

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eesmärkidest ning eelnõus tehtud põhivalikutest

Illimar Pärnamägi

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse juhataja, MTSÜS eelnõu kaasautor

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MTSÜS) eelnõu ülesanne on lahendada kehtiva õiguse probleeme. Seetõttu on eelnõu eesmärkide seadmisel fookuseeritud probleemidele ning nende lahendamiseks tehtavatele põhivalikutele.

1. Probleemid Eesti majandushaldusõiguses

Eestis on probleemituatsioonina tunnustamist leidnud majandussubjektide piirava avalik-õigusliku regulatsiooni killustatus ning ühtsete põhimõtete ja õiguslike aluste puudumine. Seepärast on otsustatud, et üheks Parema Õigusloome edendamise programmi raames Justiitsministeeriumi eestvedamisel kodifitseeritavaks õigusharuks on majandushaldusõigus. Vaadelduna nii õigus-, korra- kui ka majanduspoliitilisest aspektist, on kehtiva majandushaldusõiguse probleemid alljärgnevad.

1.1. Majandushaldusõigus on ebaselge ja ebastabiilne

- 1.1.1. Majandushaldusõiguse on Eesti õiguskorras "killustatud" ja pidevalt muutuv, mistõttu on kehtiv õigus muutumas ettevõtjale järjest ebaselgemaks.
- 1.1.2. Täna paiknevad majandustegevust reguleerivad normid laiali enam kui 100 keerulises seaduses ning veel rohkemates määrustes, mille kehtestamine seadusandja poolt on kaootiline ning lähtunud ei ole ühtsetelt formuleeritud põhimõtetest. Seejuures puuduvad erisuste tegemiseks sageli mistahes põhjendused.
- 1.1.3. Süstematiseerimata on kõikvõimalikud teatamiskohustused, registreeringud, tegevusload, litsentsid, tunnustamisotsused, kooskõlastused ja muud säärasead kohustuslikud autoriseerimisskeemid, kusjuures selliste kohustuste tähendus on erinev ja sageli ebaselge.

1.2. Majandustegevuse teostamisel esineb ebavajalikke õiguslikke takistusi

- 1.2.1. Tegevuslubasid ning sarnase sisuga piiravaid regulatsioone on projekti käigus läbi viidud kaardistamise põhjal kehtivas õiguses ligikaudu 150, mida on Eestis suuruselt riigis ilmselgelt liiga palju ning raske on rääkida liberaalsest majanduskeskkonnast.
- 1.2.2. Ettevõtjate piirangud on vähehohtliku iseloomuga tegevuste puhul kohati ebaproportsionaalselt koormavad, seda eelkõige näiteks kaubandustegevuse valdkonnas.
- 1.2.3. Eestis on palju erinevaid registreid, kuhu tuleb ettevõtjal andmeid esitada (kuni 18). Seejuures on registritesse andmete edastamise kord sätestatud erinevalt ning paljudes erinevates seadustes ja ka registriandmestik on varieeruv.
- 1.2.4. Eriseadustes leidub kümned erineva loogikaga loataotluste vorme, mis kõik tuleb täita, et tegevusluba saada. Senine elektroonilise haldusmenetluse rakendamine kehtiva HMS-i mudeli lähtub jätkuvalt paberkanaliga mudelist.

1.3. Ettevõtjate korrale kutsumine ei ole tõhus

- 1.3.1. Haldusorganil on loakohustuse puudumise korral raske haldusõiguslike meetmetega näiteks tarbijatele või keskkonnale ohtlike ettevõtjaid tõhusalt kontrollida ning vajadusel nende majandustegevust keelata, st puudub üldine keelamisinstrument.
- 1.3.2. Registreeringute ja tegevuslubade kehtetuks tunnistamise alused on ebamäärased, mis ühelt poolt seab hoolsad ettevõtjad haldusorganite omavoli ohtu, teiselt poolt aga ei taga tahtlikult ning süstemaatiliselt majandustegevuse nõudeid rikkuvate ning seeläbi ebaõiglast konkurentsieelist saavate ettevõtjate turult kõrvaldamist.

2. Lahendused

MTSÜS eelnõu eesmärk on kodifikatsiooniideele tuginedes pakkuda kirjeldatud probleemidele kontseptuaalsel tasemel lahendused, et selle alusel kehtiva õiguse probleemseid eriseaduseid reformida. Alljärgnevalt on toodud eelnõu poolt pakutavate lahenduste põhivalikud.

2.1. Kõikvõimalikud tegevusload ja sarnased piiravad kohustused süstematiseeritakse

- 2.1.1. Eelnõuga jaotatakse majandustegevuse järelevalvemehhanism kaheks, määratledes selgelt teatamiskohustusega ja loakohustusega tegevusalad.
- 2.1.2. Üldosa loob võimaluse kaotada sama sisuga sätted mitmes seaduses (dubleerimine).
- 2.1.3. Majandustegevuse registri registreeringutelt võetakse nende tänane tegevusloa iseloom. MTSÜS jõustamisega muutuvad registreeringud reeglina teatamiskohustusteks, mis on ettevõtjale ja tema majandustegevusele vähemkoormavamad.
- 2.1.4. Kaotatakse registreeringu õigsuse iga-aastase kinnitamise kohustus.

2.2. Rakendatakse ellu ühtse kontaktpunkti ja elektroonilise menetluse põhimõtted

- 2.2.1. Vähendatakse bürokraatiat, st kõikvõimalikke paber kandjal tegevuslubasid ning teisi ettevõtjale adresseeritud otsuseid asendavad registrisse kantud andmed ning vajadusel nende väljatrükk.
- 2.2.2. Kogu menetlus käib läbi Eesti teabevärava ning läbi ettevõtjaportaali, st kogu ettevõtja tegevuslubadega seotud menetlus toimub edaspidi reeglina elektroonilises vormis vastava veebilehekülje vahendusel (ettevõtjaportaali ja Eesti teabevärv, www.eesti.ee).
- 2.2.3. Võimalik on viia kogu menetlus ka läbi notari, st alternatiivina saab mistahes teadete ja taotlustega, sealhulgas kogu tegevusloaga seonduvat menetlust edaspidi vajadusel ettevõtja soovil läbi viia notar.
- 2.2.4. Säilivad ka vanad reeglid, st registripidaja või notari tegevus ühtse kontaktpunktina ei mõjuta teadete ja taotluse suhtes kehtivaid tähtaegu, asutuste pädevust ega ettevõtja õigust esitada mistahes teateid ja taotlusi paberil või elektrooniliselt otse pädevale haldusorganile.

2.3. Ühtlustatakse ja lihtsustatakse tegevuslubade andmise, üleandmise ja kehtetuks tunnistamise reegleid

- 2.3.1. Suurendatakse õiguskindlust tegevusloa andmise ja kehtima jäämise suhtes, määratledes selle, mis on tegevusloa põhiregulatsioon, kõrvaltingimused ja kontrolliese.
- 2.3.2. Tegevusloa kehtetuks tunnistamine tehakse lubatavaks hoolsuskohustuse rikkumise korral.
- 2.3.3. Ettevõtjale antakse õigus taotleda tegevusloa menetluses eelotsust ning sõlmida selle täpsustamiseks haldusleping.
- 2.3.4. Luuakse üldnorm võimaldamaks tegevusloa üleandmist. Kõnealune norm on rakendatav eelkõige ettevõtte pärimise või võõrandamise, samuti äriühingute ühinemise või jagunemise korral.

2.4. Tõhustatakse järelevalvet avalikku korda rikkuvate ettevõtjate üle

- 2.4.1. Tuuakse õiguskorda volitus majandustegevuse keelamiseks haldusorgani poolt. Kõnealust keelamisnormi saab rakendada kõikide selliste majandustegevuse nõuete rikkumise korral, mis ei ole aluseks tegevusloa kehtetuks tunnistamisele.
- 2.4.2. Seeläbi kõrvaldatakse lünk Eesti õiguskorrast, mis võimaldas majandustegevusnõudeid tahtlikult ja/või süstemaatiliselt rikkuda ning seeläbi ebaõiglast konkurentsieelist saada, ilma et sellele järgneks oht majandustegevuse õigusest ilma jääda.