

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister  
Justiitsministeerium  
info@just.ee  
Katariina.Karsten@just.ee  
pilleriin.lindsalu@justdigi.ee  
margit.juhkam@just

16.01.2025 nr VKG.01-09/22

Pöördumine seoses kliimakindla majanduse  
seaduse eelnõuga

Lugupeetud justiits- ja digiminister

Viru Keemia Grupp AS (VKG) pöördub taaskord<sup>1</sup> Justiitsministeeriumi poole seoses Kliimaministeeriumi poolt väljatöötatud kliimakindla majanduse seaduse eelnõuga (eelnõu). 23.12.2024 esitas Kliimaministeerium eelnõu teistkordselt Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks.

Justiitsministeerium kooskõlastas eelnõu esmakordselt oma 18.09.2024 kirjaga nr 8-2/5923 koos tingimusega, et Kliimaministeerium muudab eelnõud Justiitsministeeriumi poolt esitatud märkuste kohaselt.

Käesolevaga soovib VKG juhtida Justiitsministeeriumi tähelepanu asjaolule, et Kliimaministeerium ei ole eelnõus kõrvaldanud Justiitsministeeriumi esile toodud õiguslikke puudusi ega eelnõud Justiitsministeeriumi märkuste kohaselt muutnud.

Seejuures on Kliimaministeerium jätnud eelnõus kõrvaldamata järgmised olulised õiguslikud puudused, millele Justiitsministeerium oma 18.09.2024 kirjas tähelepanu juhtis:

**1. Justiitsministeerium töö märkuses nr 1 esile, et eelnõus on reguleerimata konkreetsed isikud ja asutused, kes mille eest vastutavad, samuti õiguslikud tagajärjed, kui pandud kohustusi ei täideta ning et eelnõust jääb ebaselgeks, kes ja mil määral vastutab kliimaeesmärkide saavutamise eest ning kellel millised kohustused lasuvad.**

Nimetatud puuduseid ei ole eelnõu täiendatud versioonis kõrvaldatud. Seega ei vasta eelnõu endiselt põhiseadusega nõutud õiguskindluse ja õigusselguse nõuetele. Seetõttu on äärmiselt oluline eelnõud ja selle seletuskirja täiendada järgmiste reeglite ja selgitustega, millest nähtuks, et:

- eelnõus sätestatud eesmärgid on kohustuslikud ja siduvad riigile ning neil puudub vahetu õigusmõju ja rakendatavus halduse üksikotsuste tegemisel ja isikute õiguste piiramisel;
- kui eelnõus sätestatud eesmärgid ei täideta või ei liiguta nende täitmise graafikus, siis nimetatud asjaolu ei anna ametnikele õigust hakata haldusmenetlustes isikute õigusi piirama – sellisel juhul peab Riigikogu vajadusel seadustega, järgides selleks ettenähtud menetlusi ja nõudeid, kehtestama vajalikud meetmed;

<sup>1</sup> VKG eelmine pöördumine Justiitsministeeriumile - Märgekiri seonduvalt kliimakindla majanduse seaduse eelnõuga 03.09.2024 nr VKG.01-09/203

- juhul, kui eelnõu või selle alusel kohaldatava piirangu, keelu või kohustusega kaasneb (faktiline) sundvõõrandamine või oluline põhiõiguste riive, peab olema seaduses ettenähtud kohustus tagada PS §-ga 32 kooskõlas õiglane ja kohene hüvitis;
- kõik seaduse eesmärkide saavutamiseks vajalikud meetmed (eriti need, millega kaasneb põhiõiguste ja tegevusvabaduste piirangud) peavad olema kehtestatud seaduse või seaduses ettenähtud volitusnormi alusel.

Lisaks tõi Justiitsministeerium märkuses 1 välja küsimused, et mis juhtub, kui eelnõus sätestatud eesmärgid ei ole kooskõlas Euroopa Liidu tasandil kokku lepitud või tulevikus kokku lepivate eesmärkidega ning kas eelnõu eesmärk on sätestada Eestile Euroopa Liiduga võrreldes karmimad eesmärgid või tuleks eelnõuga paika pandud eesmärgid käsitleda kui Eesti seisukohti läbirääkimisel Euroopa Liidus? Ka eelnõu täiendatud versioonis ei ole nimetatud küsimustele vastuseid antud ehk selle osas esineb samuti jätkuv ebaselgus.

## **2. Justiitsministeerium tõi märkuses nr 2 välja, et eelnõu toob kaasa keelatud halduse omavoli ohu, sest eelnõu paneb ametnikele kohustuse arvestada eelnõus sätestatud põhimõtete ja eesmärkidega ka haldusotsuste tegemisel ilma reguleerimata mismoodi täpsemalt ametnikud nendega oma otsustuste tegemisel arvestama peaksid.**

Ka nimetatud puudus on eelnõu täiendatud versioonis kõrvaldamata. Eelnõu § 38 paneb ametnikele kohustuse (mitte õiguse) haldusotsuste tegemisel nii palju kui võimalik arvestada eelnõu põhimõtete, eesmärkide ja kliimariskide hinnanguga ilma vastava kaalutusõiguse teostamise raame ja tingimusi täpsustamata. Sellise õigusnormi kohaselt ei oleks välistatud näiteks olukord, kus ametnik keeldub isikule uue sõiduauto registreerimisest põhjusel, et eelnõus sätestatud transpordisektori kliimaeesmärgid pole täidetud. Tegemist on õigusnormidega, mis viivad suure tõenäosusega ametnike omavolini ning on seetõttu vastuolus põhiseadusega.

Selles kontekstis on asjakohane ka õiguskantsleri hiljutine arvamus<sup>2</sup>, mille kohaselt on THS § 48 lõige 2, mis annab ametnikule volituse seada kompleksloale tähtaeg ilma, et seadusega oleks reguleeritud tähtaja seadmise piire ja tingimusi, vastuolus PS §-dega 3, 13 ja 31. Muuhulgas rõhutas õiguskantsler, et põhiseadusest tulenevate seaduslikkuse ja omavoli keelu põhimõtete kohaselt ei saa ametnik omatahtsi otsustada, mis laadi käitis kuskile sobib või ei sobi või mis perioodil see võib tegutseda. Õiguskantsler selgitas, et

*Norm, mis volitab haldusorganit piirama isikute õigusi haldusaktiga, peab olema selge ja täpne ning vastama piirangu intensiivsusele. Volituse sisu peab olema määratud seda täpsemalt, mida intensiivsemaid piiranguid volitusnorm võimaldab ning mida üldisema ja ulatuslikuma iseloomuga on haldusakt (vt RKPJVko 06.12.2022, nr 5-22- 5, p 53; RKPJVko 31.10.2022, nr 5-22-4, punktid 58 ja 60).*

Arvestades eelnimetatud õiguskantsleri seisukohta THS § 48 osas, on üsna suure tõenäosusega põhiseadusega vastuolus kõik need eelnõu sätted, mis panevad ametnikele kohustuse üksikotsuste tegemisel arvestada eelnõu põhimõtete, eesmärkide ja kliimariskide hinnanguga ilma, et seaduses oleks sellekohase kaalutusõiguse teostamise ja piirangute seadmise piire ja tingimusi täpsustatud.

## **3. Justiitsministeerium tõi märkuses nr 6 välja, et eelnõus tuleks täpsemalt määratleda Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu otsustusõiguse piirid ning kuidas jaotuvad nende rollid ja vastutus.**

Leiame, et nimetatud küsimus – Riigikogu ja täitevvõimu rollide ja pädevuste jaotus kliimaeesmärkide seadmise ja täitmiseks vajalike meetmete üle otsustamisel – on üks keskseid õiguslikke probleeme, mida pole eelnõus endiselt nõutaval määral ja põhiseadusega kooskõlas oleval viisil reguleeritud. Eelnõu põhineb lähenemisel, et kõik olulised otsused kliimaeesmärkide

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 07.01.2025 ettepanek tööstusheite seaduse § 48 lõike 2 põhiseadusega kooskõlla viimiseks <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-01/Ettepanek%20toostusheite%20seaduse%20SS%2048%20loike%20%20pohiseadusega%20kooskolla%20viimise%20ks.pdf>

sisu ja nende saavutamiseks vajalike meetmete (sh piirangute) üle teeb täitevvõim (nt § 49). Riigikogule on ettenähtud üksnes minimaalne formalistlik roll, mis piirdub õigusega tutvuda kliimaaruandega (§ 48). Seejuures määrab Riigikogule vastamise tähtajad Vabariigi Valitsus (§ 48 lg 6), mis ilmestab eelnõu loogikat, nagu peaks Riigikogu andma aru Vabariigi Valitsusele ja mitte vastupidi. Seejuures oodatakse Riigikogu seisukohta kliimaaruandele järgneva aasta märtsiks – selleks hetkeks on Riigikogu poolt olulised eelarvelised otsused (sh maksud) juba tehtud ehk Riigikogul puudub sisuline võimalus täitevvõimu meetmete sisu mõjutada.

Teisisõnu on eelnõu välistanud Riigikogu kui seadusandliku võimu teostajad kliimareformi ja -eesmärkidega seotud oluliste otsuste tegemise protsessist. Nii puudub eelnõu kohaselt Riigikogul muuhulgas sõna- ja otsusõigus selle üle, kas eelnõu ja selle alusel täitevvõimu võetavad meetmed on üldse Eesti riigile jõukohased ja vastuvõetavad.

Ka õiguskantsler on oma värskes arvamuses<sup>3</sup> toonud esile, et täitevvõimu asutused ja ametnikud saavad olla üksnes seaduse täitjad, mitte loojad:

*Kui seadus [täitevvõimule] otsustamiseks sisulisi suuniseid ei anna ja lubatavaks loetakse mistahes otsus, delegeeritakse Riigikogu asemel põhiõiguste piirangute aluste ja väärtusküsimuste otsustamine täitevvõimu asutusele ja ametnikule. **Küsimuse sellest, missugune ettevõtlus ja mis tingimustel on Eestis põhiseaduse raames lubatud, tohib otsustada üksnes Riigikogu. Täitevvõimu asutused ja ametnikud saavad olla seaduse täitjad, mitte loojad. Põhiõiguste piiramisel peab olema seaduslik alus sõltumata sellest, kas tegemist on õiguse üld või üksikakti andmise või toimingute tegemisega.***

Seetõttu on eelnõus sisalduv väär lähenemine täitevvõimu ja Riigikogu rollidele vastuolus põhiseaduse oluliste nõuetega. Eelnõud tuleks seetõttu läbivalt muuta selliselt, et oleks tagatud Riigikogu võimalus ja roll kõigi oluliste otsuste tegemisel.

Juhime Justiitsministeeriumi tähelepanu ka sellele, et endiselt on seletuskirjas toodud mõjude hindamine ebaühtlase kvaliteediga. Sellest ei selgu seaduse mõju riigile, KOVile ja üksikisikule ega ka see, kuidas defineeritakse ning hinnatakse puhta majanduse kasvu. Millised on puhta majanduse kasvu eesmärgid ja mõõdikud.

Eeltoodust tulenevalt palume Justiitsministeeriumil jätta eelnõu praegusel kujul kooskõlastamata ning teha Kliimaministeeriumile ettepanek eelnõus sisalduvate oluliste õiguslike puuduste kõrvaldamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaanis Sepp  
juhatuse aseesimees

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Attikas  
juhatuse liige

Kaspar Endrikson  
kaspar.endrikson@vkg.ee

<sup>3</sup> Õiguskantsleri 07.01.2025 ettepanek tööstusheite seaduse § 48 lõike 2 põhiseadusega kooskõlla viimiseks <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-01/Ettepanek%20toostusheite%20seaduse%20SS%2048%20loike%20%20pohiseadusega%20kooskolla%20viimiseks.pdf>