



Õiguskantsler

Erkki Keldo  
Majandus- ja  
Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie 18.11.2025 nr 2-2/3920-1

Meie 11.12.2025 nr 18-2/252500/2508964

**Arvamus majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse ja  
riigilõivuseaduse täiendamise seaduse eelnõule**

Lugupeetud minister

Tänan Teid võimaluse eest esitada arvamus majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MsÜS) ja riigilõivuseaduse täiendamise seaduse (eksperimenteerimisprojekt) eelnõu kohta.

Palun kaaluge eelnõu ettevalmistamisel järgnevaid mõtteid.

1. Eelnõu § 28<sup>1</sup> kohaselt võib pädev asutus eriseaduses sätestatud volituse alusel teha erandi nende õigusnormide kohaldamisest, mis takistavad uuendusliku toote, teenuse või tehnoloogia katsetamist tegelikus elukeskkonnas. Erandi tegemine on lubatud, kui ettevõtja täidab nende õigusnormide eesmärgid muul viisil.

Kui soovitakse sõnastada volitusnorme, mis lubavad valdkondliku eriseaduse või selle alusel kehtestatud nõuetest teha erandeid, tuleks lähtuda sellest, mil määral võib erandi lubamine mõjutada põhiõiguste teostamist ning kui täpselt on seetõttu vaja piirata täitevvõimu otsustusruumi ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-d 3, 11, 13, 14 ja 15). Põhiõigusi ei tohi selge ja konkreetse Riigikogu loata asjaomases seaduses piirata ka katsetamise eesmärgil.

Eelnõule lisatud näitlikustav erandisäte (vt eelnõu lisa 1, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § X lõige 2) lubab halduslepinguga teha innovaatilise toote, teenuse või tehnoloogia katsetamise eesmärgil ajutise erandi kogu seaduse või selle alusel antud õigusakti nõuetest. Selline kõikehõlmav erandisäte ei pruugi sobida valdkondadesse (nt tervishoid, toiduohutus, liiklusohutus, ohtlike ainete käitlemise ohutus jms), kus nõuded on kehtestatud eelkõige selleks, et kaitsta elu, tervist, turvalisust või muid kaalukaid õigushüvesid. Sellistes valdkondades peab Riigikogu otsustama, millised miinimumnõuded peavad olema täidetud ka katsetamise ajal ning millistest nõuetest võib erandeid kaaluda. Vastasel juhul tekib oht, et haldusorgan otsustab ise põhiõiguste piirangu üle, mis ei ole kooskõlas põhiseadusega (PS §-d 3, 11 ja 13).

Katsetamisel tähendab haldusleping mingis küsimuses sisuliselt ju seaduse asendamist haldusorgani otsustega. Kuna halduslepinguga luuakse konkreetse projekti jaoks ajutine õiguslik raamistik, peab selle üle olema tagatud tõhus kohtulik kontroll. Ka see eeldab, et Riigikogu on

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

piisavalt täpselt määranud kindlaks erandi lubamise tingimused ja piirid, mis võimaldaksid kontrollida, kas haldusorgan on püsinud talle antud volituse raamides.

Vajadusel saab erandi kohaldamise täpsemad tingimused kehtestada ka volitusnormi alusel antava määrusega, mis tagab vajaliku paindlikkuse.

2. Eelnõu § 28<sup>3</sup> lõike 5 kohaselt edastab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) positiivse esmahinnangu korral taotluse 15 tööpäeva jooksul pädevale majandushaldusasutusele kooskõlastamiseks. Seletuskirjas on öeldud, et MKM võib taotluse menetlemisse kaasata ka teisi pädevaid asutusi.

Kuna eksperimenteerimisprojektidel võib lisaks MKM-ile ja pädevale majandushaldusasutusele olla puutumus ka teiste asutustega, oleks otstarbekas sätestada nende kaasamise võimalus või kohustus seadusega. Selguse huvides tuleks seejuures täpsustada ka kaasatavate asutuste rolli: kas neilt oodatakse kooskõlastuse andmist, arvamuse avaldamist või neid üksnes teavitatakse.

3. Eelnõu § 28<sup>3</sup> lõike 11 punkti 3 järgi kehtib haldusleping kõige rohkem kaks aastat ning seda võib § 28<sup>4</sup> lõike 5 järgi pikendada korraga kuni üheks aastaks. Seejuures on seletuskirjas öeldud, et „selline lühike ja selgelt piiritletud pikendamisvõimalus on vajalik, et välistada lõputud katseperioodid ning säilitada erandi ajutine iseloom“.

Eelnõust ei selgu siiski, kui pikalt võib eksperimenteerimisprojekt kesta. Kui projekti maksimaalne kestus jäetakse täielikult haldusorgani otsustada, suureneb oht, et erand kaotab ajutise iseloomu.

Seetõttu oleks mõistlik sätestada seaduses projektile kas konkreetne pikim kogutähtaeg või piirata pikendamise võimalust ühe või kahe korraga. Teine võimalus on reguleerida projekti tähtaega valdkondliku eriseadusega.

Arvestada tuleb ka võimalusega, et projekti elluviimiseks sõlmitud haldusleping vaidlustatakse kohtus. Kui kohus kohaldab esialgset õiguskaitset ja peatab projekti elluviimise ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 251 lg 1, § 252 lg 4), võib see mõjutada projekti ajakava osapooltest sõltumata. Seega tuleks kaaluda, kas eelnõusse võiks lisada tähtaja arvestamise kohta erisätte, juhul kui haldusleping vaidlustatakse ja kohus peatab projekti elluviimise esialgse õiguskaitse korras.

4. Seletuskirjas (lk 8) on märgitud, et eelnõu koostajad on teadlikult jätnud eelnõusse lisamata nõude esitada eksperimenteerimisprojekti taotlus eesti keeles. Nii soovitakse soodustada ka välisinvestorite ja rahvusvaheliste ettevõtete osalemist eksperimenteerimisprojektides.

Praegu puudub eelnõust säte, mis teeks erandi [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 20 sätestatud põhimõttest, mille kohaselt haldusmenetluse keel on eesti keel ning mis lubab võõrkeelt kasutada üksnes keeleseaduses sätestatud tingimustel (MsÜS § 2 lg 6, HMS § 20).

[Keeleseaduse](#) (KeeleS) § 12 lõige 1 annab asutusele kaalutusõiguse otsustada, kas nõuda võõrkeelse avalduse või dokumendi esitajalt selle tõlkimist eesti keelde. Riigikohus on selgitanud, et KeeleS § 12 lõikega 1 antud kaalutusõiguse teostamisel (HMS § 4 lg 2) tuleb esmajärjekorras arvestada avalikku huvi, et asjaajamine riigiasutustes toimuks riigikeeles. Seejärel on asjakohane arvesse võtta ka kulusid, mida haldusorgan peab kandma, kui tal tuleks avaldus või dokumendid ise tõlkida (RKHKo 1.07.2022 nr [3-20-1214](#), p 9).

Kui taotlusi ja lisadokumente ei pea esitama eestikeelsena, tuleb haldusorganil – olgu selleks MKM või pädev majandushaldusasutus –, kohtuvaidluse korral tagada, et kõik vaidlustatud haldusotsuse aluseks olnud tõendid esitataks kohtule eestikeelsena (HKMS § 80 lg 1, § 81 lg 1). See tähendab, et haldusorgan peab korraldama tõlkimise omal kulul.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Mariann Salomets 6938410  
Mariann.Salomets@oiguskantsler.ee