1-1/94.

<sup>31</sup> Ernits, M., Pajuste, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste akadeemia, § 3, p 148.

<https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>.

<sup>32</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 13, p 34. [https://pohiseadus.ee/sisu/3484/paragrahv\\_13](https://pohiseadus.ee/sisu/3484/paragrahv_13).

põhimõttest, et kriteeriumid, mis on ettevõtlusvabaduse seisukohast leevendava mõjuga, ei vaja piirangutega sarnast õigustust ning seadusest tuleneva volituse olemasolul on majandushaldusüksusel võimalik rakendada ka leebemaid nõudeid.

### Eelnõus sätestatud erandi lubatavuse kooskõla PS-i §-dega 3 ja 13

Konkreetses eksperimenteerimisprojekti puhul rakendatava erandi lõplik sisu määratakse eelnõu kohaselt kindlaks halduslepinguga, mis on olemuselt haldusõigussuhteid reguleeriv kokkulepe (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 95 lg 1). HMS võimaldab sõlmida halduslepingu nii haldusakti kui ka määruse asemel (HMS § 98 lg 1). Seega antakse halduslepinguga haldusakt ehk teatud laadi tegevusluba või muid seaduse nõudeid reguleeriv või sisustav kokkulepe. Halduslepingu saab sõlmida riigi nimel (HMS § 96 lg 2) ning selle sõlmimisel nõustuvad mõlemad halduslepingu pooled lepingus kindlaks määratud tingimustega.<sup>33</sup>

Eelnevas analüüsis viidatud Riigikohtu praktikast tuleneb, et seaduse rakendamise üksikasjad saab seadusandja jätta olulisuse põhimõtet arvestades otsustamiseks ka täitevvõimule.<sup>34</sup> Piirangut, et seda ei võiks teha halduslepingu vormis, ei tulene. Kõrgema õiguse kehtimise esimus ütleb, et madalama õigusega ei saa määrata kõrgema õiguse sisu, vaid madalam õigus peab olema kõrgema õigusega kooskõlas.<sup>35</sup> Eelnõu sätestab halduslepingus sätestatavate tingimuste näidisloetelu (eelnõukohase § 28<sup>3</sup> lg 11). Ettevõttele laieneb aruandekohustus ning tegutsemine järelevalve all. Riiklikku järelevalvet tagab ka majandushaldusametuse õigus haldusleping ühepoolselt nt üles öelda, kui taotleja halduslepingu tingimusi rikub (eelnõukohase § 28<sup>4</sup> lg 4 p 2). Halduslepingu ühepoolse muutmise või lõpetamise võimalused on samad, mis tsiviilõiguslike lepingute puhul (vt HMS § 102 lg 1). Erandina võib haldusorgan HMS-i § 102 lõike 2 alusel halduslepingut ühepoolselt muuta või lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. HMS-i § 102 lõige 3 sätestab, et haldusorgan peab halduslepingu ühepoolselt muutmist või lõpetamist põhjendama ning hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju.

PS-i § 3 nõue on täidetud, kui seadusandja kehtestatud seadusesätetest kõrvale kaldumise võimalus ja selle põhitingimused on sätestatud seadusega. Erandit eksperimenteerimisprojekti jaoks ei luba haldusleping, ega ka MsÜS vaid vastav valdkondlik õigusakt ise – seega ei kavandata halduslepinguga kõrvale kaldumise lubamist seadusest. Luba halduslepinguga täpsustatud tingimustel täita seaduse nõuded muul viisil antakse eelnõu kohaselt valdkondliku õigusakti tasandil. Halduslepinguga erandi sisu täpsustamine ei ole seaduslikkuse nõudega vastuolus. Samuti ei muudeta halduslepinguga õigusnormide hierarhiat, kuna õiguslik alus selleks antakse seadusega. Kui toimingut tegemise tasu on seaduses nimetatud, on selle nõudmiseks PS-i § 113 mõttes piisav õiguslik alus.

MsÜS-i §-des 27 ja 28 juba on alused, mis võimaldavad teatud ulatuses erisusi eksperimenteerimisprojekti jaoks, mis ei tähenda, et uue sätte lisamisega MSÜS-i oleks erandile täpsema ja spetsiifilisema aluse loomine põhiseadusevastane, vaid küsimus on reguleerimise otstarbekuses. MsÜS-i § 28 sätestab olemuslikult samuti võimaluse halduslepingu sõlmimiseks – seega ei saa vastuolu põhiseadusega olla olemuslik.

Korruptsiooniohu tekkimist saab välistada ja vähendada õigusliku regulatsiooni kaudu. Mida põhjalikumalt on reguleeritud halduslepingu sõlmimine (reguleeritud erandi taotlemise alused ja halduslepingu tingimused) ja mida väiksem kaalutusõigus erandi lubamiseks, seda väiksem on ka korruptsioonioht. Seetõttu on eelnõuga võrreldes MsÜS-i §-de 27 ja 28 alustega oluliselt täpsema ja spetsiifilisema eksperimenteerimisraamistiku loomine ka märkimisväärne samm edasi võitluses korruptsioonihuga.

<sup>33</sup> RKHK 23.04.2007, 3-3-1-13-07, p 7.

<sup>34</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; RKÜKo 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25; RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 24; RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14, p 44.

<sup>35</sup> Ernits, M., Pajuste, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste akadeemia, § 3, p 94.

<https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/est-vabariigi-pohiseadus/i-uldsetat-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>.

Eelnõust ei nähtu vastuolu olulisuse põhimõttega ehk vajadusega lahendada kõik põhiõiguste seisukohast olulised küsimused seaduse tasandil. Küsimus on, kas erandi loomise tingimused peab olema kehtestanud tervikuna seadusandja või võib neid täpsustada ka majandushaldusasutus ise ehk kas erandi üle otsustamise tingimused on sedavõrd olulised (põhiõigustega seotud) küsimused, mille üle ei saa otsustada majandushaldusasutus, vaid selle üle peab üksikasjaliku otsuse tegema üksnes seadusandja ise. Ehkki otsus erandi lubamise üle ei ole tervikuna põhiõiguse piiramine<sup>36</sup> ja osaliselt võib erand üheaegselt vastata nii ettevõtlusvabaduse piirangule kui ka piirangu mingis ulatuses leevendamisele, on olulisuse põhimõttest tulenevalt lubatud halduslepinguga täpsustada erandi tingimusi, kui seadusandja on ette näinud erandi tegemiseks kriteeriumid ja erandi ulatuse. Ehkki loakohustus ise on põhiõiguse ehk ettevõtlusvabaduse piirang ja selle saab kehtestada ainult seadusega, ei ole piirangu leevendamine piirangu kehtestamisega samaväärne, vaid on põhiõiguse adressaadile soodsam. Kui loakohustus vms nõue on kehtestatud seadusega, ei ole seadus põhiseadusega vastuolus, kui haldusorgan saab kindlaksmääratud tingimustel kaaluda piirangu leevendamist.

Silmas tuleks pidada, et erandi lubamine võib põrkuda tarbijate õigustega (*ka konkurentide õigustega, seda käsitletakse osas „Võrdsuspõhiõiguse tagamisest“*). Projektiga kokku puutuvate tarbijate õigustega on eelnõus arvestatud: § 28<sup>3</sup> lõike 1 punktide 3; 4 ja 5 ja lõike 2 järgi hinnatakse kolmandate isikute põhiseaduslike õiguste kahjustamise võimalust või ohu tekitamist ja selle maandamiseks ette nähtud meetmete piisavust, normi eesmärkide saavutamist muul viisil ning võetakse arvesse projektist saadava kasu ülekaalukust võimaliku kahju ees. Erandi mõju vähendab selle ajaline ja geograafiline piiratus (eelnõukohase § 28<sup>2</sup> lg 2 p 4). Kui eksperimenteerimisprojekti elluviimisel on puutumus kolmandate isikute (nt tarbijate) õigustega, saab ühtlasi arvesse võtta, et isiku õigusi ja vabadusi saab piirata ka kokkuleppel selle isikuga<sup>37</sup>, mis võib sõltuvalt konkreetse projekti asjaoludest osutuda asjakohaseks lisameetmeks.

Seaduse puhul ei saa eeldada lõplikku detailsust, sest tegeliku elu mitmekesisus ei saa normis kajastuda ning kõikvõimalike tingimuste ettenägemine võrduks ülereguleerimisega. Seega delegeerimine täitevvõimule seaduse täitmiseks ja seaduse alusel haldusaktide vastuvõtmiseks/halduslepingu sõlmimiseks on lubatud. Õiguse rakendajale saab seadusandja seejuures lubada kaalutlusruumi. Üldiseid ja avatud (nt määratlemata õigusmõisteid kasutava) norme kui üldklausleid kasutatakse avalikus õiguses peamiselt seetõttu, et ühiskond, majandus, teadus ja tehnika arenevad pidevalt edasi, mistõttu ei pruugi seadusandjal olla võimalik piisavalt kiiresti ennetavalt reageerida tundmatutele ohtudele, millele riik kaitsekohustuste tõttu peab reageerima. Üldklauslid tagavad, et täitevvõimul oleks tundmatu ohu esinemise korral õiguslik alus õigeaegselt sekkumiseks.<sup>38</sup> Üldklausli mõte on sätestada vajalik alus täitevvõimule tegutsemiseks ettenägematus olukorras. Ettenähtava olukorra jaoks peab seadusandja nägema ette detailsema korra. Suure abstraktsusastmega koosseisu ja kaalutlusõigusega normi puhul kasvab normi rakendaja roll, kes peab tõlgendama üldklauslina sõnastatud volitusnormi põhiseadusega ühtivalt, arvestades normi adressaadi põhiõigusi ning proportsionaalsuse põhimõtet.<sup>39</sup>

Isegi kui õigusnormis tuvastatakse puudusi, tuleb hinnata, kas neid oleks võimalik ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega<sup>40</sup> ehk eelistades põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole, eelistades sh sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.<sup>41</sup>

<sup>36</sup> Piirangut saab näiteks määruse tasandil seada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega, vt RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21-22.

<sup>37</sup> RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 6.

<sup>38</sup> Ernits, M., Pajuste, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste akadeemia, § 3, p 138.

<https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>.

<sup>39</sup> Ernits, M., Pajuste, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste akadeemia, § 3, p 143.

<https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>.

<sup>40</sup> RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36; RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 72; RKPJKm 10.04.2018, 5-17-42/9, p 37.

<sup>41</sup> RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.



## Võrdsuspõhiõiguse tagamisest

PS sisaldab üldist võrdsuspõhiõigust (§ 12 lg 1), mille esemeline kaitseala (mida võrdsuspõhiõigus kaitseb) katab kõiki eluvaldkondi<sup>42</sup> ja isikuline kaitseala (isikute ring, keda põhiõigus kaitseb) hõlmab kõiki isikuid.<sup>43</sup> See tähendab, et võrdsuspõhiõigus võib lähtudes PS-i § 9 lõikest 2 laieneda ka juriidilistele isikutele.<sup>44</sup> Erinev kohtlemine pole alati ja tingimusteta keelatud, vaid on lubatud üksnes teatud tingimustel.<sup>45</sup> PS-i § 12 lõikest 1 tuleneb ka kohustus järgida võrdse kohtlemise põhimõtet seadusi luues ja neid kehtestades, vaatamata asjaolule, et PS-i § 12 lõike 1 esimese lause sõnastus võimaldab esmapilgul järeldada, et PS nõuab vaid seaduste ühtmoodi rakendamist ega ütle midagi selle kohta, millise sisuga seadusi võib Riigikogu anda.<sup>46</sup> Riigikohus on samuti asunud seisukohale, et lisaks võrdsusele seaduste kohaldamisel tuleb sätet tõlgendada õigusloome võrdsuse tähenduses ehk seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki samasuguses olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.<sup>47</sup> Riigikohus on korduvalt selgitanud sisulise võrdsuse ideed, mille kohaselt nõuab õigusloome võrdsus üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki samas olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdselt ebavõrdselt.<sup>48</sup>

PS-i § 3 lõike 1 esimese lause mõttes liigitatakse riigivõimu teostamine põhiõigusi piiravaks (riivehaldus) ja soodustavaks ehk teenust pakkuvaks (sooritushaldus). Erandi võimaldamine on käsitatav sooritushaldusena, kus avaliku ülesande delegeerimine (nt otsustusõiguse andmine majandushaldusüksusele) on üldjuhul lubatud ega eelda sellist õigustust nagu avaliku ülesande delegeerimine riivehalduse valdkonnas. Silmas tuleb aga pidada, et soodustus või teenus võib riivata kaudselt mõne kolmanda isiku põhiõigust. Näiteks riivab mis tahes avaliku sektori toetus või riiklik abi kaudselt konkurendi põhiõigusi, kes toetust (siinkohal erandit) ei saanud.<sup>49</sup>

Seadusliku aluse nõue laieneb hoolimata sellest, et erandi võimaldamisega võidakse anda tagasi n-ö põhiseaduslikku õigust ettevõtlusvabadusele ja seega ei vaja õigustust, sh juhtudele, kus konkurentsi kahjustab teistele ettevõtjatele toetuse andmine. Sellises olukorras on näiteks leitud, et ettevõtlustoetuste maksmisel tuleb selle maksmise või tagatise andmisel näha selle andmise eesmärgid ja alused ette seadusega.<sup>50</sup>

Võrdse kohtlemise põhimõte (sest nt loakohustuslikud ettevõtted, mis peavad teatud tingimusi täitma ja leevendust ei saa, ei tohiks üldjuhul jääda halvemasse situatsiooni) võib siiski olla piisavalt tagatud, kuna eelnõuga on ette nähtud, et normi eesmärgid, millest erand tehakse, peab ettevõtja täitma muul viisil. Seega faktiliselt on sellega võimalik ebavõrdne kohtlemine kõrvaldada. Mõningast ebavõrdsust kohtlemist võib ka õigustada innovatsiooni toetamise vajadusega ehk leida, et ettevõtjad ei ole võrreldavas situatsioonis. Praegusel juhul on vaja luua majandushaldusametusele volitusnorm, mida eelnõu ka pakub. Majandushaldusametuse ei tohi hiljem halduslepingut sõlmides minna vastuollu seaduses sätestatuga ega ületada talle antud volituse piire.

Kuivõrd eksperimenteerimisprojektide puhul rakendatavad erandid võivad potentsiaalselt teatud tingimustel eelistada teatud ettevõtjaid, tuleb analüüsida võimalikku riigiabi reeglite rakendumist. Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (edaspidi ELTL) artikli 107 lõike 1 järgi on igasugune (a) liikmesriigi poolt ja ükskõik mis kujul (ehk i) riigi ressurssidest ja ii) riigile omistatava käitumise kaudu) antav ja (b) teatud ettevõtjaid

<sup>42</sup> RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13.

<sup>43</sup> Samas.

<sup>44</sup> RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 60.

<sup>45</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 11, p 4. [https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv\\_11](https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv_11).

<sup>46</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 12, p 11. <https://pohiseadus.ee/sisu/3483>.

<sup>47</sup> RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 26.

<sup>48</sup> RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17; RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07, p 19; RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13.

<sup>49</sup> Ernits, M., Pajuste, T. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. Eesti Teaduste akadeemia, § 3, p 26.

<https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon>.

<sup>50</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 31, p 21. <https://pohiseadus.ee/sisu/3502>.

või teatud teenuste osutamist soodustav (st selektiivne) (c) abi (majanduslik eelis), mis (d) ähvardab kahjustada konkurentsi ja (e) liikmesriikide vahelist kaubandust, riigiabi, mis on eelduslikult keelatud (st eelduslikult siseturuga kokkusobimatu), kuid mis võib teatud tingimustel siiski olla lubatav. Kui riigi (rahaline) panus on riigiabi, siis selle andmisele (andmise kavatsusele) kehtib lisaks n-ö sisulistele nõuetele ka kaks protseduurilist nõuet: (a) riigiabi andmisest (kavatsusest) peab teavitama Euroopa Komisjoni ja (b) seda riigiabi ei või anda (väljamakseid teha) enne, kui komisjon on andnud loa (st tunnistanud riigiabi siseturuga kokkusobivaks) (ELTL art 108 lg 3).

Hinnangu riigiabi reeglite rakendumisele saab anda konkreetsete asjaolude ehk eksperimenteerimisprojekti puhul rakendatava erandi sisu määrava halduslepingu tingimuste alusel. Eelnõuga kavandatava raamistiku kontekstis võib siiski järeldada, et riigiabi reeglite rakendamine konkreetsete eksperimenteerimisprojektide rakendamisele on vähetõenäoline, kuna eelduslikult on täitmata riigiabi kohustuslikud elemendid – eelkõige riigi ressursside ettevõtjale üleminek ja selektiivsus.

Riigi ressursside kriteeriumi kontekstis on Euroopa Kohus selgitanud, et tuvastada on vaja seos ettevõtjale antava eelise ja riigieelarve vähenemise või piisava vähenemise riski vahel.<sup>51</sup> Isegi kui ettevõtja saaks eksperimenteerimisprojektiga eelise, siis piisavalt konkreetset seost sellise eelise ja riigi rahaliste vahendite vahel ei ole (kui ei kaasne nt ettevõtja väiksem maksukoormus või muude riigieelarvesse laekuvate tasude või koormiste vähenemine).

Lisaks ei pruugi selektiivsuse kriteerium kui teine riigiabi mõiste kohustuslik element olla täidetud, eeldusel et eksperimenteerimisprojekti puhul rakendatav erand on rakendatav kõigile objektiivselt määratud, avalikele ja läbipaistvatele kriteeriumitele vastavatele ettevõtjatele. Kuigi põhimõtteliselt võib isegi ühe majandussektori eelistamine teisele olla käsitatav selektiivsena, siis jaatada saab seda vaid juhul, kui mõni teine sektor, kes eelist ei saa, on eelist saava sektoriga faktiliselt ja õiguslikult võrreldavas olukorras.<sup>52</sup> Kuna eelnõuga loodava raamistiku eesmärk on luua erisusi just nende majandussektorite ettevõtjatele, kus esinevad regulatiivsed piirangud, siis nende majandussektorite ettevõtjad, kus neid piiranguid ei esine, ei ole eksperimenteerimisprojektide rakendamise tõttu halvemuses võrreldes nende projektide rakendajatega.

Seega kokkuvõtvalt ei ole eelnõus ette nähtud kujul halduslepingu alusel eksperimenteerimisprojekti elluviimise võimaldamine olemuslikult vastuolus PS-i §-dega 3 ja 13, kui seaduse tasandil sätestatakse erandi tingimused ja ulatus ning majandushaldusasutusele jäetakse erandi üle otsustamisel võimalus erandisse puutuvat täpsustada. Olemuslikku vastuolu ei ole ka riigiabi reeglitega, kuid konkreetsetel juhtudel erandeid tehes (iseäranis juhul, kui erandid hõlmaksid taotluse kohaselt ka maksuerisusi või erisusi ettevõtjatele kohalduvatest mis tahes muudest riigi vahenditesse jõudvatest rahaliselt koormistest) võib sõltuvalt asjaoludest olla vaja riigiabi reeglite kohaldumist analüüsida.

Erandi tegemise lubatavus kas ainult kaalutusõigust andvatest normidest või ka imperatiivsetest normidest on seadusandja otsustada reegli kehtestamisel. PS ega seadused otseseid piiranguid ette ei näe. Kui seadusandja seda ei piira, on majandushaldusüksusel volitus otsustada erandi rakendamist mõlemal juhul.

Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2). Seadusandja võib jätta põhiõiguse piirangu kohaldamise üksikjuhtumi otsustuseks või näha piirangu ette üldiselt, seadusega.<sup>53</sup> Kaalutusõigust on täitevvõimul vaja selleks, et tagada proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine ehk pädeval võimuorganil lasub üldjuhul kohustus hinnata, kas isiku huvid ja avalik huvi on omavahel tasakaalus, s.t kas põhiõiguste kitsendused on

<sup>51</sup> Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-399/10 - Bouygues ja Bouygues Télécom vs. komisjon jt, p 109 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>52</sup> Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-524/14 – komisjon vs. Hansestadt Lübeck, p 58.

<sup>53</sup> Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 11, p 28. [https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv\\_11](https://pohiseadus.ee/sisu/3482/paragrahv_11).

proportsionaalsed. Langetatava otsuse vastavuse hindamisel proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb arvesse võtta konkreetseid asjaolusid.<sup>54</sup>

Eelnõukohase § 28<sup>3</sup> lõike 6 punktide 1 ja 2 järgi on majandushaldusasutuse hinnata, kas erandi lubamine kahjustaks kolmandate isikute, vara ja keskkonna ohutust, õigusnormide aluseks olevate eesmärkide saavutamine oleks muul viisil võimalik ja ohutusmeetmed on piisavad. Imperatiivsete normide puhul kaasneb nende tingimuste hindamise ja kõrvalekalde lubatavuse otsustamisega haldusorganile suurem põhjendamiskohustus ning ettevõtjal tuleks arvestada, et erandi saamine nende tingimuste täitmiseks võib eeldada sätte olemuse põhjal rangemaid nõudeid.

Mis puudutab norme, mille rikkumisel on ette nähtud ka süüteokoosseis, siis üldjoontes saab lähtuda põhimõttest, et erandi andmine halduslepinguga on käsitatav õigustava asjaoluna, mille olemasolu välistab süüteokoosseisu täitmise. Kui süüteokoosseis ei ole täidetud ehk rikkumine on halduslepingu alusel n-ö legitimeeritud, ei ole alust süüteenenetlust läbi viia. Näiteks juhul, kus teenuse osutamisel ilma tegevusloata on süüteokoosseisu tunnuseks tegevuse õigusliku aluse puudumine, ei ole põhjendatud käsitada teenuse osutamist õigusliku aluseta, kui erandiga on tegevusloa kriteerium halduslepingus alternatiivsete tingimuste sätestamise kaudu sisuliselt täidetud. Isik saaks sellisel juhul vastutada vaid erandi loa puudumise korral. Karistusõiguslikult nimetatakse seda olukorda loareservatsiooniga preventiivseks keeluks, mille puhul loa puudumine on üldjuhul koosseisutunnus ja loa olemasolu korral puudub süüteokoosseis.<sup>55</sup> Seega võiks eelnõuga kavandavat korda MsÜS-is käsitada KarS-i §-s 27 nimetatud muu seadusena, mis välistab eksperimenteerimisprojektiga seotud tegevuse õigusvastasuse. Ka KarS-i § 27 seletuskirja järgi on võimalik sätestada õigusvastasust välistavaid asjaolusid teistes seadustes.<sup>56</sup> Küll võivad erinevad süüteokoosseisud vajada analüüsimist – võimalik, et ka majandushaldusasutuse poolt halduslepingu sõlmimise ja erandi andmise üle otsustamise käigus –, sest halduslepingu käsitamine õigustava asjaoluna võib sõltuda konkreetse süüteokoosseisu kirjeldusest.

## **5. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu võtab esmakordselt Eesti õiguses kasutusele termini *eksperimenteerimisprojekt*. Termin tähendus on selgitatud vastava sätte juures.

## **6. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu ei ole vastuolus Euroopa Liidu õigusega.

## **7. Seaduse mõjud**

Seaduse oodatavaid mõjusid on hinnatud HÕNTE § 46 lõike 1 ja „Mõjude hindamise metoodika“ (2021) alusel. Mõjude hindamisel on arvesse võetud rahvusvahelist praktikat ning sidusrühmade sisendit.

### **7.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju**

#### Sihtrühm: Eesti elanikkond

Sihtrühm, Eesti elanikkond, on suur, kuna Statistikaameti andmetel on 2025. aastal rahvaarv 1 369 995 inimest ning sinna hulka on arvestatud ka mittekodakondsed isikud. Sellegipoolest on hinnanguline demograafiline mõju vähene kuni keskmine, kuna on võimalus, et suur osa elanikkonnast puutuvad moel või teisel eksperimenteerimisprojektidega kokku, ent ei pruugi, kuna nt tehnoloogiliste lahenduste puhul (nt iseteenindusapteegid) sõltub kokkupuude eeskätt inimese teadlikust valikust lahendust kasutada.

<sup>54</sup> RKPJKo 21.06.2004, 3-4-1-9-04, p 16.

<sup>55</sup> Sootak, J. Karistusõigus. Üldosa, Tallinn 2018, lk 358-359.

<sup>56</sup> Karistusseadustiku eelnõu seletuskiri, RT I 2001, 61, 364 – jõust. 01.09.2002. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5c321fb1-dc00-3e2a-ae2f2-a88bef6d0f5c/Karistusseadustik/>.

Neile, kes teadliku ja vabatahtliku valiku alusel osalevad eksperimenteerimisprojekti kas kliendi või muud moodi kasutajana, ei saa esineda märkimisväärset negatiivset mõju, kuna need projektid läbivad põhjaliku riskianalüüsi ja riskide maandamise meetmete kontrolli. Lisaks tagab ohutuse isikule ja tema varale ka pädeva majandushaldusasutuse suurem tähelepanu. Eksperimenteerimisprojektidel on eeldatavasti sotsiaalselt positiivset mõju neile, kes teadliku ja vabatahtliku valiku alusel neis osalevad, kuna hindamiskriteeriumite järgi peab olema projektil märkimisväärne positiivne majanduslik ja sotsiaalne mõju.

## **7.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

### Sihtrühm: riigisektor

Mõju riigi julgeolekule on väga vähene ja piirdub riigikaitse valdkonnas uute tehnoloogiate testimise võimaluste ühtlustamisega, see toimub praegu pigem tutvuste ja personaalsete suhete kaudu. Regulaatiivliivakastid ei kujuta ohtu riigi julgeolekule, kuna igale projektile eelneb põhjalik taustauuring taotleja kohta ning hinnatakse ka riske ja nende maandamise metoodikat.

Mõju välissuhetele on keskmine. Ühelt poolt on ootus, et regulaatiivliivakastid toovad Eestisse rohkem välisettevõtteid ja välisinvesteeringuid, kuna tegu on Euroopa Liidus ja lähipiirkonnas unikaalse testimiskontseptsiooniga.

Teiselt poolt suureneb päringute arv välisriikide avalikelt asutustelt, et uurida Eesti kogemust liivakastide loomise ja haldamisega. Ühtlasi, MKM andis 03.09.2025 sisendi EL-i innovatsioonimäärusesse, kus toodi välja vajadus sätestada EL-i õigusaktides eksperimenteerimist toetavad erandid ning seeläbi teha koostööd EL-i järelevalveasutustega, et võimaldada liidu õigusaktide piirangute puhul samadel alustel testida, nagu Eesti eksperimenteerimisraamistik ette näeb.

## **7.3. Mõju majandusele**

### Sihtrühm: ettevõtlussektor

Eksperimenteerimisraamistik pakuks Eesti ettevõtlussektorile otsest konkurentsieelist, luues võimaluse arendada tehnoloogiaid, mis teistes riikides poleks võimalik või võtaks tunduvalt kauem aega. Märkimisväärne positiivne mõju võiks avalduda eriti IKT- ja idusektorile, kuna nende ärimudelid on teadusarendus-intensiivsed. Nendes sektorites võiks tekkida uusi TA-mahukaid ettevõtteid, samuti kasvada olemasolevate ettevõtete käibed ja kaasatud investeeringud.

Rahvusvahelised uuringud on näidanud, et regulaatiivliivakastides osalevad ettevõtted kaasavad keskmiselt 15% rohkem kapitali.<sup>57</sup> Eesti iduettevõtluse statistika kohaselt tähendaks see keskmise tehingu suuruse muutust 7,1 mln eurolt 8,2 mln euronile.<sup>58</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul võiksid regulaatiivliivakastides osalevad ettevõtted kaasata kümne aasta jooksul kokku ligi 1,7 mld eurot, 220 mln rohkem, kui potentsiaalselt muidu kaasaks, regulaatiivliivakastides osalevate ettevõtete investeeringute kaasamise tõenäosus on 50% suurem.<sup>59</sup> Eesti 20 kõige enam raha kaasanud iduettevõttest vajab viis ettevõtet vähemalt mingis osas ärimudeli toimimiseks seaduste muutust. Ainuüksi need viis ettevõtet on kaasanud kokku üle 2,5 mld euro investeeringuid.<sup>60</sup> Lisaks suurendavad regulaatiivliivakastides osalevad ettevõtted keskmiselt oma teadus- ja arendustegevuste investeeringuid 10–15% ja esitavad võrreldes teiste sarnaste ettevõtetega 63% suurema tõenäosusega patenditaotlusi.<sup>61</sup> Seega toetab raamistik ka riiklikku eesmärki tekitada rohkem kõrgema lisandväärtusega töökohti.

<sup>57</sup> BIS Working Papers: [Regulatory sandboxes and fintech funding: evidence from the UK](#), 09.11.2020.

<sup>58</sup> Eesti Asutajate Seltsi [andmekogu](#) iduettevõtlus valdkonna investeeringute kohta, 20.05.2025.

<sup>59</sup> Accelerate Estonia [majanduslik prognoos](#) eksperimenteerimisraamistikule, 20.05.2025.

<sup>60</sup> Eesti Asutajate Seltsi [andmekogu](#) iduettevõtlus valdkonna investeeringute kohta, 20.05.2025.

<sup>61</sup> BIS Working Papers: [Regulatory sandboxes and fintech funding: evidence from the UK](#), 09.11.2020.

Tugevam majandusaktiivsus jõuaks allhangete ja traditsioonilisemate majandussektorite digiteerimisega ka teiste ettevõtlussektori valdkondadeni. Raamistiku ühe vajaduspõhise näitena analüüsitud iseteenindusapteekide lahenduse puhul avaldub mõju lisaks lahenduse tootjale ka nt apteegi käitajale, alltöövõtjatest tarkvara arendajatele, masinatööstusele, samuti elektroonikatööstusele. Sellisel viisil aidatakse täita ka Eesti TAIE fookusvaldkonna „Digilahendused igas eluvaldkonnas“ eesmärgi, kuna eksperimenteerimisraamistik võimaldab digiteerida ning tõhustada traditsioonilisi majandussektoreid.

Omakorda pakub raamistik Eesti ettevõtlussektorile võimalust hakata eksportima tooteid ja teenuseid, mille loomine välisriikides pole veel võimalik, pakkudes Eesti ettevõtetele ulatuslikku konkurentsieelist ning turuliidri positsiooni eri regioonides. Mõju ulatus on hinnanguliselt keskmine, kuna mõju osavõtivatele ettevõtetele on väga suur, kuid tervest ettevõtlussektorist puudutab raamistik siiski väikest osa, kuna enamikus tegevusalades toimitakse olemasoleva õigusraamistiku alusel.

#### Sihtrühm: rahvusvahelised ettevõtted

Eksperimenteerimisraamistikuga luuakse Eesti majanduskeskkonnale märgiline eelis võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega. Raamistik on avatud ka välisettevõtetele, kellel on võimalik Eesti majanduskeskkonda ning seaduslikku raamistikku kasutada uute toodete ja teenuste katsetamiseks ning lانسseerimiseks. Kombineerides seda Eesti digiriigi infrastruktuuri ja e-Residentsuse võimalustega, tõstetakse Eesti majanduskeskkond rahvusvahelisele ettevõtlussektorile esile kui innovatsiooni ning teadusarenduse keskus, kus on lihtne äri teha. Mõju ulatus välisettevõtetele on pigem vähene, kuna puudutab sarnaselt Eesti ettevõtlussektorile väga väikest osa teiste riikide ettevõtlussektorist.

#### Sihtrühm: teadusarendusasutused

Eksperimenteerimisraamistik ja sellega loodavad regulatiivliivakastid võimaldavad Eesti teadusarendusasutustel ja teadusarendusmahukatel ettevõtetel rajada uusi, seni reeglitega takistatud arendussuundi. Lisaks ettevõtlussektori majanduslikule arengule toob see uued võimalused ka teadusuuringutele ning teaduse äristamisele, kuna võimaldab seni reeglitega takistatud või neist tingitult majanduslikult ebaperspektiivikates valdkondades luua uusi ning innovaatilisi lahendusi. See pakub võimalusi TA-mahuka majanduse arenguks. Mõju TA-valdkonnale on seega keskmine kuni suur, olenevalt sellest kui TA-mahukas on eksperimenteerimisprojektid.

### **7.4. Mõju elu- ja looduskeskkonnale**

#### Sihtrühm: Eesti elukeskkond, looduskeskkond

Mõju elukeskkonnale on väike, mõni eksperimenteerimisprojekt võib olla suunatud Eesti linnade või maapiirkondadesse, et saada aru tarbijate käitumisest, kas ja kuidas tarbijaskond võtab vastu uue toote või teenuse. Sellistel juhtudel on projekti elluviija kohustus teavitada kõiki projektiga kokkupuutuvaid osalisi ja avalikkust. See tähendab, et elanikel tarbijatena on soovi korral ka võimalus mitte kokku puutuda eksperimenteerimisprojektiga. Mõnel juhul (nt isesõitvad autod või autonoomne mehitamata lennundus) on projekti mõju elukeskkonnale suurem, kuna projekti osa ja ka eesmärk võib olla kokkupuute testimine konkreetse piirkonna elanike seas, projekti katsetakse nt liikluskeskkonnas või projekt luuakse konkreetsetes piirkonnas kohapeal, mis võib mõjutada ka looduskeskkonda. Sellisel juhul on negatiivsed mõjud oluliselt piiratud majandushaldusasutuse ja ettevõtte kokkulepitud riskimaandamiskavas ning vajaduse korral ka täiendava riikliku järelevalvega. Seega on mõju looduskeskkonnale vähene. Raamistik on üles ehitatud põhimõttel, et eksperimenteerimisprojekt peab täitma seaduse sätestatud eesmärgi muul viisil, kui õigusnorm seda ette näeb ehk testiv ettevõtte ei pääse vastutusest. Looduskeskkonda käsitlevate õigusaktide keskne eesmärk on looduse puutumatuse ja keskkonna kaitse ehk see eesmärk peab igal juhul täidetud olema.

### **7.5. Mõju regionaalarengule**

### Sihtrühm: maapiirkondade elanikud ning kohalikud omavalitsused

Valdavalt on eksperimenteerimisraamistiku mõju regionaalarengule vähene. Mõnel tegevusalal võib aga esineda lahenduste testimise vajadus just hajaasustatud piirkondades, et tagada ohutus (nt mehitamata lennundus). Sellistel juhtudel on mõju valdavalt positiivne, kuna sellises mahus teadusarendustegevus vajab infrastruktuuri testimiseks. See võib suurendada infrastruktuuriinvesteeringuid maapiirkondadesse, et selliseid katseid võimaldada. Kuna eksperimenteerimisprojekti puhul on esmase tähtsusega riskide maandamine, samuti on katsetaval ettevõttel kohustus katsega kokkupuutuvaid isikuid teavitada, siis mõjud maapiirkonnas selliste projektide puhul on minimaalsed või olematud. Samuti võivad projektid suurendada kõrgemat lisandväärtust pakkuvat tööd ja soodustada töökohtade teket vähem asustatud piirkondades, kui sinna tekib kindla valdkonna püsiv testala. Näiteks Hans Christian Anderseni lennujaama piirkond Taanis, kuhu loodi mehitamata lennunduse testala, mille tulemusel hakkas sinna koonduma valdkonna tippettevõtteid ja lisandus töökohti.

Mõnel tegevusalal võimaldab eksperimenteerimisraamistik parandada maapiirkondades teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Uute tehnoloogiate kasutuselevõtul on võimalik maapiirkondades pakkuda teenuseid tõhusamalt, mis seega ka väiksemates asulates perspektiivikamad kui traditsioonilise tegevusmudeliga sama lahendus (nt pakiautomaadid vs. Postkontor, iseteenindusapteegid vs. Traditsiooniline apteek vmt). Selle tulemusena võidakse teatud teenuseid maapiirkondades kas taas pakkuda või vältida seniste sulgemist, kuna neid on võimalik pakkuda kuluefektiivsemalt. Samuti on sellised lahendused tihti peale paindlikumad (nt lisakoormusega hakkama saamine turismirohkel hooajal).

## **7.6. Mõju riigiasutustele ja kohaliku omavalitsuse korraldusele**

### Sihtrühm: Eesti avalik sektor, eelkõige majandushaldusasutused

Mõju majandushaldusasutustele on vähene kuni keskmine, kuna kõik majandushaldusasutused ilmselt ei puutu regulatiivliivakastide loomisega kokku või teevad seda väga harva. Need, kes puutuvad rohkem kokku, nagu eeldatavasti Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet või Transpordiamet, peaksid arvestama uute tööülesannetega: MKM-i eelhinnatud taotluste ülevaatamine ning asjakohase halduslepingu sõlmimine ettevõtte / ettevõtete, kes testima hakkavad (§ 28<sup>3</sup> lg-d 6–10). Lisaks oleneb lisakoormus sellest, kas ja mil määral tuvastab majandushaldusasutus järelevalve suurema vajaduse. Selle koormuse katmiseks on aga võimalik eelnõukohase § 28<sup>5</sup> alusel sätestada eriseaduses järelevalvetasu, mida majandushaldusasutus saab keerulisemate projektide puhul ettevõttelt nõuda. Kokkuvõttes on eksperimenteerimisprojektidega seotud tegevused ajutise iseloomuga ega nõua pidevat tegevust. Järelevalvetasu kehtestamine peaks olema erandlik, vaid keeruliste situatsioonide jaoks, mitte standardprotseduur.

Valitsusasutustele jääb nõuandja ülesanne, mistõttu mõju neile eraldi ei hinnata. Eksperimenteerimisprojektide eel küsitakse vastutavalt ministeeriumilt teavet avaliku huvi ja vajaduse korral regulatiivsete üksikasjade kohta ning lõpus antakse neile üle eksperimenteerimisprojekti kokkuvõte koos poliitikasoovitusega piirava normi muutmiseks.

### Sihtrühm: kohalikud omavalitsused

Mõju kohalikele omavalitsustele on samuti vähene kuni keskmine, sest neid puudutavad eksperimenteerimisprojektid siis, kui on tarvis lahendust testida mõnes omavalitsuses avalikul alal (nt autonoomsed sõidukid). Sellisel juhul kooskõlastatakse taotlused ka omavalitsustega ning omavalitsus võib määrata avaliku ruumi kasutamise tingimused eksperimenteerimisprojekti ajaks ja tarbeks.

## **7.7. Muu otsene või kaudne mõju**

Muud otsest ega kaudset mõju pole tuvastatud.

## **8. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

MSÜS-i muudatuse rakendumise järel on tarvis sätestada valdkondlikes eriseadustes viide MsÜS-i eksperimenteerimisraamistiku sätetele (vt lisa 1). Viited lisatakse üldjuhul vajaduse korral ehk akuutsema testimisvajadusega valdkondades esimesel võimalusel ning edaspidi vajaduse tekkimisel või kui seadus läheb mõnel muul põhjusel juba muutmisele. Selle eest vastutab MKM koos sama seaduse eest vastutava ministriumiga. Riigilõivuseadusesse lisandub eksperimenteerimisprojektiga seotud riigilõivumäär, mis võib ajas muutuda ning tekitada vajaduse muuta uuesti riigilõivuseadust.

Eksperimenteerimisraamistiku rakendamise seotud eeldatavad kulud on minimaalsed. Raamistikuga ei kaasne riigile vajadust teha investeeringuid, ainukesed kulud tulevad avaliku sektori asutustele töökoormuse mõningasest kasvust.

Peamine töökoormus langeb Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumile, mille innovatsiooni ja tehnoloogia osakond haldab eksperimenteerimisraamistiku taotlusprotsessi. Osakonna elluviidav Accelerate Estonia programm aitab juba praegu ettevõtetel turule tuua uuenduslikke ärimudeleid, mida õigusakt takistab, kuid raamistikuga luuakse selleks võimalused. Osakonnas on olemas vajalik töötajaskond raamistiku rakendamiseks, rakendamise käigus võib tööjõuvajadus mõningal määral suureneda sõltuvalt projektide arvust.

Töökoormus suureneb ka majandushaldusasutustel, kes peavad MKM-i hinnatud taotluste riskimaandamismeetmeid ja muul viisil seaduse eesmärgi täitmist hindama. Raamistiku rakendamisel ei nähta majandushaldusasutustes nii suurt koormuse kasvu, et see tingiks märkimisväärse kulude kasvu, sest valdavalt on tegemist samasisuliste tööülesannetega, mida asutustes juba tehakse. Töökoormusest tingitud mõningase kulude kasvu kompenseerimiseks on sätestatud riigilõiv taotluste hindamise eest. Samuti on võimalik küsida rohkem järelevalvet vajavate projektide puhul järelevalvetasu.

Lisaks suureneb töökoormus teistel ministriumitel, mis eksperimenteerimise tulemusel saavad Majandus- ja Kommunikatsiooniministriumilt poliitikasoovitusi, mida oma valdkonnas ellu viia. MKM ja ka teised ministriumid täiendavad valdkondlikke seadusi viidetega MsÜS-is sätestatud eksperimenteerimisraamistikule, kuid seda tehakse teiste seaduste käimasoleva muutmise käigus. Kuna MKM koordineerib eksperimenteerimisprojektidega seotud poliitika kujundamise protsessi ja valmistab ette projektide tulemusel aruandeid, on mõju teiste ministriumite koormusele minimaalne, mõningatel juhtudel see ka väheneb, kuna varem oleks pidanud ministrium erasektori soovist tulenevalt valdkondlike arenguid ise eest vedama. Kuna ministriumites on olemas selleks vajalikud töötajad, ei ole ette näha nende kulude märgatavat kasvu.

Eksperimenteerimisraamistik toob riigile tulusid otseselt ja kaudselt. Otsesed tulud tulevad taotluste esitamisel kogutavast riigilõivust. MKM prognoosib, et esimestel aastatel kasutab raamistikku 2–4 ettevõtet aastas, valdkondlikesse seadustesse MsÜS-i viidete lisandudes ja võimalusest teadlikumaks saades kasvab see 10–20 ettevõtte aastas. See tähendab algstaadiumis lõivutulu mõne tuhande euro väärtuses, suurenedes ajaga mitmekümne tuhande euron aastas. Tegu on taotluslikult väikese tuluga, kuna riigilõiv ei ole sätestatud riigile tuluallikaks, vaid järelevalvekoormuse kasvu katmiseks.

Majandushaldusasutused saavad lisaraha järelevalvetasudest, mida neil on vajaduse korral võimalik ettevõtetelt küsida, kui asjassepuutuv eksperimenteerimisprojekt eeldab sagedasemat riiklikku järelevalvet. Nagu riigilõiv on ka järelevalvetasu mõeldud kulude kompenseerimiseks, mitte loodud tulu tekitamise eesmärgiga. Kuna tegu on vajadus-, valdkonna- ja kulupõhise tasuga, ei ole võimalik selle laekumist prognoosida, järelevalvetasu sõltub valdkondlikult sätestatud tasu määradest ning projekti skoobist.



Kaudne, kuid märkimisväärsemat tulu toob ettevõtlussektori kasv ja selle tulemusena uute töökohtade loomine ning sellega kaasnev maksutulu suurenemine. Ainuüksi tööjõumaksude näitel on viie aasta jooksul Eesti iduettevõtluse sektoris iga kaasatud euro võrduvad keskmiselt 37 sendiga tööjõu maksutulul. Kümneaastases prognoosis tähendaks see eksperimenteerimisraamistikus osalevate ettevõtete prognoosi puhul 307–633 mln eurot, sõltuvalt asendusmäärast.<sup>62</sup> Täpsemad prognoosid pole võimalikud, kuna reaalne tulu sõltub osalevate ettevõtete tööjõuvajadusest, tegevusalast ja raamistiku kasutuselevõtu aktiivsusest.

## **9. Rakendusaktid**

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja vastu võtta rakendusakte.

## **10. Seaduse jõustumine**

Kuna muudatustel ei ole olulist mõju, ei vaja need üleminekuaega ning seadus jõustub üldises korras.

## **11. Eelnõu koostamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu koostamise käigus on kaasatud huvirühmi nii avalikust kui ka erasektorist. Peaasjalikult on tutvustatud eksperimenteerimisraamistikku ning sellega kaasnevat seadusemuudatust valitsusele, detailsemalt ja pikemalt Kaitseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Justiits- ja Digiministeeriumile, Kliimaministeeriumile, Riigikantseleile, Andmekaitse Inspeksioonile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Statistikaametile, Rahapesu Andmebüroole, Transpordiametile, Ravimiametile, Terviseametile, Tervisekassale, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, SA-le Tallinna Teaduspark Tehnopol, SA-le Tartu Teaduspark. Erasektorist on lahendust tutvustatud advokaadibüroodele, Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaitse- ja Kosmosetööstuse Liidule, era- ja riskikapitali fondidele ja paljudele ettevõtetele ettekannetega, samuti valdkondlikel üritustel.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Rahandusministeeriumile, Kaitseministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Siseministeeriumile, Kliimaministeeriumile ning Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Rahapesu Andmebüroole, Maksu- ja Tolliametile, Transpordiametile, Terviseametile, Ravimiametile, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Finantsinspeksioonile, Keskkonnaametile, Patendiametile, Andmekaitse Inspeksioonile, Konkurentsiametile, Maa- ja Ruumiametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsevägele, Põllumajandus- ja Toiduametile, Riigi Infosüsteemi Ametile, Statistikaametile, Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Kaubandus- ja Tööstuskojale, Töandjate Keskliidule, Kaupmeeste Liidule, Kaitse ja Kosmosetööstuse Liidule, Masinatööstuse Liidule, Elektroonikatööstuse Liidule, Linnade ja Valdade Liidule ning Advokatuurile.

---

<sup>62</sup> Accelerate Estonia [majanduslik prognoos](#) eksperimenteerimisraamistikule, 20.05.2025.