Rahastanud Euroopa Liit
NextGenerationEU

Eesti
tuleviku heaks

Rakendusuuring majandustegevusega seotud nõuete ühtlustamiseks

Lõpparuanne

Tellija: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

31. august 2026

Lp Artam Kivisild
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
Suur-Ameerika tn 1
10122 Tallinn

31. august 2026

Austatud Artam Kivisild

Rakendusuuring majandustegevusega seotud nõuete ühtlustamiseks

Aruanne on koostatud AS PricewaterhouseCoopers Advisors („PwC“) poolt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile („Tellija“) vastavalt Tellija ja PwC vahel 26. aprill 2026 sõlmitud kokkuleppele („Leping“).

Aruandes sisalduv info pärineb mitmest aruandes detailsemalt kirjeldatud allikast. Me ei ole hinnanud nende infoallikate usaldusväärsust ega testinud sealt pärineva info tõepärasust. Sellest tulenevalt ei anna PwC ühelegi isikule (välja arvatud Tellijale Lepingu alusel) mistahes otseseid ega kaudseid kinnitusi aruande täpsuse või täielikkuse osas.

Tegu on lõpparuandega, mis on koostatud võttes arvesse Tellija esitatud kommentaare vahearuandele ja lõpparuande kavandile.

Aruande sisu pole lubatud teha kättesaadavaks teistele isikutele, välja arvatud Lepingus sätestatud juhtudel ning vastavatel tingimustel. PwC kannab aruandega seoses õiguslikku vastutust Lepingus sätestatud ulatuses üksnes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja mitte ühegi teise osapoole ees, kes võib oma otsustes olla tuginenud selles aruandes sisalduvale teabele või seisukohtadele.

Kui Teil on küsimusi seoses aruandega, võtke palun ühendust Elis Raudkettiga (telefon: +372 614 1800; e-post: elis.raudkett@pwc.com).

Lugupidamisega

Teet Tender
AS PricewaterhouseCoopers Advisors

AS PricewaterhouseCoopers Advisors, Tatari 1, 10116 Tallinn, Registrikood: 10325507
T: 614 1800, ee_info@pwc.com, www.pwc.ee

Oluline teadaanne isikutele, kes ei ole aruande adressaadid

Isikud, kes ei ole aruande adressaadid ja seda aruannet loevad, loetakse nõustunuks alljärgnevate tingimustega:

1. Aruannet lugev isik võtab teadmiseks, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors on selle koostanud vastavalt oma kliendilt saadud juhistele ning üksnes kliendi huvisid ja kasu silmas pidades.
2. Aruannet lugev isik tunnistab asjaolu, et ta pole selle aruande adressaat ning vastamaks tema huvidele ja vajadustele oleks võinud aruande koostamiseks osutuda vajalikuks läbi viia teistsuguseid või täiendavaid töid.
3. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei võta aruandega seoses mingeid kohustusi ega vastutust, ei lepingulist ega lepinguvälist (sh hooletusest ja seadusest tuleneva kohustuse rikkumisest tingitud) vastutust. Lugeja nõustub, et AS PricewaterhouseCoopers Advisors (sh tema partnerid, volitatud isikud ja töötajad) ja allhankijad ei vastuta mistahes kahju, saamata jäänud tulu ega kulutuste eest, mis aruannet lugevale isikule seoses aruande kasutamisega või muul moel aruandega seotult võivad tekkida.

Sisukord

Mõisted ja lühendid 5

Analüüsi taust ja eesmärk 7

1. Metoodika ja tegevused 9

1.1. Dokumendianalüüs ja kaardistustabel 9

1.2. Intervjuud asutustega 12

1.3. Töötoad asutustega 14

2. Hetkeolukord 16

2.1. Hetkeolukorrast üldiselt 16

2.2. Majandustegevusega seotud erinõuded 18

2.3. Asutuste tööprotsessid ja hetkeolukord erinõuete ja EMTAK koodide seostamisel 25

2.4. Õiguslik raamistik 33

2.5. EMTAK 6. taseme vajalikkuse analüüs 53

3. Tulevikulahenduse stsenaariumid 56

3.1. Tulevikulahenduse realiseerimise ühtsed alused ja stsenaariumite kirjeldused 56

4. Tulevase lahenduse kirjeldus 74

4.1. Asutuste sisemised protsessid ja protsessijoonised 74

4.2. Info kuvamine ettevõtjatele 82

4.3. Üleminekukava 87

4.4. Õiguslikud muudatused 88

5. Järeldused ja soovitused 91

Lisad 96

Lisa 1. Erinõuete kaardistustabel 96

Lisa 2. Power BI aruanne 96

Mõisted ja lühendid

Mõiste/lühend	Selgitus
ARVA	Artiklivaramu ehk ARVA on Riigi Infosüsteemi Ameti arendatav lahendus mille eesmärk on koondada riiklikud infoartiklid ühele platvormile, kuhu saavad erinevad riigiasutused liidestuda ja vajalikku infot oma portaalides ja veebides sobival moel välja kuvada.
AvTS	Avaliku teabe seadus
BPMN	BPMN (Business Process Model and Notation) ehk äriprotsesside modelleerimise standardne graafiline notatsioon, mille abil kirjeldatakse protsesside kulgu, osapooli ja tegevuste järgnevust ühtsel ja arusaadaval kujul.
DÜAK	Digiühiskonna arengukava 2035
EHIS	Eesti hariduse infosüsteem
EL	Euroopa Liit
EMTAK	Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator
GovSSO	Riigi keskne ühekordse sisselogimise (single sign-on) autentimislahendus, mis võimaldab kasutajal end e-teenustes turvaliselt tuvastada ning liikuda erinevate riiklike teenuste vahel ühe autentimisseansiga.
HMS	Haldusmenetluse seadus
HTM	Haridus- ja Teadusministeerium
HÕNTE	Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri
KAUR	Keskkonnaagentuur
KeA	Keskkonnaamet
KeHJS	Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus
KeÜS	Keskkonnaseadustiku üldosa seadus
KliM	Kliimaministeerium
KN	Kombineeritud nomenklatuur (kaubakoodid)
KOTKAS	Keskkonnaotsuste infosüsteem
MaRu	Maa- ja Ruumiamet
MATER	Maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate register
MKM / tellija	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
MSÜS	Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
MTA	Maksu- ja Tolliamet
MTR	Majandustegevuse register
NACE	Euroopa Liidu majandustegevusalade klassifikaator
NPALS	Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus
PRIA	Põllumajanduse ja Registrite Infosüsteemi Amet
PS	Põhiseadus

Pädev asutus / erinõude omanik	Pädev asutus ehk erinõude omanik on eriseadusega määratud riigiasutus, kelle ülesandeks on konkreetses valdkonnas erinõuete menetlemine, järelevalve teostamine ning sisuline haldamine.
RavS	Ravimiseadus
Registripidaja	Riigiasutus, kelle vastutuses on konkreetse riikliku registri tehniline pidamine ja andmete kättesaadavaks tegemine.
REM	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium
RHR	Riigihangete Register
RIA	Riigi Infosüsteemi Amet
RIHA	Riigi infosüsteemi haldussüsteem
Riigiportaal	Riigiportaal eesti.ee on riiklik keskkond, mis pakub eraisikutele ja ettevõtjatele ligipääsu riigiga seotud infole ja teenustele.
RIK	Registrite ja Infosüsteemide Keskus
RLS	Riigilõivuseadus
RT	Riigi Teataja
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
SWOT	Analüüsimeetod, mille abil hinnatakse lahenduse või stsenaariumi tugevusi (Strengths), nõrkusi (Weaknesses), võimalusi (Opportunities) ja ohte (Threats).
TARA	Riigi autentimisteenus on Riigi Infosüsteemi Ameti (RIA) poolt keskselt osutatav teenus, millega asutus saab oma e-teenuses autentida ID-kaardi, Mobiil-ID, Smart-ID ja Euroopa Liidu eID kasutaja.
TARVIK	TARVIK kujutab endast koondnime platvormile, mis hakkab tulevikus hõlmama kõiki TTJA infosüsteeme (järelevalve infosüsteem (JVIS), majandustegevuste register (MTR), numbri broneerimise andmekogu (NBA) ja nimemärgiste register (NMR)).
TPSKS	Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus
TRAM	Transpordiamet
TTJA	Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet
TTKS	Tervishoiuteenuste korraldamise seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
ÄS	Äriseadustik
X-tee	Riigi infosüsteemi andmevahetuskiht, mis võimaldab asutuste andmekogudel ja infosüsteemidel omavahel turvaliselt andmeid vahetada ja päringuid teha.

Analüüsi taust ja eesmärk

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) hanke „Rakendusuuring majandustegevusega seotud nõuete ühtlustamiseks“ **põhieesmärk oli töötada välja lahendus, mis võimaldab ühtlustada EMTAK 2025 koodide ja nende juurde kuuluvate majandustegevusega seotud erinõuete vahelised seosed ning luua seoste ajakohasena hoidmiseks ja täpseks määratlemiseks tulevikulahendus**. Töö tulemusel valmis andmete valitsemise mudel, protsessid ja tehnilised lahendused mille rakendamisel on võimalik majandustegevusega seotud nõudeid ühtlustada ja ühtsena hoida ning siduda need ühtselt kehtivate EMTAK koodidega kõikides registrites.

Sõltuvalt ettevõtte tegevusalast võivad temale kohalduda erinevad majandustegevusega seotud nõuded. Näiteks võib olla enne majandustegevuse alustamist tarvilik taotleda tegevusluba või esitada majandustegevusteade.[1] Tegevusala määramiseks on Eestis kasutusel mitmetasemeline **Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaator (EMTAK)**, mille viies tase arvestab Eesti kohalikku eripära ning seadusandlust.[2] **Äriregistri EMTAK tegevusala otsingu**[3] detailvaates kuvatakse valitud tegevusalaga seotud erinõuded (kui need eksisteerivad), sh asjakohased seadused koos pädevate asutuste ja registritega. Lisaks leiab erinõuetega tegevusalade kohta infot **riigiportaalist eesti.ee**[4] ning Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalveameti (TTJA) hallatavast **Majandustegevuse registrist** (MTR)[5] ja **TARVIK**-us[6].

Erinevad tegevusalad on omakorda seotud mitmete registrite ja majandustegevuse nõuetega, mida hallatakse erinevate põhimõtete alusel. Kuigi EMTAK on ettevõtjate tegevusalade määratlemisel üleriigiline alusklassifikaator, **puudub ühtne ja koordineeritud mehhanism, mille alusel oleks majandustegevuse nõuded EMTAK-iga süsteemselt ja järjepidevalt seotud**.[7] Lisaks, kuigi EMTAK-i ülesehitus ja kasutamine on reguleeritud määrusega „Klassifikaatorite süsteem“[8], ei reguleeri see nõuete sisulist seostamist majandustegevuse regulatsioonidega ega määra vastutust EMTAK koodide ja majandustegevusega seotud nõuete vaheliste seoste loomise, ajakohastamise või ühtlustamise eest. 2023. aastal läbi viidud „Äritegevuseks tegevusloa taotlemise ja majandustegevusteate esitamise ärisündmuse analüüs“[9] rõhutab, et EMTAK koodide ja majandustegevuse **nõuete vahelisi seoseid uuendatakse valdavalt käsitsi ning kehtiv õigusraamistik ei sätesta asutustele selget kohustust tagada nende seoste järjepidev ajakohastamine kõigis registrites**, mistõttu võivad samad erinõuded eri keskkondades kajastuda erinevalt. Seetõttu on EMTAK ise standardiseeritud, kuid erinõuete sidumine

[1] Eesti.ee. Ettevõtluse alustamine loa- või teatamiskohustusega tegevusalal. Viimati vaadatud 05.05.2026. (link)
[2] Registrite ja Infosüsteemide Keskus. EMTAK tegevusalad. Viimati vaadatud 05.05.2026. (link)
[3] Registrite ja Infosüsteemide Keskus. Klassifikaatori otsing. Viimati vaadatud 05.05.2026.(link)
[4] Eesti.ee. Tegevusload ja -teated. Viimati vaadatud 05.05.2026. (link)
[5] Majandustegevuse register. Teate- ja loakohustusega tegevusalad. Viimati vaadatud 05.05.2026. (link)
[6] TARVIK. Viimati vaadatud 05.06.2026. (link)
[7] Riigihangete Register. Tehniline kirjeldus. Viimati vaadatud 05.05.2026. (link)
[8] Riigi Teataja. Klassifikaatorite süsteem. Viimati vaadatud 05.05.2026. (link)
[9] Ernst & Young, Cybernetica, Rethink. 2023. Äritegevuseks tegevusloa taotlemise ja majandustegevusteate esitamise ärisündmuse analüüs. (link)

EMTAK-iga toimub asutuste ja registrite lõikes erinevate praktikate alusel, mis on üheks peamiseks lahknevuste allikaks.

Praktikas tähendab see, et samasisulised erinõuded võivad olla eri keskkondades esitatud erinevate nimetustega ning sama nimetuse all kirjeldatud erinõuded võivad valdkonniti erineda nii sisult kui ulatuselt. Selline ebajärjekindlus toob kaasa olukorra, kus **ettevõtjal ei ole võimalik eri portaalide ja registrite kaudu saada ühtset ning ajakohast ülevaadet talle kohalduvatest nõuetest**. Varasemalt viidatud 2023. aasta ärisündmuse analüüs toob esile, et sama mõistet „erinõue“ kasutatakse erinevates infosüsteemides ja õigusaktides erinevas tähenduses, kusjuures EMTAK-i otsingusüsteemis viitab see tegevusloa- ja teatamiskohustusega seotud seostele, samas kui eriseadustes kasutatakse seda konkreetsete toote- või käitlemisnõuete tähistamiseks. See kinnitab, et nõuete käsitlus ei ole ühtlustatud ning nende ajakohastamine ei ole keskse vastutusega korraldatud.

Lisaks on olulise kriitikakohana esile toodud, et **ettevõtjad peavad kohati samu andmeid esitama mitmekordselt erinevatesse süsteemidesse, kuna registrid ei jaga omavahel infot ning andmete ajakohasus sõltub iga asutuse sisemistest tööprotsessidest**. See on aga vastuolus riigi üldise suunitlusega, mis puudutab ühekordse andmeküsimise põhimõtet ning mis on eraldi eesmärgiks seatud. Nimelt on „Eesti digiühiskonna arengukavas 2035“[10] teise alaeesmärgi andmepõhise ühiskonna all välja toodud, et 2028. aastaks on juurutatud andmete ühekordse küsimise ning andmete esmasisestuse aegsete kvaliteedikriteeriumide rakendamise põhimõtted, mille kasutamisel tuleb lähtuda andmete väärtusest, sh ristkasutusvajadustest.

Eespool kirjeldatud probleemide üheks põhjuseks on **õigusruumi mitmetasemeline ülesehitus**, kus majandustegevusega seotud erinõuded tulenevad paljudest eriseadustest. Kuigi selline valdkondlik regulatsioon on sisuliselt põhjendatud, kasutatakse nt erinevates õigusaktides ja rakenduspraktikates erinevaid mõisteid ja termineid, nagu tegevusluba, registreering, litsents või tunnustamine, mis ei pruugi eri valdkondades tähistada sama ulatusega erinõudeid. Varasemalt viidatud analüüs osutab, et kehtiv õigusraamistik ei määra selget vastutust ega mehhanismi, mis tagaks eriseadustes kehtestatud nõuete ühtse tõlgendamise ja kooskõlastamise, mistõttu võivad asutused samu õigusnorme rakendada erinevalt[11].

Selline killustatus – nii tehniline, organisatsiooniline kui ka õiguslik – tähendab, et **EMTAK koodide ja majandustegevusega seotud nõuete süsteem ei toimi ettevõtja vaates tervikliku ja juhitud raamistikuna**. 2023. aasta ärisündmuse analüüs järeldab, et vastuolusid ei ole võimalik lahendada üksnes eriseaduste tasandil ning **vajalik on riigiülene koordineeritud protsess või keskne lahendus**, mis võimaldaks nõuete ühtset käsitlust, nende seoste süsteemset haldamist ning lahknevuste järjepidevat kõrvaldamist.

[10] Justiits- ja Digiministeerium. 2026. DÜAK 2035 eelnõu. (link)
[11] Ernst & Young, Cybernetica, Rethink. 2023. Äritegevuseks tegevusloa taotlemise ja majandustegevusteate esitamise ärisündmuse analüüs. (link)

1.Metoodika ja tegevused

Hetkeolukorra analüüsimiseks ning tulevikulahenduse väljatöötamiseks koguti andmeid ja teavet avalikult kättesaadavatest allikatest ning viidi läbi intervjuud ja töötoad asutustega. Kogutud andmeid ja teavet analüüsiti tellijaga kokkulepitud viisil. Valminud tulemeid valideeriti projekti juhtrühmaga, mis koosnes Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM), Registrite ja Infosüsteemide Keskuse (RIK) ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti (TTJA) esindajatest, ning samuti viidi läbi intervjuud ettevõtjatega. Käesolevas peatükis antakse täpsem ülevaade uuringu metoodilistest tegevustest ning kaasatud osapooltest.

1.1. Dokumendianalüüs ja kaardistustabel

Dokumendianalüüsi raames analüüsiti olemasolevaid ja kättesaadavaid materjale, sh varasemaid analüüse ja kaardistusi, tellija valduses olevat infot ning andmeid erinevatest registritest, et kujundada arusaam majandustegevusega seotud nõuete tänasest olukorrast. Dokumendianalüüsi raames saadud info koguti kaardistustabelisse, mille lähtealuseks võeti RIK-i poolt koostatud **erinõuete tabel**, mida käesoleva töö raames täiendati ja laiendati. Kaardistust täpsustati majandustegevusega seotud nõuete osas, keskendudes eelkõige sisulistele vastuoludele, tõlgenduserinevustele ning erinevustele nõuete nimetustes eri allikate vahel.

Peaasjalikult keskenduti järgnevatele allikatele:

- EMTAK tegevusalade otsing (link);
- MTR (link) ja TARVIK (link);
- eesti.ee (link);
- äriregister (link);
- asjakohased eriseadused;
- asjakohased valdkondlikud registrid;
- pädevate asutuste kodulehed;
- 2025. aastal MKM-i poolt tellitud töö „Tegevuslubade ja majandustegevusteadete andmekoosseisude kaardistamine“ tulemid[12].

Erinevatest alusallikatest pärinev info süstematiseeriti **ühtsesse kaardistustabelisse**, mis sai lähtealuseks edasiseks sisuliseks analüüsiks. Kaardistustabel võimaldab võrrelda iga majandustegevusega seotud erinõuet kõrvuti erinevates allikates ning tuvastada sünkroonsuse,

[12] RHR. Tegevuslubade ja majandustegevusteadete andmekoosseisude kaardistamine. Viimati vaadatud: 15.09.2026. (link)

terminoloogia ja sisu osas esinevad lahknevused. Iga nõue (rida tabelis) on kirjeldatud sama struktuuri alusel, mis tagab analüüsi võrreldavuse ja süsteemsuse.

1. **Erinõude nimetused erinevates allikates (veerud 1-6)**
   Selles plokis on välja toodud erinõude nimetus kuues erinevas allikas: RIK-i erinõuete tabelis, MKM-i tegevuslubade projekti tabelis, EMTAK erinõuete tabelis[13], riigiportaalis (eesti.ee)[14], asjakohases eriseaduses ja asjakohases registris[15]. Plokk võimaldab kõrvutavat võrdlust ja terminoloogiliste erinevuste tuvastamist. Võrdlusbaasiks (referentsväärtuseks) võeti **RIK-i erinõuete kaardistamises** kasutatud nimetused.
2. **Värviloogika nimetuste võrdlemisel**

   Nimetuste võrdluses kasutati visuaalse selguse huvides värvikoodi:

   a. roheline – nimetus ühtib RIK-i erinõuete tabelis kasutatud nimetusega (võrdlusbaasiga);

   b. punane – nimetus erineb RIK-i erinõuete tabelis kasutatud nimetusest, mis viitab terminoloogilisele ebakõlale ja vajadusele ühtlustamiseks.

   Värvid võeti kasutusele, et kiiresti visuaalselt tuvastada, milliste nõuete puhul esineb erinevates allikates nimetuste mittevastavus.

Kaardistustabeli täielik ülesehitus apteegiteenuse osutamise tegevusloa näitel on esitatud järgnevas tabelis (vt Tabel 1):

Tabel 1. Kaardistustabeli struktuur

#	Veerg	Näide	Kommentaar
1	Nimetus RIK-i erinõuete tabelis	Apteegiteenuse osutamise tegevusluba	Näitab, kuidas erinõue on nimetatud RIK-i andmestikus. Nimetuste võrdlemise aluseks.
2	Nimetus MKM-i tegevuslubade projekti tabelis	Apteegiteenuse osutamise tegevusluba	Näitab nimetust, mida kasutati MKM-i varasemas kaardistusprojektis.
3	Nimetus EMTAK erinõuete tabelis	Apteegiteenuse osutamise tegevusluba	Näitab, kuidas erinõue on nimetatud EMTAK erinõuete tabelis.
4	Nimetus riigiportaalis	Apteegiteenuse osutamise tegevusluba	Näitab, kuidas erinõue on nimetatud riigiportaalis.
5	Nimetus seaduses	Apteegiteenuse osutamise tegevusluba / apteegiteenuse tegevusluba	Näitab, millise nimetusega on erinõue seadus(t)es kirjas. Võimaldab võrrelda seadus(t)es välja toodud nimetust teiste allikatega (juhul kui seaduses on konkreetne nimetus selgelt välja toodud).

[13] RIK-i erinõuete tabel, MKM-i tegevuslubade projekti tabel ja EMTAK-i erinõuete tabel ei ole avalikult kättesaadavad andmekogud. Tabelid on uuringu läbiviijatele edastatud asjaomaste osapoolte poolt töö tegemise eesmärgil ning neid on käesolevas analüüsis kasutatud erinõuete nimetuste ja seoste võrdlemiseks.
[14] Eesti.ee. Tegevusload ja -teated. Viimati vaadatud: 15.09.2026. (link)
[15] Eriseaduse nimetus on võetud analüüsi tegemise ajal kehtinud õigusaktist Riigi Teatajas ning registri nimetus vastava registri ametlikust andmestikust või avalikust vaatest.

#	Veerg	Näide	Kommentaar
6	Nimetus registris	Apteegiteenus -> Üldapteek, Haiglaapteek, Veterinaarapteek	Näitab, kuidas erinõude nimetus on kajastatud registris (antud näite puhul Ravimiameti tegevuslubade registris).
7	Nimetuse muutmise ettepanek	RavS-is kasutatud mitu nimetust, ehkki konkreetselt viidatakse apteegiteenuse osutamise tegevusloale § 16 (4). NPALS-is kasutatud apteegiteenuse tegevusluba.	Näitab analüüsi tulemusena tehtud ettepanekut nimetuse täpsustamiseks või eristamiseks. Esmane alus edasisele ühtlustamisele.
8	Erinõude liik	Tegevusluba	Näitab majandustegevusega seotud erinõude liiki (nt tegevusluba, majandustegevusteade, registreering, tunnustus vms).
9	Liigi muutmise ettepanek (kui asjakohane)	n/a	Näitab, kas analüüsi käigus tehti ettepanek liigi muutmiseks. „n/a" tähendab, et muudatust ei ole vajalik teha.
10	Üldine kommentaar	Eristatakse **üldapteek, haiglaapteek** ja **veterinaarapteek**. Iga ühe kohta on eraldi taotlusvorm ning Ravimiameti tegevuslubade registris on tegevusloa liigi (apteegiteenus) järele märgitud tegevusala täpsustus (üldapteek, haiglaapteek, veterinaarapteek). EMTAK klassifikaator on üldisem ja pole eraldi koodi erinevatele apteegiliikidele. Lisaks tavapärasele apteegiteenusele on tegevusloaga apteekidel võimalik müüa ravimeid interneti vahendusel (ravimite kaugmüük). **Internetiapteegi** teenust võib pakkuda vaid tegevusluba omav üld- või veterinaarapteek. Seaduses on ühteaegu kasutatud erinevat nimetust, ehkki § 16 (4) viidatakse kui **apteegiteenuse osutamise tegevusluba**, siis nt järgmises lõigus (5) on kasutusel **apteegiteenuse tegevusluba**.	Sisaldab üldist hinnangut ja olulisi tähelepanekuid erinõude kohta. Annab konteksti ja selgitab erinõudega seotud eripärasid.
11	TK 2.1.1.1 Millised majandustegevusega seotud nõuded on sisuliselt samad, kuid esitatud erineva nimetuse või vormiga erinevates registrites?	Seadustes tuvastatud kaks eri nimetust.	Vastab konkreetsele tehnilise kirjelduse (TK) küsimusele. Näitab terminoloogilisi ebakõlasid sama nõude erinevates esitustes.
12	TK 2.1.1.2 Millised täpselt sama nimetusega load on täna sisult erinevad või kehtivad erinevates valdkondades?	EMTAK klassifikaator on üldisem ja pole eraldi koodi erinevatele apteegiliikidele. Tegevusluba tuleb esitada iga apteegiliigi kohta eraldi.	Vastab tehnilise kirjelduse küsimusele sisuliste erinevuste kohta sama nimetuse all. Aitab tuvastada erinõude sisulist mitmetähenduslikkust.
13	TK 2.1.1.6 Milliseid semantilisi, sisulisi vastuolusid tuleb arvestada, kui kaardistada seosed EMTAK koodide ja MTR-is välja toodud tegevusalade vahel?	EMTAK klassifikaator on üldisem ja pole eraldi koodi erinevatele apteegiliikidele. Tegevusluba tuleb esitada iga apteegiliigi kohta eraldi.	Vastab tehnilise kirjelduse küsimusele EMTAK-i ja registrivahelise seoste osas.

#	Veerg	Näide	Kommentaar
14	TK 2.1.1.8 Millised on kattuvused, vastuolud ja puudujäägid erinevates registrites majandustegevusega seotud nõuete osas?	Seadustes tuvastatud kaks eri nimetust, EMTAK klassifikaator on üldisem.	Vastab tehnilise kirjelduse küsimusele registrite vaheliste kattuvuste ja puudujääkide osas..
15	Pädev asutus / järelevalve asutus	Ravimiamet	Näitab, mis asutus haldab erinõudeid ja teostab järelevalvet. Vajalik vastutuse ja kontaktpunkti tuvastamiseks.
16	Register / kliendiportaal	Ravimiameti tegevuslubade register / Ravimiameti kliendiportaal	Näitab, millises registris ja kliendiportaalis loa andmeid hallatakse.
17	Registripidaja	Ravimiamet	Näitab registripidaja asutust. Võib erineda pädevast asutusest, mistõttu on see eraldi välja toodud.
18	Riigiportaali link	Apteegiteenuse osutamise tegevusluba	Otselink riigiportaali (eesti.ee) infolehele.
19	Riigiportaali teksti viimase muutmise kp seisuga xx.yy.zzzz	07.03.2025	Näitab, millal riigiportaali infot viimati uuendati. Aitab hinnata info ajakohasust.
20	Registri link	Ravimiameti Tegevuslubade register	Otselink registrisse, kus tegevusload on kajastatud.
21	Kliendiportaali link (kui on eraldi)	Ravimiameti Kliendiportaal	Link kliendiportaali, kus ettevõtja saab taotlusi esitada ja oma lube hallata. Eraldi välja toodud, kuna mõnel asutusel on register ja kliendiportaal eraldi infosüsteemid.
22	Lisainfo asutuse kodulehel	Ravimiameti koduleht	Link pädeva asutuse kodulehele täiendava info kogumiseks.
23	Seadus nr 1	Ravimiseadus	Näitab õigusakti, mis erinõuet reguleerib.
24	Seadus nr 2	Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seadus	Näitab täiendavat õigusakti, mis erinõudega seotud tegevust reguleerib.
25	Kommentaar seaduste osas	Riigiportaali lehel on seaduste osas välja toodud pikem nimekiri.	Selgitab seaduste kohta täiendavaid asjaolusid.
26	Lisainfo (RIK-i kommentaar)	-	Veerg RIK-i poolt lisatud märkmetele.
27	MKM-i projektis kaardistatud 20.06.25	Jah	Näitab, kas antud luba oli varasemalt MKM-i tegevuslubade kaardistamise projekti raames kaardistatud.

1.2. Intervjuud asutustega

Dokumendianalüüsi lähteülesande täpsustamiseks ning tulemuste täiendamiseks viidi läbi intervjuud peamiste analüüsi panustavate asutustega. Intervjuude eesmärk oli saada vahetu ja praktiline ülevaade hetkeolukorrast ning mõista asutuste endi vaatenurki majandustegevusega seotud nõuete ja EMTAK

seoste haldamisel. Samuti viidi läbi intervjuud analüüsi teise etapi raames tulevikulahenduse täpsustamiseks.

Käesoleva töö raames viidi läbi intervjuud järgnevate asutustega (vt Tabel 2):

Tabel 2. Intervjuud asutustega

Asutus	Asutuse roll	Esindajad
TTJA	Majandustegevusega seotud nõuete üle järelevalvet teostav pädev asutus ning MTR-i pidaja.	• Kalle Klauks (andmeanalüütik) • Karen Ojaperv (majandustegevuse registri ekspert)
RIK	EMTAK-i haldaja ja arendaja ning äriregistri pidaja.	• Kairi Kruusma (metoodik) • Tambet Artma (tiimijuht)
MKM	Ettevõtja digivärava arendamine riigiportaalis.	• Anneli Sander (projektijuht) • Kirsi Eenmaa (projektijuht)
Riigi Infosüsteemi Amet (RIA)	Riigiportaali haldaja.	• Reimo Nõgu (tooteomanik) • Mari Ader (tootejuht) • Jaanika Pilvet (arenduspartner)

Intervjuud viidi läbi poolstruktureeritud vormis, mis võimaldas katta ettenähtud teemavaldkonnad, kuid teisalt jätta piisavalt paindlikkust intervjueeritavate poolt esile tõstetud teemade süvitsi käsitlemiseks.

RIK-i ja TTJA-ga läbi vidud intervjuude põhifookuses olid järgmised teemad:

- hetkeolukord ja peamised väljakutsed asutuste vaatest;
- asutusepoolsed olulisemad kitsaskohad seoses majandustegevusega seotud nõuete haldamise, järelevalve ja andmevahetusega;
- ootused ja vajadused tulevikulahendusele;
- ettevalmistus asutustega läbiviidavateks töötubadeks, sh asjakohaste osapoolte kaasamine ja teemade täpsustamine;
- valitud tulevikulahenduse täpsustamine.

RIA ning MKM-iga läbi viidud Intervjuude fookuses olid mh järgmised küsimused:

- Kuidas toimub täna erinõuetega seotud artiklite uuendamine ja lisamine riigiportaalis?
- Millised on seosed ja hetkeolukord tegevuslubade rakendusega[16] riigiportaalis?
- Kas ja millised on arendusplaanid antud teemavaldkonnas riigiportaalis?
- Lisaks käsitleti Artiklivaramu (ARVA) arendamise plaane ja võimalusi.

[16] Eesti.ee. Tegevusload ja -teated. Viimati vaadatud: 28.05.2026. (link)

Saadud sisendi pinnalt võeti tulevikulahenduse väljapakkumisel arvesse, milline võiks olla riigiportaali roll väljapakutavas lahenduses ja edasises koostöös, samuti kaardistati intervjueeritavate asutuste endi ootused tulevikulahendusele.

Intervjuude sisendit on täpsemalt käsitletud järgnevates peatükkides.

1.3. Töötoad asutustega

Töötubade raames viidi läbi struktureeritud arutelud asutustega (pädevad asutused ja registripidajad), et koguda sisendit majandustegevusega seotud nõuete, EMTAK koodide ja registrite vaheliste seoste praktilise rakendamise kohta aspektides, mida dokumendianalüüsi käigus ei olnud võimalik tuvastada. Töötoad võimaldasid kaardistada asutuste kogemusi, sisemiste tööprotsessidega seotud tegureid (sh tehnilisi), töökorralduslikke piiranguid ning probleeme, mis tulenevad nõuete kehtestamisest, haldamisest ja tõlgendamisest eri asutustes.

Töötubade üheks oluliseks eesmärgiks oli ka soodustada asutustevahelist suhtlust ja koostööd, võimaldades osalejatel jagada üksteisega oma kogemusi, kuulda teiste asutuste vaateid ning arutada ühiselt võimalikke lahendussuundi. Lisaks hetkeolukorra kaardistamisele koguti töötubades sisendit ka potentsiaalsete tulevikulahenduse variantide kohta, et arvestada edasistes etappides eri osapoolte ootuste ja vajadustega.

Kaasatavate asutuste ring ning töötubade täpne korraldus, sh käsitletavad teemad, lepiti eelnevalt kokku koostöös TTJA ja RIK-iga. 2026. aasta mais viidi läbi kaks samasisulist töötuba erinevate osapooltega, mõlemad kestusega 2,5 tundi: (1) esimene töötuba toimus PwC kontoris kohapeal; (2) teine töötuba toimus veebivahendusel MS Teamsis.

Mõlemad töötoad olid jagatud kolmeks peamiseks sessiooniks (vt Tabel 3), mis järgisid loogilist üleminekut hetkeolukorra kaardistamisest võimalike tulevikulahenduste variantide arutamiseni. Asutustelt saadud sisend on kajastatud peatükis 2.3.2. Pädevad asutused ja registripidajad.

Tabel 3. Töötoa ülesehitus

Sessioon	Kestus	Kokkuvõtlik fookusküsimus
Sessioon 1	45 min	Kuidas erinõuete haldamine täna asutustes toimub?
Sessioon 2	40 min	Mis takistab erinõuete ühtset haldamist?
Sessioon 3	20 min	Mis tingimustel oleks ühtne erinõuete haldamine teostatav?

Töötubades osalenud asutused ja asutuste esindajad on välja toodud alljärgnevad tabelis (vt Tabel 4). Töötubadesse kutsutud asutuste ring oli tegelikust osalejaskonnast laiem, kuid mitmetel kutsustud asutustel ei õnnestunud töötoas osaleda. Välja jäänud asutusi proovitakse koostöös tellijaga kaasata järgmise etapi töötubadesse, et tagada võimalikult terviklik vaade ja kõikide asjakohaste osapoolte sisend.

Tabel 4. Töötubades osalenud asutused ja esindajad

Asutus	Asutuse roll	Esindajad
Esimene töötuba		
Keskkonnaagentuur (KAUR)	Pädev asutus	• Elo Mandel (juhtivspetsialist)
Konkurentsiamet	Pädev asutus	• Tiina Maldre (nõunik)
Maa- ja Ruumiamet (MaRu)	Registripidaja / pädev asutus	• Tiiu Valdmaa (osakonna juhataja)
RIK	EMTAK klassifikaator	• Kairi Kruusma (metoodik)
Sotsiaalkindlustusamet (SKA)	Pädev asutus	• Thea Tänav (järelevalve arenduse peaspetsialist) • Tiiu Pärnmäe (tegevuslubade peaspetsialist)
TTJA	Registripidaja / pädev asutus	• Kalle Klauks (andmeanalüütik) • Karen Ojaperv (majandustegevuse registri ekspert) • Ardi Link (peaspetsialist) • Ronald Wilhem Rozin (teenuste järelevalvebüroo jurist)
Teine töötuba		
Haridus- ja Teadusministeerium (HTM)	Registripidaja / pädev asutus	• Annaliisa Toom (täiskasvanuhariduse ja oskuste osakonna peaekspert)
KAUR	Pädev asutus	• Enn Pärt (juhtivspetsialist)
Keskkonnaamet (KeA)	Pädev asutus	• Triin Ehrlich (kliima peaspetsialist)
Kliimaministeerium (KliM)	Pädev asutus	• Eda Rembel (teede- ja raudteeosakonna juhtivspetsialist) • Hanna Vahter (keskkonnakaitselubade valdkonna nõunik)
Maksu- ja Tolliamet (MTA)	Pädev asutus	• Monika Madison (teenusejuht) • Anna-Liisa Hannus (arendusspetsialist)
MKM	Tellija	• Oliver Pagel (andmehalduse ekspert) • Artam Kivisild (projekti koordinaator)
Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA)	Registripidaja / pädev asutus	• Pille Põder (osakonna juhataja asetäitja)
Ravimiamet	Registripidaja / pädev asutus	• Tiina Soots (tooteomanik) • Liis Prii (järelevalveosakonna juhataja)
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM)	Registripidaja	• Katrin Tambur (juhtivspetsialist ühistranspordiosakond)
Transpordiamet (TRAM)	Registripidaja / pädev asutus	• Kristiina Peterson (merenduse konkurentsivõime peaspetsialist)
TTJA	Registripidaja / pädev asutus	• Kalle Klauks (andmeanalüütik) • Karen Ojaperv (majandustegevuse registri ekspert)

2. Hetkeolukord

Käesolev peatükk annab ülevaate majandustegevusega seotud erinõuete ja EMTAK koodide vaheliste seoste haldamise hetkeolukorrast Eestis ning EMTAK 6. taseme vajalikkuse analüüsist. Hetkeolukorra kaardistus tugines läbi viidud dokumendianalüüsile, intervjuudele ja töötubadele asjakohaste asutustega ning lõi aluse järgnevaks etapiks ehk võimalike tulevikulahenduse variantide kirjeldamisele.

2.1. Hetkeolukorrast üldiselt

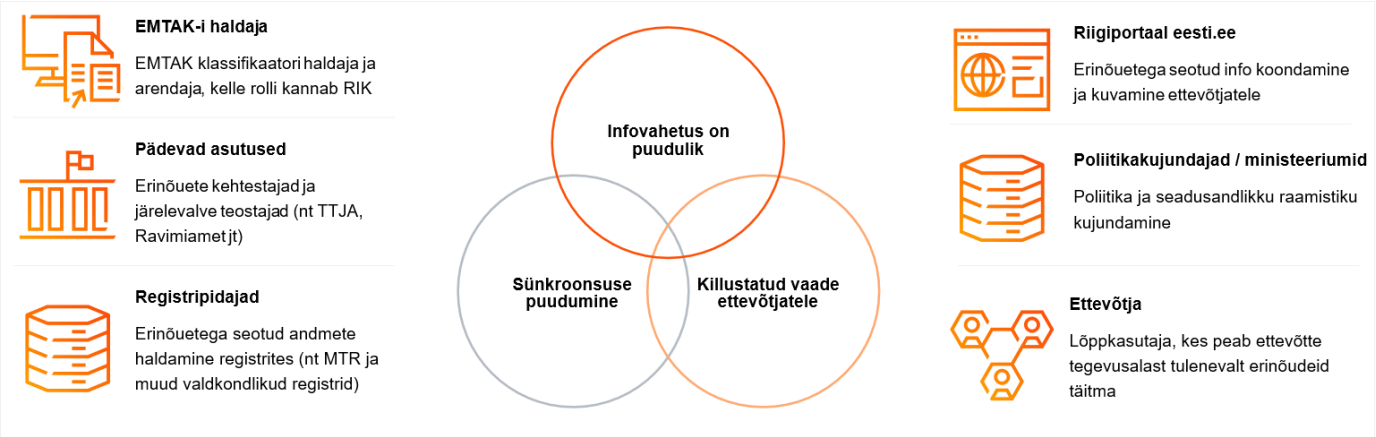
Eestis kehtivad majandustegevusega seotud erinõuded umbes 130 tegevusalale, mille haldamine ja mille üle järelevalve teostamine on jagatud paljude erinevate asutuste vahel. Kuna osapooli ning kasutatavaid infosüsteeme on asutuste lõikes palju, on info ettevõtjate jaoks suuresti killustunud.

Olukorra mõistmiseks vaadatakse kolme tasandit:

- Kes on peamised osapooled ja millised on nende rollid?
- Kuidas liiguvad info ja andmed eri osapoolte vahel ning milline on tänane protsess selle jaoks?
- Mis on praeguse toimimise loogika peamised kitsaskohad, mis eri osapoolte jaoks ebakõlasid ja arusaamatust tekitavad?

Majandustegevusega seotud nõuete ja EMTAK koodide haldamise ökosüsteemis tegutseb kuus peamist sidusrühma, kelle rollid on omavahel küll tihedalt seotud, kuid kelle vahel puudub täna ühtne ja toimiv koostöömudel. Alljärgnev joonis (vt Joonis 1) annab ülevaate seotud sidusrühmadest ja peamistest sisulistest kitsaskohtades, mis ökosüsteemi tänast toimimist iseloomustavad.

Joonis 1. Seotud sidusrühmad



Alljärgnev joonis (vt Joonis 2) annab lisaks eelmisele joonisele ka statistilise ülevaate ökosüsteemi mahust ja peamistest osapooltest.

Joonis 2. Erinõuete haldamise ökosüsteemi statistiline ülevaade[17]

Erinõuded	EMTAK-i haldaja	Pädevad asutused	Registripidajad	Ministeeriumid	Ettevõtjad	Riigiportaal
130 kaardistatud erinõuet	1 asutus (RIK)	34 pädevat asutust	14 registripidajat	11 ministeeriumi	159 827 (2025. aasta seisuga)	2 asutust (MKM kui ettevõtja digivärava arendaja, RIA kui riigiportaali haldaja)

Ministeeriumid on ökosüsteemi käivitavaks lüliks. Nende ülesandeks on kujundada valdkondlikku poliitikat ja seadusandlikku raamistikku, millest erinõuded tulenevad. Iga uus või muutuv erinõue saab praktikas alguse just seadusemuudatusest, mille käivitaja on vastava valdkonna ministeerium. Ministeerium teeb kõige otsesemalt koostööd pädevate asutustega, kellele ülesandeks jääb seaduse rakendamine.

Pädevad asutused on erinõuete omanikud ja haldajad ning järelevalve asutused. Pädevate asutuste ülesanne on seaduses sätestatud erinõudeid praktikas rakendada: menetleda lubasid, registreeringuid ja teavitusi, nõustada ettevõtjaid ning teostada järelevalvet nõuete täitmise üle. Pädev asutus võib ühtlasi täita ka registripidaja rolli, st, et vastava asutuse hallatavas infosüsteemis hoitakse ja menetletakse erinõuetega seotud andmeid. Pädevad asutused on suhtluses nii ettevõtjatega (kelle taotlusi nad menetlevad ja kelle üle järelevalvet teevad), RIK-iga (kelle hallatava EMTAK-iga erinõudeid peaks seostama), registripidajatega (juhul kui asutusel endal ei ole valdkondlikku registrit, milles erinõudeid hallatakse) kui ka eesti.ee-ga (kellele nad annavad sisendi erinõudega seotud artikli koostamiseks).

Registripidajad vastutavad erinõuetega seotud andmete kogumise, säilitamise ja avalikustamise eest oma registrites (nt TTJA registrid MTR ja TARVIK[18]). Registripidaja võib olla üheaegselt ka pädev asutus, st, et sama asutus on ühteaegu nii erinõude omanik kui ka andmete haldaja (nt Ravimiamet ja Ravimameti tegevuslubade register). Samas ei ole kõikidel pädevatel asutustel enda registrit, milles erinõudeid hallatakse. Mitmed asutused kasutavad oma valdkonna erinõuetega seotud andmete haldamiseks MTR-i ja TARVIK-ut, st andmete haldaja ja erinõude omanik ei pruugi olla sama asutus.

RIK on EMTAK-i haldaja ja arendaja, mis tähendab, et asutus vastutab EMTAK-i hierarhilise struktuuri, koodide sisu ja kasutajatoe eest. Lisaks klassifikaatori enda haldamisele on RIK-i ülesandeks kajastada ka EMTAK koodide ja erinõuete vahelised seosed klassifikaatori otsingus, tänu millele peaks ettevõtjale tema tegevusala juures olema kuvatud erinõuded, mida tal võib olla vajalik täita. RIK-i roll ökosüsteemis on horisontaalne, sest ta puutub kokku nii pädevate asutuste, registripidajate, samuti äriregistri kaudu

[17] Joonisel välja toodud ettevõtjate arv 2025. aasta seisuga kajastab Eestis tegutsevate ettevõtjate koguvalimit; loakohustusega ettevõtjate tervikarvu ei ole täna võimalik registriandmete põhjal eristada. Erinõuetega seotud info on samas oluline ka ettevõtjatele, kellele konkreetne loakohustus hetkel ei kohaldu, kuid kes plaanivad oma tegevust laiendada uuele tegevusalale või otsivad eelnevalt teavet võimalike kohustuste kohta. Seetõttu peab inforuum olema selge ja kättesaadav kõigile potentsiaalsetele adressaatidele.

[18] TARVIK on TTJA uus infosüsteem, mis koondab erinevaid e-teenuseid ettevõtjatele ja eraisikutele. Infosüsteemis saab hetkel teostada toiminguid 25 tegevusala majandustegevusteatega. Tulevikus viiakse TARVIK-sse üle kõik MTR-i, JVIS-i ja NBA kaudu pakutavad e-teenused.

otse ettevõtjatega ning kaudselt kõigi nende osapooltega, kes EMTAK koode kasutavad ühel või teisel moel (sh Statistikaamet, kelle majandusstatistika tugineb EMTAK koodidele, ja kolmandad osapooled nagu teatmik.ee ja Krediidiinfo, kes kasutavad andmeid avalikus äriinfo teenuses).

Riigiportaal eesti.ee on info koondamise ja avaldamise lüli ettevõtja suunas. Eesti.ee koondab erinevatelt pädevatelt asutustelt tuleva info erinõuete kohta ühte avalikku aknasse ja kuvab seda ettevõtjale artiklite kujul. Erinevalt teistest osapooltest ei ole riigiportaal erinõuete sisuline ekspert, sest nad sõltuvad pädevate asutuste poolt edastatud sisendist. Seega on riigiportaali roll tihedalt seotud pädevate asutustega, kellelt info pärineb, ja ettevõtjatega, kes on selle lõpptarbijad.

Ettevõtja on ökosüsteemi lõpposapool, kes peab seadusest tulenevaid erinõudeid täitma. Tema vaatest peaks ökosüsteem toimima tervikuna, st ettevõtja tahab ühest kohast saada selge ja ajakohase ülevaate sellest, millised erinõuded talle tema tegevusalast tulenevalt kohalduvad ning kuidas neid tuleb täita. Praktikas peab aga ettevõtja täna pöörduma mitme asutuste poole, et saada terviklik pilt enda kohustustest ning ka siis on info suuresti ebaühtlane.

Eelkirjeldatud rollidest joonistub välja, et ükski osapool ei toimi süsteemis üksinda, iga uus erinõue või muudatus olemasolevas erinõudes läbib oma elutsüklis kogu osapoolte ahela. Tee algab ministeeriumist, kus erinõue seaduse tasandil kehtestatakse, jõuab pädeva asutuseni, kelle ülesanne on seda rakendada ja selle täitmise üle järelevalvet teostada, kandub edasi registripidajani, peegeldub RIK-i hallatavas EMTAK-i ja erinõuete vahelistes seostes, mis on välja toodud EMTAK-i otsingus ning jõuab lõpuks ettevõtjani riigiportaali või muude kanalite kaudu. Probleemid tekivad **just ahela üleminekutel**, kus üks osapool peaks edastama info või andmed teisele, kuid süsteemne koostöömehhanism selleks puudub.

2.2. Majandustegevusega seotud erinõuded

Käesolev peatükk annab ülevaate majandustegevusega seotud erinõuetest, tuginedes töö raames läbi viidud dokumendianalüüsile ja loodud kaardistustabelile (vt pt 1.1.). Kaardistustabel aitab vastata tehnilises kirjelduses sätestatud uurimisküsimustele, mis puudutavad erinõuete nimetuste ja sisu ühtsust, EMTAK seoste täpsust ning kattuvusi, vastuolusid ja puudujääke registrites ja eesti.ee artiklites.

2.2.1. Erinõuete üldine ülevaade kaardistuse põhjal

Kaardistuse käigus analüüsiti 130 majandustegevusega seotud erinõuet, võrreldes paralleelselt erinevaid allikaid ja taustmaterjale (vt täpsemalt pt 1.1). Kaardistuse eesmärk ei olnud üksnes erinõuete loetlemine, vaid tuvastada kuivõrd ühtselt ja sidusalt sama nõuet eri allikates esitatakse. Tulemus näitab, et valdaval enamikul juhtudel esines erinõude esituses eri kanalites ebakõlasid.

Kaardistatud erinõuded olid liikide lõikes järgmised:

- **tegevusluba** – sagedasim vorm, mida kohaldatakse suurema riskiga või suurema avaliku huviga valdkondades (nt apteegiteenus, hasartmängud, ravimite käitlemine jt);

- **majandustegevusteade** – kasutusel valdkondades, kus eelkontrolli ei ole, kuid riik soovib teatud tegevusest teadlik olla (nt töötervishoid, sideteenuse osutamine, gaasimüük, ehitus);
- **registreering** – tegevus, mille puhul ettevõtja kantakse vastavasse registrisse (nt huvikoolide registreering);
- **luba, litsents või sertifikaat** – kasutusel mõnedes spetsiifilistes valdkondades (nt jahipiirkonna kasutusõiguse luba, erialakeele oskustaseme testija sertifikaat);
- **tunnustamine või kutsetegevuse luba** – kasutatakse näiteks loodusliku mineraalvee tunnustamisel või veterinaararsti kutsetegevuse loa puhul.

Kaardistuse käigus ilmnes aga, et vormiline mitmekesisus on vaid üks osa laiemast pildist: **ebakõlasid esines nii nõuete nimetustes, sisus kui ka selles, kuidas ja kas nõue üldse jõuab ettevõtjani avalike kanalite kaudu**. Neid tähelepanekuid käsitletakse täpsemalt järgnevates alapeatükkides.

2.2.1.1. Millised majandustegevusega seotud nõuded on sisuliselt samad, kuid esitatud erineva nimetuse või vormiga erinevates registrites?

Kaardistatud erinõuetest **97% kannab erinevates allikates erinevat nimetust või on esitatud erineva vormiga, kuigi erinõude sisu ja eesmärk on samad**. Lisaks esineb 20% juhtudel erinevus peamiselt selles, et nõue on eri allikates esitatud erineva detailsusastmega, st kord koondnimetusena ja kord tegevuse alaliigi või tegevusala täpsustusega. Alla 10% juhtudest on tuvastatud põhimõttelisem sisuline erinevus. Põhimõtteliseks sisuliseks erinevuseks loeti need juhtumid, kus erinevus ei seisnenud üksnes sõnastuses ega ka ainult tegevusala või alaliigi täpsuses, vaid kus koondnimetuse ja tegelike loaobjektide vahel puudus üks-ühele vastavus.

Nimetuse erinevuste ulatus varieerub: mõnel juhul on tegemist üksnes sõnastusliku erinevusega (nt sõnajärje muutus, käändevorm), teistel juhtudel on aga nimetuse erinevus põhimõtteline (nt üks kanal kasutab erinõude nimetamisel detailset nimetust (tegevuse alaliigi täpsusega), samal ajal kui teine kanal üldistab ja koondab mitu nõuet ühe nimetuse alla).

Kaardistuse käigus tuvastatud juhtumid jagunevad kolme kategooriasse, millest esimene kirjeldab struktuurset algpõhjust ning järgnevad selle tagajärgi eri kanalites:

1. **Seadus ei sätesta erinõudele konkreetset ühtset nimetust** (struktuurne algpõhjus). Kuna seadus ei sätesta erinõudele/erinõuetele konkreetset nimetust, peavad pädevad asutused ise seadust tõlgendama ja sobiva sõnastuse enda parema äranägemise järgi valima. Seadus võib kirjeldada kohustust sisuliselt (nt „ettevõtjal peab olema tegevusluba nimetatud tegevusaladel tegutsemiseks…"), kuid ei sätesta loale/lubadele konkreetset nimetust ega anna üheselt mõista, kas tegemist on ühe loaga, mis hõlmab kõiki nimetatud tegevusalasid või mitme eraldiseisva loaga, millest igaüks katab ühte tegevusala. Selline ebamäärasus jätab eri osapooltele olulise tõlgendusvabaduse ja võimendab andmete ebaühtlust.

2. **Sõnastuslikud erinevused sama erinõude esitamisel**. Sama nõue on seaduses, registris ja eesti.ee artiklis kirjas erineva sõnastusega, kuigi erinõude sisu, kohustatud subjekt ja eesmärk on samad. Erinevused võivad olla nt:

    - sõnajärje, käände- või vormierinevused (nt nimisõnaline vs tegusõnaline sõnastus – „lennuvälja sertifikaadi taotlemine" vs „lennuvälja sertifikaat");
    - mitmuse ja ainsuse erinevused (nt „turvatöötajate õppe korraldaja tegevusluba“ vs „turvatöötaja õppe korraldaja tegevusluba“);
    - sünonüümide valikul (nt „osutaja" vs „ettevõtja", „teenuse osutamine" vs „tegevus").

    Iga selline erinevus võib eraldi tunduda väiksena, kuid kumulatiivne mõju on märkimisväärne. Ettevõtja ei pruugi otsingu kaudu leida adekvaatset infot ning andmete automaatne kokku viimine asutuste vahel on keeruline.

Näide: kultiveerimismaterjali tarnija majandustegevusteade

Tabel 5. Näide: kultiveerimismaterjali tarnija majandustegevusteade

Veerg kaardistustabelis	Sisu
Nimetus seaduses	Konkreetne nimetus puudub, sätestatud on üksnes, et „paljundus- ja kultiveerimismaterjali tarnija esitab enne tegevuse alustamist majandustegevusteate Põllumajandus- ja Toiduametile“
Nimetus riigiportaalis	Majandustegevusteate esitamine taimetervise registris
Nimetus registris	Taimetervise registrisse kandmine ja registriandmete muutmine (majandustegevusteade)
Nimetus RIK-i erinõuete tabelis	Kultiveerimismaterjali tarnija majandustegevusteade
Seadus	Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus
Register	Taimetervise register

Tegemist on iseloomuliku näitega olukorrast, kus sama nõue on eri kanalites esitatud erineva sõnastusega, ilma et nende vahel oleks süsteemset seost. Kuna seadus ei sätesta erinõudele konkreetset nimetust, on iga osapool sõnastanud selle enda loogikast lähtudes. Käesoleva näite peamine probleem ei ole mitte ainult nimetuste paljusus, vaid ka see, et **nimetused on omavahel niivõrd erinevad, et nende põhjal ei ole võimalik esmapilgul üheselt tuvastada, kas tegemist on sama erinõudega või mitte**.

Lisaks on osa nimetusi väheinformatiivsed ehk nendest ei selgu, mis valdkonnaga või millise tegevusega tegelikult tegemist on. Sõnastus „Majandustegevusteate esitamine taimetervise registris" kirjeldab toimingut, kuid ei anna ettevõtjale infot selle kohta, kelle suhtes ja millise tegevuse alustamise puhul see kohaldub. Samamoodi on registris kasutatav nimetus puhtalt protseduuriline ega anna aimu sisust. Selleks, et üldse aru saada, kas tegemist on ühe ja sama erinõudega või kahe eraldi erinõudega, peab ettevõtja tutvuma kõikides kanalites erinõude sisuga ning seejärel võrdlema, kas need käsitlevad sama kohustust. Nimetuse tasandi info ei ole selle järelduse tegemiseks piisav.

Eeltoodud probleemid ei ole üksteisest sõltumatud. Need esinevad sageli koos ja taanduvad samale algpõhjusele. Kaardistuse põhjal joonistuvad välja järgmised mustrid:

- Iga ahela üleminek toob kaasa võimaluse uue sõnastuse tekkeks, sest iga osapool kohendab nimetust oma süsteemi loogika ja vajaduste järgi.
- Seaduse üldsõnalisus võimendab erisuste tekkimist.
- Puudub ühtne identifikaatori-põhine seos. Tehniliselt ei ole eri kanalites kirjete vahel sellist sidet, mis ütleks, et „see üks kirje siin ja see kirje seal on sama nõue". Iga kanal toimib oma sõnastusloogika järgi.

Tulevikulahenduse seisukohast tähendab see, et sama erinõue peaks nii seaduses, registris, riigiportaalis kui ka pädeva asutuse kodulehel ja muudes kanalites kandma sama nimetust. Ühtne ja järjepidev nimekuju kogu ahela ulatuses tagaks, et ettevõtja saab erinõude alati üheselt tuvastada, sõltumata sellest, millisest allikast ta parasjagu infot otsib ning et nii avalik otsing kui ka asutuste vaheline andmevahetus annaks õige vaste.

2.2.1.2. Millised täpselt sama nimetusega load on täna sisult erinevad või kehtivad erinevates valdkondades?

Kui eelmises alapeatükis käsitleti olukorda, kus sama nõue kannab eri kanalites erinevat nimetust, siis käesolev peatükk vaatleb vastupidist probleemi: **sama või väga sarnase nimetusega erinõuded on tegelikkuses sisult erinevad, hõlmavad mitut eraldiseisvat tegevusala või kehtivad eri valdkondades**.

Kaardistuse põhjal joonistuvad välja kaks peamist juhtumitüüpi:

1. **Üks nimetus katab mitut sisult erinevat tegevuse alaliiki.** Kõige sagedasem juhtum on olukord, kus üks nimetus katab mitut sisult erinevat tegevuse alaliiki, millest igaüks vajab eraldi taotlemist ja millele kohalduvad erinevad sisulised nõuded. Ettevõtja jaoks ei pruugi selge olla, et ühe pealkirja taga peitub mitu eraldi loakohustust.
    - **Näide 1: „Apteegiteenuse osutamise tegevusluba“,** mille alla kuulub sisuliselt kolm erinevat tegevusluba: (1) üldapteegi, (2) haiglaapteegi ja (3) veterinaarapteegi tegevusluba. Kõikide tegevuslubade jaoks on eraldi taotlused ja erinevad sisulised nõuded. Ravimiameti tegevuslubade registris on tegevusloa liigi (apteegiteenus) järele märgitud tegevusala täpsustus, kuid seotud EMTAK kood on hoopis üldisem ning ei erista apteegiliike.
    - **Näide 2: „Kaubandusettevõtja majandustegevusteade”,** mille alla kuulub kolm sisuliselt erinevat tegevusala: (1) jaekaubandus; (2) hulgikaubandus ja (3) toitlustamine. Iga tegevusala tähendab erineva sisuga tegevust, kindlat sihtgruppi ja vastavaid EMTAK koode (alkoholi müügi näitel hõlmab teade kuni 13 erinevat EMTAK koodi[19]). Nimetuse tasandil ei ole aru saada, et tegemist on kolme eri tegevusalaga, see selgub alles teate esitamisel MTR-is.

[19] TTJA ja RIK on teinud koostööd erinõuete ja EMTAK koodide vaheliste seoste ülevaatamisel eesmärgiga ühtlustada registrite vahelisi ebakõlasid.

Lisaks ei tulene vastav erinõue üksnes ühest seadusest, vaid sõltuvalt kaubagrupist mitmest eriseadusest korraga, sh alkoholiseadusest, tubakaseadusest, biotsiidiseadusest, rahvatervise seadusest ja kemikaaliseadusest, mis muudab nõude ulatuse ja kohaldamise ettevõtja jaoks veelgi keerulisemaks. Samuti ei sätesta seadused üheselt, kas iga tegevusala kohta tuleb esitada eraldi teade või piisab ühest teatest, mistõttu on praktikas tekkinud erinevaid tõlgendusi (käesolevat näidet käsitletakse põhjalikumalt pt 2.2.1.3, mis kajastab EMTAK seoste ja registrite vahelisi sisulisi vastuolusid).

- **Näide 3: „Merenduse tegevusluba"** on riigiportaalis kasutatav katusnimetus, mille all on meresõiduohutuse seaduse § 7 alusel tegelikult mitu erinevat tegevusala, igaüks oma sisulise nõuete kogumiga. Seadus ja MTR toovad need tegevusalad välja eraldi, kuid riigiportaalis on need koondatud ühe pealkirja alla. See võib tekitada olukorra, kus ettevõtja ei pruugi riigiportaalis kuvatud nimetuse põhjal aru saada, milline tegevusala teda täpsemalt puudutab. Samuti ei ole võimalik ka EMTAK seoseid katusnimetuse tasandil hinnata, st kaardistus on võimalik üksnes iga tegevusala eraldi vaatamise kaudu.

2. **Sama nimetus eri valdkondades: sarnane nimi, erinev sisu ja kanal**

   Eraldi, kuigi kaardistuse põhjal võrdlemisi harva esinev probleem tekib siis, kui sama või väga sarnane nimetus esineb eri kontekstides, kas eri valdkondades, eri õigusliku aluse alusel või sama valdkonna sees, kuid eri pädeva asutuse ja menetluskorraga. Sellisel juhul ei ole tegemist sama erinõude erinevate alaliikidega, vaid sisuliselt erinevate erinõuetega, mis lihtsalt kannavad sarnast nime ja võivad seetõttu olla ettevõtjale eksitavad.

   - **Näide 4. Hasartmängude korraldusluba ja hasartmängude korraldamise tegevusluba.** Kaardistuses on välja toodud kaks sarnase nimetusega luba: „Hasartmängude korraldusluba" ja „Hasartmängude korraldamise tegevusluba", mis on mõlemad MTA pädevuses ja mõlemad hallatud MTR-is. Nimetuse põhjal on raske mõista, kas tegu on sama loa kahe nimevariandiga või sisuliselt eri lubadega.

Tulevikulahenduse vaatenurgast on soovitus seada igale eristatavale erinõudele konkreetne nimetus ja täpsustada erinõude ulatus, kanalites aga loobuda eksitavatest katusnimetustest või eristada erinõuded selgelt. Mõlemal juhul on eelduseks ühtne seos kanalite vahel, et iga eristatav nõue oleks üheselt tuvastatav nii ettevõtja kui ka asutuste vahelise andmevahetuse seisukohast.

2.2.1.3. Milliseid semantilisi, sisulisi vastuolusid tuleb arvestada, kui kaardistada seosed EMTAK koodide ja MTR-is välja toodud tegevusalade vahel?

Kuigi käesolev uurimisküsimus on tehnilises kirjelduses sõnastatud MTR-i vaates, hõlmab kaardistus tegelikkuses kõiki registreid, mille kaudu EMTAK koodide ja majandustegevusega seotud nõuete vahelised seosed on loodud. Just sel põhjusel on kaardistuse käigus ilmnenud, et EMTAK seoste sisuline ühtlustamine ei ole üksnes MTR-i probleem, vaid puudutab kogu registrite ülest andmehaldust.

Kaardistustabeli põhjal joonistus välja, et EMTAK koodide ja tegevusalade seoste loomisel takistavad ühtlustamist mitut tüüpi semantilised ja sisulised vastuolud.

Kõige iseloomulikum vastuolu seisneb selles, et **üks koondnimetusega nõue on seotud paljude EMTAK koodidega, mis katavad sisuliselt erinevaid tegevusi**. Seose loomine üksnes koondnimetuse tasandil tähendab, et erinõude ja konkreetse tegevuse vahel kaob üheselt mõistetav side.

Selle illustreerimiseks sobib hästi näitena „kaubandusettevõtja majandustegevusteade“, mille seoste kaardistamine TTJA ja RIK-iga koostöös tõi välja kesksed probleemid (vt Joonis 3). Kuigi antud majandustegevusteade tuleneb mitmest eriseadusest, siis antud näite puhul keskendutakse üksnes alkoholiseadusest tulenevale infole. Alkoholi müügiga tegelemiseks peab majandustegevusteate esitama järgmistel tegevusaladel: (1) **jaekaubandus**, (2) **hulgikaubandus** ja (3) **toitlustamine**. RIK-i ja TTJA vaated vastava teate ja EMTAK koodide seostamise osas erinevad ning need seosed olid läbirääkimisel. RIK-i vaatest on erinõudega seotud rohkem EMTAK koode kui TTJA vaatest seda oli. Lisaks ei sätesta alkoholiseadus selgelt, kas tegemist on eraldi teadete või ühe teatega, ega määratle piisavalt alkoholimüügi mõistet erinevates kontekstides (nt laadad, üritused, tootjapoolne müük).

Joonis 3. Kaubandusettevõtja majandustegevusteate (alkoholi müügi näitel) EMTAK tegevusalade seoste ühtlustamine TTJA ja RIK-iga koostöös



Sarnane muster kordub ka teiste koondnimetustega erinõuete puhul (nt soojusettevõtja, elektriettevõtja, gaasiettevõtja ja raudtee-ettevõtja tegevuslubade osas), mille puhul kaardistustabel märgib otsesõnu, et EMTAK seost tuleb hinnata tegevusalade kaupa, mitte koondnimetuse tasandil. See tähendab, et seose ühtlustamine eeldab esmalt koondnimetuse lahti võtmist tema tegelikeks alaliikideks ja alles seejärel on võimalik EMTAK koode iga alaliigiga sisuliselt korrektselt siduda.

Vastupidisest suunast vaadates esineb olukord, kus sama EMTAK kood on aluseks mitmele sisuliselt erinevale loale või teatele. EMTAK on sellistes valdkondades üldisem kui seaduses sätestatud lubade alaliigid, mistõttu kood ei võimalda registris ja järelevalves loa alaliike eristada. Seda illustreerib „apteegiteenuse osutamise tegevusloa“ näide, mida käsitleti ka töötoas Ravimiameti esindajatega. Apteegiteenuse osutamiseks on kolm eraldi tegevusluba, sh üldapteegi, haiglaapteegi ja veterinaarapteegi luba, millel on eraldi taotlus ja erinevad nõuded. Töötoas tõdeti, et **EMTAK kood on üldisem**, mis tekitab segadust eriti haiglaapteekide puhul. See tähendab, et kuigi alaliikide eristus on registris olemas, kaob see EMTAK seose tasandil ära ning järelevalve tasandil on keerulisem tuvastada, kas konkreetne ettevõtja tegutseb üld-, haigla- või veterinaarapteegina.

Kolmas vastuolu tuleneb sellest, et **EMTAK koodi ja loakohustuse vahel ei ole mõnes valdkonnas sisulist põhjuslikku seost**. Nii kaardistamisel kui ka töötoas selgus, et erinõue ei tulene konkreetsest EMTAK koodist, vaid otse seadusest, konkreetsest tegevusest või kasutatavast seadmest.

- Energeetika valdkonnas tõdeti, et tegevusload põhinevad konkreetsetel reeglitel ja protseduuridel, mitte tegevusala klassifikaatoril, ning EMTAK koodil ei ole tegevusloa määramisel olulist rolli.
- Töötoas tõdeti, et erinevates valdkondades võivad samad EMTAK koodid tähendada eri asju ning tegevusloa vajadus ei tulene alati klassifikaatorist, vaid sageli konkreetsest seadmest või tegevusest. Näiteks surveseadmega seotud erinõue ei sõltu sellest, millisel tegevusalal ettevõtja tegutseb, vaid sellest, kas ta kasutab oma tegevuses teatud parameetritele vastavat surveseadet.

See tähendab, et EMTAK seose loomisel iga valdkonna puhul tuleb eraldi hinnata, kas seos on sisuliselt põhjendatud.

2.2.1.4. Millised on kattuvused, vastuolud ja puudujäägid erinevates registrites majandustegevusega seotud nõuete osas?

Kaardistuse käigus vaadati üle, kuidas majandustegevusega seotud erinõuded on kajastatud erinevates registrites ja infokanalites, sh MTR-is, Eesti hariduse infosüsteemis (EHIS), Tervishoiuteenuste osutajate registris jne. Kõrvutavalt vaadati ka seadusi ja pädevate asutuste kodulehti ning riigiportaalis avaldatud infot erinõuete kohta. Analüüs näitas, et eri registrite vahel esineb nii kattuvusi, sisulisi vastuolusid kui ka puudujääke ning need joonistuvad välja korduvate mustritena.

Üldpildis on valdav enamik nõuetest eri kanalites sisuliselt kattuvad, st, et sama nõue on olemas seaduses, registris, asutuse kodulehel ja riigiportaalis ning käsitleb sama loakohustust. Tõeliselt sisuliselt kokkulangevaid kirjeid (kus ka nimetus, vorm ja struktuur on ühtsed) on aga vaid üksikuid.

Selle ülekaaluka enamuse puhul, kus sisuline kattuvus on olemas, sai kaardistamisel tuvastada konkreetsed mustreid, mis takistavad kanalite vahel ühest seostamist.

1. **Sama erinõude nimetus on kanalite vahel ebaühtlane**

   Kaardistatud erinõuete puhul on kõige sagedasem olukord, et erinõude kattuvus erinevates kanalites on sisuline, kuid nimetus nende vahel ei ole ühtlane. Sama nõue on üheaegselt kajastatud nii

seaduses, registris, pädeva asutuse kodulehel kui ka riigiportaalis, kuid iga kanal kasutab nimetust enda parema äranägemise järgi.

2. **Erinõue on olemas, kuid mõnes kanalis esindatud puudulikult või üldse mitte**

   Nõue on seaduse järgi olemas ja pädev asutus seda menetleb, kuid mõnes kanalis on kirje tühi, puudulik või täielikult puudu. Kaardistustabel on need olukorrad välja toodud märkustega.

   Näited kaardistustabelist:

   - Maapõue valdkonna load – riigiportaalis ei ole maapõuevaldkonna lubasid (geoloogilise uuringu luba, üldgeoloogilise uurimistöö luba, kaevise tarbimise või võõrandamise luba jt) üldse välja toodud. Avalikus vaates ei ole kohe selge, millised konkreetsed load maapõue valdkonda kuuluvad, kuigi register (KOTKAS) ja seadus (maapõueseadus) need siiski tuvastavad.
   - Kaaviarikäitlemise majandustegevusteade – kaardistus on dokumenteerinud, et KeA kodulehel puudub info kaaviari käitlemise / majandustegevusteate esitamise kohta, kuigi nõue on seaduses ja riigiportaalis olemas.

3. **Koondnimetus peidab eri tegevusalasid või loaobjekte**

   Üks nimetus katab tegelikult mitut sisuliselt erinevat loaobjekti, ilma et see oleks ettevõtjale nimetuse tasandil arusaadav. Selgesti illustreerib seda „meediateenuse osutaja tegevusluba“, mille riigiportaal on koondanud ühe katustermini alla, samas kui seadus ja register opereerivad kaheksa eraldi loaga. Sama loogikaga on „merenduse tegevusluba“, kus riigiportaali katustermini all on seaduses ja registris rohkem tegevusalasid.

Ettevõtja vaatest tähendab tänane olukord, et sama erinõude kohta info otsimine eri kanalitest võib anda erineva tulemuse: registris on üks nimetus, seaduses teine, asutuse kodulehel kolmas ning riigiportaalis võib info olla puudulik või koondatud katustermini alla, mis ei kajasta tema konkreetset tegevust. Asutuste vaatest tähendab see, et iga kanal vajab eraldi hooldust ja uuendamist, ilma et oleks ühtset alusstruktuuri, millele tugineda.

Kaardistustabel kinnitab seega, et suurim väljakutse ei ole nõuete sisuline puudumine, vaid nende ühtlustamine eri kanalite vahel. Üksikud täielikult kokkulangevad kirjed näitavad, et selline ühtsus on põhimõtteliselt saavutatav, kuid eeldab nii ühtset metoodikat kui ka selget vastutusjaotust info ajakohasena hoidmisel.

2.3. Asutuste tööprotsessid ja hetkeolukord erinõuete ja EMTAK koodide seostamisel

Käesolev peatükk vaatleb majandustegevusega seotud erinõuete ja EMTAK koodide seostamise hetkeolukorda asutuste vaatest. Esmalt antakse ülevaade EMTAK-i haldamise korraldusest ja seejärel käsitletakse pädevate asutuste ja registripidajate igapäevaseid tööprotsesse ja kaasnevaid takistusi.

2.3.1. EMTAK-i haldaja (RIK)

Järgnevalt on kirjeldatud EMTAK-i haldaja ehk RIK-i vaadet majandustegevusega seotud erinõuete ja EMTAK koodide seostamisel. Sisend on kogutud RIK-iga läbi viidud intervjuust ning täiendatud töötubade aruteludega, kus RIK osales nii sissejuhatava ülevaate kui ka jooksva sisendi andjana.

RIK on Eestis EMTAK-i haldaja ning vastutab selle eest, et tegevusalade ja erinõuete vahelised seosed oleksid ettevõtja jaoks loogilised ja arusaadavad. RIK kirjeldab praegust seoste loomise töökorraldust viie peamise osapoole koosmõjuna: RIK haldab EMTAK-klassifikaatorit, pädevad asutused ehk erinõuete omanikud vastutavad oma valdkonna nõuete ja järelevalve eest, registripidajad vastutavad registrites asjakohase info kuvamise ja toimimise eest ning RIA vastutab riigiportaali eesti.ee artiklite eest. Iga osapool tegutseb oma vastutusala piires, kuid RIK-i laiem fookus on tagada, et ettevõtjad näeksid igal pool sama ajakohast infot, sõltumata sellest, kas info jõuab nendeni äriregistri, valdkondliku registri, riigiportaali või muu kanali kaudu.

Praktikas toimub seoste haldamine täna juhtumipõhiselt: RIK on pidevas suhtluses pädevate asutustega, kellega juhtumipõhiselt käsitletakse EMTAK koodide ning erinõuete vahelisi seoseid, et tagada nende ajakohasus. Selline lähenemine näitab, et seoste haldamine sõltub täna suuresti üksikute spetsialistide pühendumusest ja koostöövõimest ja ei ole süsteemne protsess. Hea näide RIK-i kirjeldatud koostööst on Transpordiameti (TRAM) erinõuete sidumisel kutsekoolide tegevusaladega, mis algselt olid registris seostamata, kuid mille üle peetud arutelu käigus selgus, et just kutsekoolid on need, mis vastavaid pädevusi praktikas annavad.

RIK-i hinnangul on suurim **probleem andmete ajakohasus ja erinõuete omanike puudulik kaasatus**. Erinõuete omanikud ei vaata oma andmeid süstemaatiliselt üle ega teavita muudatustest, sh pädevate kontaktide muutumisest. RIK kirjeldas, et kontaktid on aja jooksul muutunud ning kuigi seadusest tuleneb põhimõtteliselt teavitamiskohustus, ei rakendata seda praktikas järjepidevalt. Riigiportaal saadab erinõuete omanikele üks kuni kaks korda aastas meeldetuletuse oma artiklite üle vaatamiseks, kuid enamus adressaate ei vasta ja muudatused kinnitatakse sageli sisulise kontrollita. Põhjuseks on osaliselt vastutuse hajusus: eri registrid toimivad eri seaduste alusel ning üheski regulatsioonis ei ole üheselt sätestatud, kes vastutab seoste ja andmete ajakohasena hoidmise eest. Sellele viitas töötoas ka Maa- ja Ruumiameti (MaRu) esindaja, kes märkis, et just selle ebamäärasuse taha saavadki asutused „peita" oma uuendamiskohustust.

Praktilise lahendusena tõi RIK välja äriregistri liidestuse, mis võimaldab ettevõtjal kord aastas kinnitada andmete õigsust, ning automatiseeritud andmevahetuse MTR-iga, kus liidestus tagab, et kui midagi muutub, liigub ka teadmine süsteemis edasi. Tänase olukorra erinevus seisneb selles, et MTR-i puhul töötaks automaatne andmevahetus, **samas kui muude registrite ja portaali artiklite puhul on uuendamine endiselt suuresti käsitsi tehtav ja sõltuv erinõude omaniku initsiatiivist**.

Lisaks andmete kvaliteedile peab RIK oluliseks probleemiks **erinõuete liikide ja nimetuste killustatust**. Erinõuded esinevad eri allikates erinevate liikide all – tunnustamine, litsentseerimine, luba, käitlemisluba,

tegevusluba, majandustegevusteade jt, ilma et nende vahel oleks ühtset ja loogilisel alusel toimivat liigendust. RIK-i hinnangul on osa neist liikidest oma olemuselt samad, kuid kannavad eri nimetusi: nt esineb käitlemislubasid, mis on võiksid sisuliselt olla tegevusload. Killustatus puudutab ka erinõuete kirjelduste sisu, mille puhul RIK tõi välja, et ettevõtjatelt küsitakse mõne erinõude raames kümneid andmevälju, mille vajalikkust ei ole pikka aega üle vaadatud. Samuti võiks osa praeguseid tegevuslubasid olla hoopis lihtsamas vormis, nt majandustegevusteade tegevusloa asemel, kuid sellist ülevaatust ei ole süsteemselt tehtud. Erinõuete liikide ja sisu ühtlustamine muudaks RIK-i hinnangul töö lihtsamaks nii andmetöötlejatele kui ka ettevõtjatele.

EMTAK koodide ja erinõuete seostamise praktiline keerukus tuleneb RIK-i hinnangul sellest, et erinõuete omanikud ei tunne EMTAK-i loogikat piisavalt hästi. EMTAK on rahvusvaheline klassifikaator, mis lähtub tegevuse majanduslikust olemusest, samas kui erinõuded lähtuvad valdkondlikust regulatiivsest loogikast, st, et need kaks süsteemi ei kattu omavahel üheselt. RIK-i sõnul ei pea erinõuete omanikud EMTAK-it süvitsi tundma, sest seosed saab luua ka RIK-iga koostöös, kus RIK pakub tugifunktsiooni ja erinõude omanik annab sisulise hinnangu, kas konkreetne tegevusala kuulub vastava erinõude alla. Praktikas tähendab see aga, et seoste tuvastamine sõltub sellest, kuidas erinõude omanik EMTAK koodi sisu tõlgendab, ja erinevad asutused võivad sama koodi tõlgendada erinevalt. Selle illustratsiooniks toodi taaskord esile kaubandusettevõtja majandustegevusteate näite, mille EMTAK seoste osas on RIK-i ja TTJA vaated tänaseni mõnevõrra erinevad.

Keerukust süvendab asjaolu, et **kõik kehtivad erinõuded ei ole täna otsast lõpuni süsteemselt kaardistatud**. Ehkki täna terviklik vaade veel puudub on MKM-i tellimusel kaardistatud majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) kohaldusalas olevad erinõuded[20] ning käesoleva analüüsi läbiviimise ajal ollakse MKM-i tellimusel kaardistamas ka kõiki ülejäänud erinõudeid, mis jäävad MSÜS kohaldusalast välja[21].

RIK näeb edasiliikumisel kolme põhimõttelist väljakutset, mida tuleb tulevikulahenduse välja pakkumisel käsitleda. Esiteks on vaja ühtlustada erinõuete struktuur ja terminoloogia, kujundades ühtne loogika kõikidele erinõudeliikidele (nii majandustegevusteadetele, tegevuslubadele kui ka muudele kehtivatele liikidele), sh vaadata üle, kas praegu kasutusel olev liik on sisuliselt põhjendatud. Teiseks tuleb selgelt määratleda vastutused seoste ajakohasena hoidmise eest ehk, kes vastutab muudatuste algatamise, kooskõlastamise ja süsteemidesse viimise eest. Kolmandaks tuleb tagada riigiportaali info kvaliteet olukorras, kus asutustel pole võimalik oma andmeid süstemaatiliselt ajakohasena hoida.

[20] RHR. Tegevuslubade ja majandustegevusteadete andmekoosseisude kaardistamine. Viimati vaadatud: 15.09.2026. (link)
[21] RHR. Kõikide majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse kohaldamisalast väljajäävate lubade, litsentside, sertifikaatide, registreeringute jm ning nende andmekoosseisude kaardistamine. Viimati vaadatud: 15.09.2026. (link)

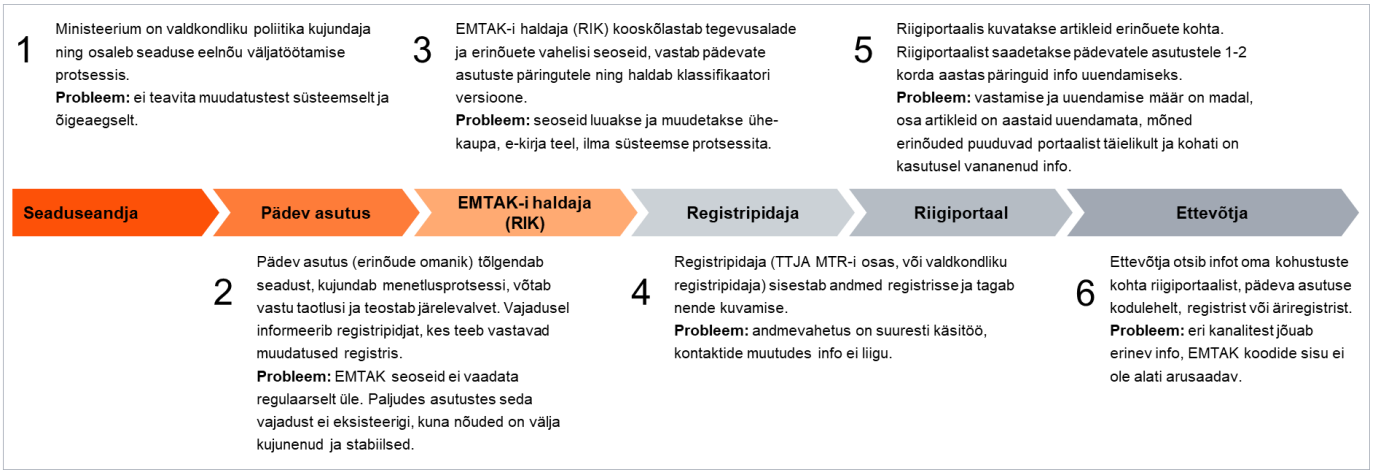
2.3.2. Pädevad asutused ja registripidajad

Järgnevalt kirjeldatakse pädevate asutuste ja registripidajate vaadet majandustegevusega seotud erinõuete ja EMTAK koodide vaheliste seoste haldamisel ja uuendamisel. Sisend pärineb TTJA esindajatega läbi viidud intervjuust ning asutustega toimunud töötubadest (vt täpsemalt pt 1.2 ja 1.3).

2.3.2.1. Kuidas toimub erinõuete haldamine täna asutustes?

Töötubadest joonistus välja, et **erinõuete haldamise praktika erineb asutuste vahel oluliselt** ning ühtne, kõikidele asutustele kohalduv tööprotsess puudub. Asutustel on aja jooksul välja kujunenud oma toimeloogika, mis lähtub valdkonna eripärast, kasutusel olevatest infosüsteemidest ja vastutusalast. Üldine loogika on selline, kus erinõude elutsükkel algab seaduseloomest valdkondlikus ministeeriumis ja jõuab läbi pädeva asutuse, registripidaja ning riigiportaali lõpuks ettevõtjani. Iga üleminek toob aga kaasa tõrkeid, mis muudavad protsessi tegeliku kulgemise oluliselt fragmenteeritumaks, kui ideaalmudelis ette näha võiks.

Joonis 4. Erinõuete haldamise üldine korraldus ja peamised kitsaskohad



Järgnevalt on kirjeldatud konkreetsed asutuste praktikad, et illustreerida, kuidas üldine loogika erinevates asutustes ja tegevusvaldkondades toimib ning kus on kõige selgemad erisused protsessides.

Töötoas kirjeldatud **Konkurentsiameti** praktika kujutab vaadet, kus asutusel on suhteliselt **stabiilne kogumik erinõudeid spetsiifilistes valdkondades** (elektri-, gaasi-, soojus-, raudtee- ja postiteenuse osutamise erinõuded). Konkurentsiameti esindaja kirjeldas, et tegevusloa taotlemisel või majandustegevusteate esitamisel valib ettevõtja taotluses ise oma tegevusalaga seotud EMTAK koodi, mis enamasti läheb kokku ka erinõuetega seotud tegevusaladega. Konkurentsiameti hinnangul on erinõuete vaade ja EMTAK koodide vaade üksteisega kooskõlas ning on aja jooksul muutunud isegi spetsiifilisemaks: viimase 10 aasta jooksul on lisandunud üksnes kaks uut erinõuet, mis seostati olemasolevate koodidega *ad hoc* põhiselt. Eelseisvalt lisandub gaasiseaduse muudatuse järel vesinikuga seotud uus tegevusala, mille puhul Konkurentsiameti esindaja tunnistas, et kui tuleb uus erinõue, siis ei ole mingit süsteemi ja tegutsetakse vastavalt olukorrale – MTR-is luuakse uus tegevusala ning sellele otsitakse seejärel sobiv(ad) EMTAK kood(id). Sama tähelepaneku tegi töötoas ka TTJA, kes märkis, et erinõuete sidumine EMTAK-iga on lihtne vaid juhul, kui loaga seostub üks-kaks koodi (nt

elektrimüük), paljude erinõuete puhul see nii ei ole ja täpse koodi puudumisel valitakse sageli mõni üldisem „muu tegevuse" kategooria.

TTJA esindab kõige mahukama ja kompleksema portfelliga vaadet ning täidab süsteemis kahetist rolli: amet on samaaegselt nii pädev asutus (alkoholi, tubaka, kütuste, suurriskiga tegevuste ja lõhkematerjalide valdkondades) kui ka MTR-i kui keskse (st ka teiste pädevate asutuste erinõuete) majandustegevuse registripidaja. See tähendab, et TTJA peab korraga haldama nii oma valdkondlikke erinõudeid kui ka tagama, et teiste asutuste hallatud erinõuded oleksid MTR-is korrektselt kuvatud. Töötoas tõid TTJA esindajad välja, et kuigi load ja EMTAK koodid lähevad nende valdkondades üldjoontes kokku, on EMTAK seoste hiljutine ühtlustamine tekitanud uue probleemi. Ühtlustamise käigus lisati erinõuete ja EMTAK koodide vahele oluliselt rohkem seoseid kui varem, mistõttu kuvatakse iga erinõude juures nüüd kõik koodid, mis sellega kuidagi seotud on. Ettevõtja vaates tähendab see, et oma loa juurde minnes näeb ta pikka loendit tegevusaladest, mis jätavad mulje, justkui võiks ta nendel kõikidel tegutseda, kuigi reaalselt katab tema konkreetne luba neist vaid osa. Hea näitena tõi TTJA **muinsuskaitse valdkonna**, kus ühe majandustegevusteate alla on koondunud mitu sisuliselt erinevat tegevust (nt uuringud, konserveerimine, restaureerimine), millele kuuluvad erinevad EMTAK koodid; ettevõtja, kes on teate esitanud ühe konkreetse tegevuse jaoks, näeb registris siiski kõiki nende tegevustega seotud koode ning tema tegelik tegevusulatus ei ole väljapoole üheselt loetav. TTJA esindajate sõnul peaks selle asemel olema selgelt näidatud, **millise konkreetse tegevusega ettevõtja tegelikult tegeleb ja millise alusel erinõue kohaldub**.

Samuti on TTJA üle minemas teenusepõhisele juhtimismudelile, kus iga teenuse omanikul on selge vastutus oma teenuse toimimise eest, kuid TTJA esindajad rõhutasid, et selline rollipõhine vastutus ei ole levinud kõikides asutustes ning paljudes asutustes valitakse keegi konkreetne, kes peab erinõudega seotud küsimuse korral selle üle vaatama.

SKA praktika esindab vaadet, kus erinõuete ja EMTAK koodide vaheline kooskõla on hiljuti tsentraalselt ühtlustatud, kuid tulemus on tekitanud uue probleemi. SKA ise ei pea oma erinõuete jaoks eraldi registrit, vaid haldab oma lubasid MTR-is. Kui RIK ja TTJA hiljuti omavahel erinõuete ja EMTAK koodide vahelisi seoseid ühtlustasid, mõjutas see automaatselt ka SKA erinõudeid. SKA hinnangul kuvatakse nüüd SKA erinõuete juures EMTAK koode, mis sinna sisuliselt ei kuulu. Konkreetse näitena tõi SKA välja olukorra, kus hoolekandeteenuse osutaja juures kuvatakse raviasutusele viitav EMTAK kood, kuigi sotsiaalhoolekande seadus ei luba hoolekandeteenuse osutajal raviteenust pakkuda. Probleemi süvendab asjaolu, et SKA teenused olid algselt üles ehitatud loogikaga „sünnist surmani", kuid uued teenused, nagu turvakoduteenus (kuhu võib pöörduda igas vanuses), ei sobitu enam sellesse ülesehitusse, ning **EMTAK-i klassifikatsioon ei ole selle muutusega kaasas käinud**. Tulemuseks on olukord, kus ka asutuse enda töötajatele on ebaselge, miks teatud EMTAK kood on erinõudega seostatud, ning teenuseosutajad ei mõista neile määratud koodide loogikat. Kuna EMTAK koodid on nähtaval ka äriregistris, jõuab ettevõtjale segane sõnum mitmest kanalist korraga. Olulise tähelepanekuna märkis SKA, et nende tegelikud **järelevalvetoimingud ei lähtu EMTAK koodidest,**

vaid seaduses välja toodud tegevusaladest, mis viitab sellele, et asutuse igapäevatöös ei oma EMTAK seos olulist rolli, kuid see on kohustuslik element ettevõtjale suunatud andmetes.

Ravimiameti praktika esindab vaadet, kus EMTAK seos erinõuete vahel ei oma suuremat olulisust. Töötoas kirjeldas Ravimiameti esindaja, et õigusakti tasandil ei ole ravimi käitlemise tegevusloa saamiseks üldse mingit kindlat EMTAK koodi nõutud. **Ettevõtja võib taotluses märkida ükskõik millise EMTAK koodi ja see ei mõjuta tegevusloa menetlust**. Ühtlasi ei ole Ravimiametis EMTAK koodidega seotud tööülesanne ühelegi rollile eraldi defineeritud, kuigi tegevuslubade menetlus tervikuna on kvaliteedisüsteemiga kaetud ja vastutused selgelt jaotatud. See näitab, et osa pädevate asutuste jaoks on EMTAK seos praktikas ebaoluline kõrvalkohustus, mille üle vaatamine ja ajakohasena hoidmine ei ole organisatsioonis kellegi prioriteet.

Töötubades tuli ilmsiks ka asjaolu, et **paljudes asutustes EMTAK seoseid praktikas üle ei vaadata** ja sageli ei olda isegi teadlikud sellest, et seda peaks tegema. Põhjuseks on enamasti asjaolu, et **erinõuded on iga asutuse oma valdkonnas välja kujunenud ja suhteliselt stabiilsed**: tegevusload ja majandustegevusteated on kehtestatud aastate või aastakümnete jooksul, menetlusprotsessid on välja töötatud, ning EMTAK seos on tekkinud kunagi minevikus ja jäänud oma kohale ilma, et keegi seda hiljem oleks süstemaatiliselt üle vaadanud.

Eraldi tähelepanu nõuab töötubades välja tulnud küsimus, **kuidas erinõue kohaldub sõltuvalt sellest, kas tegevus on ettevõtja põhi- või lisategevusala**. Hea näitena toodi kaubaveo valdkond: kui ettevõtja põhitegevusala on nt ehitusmaterjali tootmine, kuid ta veab oma tegevuse käigus ka veokiga ehitusmaterjale, ei ole tema põhitegevusalaks kaubavedu, vaid see on kõrvaltegevus põhitegevuse toetamiseks. Sellele vaatamata võib kaubaveo erinõue talle kohalduda, kuna nõue on seotud konkreetse tegevuse tegeliku läbiviimisega, mitte ettevõtja registreeritud põhitegevusalaga. Sama loogika kehtib ka mitmes muus valdkonnas, kus erinõue on seotud konkreetse tegevuse sisuga, mitte sellega, kas ettevõtja on selle oma põhitegevusalaks deklareerinud.

Ühine joon kõikide asutuste praktikas seisneb seega selles, et **erinõuete ja EMTAK seoste regulaarne ülevaatus ei toimu ennetavalt, vaid on reaktiivne ja sõltub suuresti välisest käivitajast**. Eraldiseisvalt on igal asutusel oma kanalid ja andmestikud, sh pädeva asutuse koduleht, valdkondlik register, MTR ja riigiportaal, ning need kanalid omavahel automaatselt ei suhtle. Tulemuseks on olukord, kus sama erinõude kohta on kuvatud eri kanalites erinev ja vastuoluline info ning kus puudub roll, mis tagaks tervikliku ülevaate ja seoste sisulise ajakohasuse.

2.3.2.2. Erinõuete haldamisega seotud takistused

Töötubade käigus kaardistati asutuste poolt esile tõstetud peamised takistused, mis raskendavad erinõuete ühtset ja süsteemset haldamist. Takistused liigitati nelja kategooriasse: (1) **tehnoloogia,** (2) **organisatsioon,** (3) **protsess** ja (4) **õigus**, mis võimaldavad süsteemset ülevaadet erinevatest probleemidimensioonidest.

Oluline on rõhutada, et **takistused ei ole üksteisest sõltumatud**, paljud kitsaskohad avalduvad samaaegselt mitmes kategoorias. Näiteks erinõude artikli ajakohasena hoidmine riigiportaalis on ühtaegu tehnoloogiline takistus (artikleid uuendatakse käsitsi ja info liigub asutuste vahel sageli e-kirja teel, mitte süsteemse andmevahetuse kaudu), organisatsiooniline takistus (asutustes ei ole sageli teada, kes on artikli teenuseomanik või kontaktisik, ning ametijuhendites ei ole erinõuete halduse rolli sisse kirjutatud), protsessist tulenev takistus (riigiportaal saadab uuendamise päringuid 1-2 korda aastas, kuid paljud asutused ei reageeri nendele sisuliselt) ning õiguslik takistus (pole üheselt selge, kes on erinõude lõplik tõlgendaja ega kelle vastutuses on info ajakohasena hoidmine). Maatriksi eesmärk on koondada sisend struktureeritud kujul ning anda alus tulevikulahenduse stsenaariumide väljapakkumiseks.

Tabel 6. Erinõuete ja EMTAK koodide haldamisega seotud takistused töötubade põhjal

Tehnoloogia	Organisatsioon
• Info käsitsi sisestamine ja uuendamine asutuste infosüsteemides • Puudub süsteemne andmevahetus ja infot uuenduste kohta vahetatakse tihtipeale e-maili teel • X-tee kaudu päringute tegemise võimalus täna puudub ning võimalus selle loomiseks tundub tänasel päeval ebarealistlik. Erinevaid infosüsteeme on palju ning kõikide süsteemide vahelise info liikumise X-tee teenuste arendamine nõuab arendamiskulu, mis tänase teadmise pinnalt pole veel põhjendatav, kas vastav kulu on mõistlik või mitte. • Andmete korduv sisestamine erinevatesse süsteemidesse, et tagada sama ja üheaegne info erinevates keskkondades • Süsteemid ei toeta paindlikku muutumist (nt EMTAK 2025 üleminekul puudus valmisolek)	• Ei teata, kes on teenuseomanik või kontaktisik asutuses, kes erinõude eest vastutab (eriti olukorras, kui inimesed vahetuvad) – mõjutab suhtlust nii registripidajate, RIK-i kui ka riigiportaaliga • Ametijuhendites ei ole erinõuete ja EMTAK seoste haldamise rolli sisse kirjutatud - puudub asutusesisene toimeloogika • Puudulik või aegunud artiklite info riigiportaalis (sh kontaktid, kes asutuses enam ei tööta) • Vastutus võiks selgemalt olla ministeeriumi kui seaduselooja kanda • Asutuste vahel puudub ühtne terminoloogia ja taksonoomia[22], st et sama mõistet kasutatakse erinevate nimetustega • Vastutus on jaotunud mitme osakonna vahel, mis muudab protsessid killustatuks
Protsess	**Õigus**
• Protsessi käivitajaks peaks olema seaduselooja (ministeerium), kuid praktikas see nii ei toimi • Puudub eelteavituse mehhanism muudatuste osas (asutused ei saa arendusi ja ressursse õigeaegselt planeerida) • Riigiportaal saadab uuendamise päringuid 1-2 korda aastas, millele paljud asutused ei reageeri • Erinõuete artiklite uuendamine eesti.ee-s sõltub asutuste käsitsi sisendist, mille tagasiside ei ole alati kontrollitav • Stsenaariumide mitmekesisus – loakohustus sõltub kas EMTAK koodist või muudest teguritest (nt seadme tüübist, tegevuse mahust)	• Erinevad asutused võivad jõuda eri tõlgendusele sama erinõude vastutuse osas – pole üheselt selge, kellele kuulub lõplik vastutus • Seaduses puudub kohustus EMTAK koode tegevuslubadega siduda • Seadustes esinevad samale erinõudele eri nimetused, mistõttu võivad asutused erinõudeid erinevalt nimetada • Klassifikaatorid (sh EMTAK) ei ole õiguslikult seadustega seotud, kuna need muutuvad ajas

[22] Taksonoomia tähendab üldiselt süstemaatilist liigitust või klassifitseerimissüsteemi. Käesoleva töö kontekstis kasutatakse mõistet „taksonoomia“ erinõuete liigituse ja struktuuri tähenduses, st erinõuete korrastatud süsteemina, kus erinõuetel on kindel liigitusloogika.

• Järelevalve toimub sageli reaktiivselt (kaebuste põhjal), mitte ennetavalt • Puuduvad nõuded erinõuete omanikele (pädevatele asutustele) – asutused ei tee toiminguid ühetaoliselt ega kasuta ühtset terminoloogiat	

Maatriksi täiendamiseks toome alljärgnevalt välja konkreetsed olukorrad, mida asutuste esindajad töötubades kirjeldasid.

Tehnoloogia tasandil tõi TRAM-i esindaja välja, et EMTAK 2008 üleminek EMTAK 2025 tekitas süsteemides tõrkeid, kuna tehnoloogia ei olnud valmis uusi vorminguid vastu võtma, mistõttu andmed ei liikunud süsteemides ning tekkis tööseisak. Olulise probleemina rõhutati, et **muudatusest ei teavitatud asutusi piisavalt varakult ette**, mis tähendas, et asutusel ei olnud võimalik vajalikke arendusi ja ressursse õigeaegselt planeerida. Sama mustrit kirjeldas ka Konkurentsiameti esindaja, kelleni info muudatustest jõudis viibega.

Organisatsiooni tasandil ilmnes töötubadest, et **asutustes endis ei ole sageli selge, kes millega tegeleb**, st et erinõuete haldamine ja EMTAK seoste loomine ei ole tüüpiliselt kellegi ametijuhendisse sisse kirjutatud ülesandena, vaid on aja jooksul kujunenud üksikute spetsialistide isikliku pühendumuse ja teadmise põhjal. See tähendab, et **asutusesisene toimeloogika erinõuete haldamiseks puudub**: ei ole struktureeritud protsessi, mis ütleks, kes vastutab seoste regulaarse ülevaatamise, muudatuste algatamise või RIA ja RIK-i päringutele vastamise eest. Töötoas sõnastati seda otse „organisatsioon peaks teadma, mida teenusejuhid teevad, mitte vastupidi", ehk teadmine peab olema institutsionaliseeritud, mitte koondunud üksikisikutesse.

Selle puuduse tagajärg ilmneb eriti teravalt **isikute vahetumisel**: kui erinõude haldamisega tegelenud spetsialist asutusest lahkub ja kui ametijuhendis konkreetsed juhised puuduvad. Kontaktide muutumisest üldiselt ei teavitata RIK-i, RIA-t ega teisi koostööpartnereid, mille tagajärjel jäävad päringud vastuseta ning info aegub kõikides süsteemides korraga.

Protsessi tasandil tõid mitmed asutused esile, et erinõude muutumise või lisandumise korral peaks protsessi **käivitajaks olema seaduselooja** ehk ministeerium ise, kes peaks teavitama pädevat asutust eelseisvatest muudatustest. Asutused nõustusid, et juba seaduseloome faasis oleks mõistlik vaadata erinõuetega seotud EMTAK-id üle, et ei tekiks tõlgendamisel eriarvamusi ning kuna suuremad muudatused võivad nõuda IT-arendusi ja rahastust. Praktikas aga **info seadusemuudatustest ei jõua süsteemselt edasi**. Konkurentsiameti kirjeldus uue vesinikuvaldkonnaga seotud erinõude lisandumisest illustreerib, et **uue erinõude lisandumisel puudub ettevalmistatud protsess**, st et tegutsetakse *ad hoc* põhiselt, mis tähendab, et iga muudatus on süsteemi jaoks eraldi väljakutse.

Õiguse tasandil tuli töötubade aruteludest kõige teravama küsimusena välja vastutuse tõlgendaja küsimus: **kes on erinõude lõplik tõlgendaja olukorras, kus eri asutused jõuavad sama erinõude osas eri arusaamale**? Töötoas toodi näitena välja kaubandusettevõtja majandustegevusteade, mille puhul TTJA ja RIK-i vaated EMTAK seoste osas algselt erinesid. Ehitusvaldkonnas toodi välja vastuolu, kus seadus kitsendab teavitamiskohustust üksnes ehitusloakohustuslike töödega, samas kui EMTAK-i

loogika justkui nõuab teavitamist ka väiksemamahuliste tööde puhul (nt plaatimised). See illustreerib, kuidas seaduse ja klassifikaatori loogika omavaheline suhestumine ei ole terviklik.

Eeltoodud tähelepanekud osutavad, et erinõuete haldamise praktikad on tihedalt seotud tänase õigusliku raamistikuga. Õiguslikku olukorda ja sellest tulenevaid peamisi väljakutseid käsitletakse lähemalt järgnevas peatükis (pt 2.4).

2.4. Õiguslik raamistik

2.4.1. Kaardistamine

2.4.1.1. Eesti ja Euroopa Liidu õigusaktid

Majandushaldusõiguse kodifitseerimise eesmärgil võeti 23.02.2011 vastu majandustegevuse seadustiku üldosa seadus[23] (MSÜS), mis jõustus 01.07.2014. Majandushaldusõiguse üldosa kodifitseerimisega soovis seadusandja luua üldise raamistiku kõigile ettevõtjatele oma tegevust registreerima või kooskõlastama kohustavatele regulatsioonidele, mis tagab majandustegevuse regulatsioonide kooskõla põhiseadusega, rahvusvahelise õiguse ning Euroopa Liidu õigusega. Muuhulgas harmoniseeriti MSÜS-i jõustamisega Eesti õigusesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul[24] (teenuste direktiiv) nähes ette sätted, mis peavad kohalduma teenuste direktiivi tähenduses teenuseosutajatele, kuid laiendades neid ka teistele majandustegevuses osalejatele.[25]

MSÜS sätestab, et majandustegevus on iga iseseisvalt teostatav, tulu saamise eesmärgiga ja püsiv tegevus, mis ei ole seadusest tulenevalt keelatud. Samuti teatamis- või loakohustusega tegevus juhul, kui selle eesmärgiks ei ole tulu saamine. Seadusandja on pidanud oluliseks sisustada mõiste määratlemata õigusmõistete kaudu, et seaduse reguleerimisala oleks võimalikult laiahaardeline, kuid jätaks võimalikult vähe ruumi vaidlusohule mõiste sisu üle. Seadusandja eesmärk on olnud, et MSÜS üldregulatsioonina kehtiks kõikide majandustegevuse valdkondade suhtes põhimõttel, et üksikküsimuste puhul tuleb eriseadustesse sisse viia erisäte täpselt seal, kus kõrvalekaldumist vajatakse, kuid kindlasti mitte välistada seaduse kohaldumist ühele või teisele tegevusalale terviklikult.[26] MSÜS §-iga 2 on seaduse kohaldamisalast välistatud notari ja kohtutäituri ametitegevus, finants-, kindlustus- ja tolliteenuste valdkond ning nn vabad elukutsed, millele kohaldatakse teenuste direktiivi miinimumharmoneerimiseks siiski teatud MSÜS sätteid. Nimetatud tegevusalad on välistatud, sest neid reguleeritakse detailselt iseseisvate seadustega ning mõne tegevusala puhul täidetakse otseselt või kaudselt avalik-õiguslikke ülesandeid, mis võib tingida teatud eristaatuse ja eesõigused.[27]

[23] Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus – RT I, 02.01.2025, 26.
[24] Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 12. detsembri 2006 direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul. ELT L 376, lk 36-68. (link) (03.06.2026).
[25] Seletuskiri majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde. 803 SE. Lk 6, 9. (link) (03.06.2026).
[26] Ibid, lk 12, 18.
[27] Ibid, lk 13-14.

Nõuded majandustegevusele on avalik-õiguslikud ja tulenevad seadusest, ratifitseeritud rahvusvahelisest lepingust või Euroopa Liidu õigusaktist (MSÜS § 6 lg 1). Majandustegevuse põhinõuded kehtestatakse üksnes kindlale tegevusalale. MSÜS eristab isikulisi, esemelisi ja informatsioonilisi nõudeid. Majandustegevusnõuetele vastavust kontrollitakse reeglina järelevalve käigus, kuid tegevusloakohustuslikel tegevusaladel sõltub majandustegevuse alustamise lubatavus kontrolliesemesse kuuluvate nõuete kontrolli läbimisest. Üldiselt on ettevõtjate jaoks esmane kontrollpunkt majandustegevusega alustades välja selgitada, kas talle kehtib teatamiskohustus (MSÜS §-d 14-15), mis tõendab majandustegevuse tegelikku alustamist, või loakohustus tegevuse alustamiseks (MSÜS § 16 jj).

Teatamis- ja loakohustused MSÜS-i mõttes erinevatel tegevusaladel on sätestatud valdkondlikes eriseadustes. Seadusandja on tunnistanud kehtetuks need eriseaduste sätted, mis dubleerivad üldosa ehk MSÜS-i. Eriseadustes saab ette näha üksnes selliste andmete esitamise nõude, mille esitamise kohustus ei tulene MSÜS-i majandustegevusteate esitamise või tegevusloa taotlemise regulatsioonist. Eriseadustes määratakse peamiselt kindlaks konkreetse tegevusloa i) kontrolliesemesse kuuluvad majandustegevuse nõuded; ii) kõrvaltingimused, mida majandushaldusasutus võib üksikjuhtumil taotlejale kehtestada; iii) majandushaldusasutuse territoriaalse ja isikulise pädevuse; ning iv) MSÜS § 8 määratlusele vastava andmekogu.

Peale tegevuslubade ja majandustegevusteadete, tuleb ettevõtjatel teatud tegevusaladel taotleda ka muid lube, sertifikaate, tunnistusi, ärakirju või oma tegevus mingil muul moel registreerida. Osa neist kohustusest võib oma olemuselt pidada tegevuslubadeks, kuigi nimetus sellele otseselt ei viita. Paljudel juhtudel on sellised kohustused kitsamalt seotud majandustegevuse tegevuskohaga, spetsiifiliste toodete ja teenustega, spetsiifiliste toimingute või nende ulatusega. Näiteks fluoritud kasvuhoonegaase sisaldava toote käitlemiseks tuleb taotleda käitlemisluba, kui ettevõtja teeb seaduses sätestatud toiminguid seaduses määratletud seadmetega. Kohalduva autoriseerimisskeemi nimetus kehtivas õiguses ei anna kinnitust selle tegeliku olemuse kohta, sest seadusandja ei ole seni seadnud eesmärgiks, et sisult tegevusloale vastav haldusakt peaks tingimata kandma nime „tegevusluba“.

Osale eri seadustes reguleeritud autoriseerimisskeemidest MSÜS-is esitatud teatamiskohustuse või loamenetluse üldreeglid ei kohaldu. Näiteks raudtee majandamiseks või veoks mitteavalikul raudteel on vaja taotleda ohutusluba või ohutustunnistust. Loodusliku mineraalvee tootmiseks peab saama majandushaldusasutuselt mineraalvee tunnustamise otsuse. MSÜS-i kohaldamisalast välja jääv väikefondi valitseja peab taotlema tegevusloa või registreerima oma tegevuse esitades avalduse Finantsinspektsioonile.

Teatud tegevusaladel tulenevad majandustegevusenõuded, sh loa- või teatamiskohustused, Euroopa Liidu õigusaktist. Taimekaitseseaduses täpsustatud majandustegevuse nõuded kohalduvad teatud ettevõtjatele, kes on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/2031 kohaldamisalas, ning kes peavad majandustegevusteates esitama lisaks MSÜS-is sätestatule EL-i määruses loetletud andmed. Veoseveo ja sõitjateveo korraldajal peab olema Euroopa Liidus tunnustatav ühenduse tegevusluba,

millele kohalduvate nõuete kindlaks tegemiseks tuleb vaadata nii MSÜS-i, eriseadusi kui ka vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1071/2009 või (EÜ) nr 1073/2009. MSÜS-i kohaldamisalast välja jääv strateegilise kauba kontrollisüsteem tuleneb samuti EL-i õigusest ja selle ülemaailmse ühise rakendatavuse tagamiseks on säilitatud algupärane autoriseerimisskeem, mis hõlmab lihtlitsentse, koondlitsentse, üldluba, üldloa kasutaja registreeringut, sõjalise kauba vahendaja registreeringut ja sertifitseerimist, ehk väga erinevaid nimetusi koondav süsteem.

Äriseadustiku[28] (ÄS) kohaselt on ettevõtja kohustatud äriregistrisse kandmisel teatama oma kavandatud põhitegevusala ja teatama tegevusalade muutumisest. Samuti näitama lõppenud aruandeaasta tegevusalad ja uude aruandeaastasse kavandatud tegevusalad oma majandusaasta aruandes. Tegevusalade määramisel kasutatakse Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatorit (EMTAK). Äriregistrisse kandmisel teavitab infosüsteem ettevõtjale tema päringu alusel automatiseeritud korras vastavalt EMTAK-ile valitud tegevusalal kehtestatud teatamis- või tegevuslubade kohustustest. Ettevõtjatele on ülevaatliku infoallikana saadaval riigiportaali eesti.ee tegevuslubade ja -teadete infoartikkel[29] ja majandustegevuse registri teate- ja loakohustusega tegevusalade loetelu[30]. Käesoleva analüüsi koostamisel on kehtiva õigusraamistiku kaardistamisel lähtutud esmajärjekorras nendest kahest allikast ning õigusaktide süvendatud analüüsi ning majandushaldusasutuste avaldatud teabe põhjal kaardistatud võimalikult terviklik ülevaade majandustegevuse nõuete liikidest ja olemusest.

2.4.1.2. Nõuete liikide definitsioonid seaduses

MSÜS eristab kahe peamise nõudena majandustegevusteadet ning tegevusluba. Majandustegevusteade on isiku ühepoolne tahteavaldus, mis ei loo majandustegevuse teostamise õigust, vaid üksnes tõendab majandustegevuse tegelikku alustamist.[31] Teatamiskohustuse eesmärk on koguda teavet majandustegevuse kohta sellistel tegevusaladel, kus tegevusest lähtuv risk ei õigusta loakohustuse kehtestamist, kuid on siiski piisavalt suur, et lihtsustada ja tõhustada riikliku järelevalve teostamist.[32] Teatamiskohustus ei piira majandustegevuse alustamist, mistõttu ei sõltu ettevõtja õigus tegutseda vastavasisulise teate esitamisest. Seevastu võib teatamiskohustuse täitmata jätmise puhul teha ettevõtjale ettekirjutuse.[33]

Mõistest „majandustegevusteade" tuleb eristada üldisemat mõistet „teade", mille hulka kuuluvad muuhulgas majandustegevuse üldandmete muutmise teade,[34] majandustegevusest loobumise või ajutise loobumise teade[35] ning majandustegevuse jätkamise teade[36]. Need teated ei ole iseseisvad nõude liigid

[28] Äriseadustik – RT I, 06.07.2023, 131.
[29] Riigiportaal. Tegevusload ja -teated. (link) (03.06.2026).
[30] Majandustegevuse register. Teate- ja loakohustusega tegevusalad. (link) (03.06.2026).
[31] MSÜS § 14 lg 1; Seletuskiri majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde. 803 SE. Lk 36. (link) (03.06.2026).
[32] Ibid.
[33] MSÜS § 68.
[34] MSÜS § 30 lg 5.
[35] MSÜS § 58 lg 1.
[36] MSÜS § 45.

majandustegevuse alustamiseks, vaid menetluslikud teavitused juba registreeritud majandustegevuse käigus.

Tegevusluba on mis tahes nimetusega ettevõtjale adresseeritud haldusakt või ettevõtjaga sõlmitud haldusleping, milleta ei ole ettevõtjal lubatud majandustegevust alustada ning millega enne majandustegevuse alustamist tuvastatakse teatud majandustegevuse nõuete täitmine või määratakse kindlaks majandustegevuse teostamise tingimused.[37] Tegevusluba tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist konkreetsel tegevusalal või määrab kindlaks majandustegevuse teostamise kõrvaltingimused. MSÜS § 16 lõige 3 sätestab mõiste ulatusele piirid, mille kohaselt ei käsitleta tegevusloana haldusakti, millega antakse füüsilisele isikule õigus tegutseda kutsealal, samuti keskkonnaluba ega keskkonnakompleksluba.

Tegevusloaks võivad osutuda ka muude nimetustega majandustegevuse nõuded, näiteks „registreering", „litsents", „nimekirja kandmine" või „tunnustamine."[38] Kuivõrd pädeva asutuse otsus majandustegevusega seotud nõude täitmise tuvastamisel vastab haldusakti mõistele haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lõikes 1[39] või halduslepingu mõistele HMS § 95 tähenduses, milleta ei ole ettevõtjal konkreetset majandustegevust lubatud alustada, on nõue MSÜS-i kohaselt tegevusluba. Määrav ei ole haldusakti nimetus, vaid selle õiguslik sisu ning toime.

Näiteks on mitmel pool on majandustegevusega seotud nõuet nimetatud ka „registreeringuks.“ Kuigi mõiste on kasutusel mitmes eriseaduses, ei ole tegemist iseseisva, MSÜS-ist või keskkonnaseadustiku üldosa seadusest (KeÜS) tuleneva nõude liigiga. Kehtivates õigusaktides puudub registreeringu ühtne ja üldkehtiv määratlus, mis viitaks selle eraldiseisvale õiguslikule olemusele. Nagu ka tavapäraste tegevuslubade puhul on registreeringu tavapäraseks tunnuseks peetud registrisse kantud andmete avalik usaldatavus, st, et isik võib tugineda registriandmete õigsusele, kui ta ei teadud või ei pidanudki teadma, et andmed on ebaõiged.[40] Eriseadustes „registreeringuna" määratletud nõuded vastavad enamasti MSÜS § 16 lõikes 2 sätestatud tegevusloa tunnustele. Registreering on muuhulgas nõutud järgmiste majandustegevuste puhul:

- investeerimisfondide seaduse § 453 - väikefondi valitseja peab oma tegevuse registreerima, kui vastav väikefondi valitseja ei taotle Finantsinspektsioonilt tegevusluba;
- kindlustustegevuse seaduse § 174 lg 3 ja § 195 lg 1 - kindlustusagendid ning kindlustusmaaklerid peavad olema registreeritud vahendajate nimekirja;
- huvikooli seaduse § 5 - kooli pidajal õigus pidada huvikooli, kui see on registreeritud EHIS-es;

[37] MSÜS § 16 lg 2.
[38] Seletuskiri majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde. 803 SE. Lk 42. (link) (03.06.2026).
[39] “Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.“ HMS § 51 lg 1.
[40] MSÜS § 51 lg 3.

- kiirgusseaduse § 68 lg 2 - väga väikese ohuga kiirgustegevuse korral tuleb taotleda kiirgustegevuse registreeringut;
- jäätmeseaduse § 98^7 lg-d 1 ja 2 - jäätmekäitleja peab oma tegevuse registreerima, et olla vabastatud jäätmeloa omamise kohustusest, vedada või koguda jäätmeid oma majandus- või kutsetegevuses, korraldada vahendajana jäätmete kõrvaldamist või taaskasutamist teiste nimel või tegutseda jäätmete edasimüüjana;
- tööstusheite seaduse § 134 lg 1 - isikul, kes valdab või käitab käitist, põletusseadet, jäätmepõletus- või koospõletustehast või selle osa või kellele on antud otsustusõigus käitise, tehase või seadme tehnilise toimimise suhtes, on kohustus registreerida oma tegevus Keskkonnaametis, kui tal puudub tööstusheite seaduse §-s 113 või atmosfääri kaitse seaduse § 79 lõikes 3 sätestatud loakohustus.

2.4.1.3. Riiklikud institutsioonid, millel on õigus kehtestada majandustegevusega seotud nõudeid

Avalik-õiguslikke majandustegevuse nõudeid võib kehtestada seadusega. See üldpõhimõte on sätestatud ka MSÜS § 6 lõikes 2. Nimetatud säte sedastab põhiseaduse §-dest 29 ja 31 tulenevat seadusereservatsiooni, mille kohaselt võib põhiseaduslikult kaitstud majandustegevuse alustamist ja teostamist piirata ning avalikust huvist tulenevalt majandustegevuse vabaduse kasutamisele tingimusi seada vaid seadusega. Tegevusloa kui olulise ettevõtlusvabaduse piirangu puhul peab seaduse tasandil olema võimalikult täpselt sätestatud tegevusloa põhiregulatsioon ehk tegevusala, mis on keelatud ilma vastava tegevusloata.

Vabariigi valitsuse seadusega[41] (VVS) on kehtestatud ministeeriumide valitsusalad, kuhu kuulub iga ministeeriumi puhul õigusloome oma valitsusalas. Ministril on õigus anda määrusi ehk õigustloovaid akte, milles peab viitama määruse andmise aluseks olevale seadusesättele (VVS §-id 50-51). Majandustegevuse nõuetega seotud määruste andmise volitusnormid on sätestatud valdkondlikes eriseadustes. Näiteks on eriseadustes volitusnormidena kehtestatud järgmised määrused:

- ehitusseadustik § 24 lõige 4 – pädeva isiku kvalifikatsiooni nõudvate tegevusalade täpsem jagunemine (kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister määrusega);
- looduskaitseseaduse § 59^1 lõige 4 – kaaviari pakendite märgistamise korra ja kaaviari käitleja poolt esitatava aruande vorm (kehtestab keskkonnaminister määrusega);
- loomakaitseseaduse § 39 lõige 3 – katseloomade kasvatamise, katseloomadega varustamise ja katseloomade kasutamise ettevõtetele esitatavad nõuded (kehtestab regionaal- ja põllumajandusminister määrusega);
- metsaseaduse § 12^1 lõige 2 – metsakorraldustööde tehniliste vahendite täpsustatud nõuded (kehtestab keskkonnaminister määrusega);

[41] Vabariigi valitsuse seadus – RT I, 07.05.2025, 9.

- metsaseaduse § 12^2 lõige 5 – metsakorraldaja katsetöödele ja eksamitele esitatavad nõuded ning katsetööde ja eksamite korraldamise ja tulemuste hindamise, metsakorraldaja tunnistuse andmise kord (kehtestab keskkonnaminister määrusega);
- toiduseaduse § 8 lõige 3 – käitlemisvaldkondade ja toidugruppide täpsustatud loetelu, mille puhul peab käitlejal olema tegevusluba (kehtestab regionaal- ja põllumajandusminister määrusega);
- vedelkütuse seaduse § 2 lõige 3 – kütuste täpsustatud loetelu KN-i kaubakoodide alusel (kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister määrusega);
- atmosfääriõhu kaitse seaduse § 202 – käitlemisloa taotlemise ja muutmise täpsustatud kord, käitlemisloa taotluse ja käitlemisloa täpsustatud nõuded ning andmekoosseis (kehtestab keskkonnaminister määrusega).

Nn vabade (ilma registreerimis- või loakohustuseta) tegevusalade puhul ei pruugi nõuete rikkumine kaasa tuua mitte mingisugust õiguslikku tagajärge, või kui, siis karistusõigusliku (sh ettevõtluskeeld, tegutsemiskeeld). Nõuete rikkumine saab selguda tagantjärele järelevalve tegemise käigus. Võrdluseks on loakohustuslike tegevusalade nõudeid rikkuvatele ettevõtjatele võimalik rakendada haldusõiguslikku meedet ehk tegevusloa kehtetuks tunnistamist ettevõtja majandustegevusest kõrvaldamiseks.

MSÜS § 17 lõike 4 kohaselt võib tegevusloa andja seaduses sätestatud juhul ja ulatuses lisada tegevusloale selle andmisel või selle kehtimise ajal kõrvaltingimusi. Kõrvaltingimustega täiendatakse majandustegevuse alustamise või teostamise tingimusi, nähes näiteks ette tegevusloa tähtaja. Kõrvaltingimusteks MSÜS tähenduses ei ole majandustegevuse nõuded ega kohustus majandustegevuse nõudeid täita. MSÜS-i loomisel on seadusandja lähtunud eesmärgist, et majandustegevuse nõuetega seotud õigusloome puhul oleks võimalik järgida terminoloogiliselt, süstemaatiliselt ja ülesehituslikult MSÜS-ist lähtuvat raamistikku. Seetõttu peab mistahes eriseaduses sätestatud loakohustuse regulatsioonist võimalikult täpselt selguma tegevusloa põhiregulatsioon ehk mida hõlmab tegevus, mis on loareservatsiooniga keelatud.

Tegevusala spetsiifikast tulenevalt on eriseadustes sätestatud väga erinevaid ja detailseid kõrvaltingimusi. Kõrvaltingimuse mõiste on sätestatud HMS § 53 lõikes 1. Tavapärane kõrvaltingimus on näiteks tegevusloaga hõlmatud tegevuse alustamise kuupäev. HMS § 53 lõike 1 punktides 2 ja 3 kirjeldatud tüüpi kõrvaltingimused võivad sageli kujutada nõudeid, mis olemuselt on lisatingimused tegevusloa põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks või põhiregulatsiooniga seotud lisakohustused. Sellist tüüpi kõrvaltingimuste puhul võib tekkida vaidlus, kas tegemist pole siiski tegevusloa põhiregulatsiooni osaga.

2.4.1.4. Registrite vaheline andmevahetuse regulatsioon

Registrite vaheline andmevahetus majandustegevuse valdkonnas on reguleeritud kolmel tasandil. Esimese tasandi moodustavad **avaliku teabe seaduses** (**AvTS**)[42] sätestatud üldised põhimõtted avalikku teavet sisaldavate riiklike andmekogude pidamise ning selliste andmekogude vahelise

[42] Avaliku teabe seadus - RT I 2000, 92, 597.

andmevahetuse kohta. Teise tasandi moodustavad **eriseadused**, mis on registrite loomise õiguslikuks aluseks. Kolmandaks tasandiks on selliste **eriseaduste alusel antud õigusaktid**, mis sätestavad muuhulgas andmekogusse kuuluvate andmete koosseisu, vastutava töötleja ning registrite vahelise andmevahetuse korra.[43]

AvTS sätestab riiklike andmekogude pidamise ja andmevahetuse üldised põhimõtted. AvTS § 43[1] lõike 1 kohaselt on andmekogu riigi, kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku isiku või avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku isiku infosüsteemis töödeldavate korrastatud andmete kogum, mis asutatakse seaduses, selle alusel antud õigusaktis või rahvusvahelises lepingus sätestatud ülesannete täitmiseks. Sellest tulenevalt kvalifitseeruvad andmekoguks ka kõik majandustegevuse valdkonnas peetavad registrid, mille tulemusena laienevad neile kõikidele AvTS-is sätestatud üldised nõuded.

AvTS § 43[6] lõigete 1 ja 2 kohaselt on põhiandmed konkreetsesse andmekogusse kogutavad unikaalsed andmed, mis tekivad selle andmekogu haldaja avalike ülesannete täitmisel. Ühekordsuse põhimõttest tulenevalt tuleb aluseks võtta teise andmekogu põhiandmed, kui see andmekogu kogub juba samu andmeid.[44] Erandiks on ettevõtjat identifitseerivad andmed ja kontaktandmed.[45] Samuti piirab AvTS § 43[1] lõige 1 registrite vahelise andmevahetuse ulatust, lubades teisest registrist pärida andmevahetuse korras üksnes selliseid andmeid, mis kuuluvad päriva registri põhimääruses määratud registri andmete koosseisu.

Registrite vahelise tehnilise integratsiooni tagab AvTS § 43[9] lg 5, mille kohaselt toimub andmevahetus riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vahel läbi infosüsteemi andmevahetuskihi (X-tee). AvTS ei sätesta aga, milliseid konkreetseid andmevälju peavad registrid majandustegevuse nõuete ja EMTAK koodide osas omavahel vahetama. Selle reguleerimine on jäetud andmekogude põhimäärustele ja X-tee teenuste kirjeldustele.

AvTSis sätestatud nõuded kohalduvad üksnes riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogudele, mis tähendab, et väljaspool riigi infosüsteemi haldussüsteemi (**RIHA**) seisvad andmekogud sellele ei allu. Näiteks Finantsinspektsiooni turuosaliste register, mille vastutav töötleja on Finantsinspektsioon ise, ei kuulu RIHA koosseisu.

Majandustegevuse register (**MTR**)

MTR-i õiguslik alus tuleneb MSÜS § 8 lõigust 2, mille kohaselt on MTR „andmekogu, mille ülesanne on võimaldada ettevõtjate ja nende majandustegevuse üle arvestuse pidamist ning järelevalve teostamist.“ Kuigi MSÜS § 8 määrab registri vastutavaks töötlejaks TTJA,[46] ei ole MSÜS-is sätestatud andmete koosseisu, sest MTR-is on registreeritud väga paljude erinevate valdkondade kehtivad tegevusload ja majandustegevusteated ning kande täpsem andmete koosseis tuleneb vastavast eriseadusest. Kuigi MSÜS § 13 lg 1 sätestab samuti andmete topeltküsimise keelu, ei reguleeri MSÜS otsesõnaliselt MTR-i

[43] AvTS § 43[5] lg 1.
[44] AvTS § 43[1] lg 3; MSÜS § 13 lg 1.
[45] ibid.
[46] MSÜS § 8 lg 4.

ning teiste registrite vahelist andmevahetust.[47] MTR kuulub riigi infosüsteemi, mistõttu kohalduvad AvTS-is sätestatud riiklike andmekogude vahelise andmevahetuse sätted.

Valdkondlikud registrid

Konkreetsete registrite tasandil reguleerivad andmevahetust nende põhimäärused. Enamasti on andmevahetuse aluseks AvTS § 43[9] lg 5, mille kohaselt peab riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude vaheline andmevahetus toimuma infosüsteemide andmevahetuskihi ehk X-tee kaudu. Täpsema andmevahetuskihi kord on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrusega.[48]

Põhimääruste tasandi regulatsioon on valdkonniti ebaühtlane. Erinevus ei seisne kohati mitte ainult selles, kas andmevahetus on reguleeritud, vaid selles, kui konkreetselt on määratletud andmete koosseis ja allikad. Seetõttu saab registrite põhimäärused jagada kolme rühma.

1. Põllumajandusvaldkonna registrite[49] põhimäärused kasutavad ühtset sõnastust andmevahetuse reguleerimisel, mille kohaselt andmed, mis on määratud RIHA muu andmekogu põhiandmeteks, saadakse sellest andmekogust, kus neid põhiandmetena kogutakse.[50] Vastavad põhimäärused ei viita otsesõnu AvTS § 43[9] lõikes 5 sätestatud andmevahetuse protsessile, vaid piirduvad põhiandmete korje põhimõtte kordamisega. Sisuliselt on tegemist AvTS § 43[6] loogika kordamisega registri põhimääruse tasandil, ilma et sellele oleks lisatud rakendamiseks vajalikku konkretiseerivat sisu. **Ettevõtja seisukohast võib selline lahendus vähendada õigusselgust**. Kuigi nii eriseadusest kui ka põhimäärusest nähtub täielik tegevusloa taotluse või majandustegevusteate esitamisel nõutav andmestik, ei erista põhimäärus, milliseid konkreetseid andmeid konkreetne register teistest registritest pärib.
2. Tervishoiu- ning keskkonnavaldkonna registrite[51] põhimäärused reguleerivad registrite vahelist andmevahetust konkreetsemalt. Nii Ravimiameti tegevuslubade registri põhimääruse § 13 ning kui ka keskkonnaotsuste infosüsteemi (**KOTKAS**) põhimääruse § 10 lõige 1 sätestavad, et andmevahetus teiste andmekogudega toimub riigi infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu, viidates seejuures AvTS § 43[9] lõike 1 punkti 5 alusel kehtestatud õigusaktile. Tervishoiukorralduse infosüsteemi põhimääruse § 11 sätestab sama põhimõtte ilma AvTS-ile viitamata, piirdudes nentimisega, et andmevahetus toimub riigi infosüsteemide andmevahetuskihi kaudu.
3. Nii KOTKAS-e kui EHIS-e põhimäärused on välja toonud loendi andmevahetuse käigus päritavatest andmetest ning vastavatest andmekogudest, kust neid andmeid saadakse, hõlmates muuhulgas äriregistrist juriidilise isiku esindusõiguse andmeid, rahvastikuregistrist füüsilise isiku tuvastus- ja

[47] Seletuskiri majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu juurde. 803 SE. Lk 34-35. (link) (03.06.2026).
[48] Infosüsteemide andmevahetuskiht – RT I, 27.09.2016, 4.
[49] Põllumajandusloomade register, riigi toidu ja sööda käitlejate register, taimetervise register, väetiseregister ning maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate register.
[50] Põllumajandusloomade registri põhimäärus § 12 – RT I, 27.11.2021, 1; Riigi toidu ja sööda käitlejate registri põhimäärus § 11 – RT I, 12.03.2019, 59; Taimetervise registri põhimäärus § 11 – RT I, 12.03.2019, 56; Väetiseregistri põhimäärus § 10 – RT I, 12.03.2019, 60; Maaparandusalal tegutsevate ettevõtjate registri põhimäärus § 10 – RT I, 27.11.2018, 13.
[51] Tervishoiukorralduse infosüsteem ja ravimiameti tegevuslubade register.

kontaktandmeid, kinnistusraamatust isiku tuvastusandmeid, Eesti looduse infosüsteemist veekogude ja seotud objektide andmeid, objekti kontrollimise andmekogust keskkonnajärelevalve andmeid, e-riigikassast riigilõivu andmeid, maksukohustuslaste registrist keskkonnatasude andmeid ning ehitisregistrist tuuleelektrijaamade tehnilisi andmeid.[52] EHIS-e põhimääruse § 19 järgib sama loogikat, sidudes konkreetsed andmekoosseisud nende allikatega rahvastikuregistris, kutseregistris, testide andmekogus ning Eesti Teadusinfosüsteemis. Kuigi § 19 ei viita otsesõnu põhiandmete korje põhimõttele ega andmevahetuskihile, on sättes loetletud andmevahetuse eelduseks mõlemad.

2.4.2. Tuvastatud vastuolud

2.4.2.1. Seadusandlusest tulenevad vastuolud majandustegevusega seotud nõuete kehtestamisel

Kehtivate eriseaduste võrdlusel MSÜS-iga avalduvad mitmel tasandil majandustegevuse nõuete terminoloogilised vastuolud. Esiteks esineb olukord, kus ühe seaduse piires kasutatakse tegevusloa tähistamiseks mitut erinevat nimetust.[53] Teiseks nimetatakse erinevates eriseadustes sisuliselt sama tegevusluba erinevalt, mistõttu on raskendatud nõuete omavaheline võrdlemine ja süsteemne liigitamine.[54] Kolmandaks puudub osade tegevuslubade puhul konkreetsem nimetus üldse, seadus sätestab üksnes, et teatud alal tegutsemiseks peab olema tegevusluba, viidates kaudselt MSÜS-i mõistele, mis selle sisustab ning täpsustades kontrollieseme nõuded ja taotlemise ning taotluse lahendamise korra.[55] Lisaks esineb olukordi, kus on antud tegevusloa üldnimetus, kuid tegevusluba jaotub mitmeks erinevaks alaliigiks vastavalt konkreetsele tegevusalale, ilma et seadus, riigiportaal või registrivaade piisavalt täpselt eristaks, millist konkreetset tegevusluba millise tegevuse jaoks antakse.[56]

Esineb juhtumeid, kus seaduses ettenähtud tegevusluba ei kajastu registris samas nimetuses või register näitab hoopis teist nõuet, näiteks erakutseõppeasutuste puhul, kus seadus sätestab tegevusloakohustuse, kuvab register täiendkoolituse majandustegevusteate esitamise. Üldisemalt on registrites kasutatavad nimetused sageli seaduses sätestatust palju üldisemad või keeleliselt lihtsustatud, näiteks majandustegevusteate kohustusega alal kasutatakse registris lihtsalt nimetust „seadmetööd", mis ei anna edasi seaduses sätestatud nõude olemust. Riigiportaalis eesti.ee esinevad omakorda nimetused, mis erinevad nii seaduses kui ka registris kasutatavast. Lennunduse valdkonnas

[52] Keskkonnaotsuste infosüsteemi põhimäärus § 10 lg 2 – RT I, 01.07.2017, 31.
[53] Näiteks ravimiseaduse § 16 lg 4 viitab üld-, haigla- või veterinaarapteegi tegevuslubadele, kasutades nende koondnimetusena mõistet apteegiteenuse osutamise tegevusluba). Samas juba sama sätte järgmises lõigus 5 on kasutusel mõiste apteegiteenuse tegevusluba.
[54] Näiteks lõhkematerjaliseaduse § 12 lg 2 p 7 viitab, et tegevusluba ei ole vaja lõhkematerjali käitleval ettevõtjal, kui tal on relvaseaduse kohane tegevusluba sõjarelva laskemoona või lahingumoona valmistamiseks või hoidmiseks. Relvaseaduse § 83^{33} lg 1 p-d 1-6 loetlevad konkreetsete loakohustuslike tegevusaladena spetsiifilisemad kirjeldused, nt „sõjarelva, selle olulise osa või lõhkeainet mittesisaldava lahingumoona valmistamine;" „laskemoona või lahingumoona hoidmise teenuse osutamine" ning „laskemoona või lõhkeainet sisaldava lahingumoona valmistamine".
[55] Näiteks meresõiduohutuse seaduse § 7
[56] Näiteks ravimiseaduse § 16 lg 1 nimetab mõistena ravimite tootmise tegevusloa. Riigilõivu seaduse § 279 p-d 1-2 nimetavad eraldi ravimite tootmise tegevusluba, ravimite tootmise tegevusluba verepreparaatide tootmiseks ja ravimite tootmise tegevusluba ravimtaimede pakendamiseks. Vastavate erinevate tegevuslubade taotluste esitamisel tasutakse riigilõivu erinevas määras.

kasutatakse segakoondnimetust „tegevusload ja sertifikaadid", mis hägustab piiri tegevusloa ja sertifikaadi vahel ning raskendab nõude liigi tuvastamist. Samuti leidub registrites ja riigiportaalis tõenäoliselt aegunud sertifikaadiliike, mille kohustus on seadusemuudatustega kehtetuks tunnistatud, kuid mille info on endiselt kättesaadav ja ajakohastamata. Lahendamata on ka süsteemne küsimus, kas valdkonna erinevad tegevusalad tuleks kuvada eraldi tegevuslubadena või koondada igal pool ühe tegevusloa alla.

Majandustegevusnõuete ühtset käsitlemist mõjutavad mitmed juriidilised tegurid, mis võivad ühtlustamist sisuliselt takistada. Esiteks tuleneb osa nõuete nimetusi ja autoriseerimisskeeme vahetult Euroopa Liidu õigusest, mistõttu ei ole nende terminoloogiline ühtlustamine siseriikliku seadusandja ainupädevuses. See puudutab näiteks strateegilise kauba valdkonda, mis on MSÜS-i kohaldamisalast välja jäetud ning mille autoriseerimisskeem hõlmab väga erinevaid nimetusi. Transpordivaldkonnas kasutatakse EL õigusest tulenevaid mõisteid nagu „ühenduse tegevusluba" ja „ühenduse tegevusloa kinnitatud ärakiri", mis peavad HÕNTE § 18 lõike 2 kohaselt olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega. Toidukäitluse valdkonnas kasutatav terminoloogia on samuti ulatuslikult kindlaks määratud Euroopa Liidu õiguses, mistõttu võib siseriiklik terminoloogiline kohandamine olla piiratud.

Teiseks puudub MSÜS-i kohaldamisalast välja jäävatel valdkondadel stiimul terminoloogiliseks ühtlustamiseks. Finants-, kindlustus- ja hasartmängusektorite ning keskkonnalubade puhul ei ole kohustust järgida MSÜS-i terminoloogiat ega menetluskorda, mistõttu kujuneb nende valdkondade terminoloogia iseseisvalt. Kuna MSÜS-i ühtlustav mõju neis valdkondades ei avaldu, puudub ka väliselt motiveeriv mehhanism, mis suunaks neid valdkondi ühtse terminoloogia poole.

Kolmandaks tekitab probleeme spetsiifiliste tegevustega seotud nõuete kõrvaline iseloom ettevõtja põhitegevuse suhtes. Eelkõige keskkonnakaitselubade, aga ka hariduse valdkonna ning osaliselt transpordi puhul ei tulene loakohustus või muu nõue otseselt põhitegevusalal tegutsemisest, vaid võib olla seotud kõrvaltegevuse, tegevuse mahu või spetsiifiliste ainetega, mida ettevõtja käitleb. See muudab nõuete seostamise konkreetse tegevusalaga sisuliselt keeruliseks, kuna üht ja sama nõuet võib vajada erinevatel tegevusaladel tegutsev ettevõtja. Näiteks võib puidutöötlemisettevõtja vajada keskkonnaluba mitte puidutöötlemise enda, vaid tootmises kasutatava põletusseadme tõttu, mis ületab saasteainete künnise. Selline olukord muudab nõuete seostamise konkreetse EMTAK koodiga sisuliselt keeruliseks, kuna ühtlustatud süsteemis peaks üht ja sama nõuet seostama potentsiaalselt väga paljude erinevate tegevusaladega ning samas ei pruugi ükski konkreetne EMTAK kood usaldusväärselt ennustada vastava nõude kohaldumist.

Neljandaks on majandustegevusnõuded üldiselt killustatud paljude eriseaduste vahel ning sageli täpsustatakse neid veelgi valdkonna ministri määrustega, mis näevad ette konkreetsed nõuded ja esitatavate andmete koosseisud. Näiteks söödaseaduse[57] § 18 lõike 2 kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister nende tegevusalade ja käitlemisel kasutatavate ainete täpsustatud loetelu, mille puhul peab esitama majandustegevusteate. Selline mitmeastmeline reguleerimisstruktuur, kus nõude

[57] Söödaseadus – RT I, 14.02.2025, 5.

raamistiku annab seadus ja selle sisu, antud juhul lausa loakohustuslike tegevusalade nimistu, täpsustatakse määrusega, raskendab tervikliku ülevaate saamist kehtivatest nõuetest ning suurendab riski, et õigusaktides esineb omavahelisi ebakõlasid.

Lisaks puudub teatud registrite puhul, mis jäävad MSÜS-i kohaldamisalast välja, andmevahetuse alus ja kord teiste riiklike registritega vastavalt avaliku teabe seadusele. Näiteks Finantsinspektsiooni turuosaliste register ei kuulu riigi infosüsteemi haldussüsteemi (RIHA) koosseisu, mistõttu toimub selle ja teiste riiklike registrite vaheline andmevahetus avaliku teabe seaduse andmevahetuskorrast erinevatel alustel. See takistab nõuete info koondamist ühtsesse süsteemi ning loob olukorra, kus teatud valdkondade nõuded jäävad isoleerituks.

Kirjeldatud takistusi on siiski võimalik osaliselt ületada. Euroopa Liidu õigusest tulenevate nimetuste puhul saab eriseaduses selgelt sätestada, et EL õigusest tulenev konkreetne kohustus, olenemata selle algsest nimetusest, loetakse tegevusloakohustuseks Eesti õiguse tähenduses. Sellise regulatsioonitehnika näiteks on veterinaarseaduse § 26 lõige 1, mis määratleb, et loakohustus selle seaduse tähenduses hõlmab heakskiitmist Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/429 IV osa tähenduses ning tunnustamist Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 1069/2009 artikli 24 tähenduses. Taoline võte võimaldab säilitada EL õigusest tulenevat terminoloogiat, samas luues selge seose siseriikliku kategooriaga, mistõttu muutub nõude liik tuvastatavaks ka ühtse süsteemi kontekstis. Ka teiste valdkondade eriseadustes, kus autoriseerimisskeemid tulenevad EL õigusest, oleks võimalik sarnast võtet rakendada.

Ülejäänud piirangute ületamine eeldab eelkõige asutustevahelist kokkulepet tõlgendamise osas, sealhulgas selles, kuidas nõudeid registrites nimetada ja kategoriseerida ning kuidas tagada, et registrite ja portaalide info vastab seaduses sätestatule. Registrite põhimääruste kaudu saab sätestada kohustuse hoida majandustegevuse nõuetega seotud info ajakohane ning kooskõlas kehtiva seadusega, samuti kohustuse ühtlustada nimetusi teiste registritega. Nende meetmete koostoime, normitehniline ühtlustamine seadusandja tasandil, EL-i terminoloogia sidumine siseriikliku kategooriaga eriseadustes ning registrite põhimääruste kaudu ajakohasuse tagamine, looks aluse, millelt majandustegevusnõuete ühtne käsitlemine saaks praktiliselt toimida.

2.4.2.2. Vastuolud seaduses kehtestatud majandustegevusega seotud nõuete nimetuste ning registrites kirjeldatud või avaliku sektori asutuste poolt nõutavate nõuete nimetuste vahel

Majandustegevusega seotud nõuetele kohalduva õigusraamistiku kaardistamisel ei tuvastatud ühtegi nõuet, mille seaduses kehtestatud nõude liik oleks vastuolus registris kirjeldatu või avaliku sektori asutuse poolt nõutava nõude liigiga. Seevastu leidub majandustegevusnõudeid, mille nimetuses endis on erisusi seaduses sätestatu ning registris või avaliku asutuse poolt nõutavaga. Oleme välja toonud kaks illustreerivat näidet ning vastuolude detailsem käsitlus koos konkreetsete näidetega esitatud aruande peatükis 2.2.1.1.

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus (TTKS) sätestab loakohustuse selle § 40 lõike 1 punktides 1–8 nimetatud tegevusaladel tegutsemiseks, mille hulka kuuluvad muu hulgas perearsti nimistu alusel perearstiabi osutamine ja kiirabi osutamine. Seevastu on nii riigiportaalis kui ka Terviseameti veebilehel kasutatud nimetust „tervishoiuteenuse osutaja tegevusluba.“ Tegemist on loeteluga spetsiifilistest tegevusaladest, millel tegutsemiseks peab loa taotleja esitama nii MSÜS-st tulenevad üldandmed kui ka TTKS § 41 lõike 2 punktides 1–10 sätestatud lisaandmed, kusjuures nõutavate andmete koosseis erineb sõltuvalt konkreetsest tegevusalast. Terviseameti kodulehe kohaselt on tegevusloa taotlemine korraldatud kahe taotluse esitamise kaudu, millest esimene kannab nimetust „tervishoiuteenuse tegevusloa taotlemise avaldus". Sõltuvalt tegevusala spetsiifikast peab ettevõtja täitma täiendava vormi ning esitama lisadokumendid vastavalt asjakohases määruses sätestatud nõuetele. TTKS-st sellist üldnimetust nagu „tervishoiuteenuse tegevusluba" aga ei tulene, vaid iga konkreetse tegevusala luba on käsitletud iseseisvalt.

Samuti tuvastati analüüsis vastuolud põllumajandusvaldkonnas. Taimede paljundamise ja sordikaitse seadus (TPSKS) § 65^1 sätestab loakohustuse taimeliigi mikropaljundamiseks. Kuigi loakohustus tuleneb ühest ja samast sättest ning puudutab sisuliselt sama tegevusala, kasutavad erinevad ametlikud allikad sellele tegevusloale viitamisel erinevaid nimetusi. Eesti.ee teabeväravas on tegevusluba kajastatud nimetuse all „kultiveerimismaterjali mikropaljundamise tegevusluba", samas kui MTR-is esineb sama luba nimetuse „metsataimeliigi mikropaljundamise tegevusluba" all. Seaduse enda sõnastus räägib aga üldisemalt taimeliigi mikropaljundamisest, mis ei kattu kummagi eelnimetatud nimetusega. Ettevõtjal, kes soovib tegevusluba taotleda või kontrollida enda tegevuse vastavust kehtivatele nõuetele, ei pruugi olla võimalik üheselt tuvastada, kas riigiportaali ja MTR-i vastetes on tegemist sama tegevusloaga, mida reguleerib TPSKS § 65^1, või on tegemist erinevate, omavahel kattuvate või osaliselt erinevate loakohustustega. Tähelepanu väärib MTR-is kasutatav nimetus „metsataimeliigi mikropaljundamine", mis viitab oma sõnastuselt seadusest tulenevast üldisest taimeliigi mikropaljundamisest mõnevõrra kitsamale tegevusala ulatusele. Selline sõnastus võib jätta mulje, nagu rakenduks loakohustus üksnes metsataimeliikidele, kuigi seadus sellist kitsendust ette ei näe.

Lisaks terminoloogilisele ebaühtsusele on riigiportaalis kajastatud teave TPSKS-ist tulenevate loakohustuste osas ka sisuliselt puudulik. Kuivõrd riigiportaalis on kajastatud taimeliigi mikropaljundamise ning taimetervise registris esitatava majandustegevusteate kohta, on sealt puudu info järgnevate TPSKS-is kehtestatud tegevuslubade kohta:

- TPSKS § 78 lg 1 – põldtunnustamise tegevusluba;
- TPSKS § 84 – seemneproovi võtmise tegevusluba;
- TPSKS § 90 - seemneproovi analüüsimise tegevusluba.

Seega ei kajasta riigiportaal TPSKS-ist tulenevat loakohustuste süsteemi tervikuna, vaid üksnes selle osa. Riigiportaali infovaeguse tõttu peab ettevõtja oma loakohustuste kaardistamiseks lähtuma vahetult seaduse tekstist.

2.4.2.3. Juhtumid, kus õiguslik alus ei vasta sellele, mida avaliku sektori asutus majandustegevusega seotud nõuete osas on kehtestanud

Analüüsi käigus ilmnes üks juhtum, kus pädeva asutuse kehtestatu ei olnud täielikus kooskõlas majandustegevusega seotud nõude kehtestanud õigusliku alusega. Erisus puudutas tervishoiuvaldkonnas tegevusloa taotlemisel esitatavate andmete koosseisu. „Tervishoiuteenuse tegevusloa taotlemise avalduse" vormis ei nõuta ettevõtjalt EMTAK koodi esitamist, ehkki MSÜS § 19 lõike 2 punkt 1 koosmõjus § 15 lõike 1 punktiga 4 sätestab kohustuse esitada nii tegevusala seadusjärgne nimetus kui ka äriseadustiku § 4 lõike 6 alusel kehtestatud klassifikaatori kohane nimetus ja kood. MSÜS § 19 lõike 2 punkt 1 sätestab, et tegevusloa taotluses tuleb esitada andmed ettevõtja tegevusala kohta. Terviseameti taotlusvormis ei ole aga ettevõtja EMTAK koodi esitamist nõutud. Samuti ei kajastu EMTAK koodid Terviseameti peetavas tegevuslubade registris, mis tähendab, et seaduses sätestatud andmenõue ei ole haldusasutuse praktikas täidetud ei taotlemise ega ka avaliku registri tasandil.

2.4.2.4. Kehtivad majandustegevusega seotud nõuded, mis jätavad liiga laia tõlgendamisvabaduse nõude kehtestajale

Majandustegevusega seotud nõuete puhul tuleneb lai tõlgendamisvabadus eelkõige majandustegevusnõuete kohaldamise ning EMTAK klassifikaatori seoste vahel. Kuigi MSÜS § 15 lõike 1 punkt 4 kohustab ettevõtjat märkima majandustegevusteates nii tegevusala seadusjärgse nimetuse kui ka äriseadustiku § 4 lõike 6 alusel kehtestatud klassifikaatori kohase nimetuse ja koodi, ei ole konkreetsed majandustegevusenõuded seaduse tasandil seotud konkreetsete EMTAK koodidega, mistõttu jääb nõudega seotud koodide määratlemine pädevatele asutustele.

Näiteks peab kaubandusettevõtja, kes tegeleb alkoholi või tubakatoodete, sh tubakatoodetega seonduvate toodete müügiga, esitama majandustegevusteate jaekaubanduses, hulgikaubanduses või toitlustamises majandustegevuse teostamiseks.[58] Praktikas on ilmnenud, et TTJA kui pädev asutus ning registripidaja ja RIK kui EMTAK klassifikaatorite haldur on määratlenud selle nõudega seotud EMTAK koode erinevalt. TTJA lähtus kitsamast tõlgendusest, sidudes teatamiskohustuse üksnes nende EMTAK koodidega, mis kirjeldavad otseselt alkoholi või tubakatoodete müügiga seotud majandustegevust. Seevastu kohaldas RIK laiemat tõlgendust, sidudes erinõudega muuhulgas ka alkohoolsete jookide ning tubakatoodete tootmise majandustegevuse EMTAK koodid, millest võis kaasneda selliste toodete müük tarneahela järgmisesse astmesse. Selle vastuolu detailsem käsitlus on esitatud aruande peatükis 2.2.1.3.

Asutuste vahelise ühise arusaama puudumisel võib tekkida olukord, kus erinevad pädevad asutused tõlgendavad nõude kohaldumisala erinevalt. Mida laiemalt on tegevusala seaduses määratletud või mida rohkem on tegevusalaga seotud erinevaid EMTAK koode, seda suurem on oht, et pädevad asutused jõuavad sama majandustegevusnõude osas erinevatele järeldustele.

[58] Alkoholiseadus § 23 lg 1 – RT I 2002, 3, 7; tubakaseadus § 18 lg 1 – RT I 2005, 29, 210.

Nõude kehtestajale võib jääda liiga suur tõlgendamisvabadus olukorras, kus üks säte kehtestab majandustegevusega seotud nõude mitme erineva tegevusala jaoks korraga. Praktikas on ilmnenud, et sellise normitehnilise ülesehituse puhul ei pruugi olla üheselt selge, kas tegemist on ühe tegevusloaga, mis hõlmab mitut tegevusala, või on iga sättes üles loetletud tegevusala jaoks vajalik eraldiseisev tegevusluba.

Näiteks on tervishoiu valdkonnas Terviseamet ning Ravimiamet tõlgendanud ülalviidatud normitehnikaga loakohustuse sätet erinevalt. TTKS § 40 lg 1 sätestab, et tegevusluba peab olema punktides 1-8 loetletud tegevusaladel tegutsemiseks. Terviseameti kodulehel avaldatud teabest ei ilmne, kas TTKS-ist tulenev loakohustus eeldab mitme tegevusloa taotlemist või mitte. Mitme eraldiseisva tegevusloa kasuks räägib eelkõige taotlusvormide ülesehitus. Andmete esitamiseks tuleb täita kaks taotlust. Tegevusloa taotlemise jao all on viidatud üldnimetusele „tervishoiuteenuse tegevusloa taotlus," mis tuleb täita kõigil § 40 lg 1 punktides 1-8 tegevusalade tegevusloa taotlemisel.[59] Sõltuvalt täpsemast tegevusalast peab ettevõtja täitma ka täiendava vormi ning esitama lisadokumendid vastavalt asjakohases määruses sätestatud tegevusala „nõuetele," viitamata tegevusalapõhisele tegevusloale. Ainsana leidub selline viide perearstiabi osutamise jaotises, kus suunatakse teenusepakkujad vormile „perearstiabi osutamise tegevusloa" taotlemiseks.[60] Riigilõivuseadus seevastu ei viita „tervishoiuteenuse tegevusloale", vaid kehtestab riigilõivude määrad „tervishoiuteenuste korraldamise seaduse alusel tehtavad toimingutele" ning liigitab iga tegevusala eraldi tegevusloaks.[61] TTKS-ist endast ei tulene sellist üldnimetust nagu „tervishoiuteenuse tegevusluba" kujul, mis hõlmaks kõiki § 40 lõikes 1 loetletud tegevusalasid ühtse loana.

Sarnase normitehnilise ülesehitusega säte on ka ravimiseaduse (RavS) § 38 lg 1, mis samuti loetleb ravimite käitlemise tegevusalad, millele rakendub loakohustus. Seejuures viitab seadusandja poolt kasutatud sõnastus lõikele 1 järgnevates sätetes, et iga eraldiseisva tegevusala jaoks on ette nähtud oma tegevusluba.[62] Sarnaselt tervishoiuteenuste tegevuslubadele on ka riigilõivumäärade kehtestamisel viidatud tegevusalade kaupa eristatud tegevuslubadele.[63] Kuivõrd RavS eristab samuti tegevusloa taotlemisel esitatavat andmekoosseisu nagu TTKS loakohustuse puhul,[64] on tõenäosus sarnase normitehnilise ülesehitusega sätete kaheseks tõlgenduseks märkimisväärne.

[59] Terviseamet. Tegevusload tervishoiuteenuse osutamiseks - üldandmed. (link) (05.06.2026).
[60] Terviseamet. Tegevusload tervishoiuteenuse osutamiseks – perearstiabi osutamine. (link) (05.06.2026).
[61] Riigilõivuseadus (RLS) § 287 lg-d 1-5.
[62] RavS § 38 lg-d 3^1 ja 4^1, § 39 lg 3 p-d 1-7.
[63] RLS § 279.
[64] RavS § 46.

2.4.3. Lahendusettepanekud

2.4.3.1. Kas ja milliseid õigusakte tuleks muuta, milline peaks olema õigusraamistik, et oleks võimalik majandustegevusega nõuete ja EMTAK koodide vaheliste seoste loomine, mis oleksid ühtsed üle kõikide asutuste, registrite ja portaalide?

Majandustegevusnõuete ühtlustamisele võib ühe võimaliku meetmena läheneda seadusandja tasandilt muutes kehtivat õigusraamistikku. Probleeme tekitavad iseloomult loa- ja teatamiskohustused, mis kehtivates õigusaktides kannavad erinevaid nimetusi (nt taksoveoluba, käitlemisluba). Tagamaks, et taotlusi lahendavad ja järelevalvet läbi viivad asutused nii tõlgendaksid majandustegevuse nõudeid üheselt kui ka suunaksid avalikkusele võimalikult üheti mõistetavat teavet, võib kaaluda normitehnilisi meetmeid.

Vabariigi Valitsuse määrusena kehtestatud hea õigusloome ja normitehnika eeskiri[65] (HÕNTE) sätestab nõuded seaduseelnõudes kasutatavale terminoloogiale. HÕNTE § 17 lõike 1 kohaselt kasutatakse seaduseelnõus kehtivas õiguses ja reguleeritavas valdkonnas tuntud ja enamlevinud termineid. Uut terminit võib kasutada valdkonna esmasel reguleerimisel või uuesti reguleerimisel, kui see on vajalik eelnõust tulenevate õiguste ja kohustuste arusaadavuse tagamiseks (HÕNTE § 17 lg 2). Kehtivate eriseaduste mitmekesise terminoloogia puhul ei saa otseselt väita, et iga valdkonnaspetsiifiline loanimetuse kasutamine oleks HÕNTE nõuetega vastuolus, kuna terminitega tähistatud mõisteid võib pidada sisult piisavalt erinevaks ning reguleeritava valdkonna kontekstis võib olla spetsiifiline termin piisavalt tuntud. Siiski tekitab olukord, kus sisuliselt samalaadset haldusakti nimetatakse eri valdkondades erinevalt, süsteemse probleemi nõuete olemuse määratlemisel ja nõuete seostamisel. Seetõttu võiks kaaluda HÕNTE täiendamist sättega, mis kohustab seaduseelnõu koostajat majandustegevusega seotud loakohustuste puhul kasutama ühtset nimetust vastavalt nõude õiguslikule olemusele. See tähendaks, et kõik load, mis on oma olemuselt tegevusload, st haldusaktid, milleta on ettevõtjal keelatud teatud majandustegevust alustada, olenemata sellest, kas need kuuluvad MSÜS-i kohaldamisalasse või mitte, kannaksid seaduses ühtset tegevusloa nimetust. Selline normitehniline nõue looks eelduse, et nõuete süsteemne kategoriseerimine ja EMTAK koodidega seostamine muutub lihtsamaks, kuna nõude liik oleks juba seaduse tekstist üheselt tuvastatav. Seejuures tuleb siiski arvestada, et mitmed loakohustused on reguleeritud Euroopa Liidu õigusega, mis võib seada piiranguid loakohustuste ühtsele nimetamisele. HÕNTE § 18 lõige 2 sätestab, et Euroopa Liidu õigusega seotud seaduseelnõus kasutatavad terminid peavad olema kooskõlas Euroopa Liidu õiguses kasutusel olevate terminitega.

Eraldi väärib kaalumist, kas registreerimiskohustusi peaks terminoloogiliselt tegevuslubadest eristama või samuti tegevuslubadeks ümber nimetama. Kuigi registreeringud ja tegevusload erinevad vormiliselt, st registreeringute puhul ei toimu üldjuhul sisulise kaalutlusõiguse teostamist ning nende andmine on pigem deklaratiivse iseloomuga, on nende praktiline toime ettevõtja jaoks sarnane: mõlemal juhul on tegemist majandustegevuse alustamise eeltingimusega, mille puudumisel on tegutsemine keelatud.

[65] Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri – RT I, 22.05.2025, 8.

Samas võib argumenteerida, et erinevate nimetuste säilitamine kannab iseseisvat informatiivset väärtust, viidates erinevale menetluslikule koormusele ettevõtja jaoks. Teatud registreeringute puhul (nt jäätmekäitleja tegevuse registreerimine) võib takistuseks saada registreeringu lähedus keskkonnaloale, mis on selgelt välistatud MSÜS-i kohaldamisalast ja reguleeritud keskkonnaseadustiku üldosa seadusega. Kuigi tegevusloa termin on kehtivas õiguskorras kinnistunud eelkõige MSÜS-is sätestatud tähenduses ja selle seadusega ette nähtud menetluskorra kontekstis, ei tohiks see takistada termini laiemat kasutamist kõigi sisuliselt samalaadsete loakohustuste tähistamiseks. Igal juhul peaks terminoloogiline valik olema teadlik ja süsteemiülene, mitte juhuslik.

Kehtivates seadustes ei ole EMTAK koode konkreetsete erinõuetega otseselt seotud ning seda põhjendatult. EMTAK klassifikaator on statistiline tööriist, mille põhiosa uuendatakse vastavalt rahvusvahelise NACE klassifikatsiooni muudatustele. Koodide sidumine seaduse tekstiga tooks kaasa ebaproportsionaalne halduskoormuse esmalt süsteemi loomisel ning seejärel seadusega sätestatud seoste ülevaatamisel ja võimalikul muutmisel iga kord, kui muudetakse majandustegevuse nõudeid. Lisaks tuleb arvestada, et EMTAK koodi valik ettevõtja poolt on oma olemuselt deklaratiivne ega piira ettevõtja õigust tegutseda muudel tegevusaladel. Äriregistrisse kantakse põhitegevusalana vaid üks EMTAK kood, mille ettevõtja valib ühingu registreerimisel või majandusaastaaruande esitamisel, kuid tegelikkuses võib ettevõtja tegutseda samaaegselt mitmel tegevusalal ja vajada mitut erinevat tegevusluba. Seetõttu jääb koodide ja nõuete vaheline seostamine paratamatult tõlgendamise tasandile. Küsimus on selles, kes ja milliste reeglite alusel seda tõlgendamist teostab ning kuidas tagatakse, et tõlgendus oleks asutuste ja registrite üleselt ühtne. Asutuste kogemuses on seoste peamiseks uuendamise käivitajaks seadusemuudatused. Kui mõne valdkonna majandustegevuse nõuete sisu muutub, tuleb üle vaadata ka EMTAK seos. See eeldab süsteemset protsessi, mille käigus seoste ajakohastamine toimub koordineeritult.

Esmane samm ühtlustamise suunas on asutuste vaheline kokkulepe seoste tõlgendamise osas. Kui asutused jõuavad ühise arusaamani, millised EMTAK koodid milliste nõuetega seonduvad, saab seda kajastada asutuste sisemistes protseduurides ilma seadusemuudatuste vajaduseta. Kui aga asutuste sisesed protseduurid osutuvad ebapiisavaks ühtse lähenemise tagamisel, on võimalik kaaluda seoste haldamise kohustuse sätestamist formaalsemas õigusaktis. Näiteks võiks registrite põhimäärustesse või valdkondlikesse ministri määrustesse lisada nõude, et registripidaja tagab enda hallatavate loakohustuste ja EMTAK koodide vaheliste seoste ajakohasuse ning võtab nende seoste määramisel arvesse teistes registrites kasutatavaid vastavaid seoseid, samuti kohustuse seoseid ajakohastada seadusemuudatuste korral. Täna näeb MSÜS registripidajale ette kohustuse teha register ja registriandmed Eesti teabevärava haldajale kättesaadavaks sellisel viisil, mis võimaldab teabevärava kaudu avaldada kohustusliku teabe. MSÜS § 10 lõike 1 punkti 1 järgi on selliseks teabeks muu hulgas teatamiskohustused ja loakohustused tegevusalade kaupa koos viidetega õigusnormidele, mis sätestavad teatamis- või loakohustused, ning muud majandustegevuse põhinõuded, sealhulgas tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvad majandustegevuse nõuded.

Keskkonnakaitselubade puhul ei sõltu loakohustus veel enam otseselt ettevõtte EMTAK koodist, vaid pigem sisulistest kriteeriumidest nagu tootmisvõimsus, saasteainete kogus või konkreetsete ainete käitlemine. Näiteks võib ettevõtte põhitegevus äriregistris olla puidutöötlus, kuid keskkonnaloa vajadus tuleneb hoopis kõrvaltegevusest, näiteks põletusseadme kasutamisest, mis ületab kehtestatud künnise. Ükskõik millisel tegevusalal tegutsev ettevõte võib vajada keskkonnaluba, kui tema tegevus vastab sisulistele tingimustele. EMTAK seosed võivad olla kasulikud esmase teavitusena, et tegevusalaga võivad kaasneda täiendavad nõuded, aga õigusraamistiku kujundamisel tuleb arvestada, et seos EMTAK koodi ja loakohustuse vahel ei ole neis valdkondades üksühene, vaid pigem indikatiivne.

Kokkuvõttes eeldab majandustegevusnõuete ja EMTAK koodide ühtse seostamise õigusraamistik meetmeid mitmel tasandil. Normitehniline tasand ehk HÕNTE täiendamine majandustegevusnõuete ühtse nimetamise kohustusega loob eelduse süsteemseks kategoriseerimiseks. Seaduse tasandil peaks toimuma eriseadustes kasutatavate lubade ja registreeringute nimetuste järkjärguline ühtlustamine, kusjuures EMTAK koode endid seaduse teksti ei lisata. Määruste või täpsemalt registrite põhimääruste tasandil võiks sätestada seoste haldamise korra ja vastutuse. Oluline on samas rõhutada, et õigusraamistiku muutmine üksi ei taga ühtlustamist, see loob küll õigusliku aluse ja suunised, kuid praktiline rakendamine sõltub asutuste koostööst ja tehnilistest lahendustest.

2.4.3.2. Kuidas tuleks laia tõlgendamisvabadusega nõudeid muuta nii, et nende tõlgendamine ei oleks subjektiivne?

Seadusandja sekkumise teel võimaldaks ühese tõlgendamiseni jõuda normitehniliste reeglite sätestamine HÕNTE-s. Kehtivates normitehnilistes reeglites on *expressis verbis* sätestatud põhimõte, et menetlusnormid, sealhulgas ka põhjendatud erisused, peavad olema kooskõlas asjakohaste üldseaduste, sealhulgas menetlusseaduste ja karistusseadustikuga (HÕNTE § 10). Eelkõige tegevuslubadega seotud nõuete õigusselgus ja ühene tõlgendamine on olulised tulenevalt olulisest ettevõtlusvabaduse piirangust, mille loakohustus ettevõtjale seab. Seetõttu võiks HÕNTE-sse lisada nõude, et eriseaduses, millega kehtestatakse tegevusloa kohustus, peab seadusandja selgelt määratlema tegevuslubade struktuuri lähtudes ning eristades tegevusalasid, millel tegutsemiseks erinevaid lubasid nõutakse. See tähendaks, et eriseadustes majandustegevusega seotud nõuete määratlemisel kasutatakse ühtset struktuuri ning liigitust, määrates sealhulgas mitu eraldiseisvat tegevusluba valdkonnas eksisteerib ja milline on iga tegevusloa täpne nimetus vastavalt tegevusalale, mille tarbeks see antakse. Selline nõue vähendaks olukordi, kus seadus sätestab üksnes üldise loakohustuse ja jätab tegevuslubade sisemise liigituse ning nimetamise pädeva asutuse otsustada. Kui seadusandja määrab juba seaduse tasandil tegevusloakohustuslike tegevusalade arvu, liigituse ja nimetused, jääb pädevale asutusele vähem subjektiivset tõlgendusruumi süsteemi omapoolseks lihtsustamiseks või ümberkorraldamiseks, mis omakorda tagab, et erinevad registrid ja portaalid saavad lähtuda ühtsest alusest. Samas tuleb arvestada, et selline nõue suurendab seadusandja töökoormust eelnõu koostamisel, kuna eeldab tegevuslubade täpset sisustamist juba seaduse tasandil, ning piirab paindlikkust reageerida valdkondlikele muutustele ilma seadusemuudatuseta.

2.4.3.3. Millisele asutusele peaks jääma vastutus selle eest, et EMTAK koodide ja nõuete vahelised seosed püsiksid ajakohased? Kellel peaks olema lõplik otsustusõigus juhul, kui kaks institutsiooni ei jõua nõuete tõlgenduses ja kehtestamise osas kokkuleppele?

Kehtivates õigusaktides ei ole üheselt määratletud, millisel asutusel on kohustus hoida majandustegevusega seotud nõuete ja EMTAK koodide seoseid asjakohasena. Vastutuse määramisel tuleks lähtuda pädevustest ning rollidest ning määrata kohustus asutusele, kellel on nii majandustegevusega seotud nõude üle sisuline pädevus kui ka seadusest tulenev kohustus seda hallata.

Sellest tulenevalt peaks seoste ajakohasena hoidmise vastutus konkreetse majandustegevusega seotud nõude eest lasuma vastutaval pädeval asutusel. MSÜS § 10 lõige 4 juba kohustab majandushaldusasutust edastama asutuse pädevusest tulenevalt teada oleva teabe Eesti teabevärava haldajale ning vastutama nimetatud teabe ajakohastamise eest. Kuna majandustegevuse põhinõuded kehtestatakse üksnes kindlale tegevusalale,[66] omab majandustegevust haldav pädev asutus asjakohaseid teadmisi nii tegevusloa regulatsiooniesemest kui ka kehtivast praktikast nende sidumiseks õigete EMTAK koodidega. Vastutuse määramisel ei piisaks siiski üksnes sellest, et iga pädev asutus haldaks oma valdkonna EMTAK koodide ja nõuete seoseid eraldiseisvalt. Kui erinevate valdkondade load ja nõuded koonduvad ühte registrisse ning mille andmeid kasutavad kolmandad osapooled avaliku teabena võib tekkida olukord, kus iga pädev asutus korrastab EMTAK koodide ja lubade nomenklatuuri küll oma pädevuse piires, kuid lähtub seejuures erinevatest põhimõtetest. Registripidaja jaoks tähendaks see ühtse ja võrreldava andmestiku hoidmise keerukamaks muutumist, kuna register peaks koondama erineva ülesehitusega seoseid. Seega ei seondu vastutuse määramine üksnes iga valdkonna sisulise pädevusega, vaid ka vajadusega, et registris esitatav teave püsiks valdkonnaüleselt ühtsel kujul.

Kuivõrd RIK tagab EMTAK klassifikaatori avalikustamise ja kättesaadavuse e-Äriregistris, toimides seega teabe vahendajana, mitte selle esmase allikana ei sobi ka RIK seoste ajakohastamise eest vastutama. Teave nõuete sisu, praktika ja tõlgenduste muutumise kohta tekib ja asub pädevates asutustes, mistõttu ei ole RIKil ilma praegust korraldust muutmata võimalik koondada endale piisavat teadmist ja informatsiooni, et tagada nende seoste püsivat sisulist korrektsust ja ajakohasust.

Vastutuse määramiseks saab rakendada avaliku teabe seadust, mis pakub juba olemasoleva raamistiku avaliku teabe juurdepääsule teabeväravas. Kuna EMTAK koodide sidusus majandustegevusega seotud nõuetega on loodud pädeva asutuse poolt avalikke ülesandeid täites, on see avalik teave AvTS § 3 lõike 1 tähenduses, olenemata sellest, kas teave on registreeritud dokumendiregistris või mitte. Pädeval asutusel kui riigiasutusel on teabevaldajana AvTS-i kohaselt kohustus võimaldada juurdepääs tema valduses olevale teabele seaduses sätestatud korras.[67] MSÜS § 10 lõike 1 punktis 1 on kehtiva sõnastuse järgi kohustus teha kättesaadavaks „teatamiskohustused ja loakohustused tegevusalade kaupa koos viidetega õigusnormidele, mis sätestavad teatamis- või loakohustused, ning muud

[66] MSÜS § 6 lg 2.
[67] AvTS § 9 lg 1.

majandustegevuse põhinõuded, sealhulgas tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvad majandustegevuse nõuded.“

Seejuures ei ole sätte sõnastusest selge, kas nõuete ning õigusnormide kättesaadavaks tegemise kohustus laieneks ka nõuete sidumisele EMTAK koodidega ning nende ajakohastamisele. Kuivõrd MSÜS § 10 lõike 1 punkti 1 eesmärk on avalikustada majandustegevusega seotud nõuete kohta ettevõtjale teavet, võib sätte lai tõlgendus olla õigustatud. Praktikas on ettevõtja põhitegevusala määrav EMTAK klassifikaator üks peamistest vahenditest, mille abil ettevõtja oma tegevusalale kohalduvaid majandustegevuse nõudeid otsib, mistõttu oleks nõuete ja EMTAK koodide õige sidumise kohustuse välja jätmine kättesaadavuse tagamise kohustusest tõenäoliselt MSÜS § 10 lõike 1 punkti 1 eesmärgiga vastuolus .

Lahendus ei ole aga ühetaoliselt kohaldatav kõigile majandustegevusega seotud nõuetele, sest osa nõudeid on oma ülesehituselt sellised, et nende sidumine EMTAK koodiga ei järgi sama loogikat nagu tegevusalapõhiste loa- ja teatamiskohustuste puhul. Näiteks tuleb rakendada eraldi käsitlust KeÜS-ist tulenevate keskkonnakaitselubade puhul, sest vastavad nõuded ei tulene enamasti konkreetsest majandustegevusest kui sellisest, vaid mõjust, mida majandustegevus keskkonnale avaldab. Loa aluseks ei ole seega tegevusala ise, vaid tegevusega kaasnev keskkonnamõju.

Kuigi keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse (KeHJS) § 6 lõiked 1 ja 2 loetlevad valdkonnad ja tegevused, mis loetakse olulise keskkonnamõjuga tegevusteks ning seetõttu on mõju hindamine kohustuslik, on tegemist laia ja heterogeense nimekirjaga, mis hõlmab üksteisest sisuliselt kaugeid majandustegevusi. Kui kõik KeHJS-is loetletud tegevuste EMTAK koodid seotaks automaatselt keskkonnakaitselubadega, tekiks küll näiliselt parem informeeritus, kuid tegelikkuses võib olukord kalduda ühest äärmusest teise. Sel juhul seotaks EMTAK koodidega ka sellised majandustegevusega seotud nõuded, mis ei kohaldu majandustegevuse teostamisele kui sellisele, vaid üksnes teatud mõju tõttu, mida see tegevus keskkonnale avaldab. Näiteks on KeHJS § 6 lõike 1 punkti 12 kohaselt on paberi või papi tootmine olulise keskkonnamõjuga tegevus, kui tootmisvõimsus on vähemalt 200 tonni ööpäevas. Kui nõude kohaldumine sõltub koguselisest künnisest või konkreetsest mõjust, ei võimalda EMTAK koodi üldine olemus sellist erisust täpselt kajastada. Seetõttu võib nõude tingimusteta sidumine vastava koodiga tekitada ettevõtjale eksliku mulje nõude kohaldatavuse kohta.

Lõpliku otsustusõigus nõude tõlgendamise või kehtestamise puhul

Erimeelsuste lahendamise aluseks on põhiseadus, mille kohaselt kuulub täidesaatev riigivõim Vabariigi Valitsusele, kes suunab ja koordineerib valitsusasutuste tegevust.[68] Sättest tulenevalt on Vabariigi Valitsusel põhiseaduslik roll ühtlustada valitsusasutuste tegevust ja lahendada nende vahel tekkivaid pädevusvaidlusi. VVS kohaselt on ministeeriumide valitsemisalad küll seadusega piiritletud,[69] kuid kui küsimus on mitme ministeeriumi valitsemisalas ning seadusega ei ole ette nähtud lahendavat

[68] PS §§ 86 ja 87 p 2.
[69] VVS § 57 lg 1.

ministeeriumi, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus.[70] Samuti kohaldub VVS § 49 lõige 2, mille kohaselt esitatakse Vabariigi Valitsusele otsustamiseks küsimus, milles ministeeriumid omavahel kokkuleppele ei jõua.

2.4.3.4. Millised peaksid olema õiguslikud tagajärjed, kui asutused ei hoia seoseid EMTAK koodide ja majandustegevusega seotud nõuete vahel ajakohasena?

Millised õiguslikud tagajärjed on asutustele kehtiva õiguse kohaselt?

Seaduses võimalikud tagajärjed pädevatele asutustele, kui nad ei hoia majandustegevusega seotud nõuete ning EMTAK koodide vaheliste seoseid ajakohasena, on piiratud.

AvTS § 51 lõike 1 punkti 5 kohaselt võib Andmekaitse Inspektsioon teha teabevaldajale ettekirjutuse seadusliku olukorra taastamiseks, kui inspektsioon tuvastab järelevalve käigus, et teabevaldaja on jätnud avalikustamisele kuuluva teabe nõuetekohaselt avalikustamata. Teabevaldaja on kohustatud ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ning teavitama sellest Andmekaitse Inspektsiooni.[71] Kui teabevaldaja jätab ettekirjutuse täitmata, võib Andmekaitse Inspektsioon pöörduda teabevaldaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks.[72]

Õiguslikult ebaselge, kas ajakohastamata teave on üheselt käsitatav avalikustamata teabena. Kuigi AvTS § 51 lõike 1 punkt 5 käsitleb selgesõnaliselt ainult „nõuetekohaselt avalikustamata teavet“, on varasemalt avalikustatud kuid ajakohastamata EMTAK koodide ja nõuete seoste teave formaalselt avalikustatud. Seaduse eesmärki silmas pidades võib olla siiski põhjendatud sätte laiem tõlgendus, mille kohaselt hõlmaks avalikustamiskohustus ka teabe ajakohastamist, kuivõrd seaduse eesmärk on tagada, et avalik teave oleks tegelikkusele vastav ja kasutatav. Aegunud teave, mis ei vasta enam kehtivale õiguslikule olukorrale, ei täida avalikustamise eesmärki ega ole sisuliselt eristatav avalikustamata teabest, sest mõlemal juhul puudub ettevõtjal ligipääs õigele teabele. Samuti tekib seoste muutmisel avalikustamiskohustus uuesti, kuivõrd tegemist on uue, ajakohastatud teabe avaldamise vajadusega, mille täitmata jätmine on iseseisev rikkumine, mitte juba täidetud kohustuse jätk.

Isegi, kui pädev asutus on jätnud nõuete ning EMTAK koodide vahelised seosed ajakohastamata, ei vabasta see ettevõtjat kohustusest täita tema majandustegevusele kohalduvaid nõudeid. MSÜS § 29 sätestab ettevõtja hoolsuskohustuse, mille kohaselt ettevõtja peab majandustegevuse teostamise käigus rakendama meetmeid majandustegevuse nõuete täitmise tagamiseks ja nõuete mittevastavuse viivitamatuks kõrvaldamiseks, mis on sõltumatu avalikustatud seoste ajakohasusest.

[70] VVS § 57 lg 3.
[71] AvTS § 52 lg 1.
[72] AvTS § 53 lg 1.

2.5. EMTAK 6. taseme vajalikkuse analüüs

Käesolevas peatükis analüüsitakse, kas majandustegevusega seotud erinõuete täpsemaks kuvamiseks ja haldamiseks oleks põhjendatud luua EMTAK-i täiendav ehk 6. tase. Analüüsi eesmärk on hinnata, kas täiendav detailsus aitaks siduda erinõudeid konkreetsete tegevusaladega ning muuta info ettevõtjatele arusaadavamaks.

EMTAK-i 6. taseme vajadust hinnatakse kolme peamise küsimuse kaudu.

- Kas olemasolev 5. taseme EMTAK kood on erinõuete seostamiseks piisavalt täpne?
- Kui palju on juhtumeid, kus sama EMTAK koodi alla jäävad sisuliselt erinevad tegevused, mis on seotud erinevate erinõude kohustustega?
- Kas täiendav tase parandaks ettevõtja kasutajakogemust?

Käesoleva uuringu raames kaardistati kokku 130 majandustegevusega seotud erinõuet. EMTAK-i vaatest tuleb arvestada, et EMTAK on üles ehitatud viietasemelise klassifikaatorina. Statistikaameti ja RIK-i selgituste kohaselt vastab EMTAK-i neli esimest taset Euroopa Liidu NACE klassifikaatorile ning viies tase on Eesti riigisisene täpsustus. Seega ei ole EMTAK-il täna 6. taset ning selle loomine eeldaks klassifikaatori senise ülesehituse sisulist laiendamist.

Käesoleva analüüsi käigus hinnati, millisel EMTAK-i tasemel on võimalik kaardistatud erinõudeid kõige asjakohasemalt erinõuetega siduda. Selleks vaadati kaardistatud erinõuete puhul, kas nõude sisu on võimalik seostada olemasoleva EMTAK 5. taseme koodiga või tekib olukord, kus 5. tase jääb liiga üldiseks ning nõude kohaldumise täpsemaks eristamiseks võiks teoreetiliselt olla vaja täiendavat alamjaotust.

EMTAK-i hindamisel tuvastati EMTAK tasemete lõikes järgmine jaotus:

Tabel 7. EMTAK tasemete arvuline jaotus

EMTAK tase	Tegevusalade arv
EMTAK 1. tase	22
EMTAK 2. tase	87
EMTAK 3. tase	287
EMTAK 4. tase	651
EMTAK 5. tase	971

Eraldi analüüsiti ka seda, kui sageli kõrgema taseme EMTAK kood sisuliselt kordab madalama taseme nimetust ega anna nõude kohaldumise seisukohalt täiendavat infot.

Tabel 8. EMTAK-i sisuline kattuvus erinevate tasemete vahel

Kattuvuse näitaja	Juhtumite arv	Osakaal vastava taseme seostest
EMTAK 5. tase on kattuv 4. tasemega	554	57% kõigist 5. taseme EMTAK koodidest
EMTAK 4. tase on kattuv 3. tasemega	143	22% kõigist 4. taseme EMTAK koodidest

Need tulemused on EMTAK 6. taseme vajalikkuse hindamisel olulised, sest need näitavad, et klassifikaatori detailsem tase ei tähenda alati sisuliselt täpsemat tegevusala. Kuigi EMTAK-i loogika järgi peaks iga järgmine tase tegevusala täpsemalt piiritlema, ilmnes analüüsimisel, et üle poolte 5. taseme tegevusaladest ei anna 4. tasemega võrreldes ettevõtjatele uut sisulist infot. Viienda taseme detailsem jaotus on tavaliselt loodud konkreetse tellimuse alusel nende koodide puhul, kus mõni asutus vajab spetsiifilisemaid andmeid – näiteks tegevusala **8510 Alusharidus** jaguneb alaliikideks **85101 Lastehoiud** ja **85102 Lasteaiad**, kuna Haridus- ja Teadusministeerium vajab andmeid just nende alaliigituste kaupa. Muudel juhtudel ei ole täpsem liigitus vajalik ning muudab pigem ettevõtja jaoks õige tegevusala leidmise keerulisemaks.

EMTAK 6. taseme vajaduse hindamisel tuleb arvestada ka ettevõtjate vaadet. Kasutajaintervjuude põhjal ei käsitle ettevõtjad EMTAK-it üldjuhul praktilise tööriistana, mille abil nad erinõude kohustust määravad. Pigem tajutakse EMTAK-it riigi statistilise raamistikuna. Ettevõtja jaoks ei ole üldjuhul küsimus, et kas tema tegevus on määratletud 5. või võimaliku 6. tasemega, vaid tema jaoks on oluline aru saada, kas konkreetne tegevus toob kaasa mõne lisakohustuse.

Ettevõtjate jaoks võib juba olemasoleva EMTAK tegevusala määramine olla keeruline. Ettevõtte asutamisel või tegevusala muutmisel ei pruugi ettevõtja alati osata oma tegevust täpselt klassifikaatori järgi määratleda, eriti kui tegutsetakse mitmel alal. Sellisel juhul ei lahenda täiendava 6. taseme loomine tingimata probleemi ning võib muuta valiku ettevõtja jaoks veel detailsemaks ja keerukamaks. Samal ajal ilmnes kasutajaintervjuudest, et üldjuhul teavad ettevõtjad juba enne ettevõtte registreerimist ja tegevusala valimist, millised kohustused neil ettevõtte asutamisega kaasnevad.

Kaardistatud 130 erinõude analüüsimisel hinnati eraldi ka seda, kui üheselt on võimalik seostada erinõue EMTAK tegevusalaga. Erinõuete kaardistustabeli hinnangute põhjal oli EMTAK seos selge või pigem selge ligikaudu kolmandikul juhtudest, samas kui enam kui pooltel juhtudel vajas seos täiendavat tõlgendamist. Probleemsed juhtumid ei tulenenud enamasti sellest, et olemasolev 5. taseme EMTAK oleks iseenesest liiga üldine, vaid pigem sellest, et üks erinõue oli sõnastatud koondnimetusena, hõlmas mitut erinevat tegevusala või tuli selle kohaldumist hinnata tegevuse tegeliku sisu, mitte üksnes tegevusala nimetuse alusel.

See tähendab, et kuigi seose ebaselgusi esineb suhteliselt palju, ei viita need automaatselt vajadusele luua EMTAK-i 6. tase. Paljudel juhtudel tuleneb ebaselgus pigem õiguslike nõuete esitamise viisist kui klassifikaatori ebapiisavast detailsusest. Näiteks maaparandusalal tegutseva ettevõtja majandustegevusteate puhul on riigiportaalis kasutusel koondnimetus, kuid registris antakse õigused tegevusalade kaupa eraldi (uurimistöö, projekteerimine, ekspertiis, ehitamine, omanikujärelevalve), mistõttu tuleks seost hinnata alamtegevuste kaupa. Sarnane olukord esineb ka väikelaevajuhtide väljaõppe korraldamise tegevusloa puhul, mille puhul sama nõue seostub mitme tegevusalaga ning EMTAK seost ei saa määrata üksnes loa nimetuse alusel. Parema arusaadavuse võib saavutada ka erinõude sisu täpsustamise ja tegevuspõhise kirjeldamisega.

Samas esineb ka erinõudeid, mille puhul EMTAK seos on sisuliselt arusaadav ning täiendav klassifikaatori tase ei annaks olulist lisandväärtust. Näiteks raudteeveeremi ehitamise tegevusloa, raudteeveeremi tehnohoolde ja remondi tegevusloa või sööda käitlemise tegevusloa puhul on tegevuse sisu piisavalt selge, kuigi eri allikates võib nõude nimetus olla ebaühtlane. Nende juhtumite puhul seisneb probleem pigem nimetuste ühtlustamises ja kasutajale arusaadavas esituses, mitte tegevusala klassifikaatori täiendavas detailis.

Samuti oleks 6. taseme loomine ja haldamine ressursi, sh rahaline, ajaline ja mahuline, poolest koormav. Iga uue alamkoodi puhul tuleb hinnata selle seost olemasolevate erinõuetega ning minna 5. tasemelt veel sügavamale detailidesse. Klassifikaatori muudatused toovad üldjuhul kaasa ka koodide vastendamise, aruandluse ja andmeedastuse kohandamise ning mõnel juhul ajalooliste andmete ümberklassifitseerimise või eri klassifikaatoriversioonide paralleelse kasutuse, mistõttu tähendab täiendava taseme lisamine asutustele paratamatult täiendavat töö- ja arenduskulu.

Statistiline ja sisuline analüüs näitavad, et EMTAK 6. taseme loomine ei ole erinõuete haldamiseks põhjendatud. EMTAK 6. tase võiks anda lisaväärtust juhtudel, kus on täidetud järgmised tingimused: olemasolev EMTAK 5. tase hõlmab mitut sisuliselt erinevat alamtegevust; erinõue kohaldub ainult ühele selgelt eristatavale alamtegevusele ning täiendav eristus parandaks ettevõtja jaoks info leitavust ja arusaadavust. Soovitatav on kasutada EMTAK 5. taset tegevusala esmase seosena ning lisada erinõude juurde eraldi info, mis aitab ettevõtjal erinõude tegelikku kohaldumist selgitada.

3. Tulevikulahenduse stsenaariumid

Järgnevas peatükis kirjeldatakse kolme võimalikku tulevikulahenduse stsenaariumi, mis on välja töötatud hetkeolukorda ja analüüsi käigus tuvastatud kitsaskohti arvesse võttes. Stsenaariumite eesmärk on ühtlustada EMTAK 2025 koodide ja majandustegevusega seotud erinõuete vahelised seosed ning luua toimiv lahendus nende seoste ajakohasena hoidmiseks. Stsenaariume hinnati nende teostatavuse, mõju ja rakendatavuse alusel ning edasiseks käsitluseks valiti neist üks, millele analüüsis põhjalikumalt keskenduti.

3.1. Tulevikulahenduse realiseerimise ühtsed alused ja stsenaariumite kirjeldused

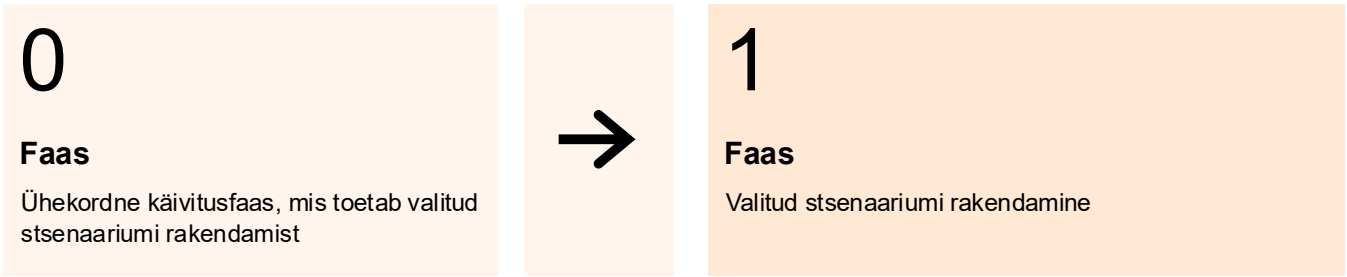
Käesolevas alapeatükis kirjeldatakse tulevikulahenduse kujundamise aluseid ning esitatakse analüüsi käigus välja töötatud stsenaariumid.

Käesoleva uuringu raames lahendatav probleem jaguneb sisuliselt kaheks:

1. **EMTAK 2025 koodide ja nende juurde kuuluvate majandustegevusega seotud nõuete vahelised seosed on tarvis ühtlustada** – see eeldab süstemaatiliste ning sisuliste kokkulepe tegemist, mis on eelduseks mistahes tulevikulahenduse realiseerimiseks, mis peaks ühekordse ühtlustamise raames aitama tagada seoste ajakohane hoidmise ja määratlemise.
2. **Seoste asjakohasena hoidmiseks ja täpsemaks määratlemiseks on tarvis kujundada sobiv koostöömudel.**

Sellest tingituna on ka tulevikulahenduse realiseerimine kirjeldatud kahe faasina (vt Joonis 5).

Joonis 5. Tulevikulahenduse realiseerimise faasid



3.1.1. Ühtsed standardid ja taksonoomia

Tegemist on ühekordse käivitusfaasiga, mis eelneb mistahes valitud stsenaariumi rakendamisele. Selle eesmärk on luua ühtne reeglistik – terminoloogia, vastutusjaotus ja õigusraamistik – millele toetudes kõik järgnevad protsessid saavad toimuda ühtsetel alustel. Selle eelduseks on ka selge protsessijuhtimise mudel, mis tähendab, et tarvis on määrata protsessi juht või vastutav asutus, kes koordineerib eri osapoolte koostööd ning vastutab ettevalmistusfaasi elluviimise eest.

Faas 0 vajadus tuleneb eelkõige tänase olukorra killustatusest. Täna puudub ühtne taksonoomia, üheselt mõistetav terminoloogia ning kokkulepitud protsess, mille alusel erinõudeid kirjeldada, omavahel eristada, EMTAK koodidega siduda ja ajakohastada. Selle tulemusena võib sama sisuga nõue esineda eri kanalites erineva nimetuse all, samas kui sama nimetust kasutatakse mõnikord sisult erinevate nõuete tähistamiseks. Samuti kasutatakse praktikas läbisegi eri mõisteid, nagu näiteks luba, litsents, registreering, tegevusteade või tunnustamine, ilma et nende kasutus oleks alati üheselt piiritletud. See raskendab nii andmete ühtlustamist asutuste vahel kui ka ettevõtjale arusaadava tervikpildi pakkumist.

Samuti puudub täna ammendav ja keskselt hallatav loetelu kõikidest majandustegevusega seotud erinõuetest. Seetõttu on ettepanek ettevalmistavas faasis koostada vastav loetelu, mille aluse edasist ühtlustamist täpsemalt kavandada.

Lisaks tuleb välja töötada ühtne taksonoomia ja klassifitseerimisloogika, mille abil on võimalik erinõudeid süstemaatiliselt kirjeldada. See tähendab mh kokkulepet selles, milliste tunnuste alusel erinõudeid liigitada, kuidas määratleda erinevaid nõudeliike ning millistel alustel seostada neid EMTAK koodidega. Ühtne taksonoomia peab olema piisavalt täpne, et toetada andmete võrreldavust, kuid samas piisavalt paindlik, et arvestada eri valdkondade eripärasid.

Seejuures on vajalik määrata protsessi eestvedaja või keskne koordineeriv asutus, kes vastutab faas 0 elluviimise eest ning tagab eri osapoolte koostöö. Ilma selge protsessijuhtimiseta on suur oht, et kokkulepped jäävad osaliselt rakendamata või kujunevad eri asutustes erinevad praktikad.

Faas 0 elluviimiseks võib põhimõtteliselt eristada kahte lähenemist.

1 Variant

Variant 1 kujutab endast seda, et õigusaktide tasandil kehtestatakse ühtne taksonoomia, nimetamise reeglid ja süsteem, kuid olemasolevaid erinõudeid tervikuna ümber ei konverteerita. See tähendab, et uus raamistik rakendub peamiselt edaspidi loodavatele või muudetavatele erinõuetele, samal ajal kui varasemad erinõuded jäävad suuresti senisele kujule. Selle variandi eelis on väiksem algne töömaht ja kiirem rakendatavus, kuid sellega kaasneb omakorda ka risk, et ühtlustamine jääb piiratuks ning tulevikus tuleb vastav korrastamine uuesti teostada.

2 Variant

Variant 2 kujutab endast ette, et lisaks ühtse taksonoomia kehtestamisele õigusaktide tasandil viiakse läbi ka kõigi olemasolevate erinõuete täielik revisjon. Revisjoni käigus hinnatakse iga erinõude liik, nimetus ja EMTAK seosed üle ning viiakse need vastavusse uue raamistikuga. Lisaks ühtlustamisele aitab revisjon tuvastada ja hinnata, kas kõik täna kehtivad erinõuded on asjakohased ja vajalikud. Ettevõtjatel juba olemasolevad erinõuded konverteeritakse uuele kujule, säilitades nende õigused ja kehtivad erinõuded sisuliselt katkematult. Antud variandi eelis on sisuline ja terviklik ühtlustamine, mis loob tugevama aluse kõigi järgnevate stsenaariumite edukaks rakendamiseks, kuid see eeldab ka suuremat ajakulu, koordineerimist ja ressursipanust.

Tabel 9. Variantide võrdlustabel

Kriteerium	Variant 1	Variant 2
Ambitsioon	Madal: alustalad	Kõrge: alustalad + täielik revisjon
Ajakulu	Esialgu väiksem, kuid esineb suurem risk, et tulevikus on vaja teha täiendav ühtlustamine	Esialgu suurem, kuid eelduslikult ei ole hilisem täiendav ühtlustamine vajalik
Töömaht	Väike-keskmine	Algselt suur, hiljem väike
Olemasolevad erinõuded ettevõtjatel	Jäävad muutmata	Konverteeritakse uuele vormile
Risk, et tulemus jääb formaalseks	Suur	Madal

3.1.2. Tulevikulahenduse stsenaarium

Järgnevalt esitatakse võimalikud tulevikulahenduse stsenaariumid majandustegevusega seotud erinõuete ühtlustamiseks. Stsenaariumid on koostatud analüüsi käigus kogutud info, juhtrühmaga toimunud ühise ajurünnaku ning kaasatud asutustega läbiviidud töötoa alusel. Uuringu käigus välja töötatud stsenaariumid on: (1) tsentraliseeritud vastutava institutsiooni loomine; (2) ühtse erinõuete andmebaasi loomine ning (3) koordineeritud detsentraliseeritud mudeliga jätkamine.

Välja pakutud võimalike tulevikulahenduse stsenaariumite juures on esitatud esialgne hinnang selle rakendamiseks vajalikele tegevustele, töömahule ja maksumusele. Tegemist on suurusjärguliste planeerimishinnangutega. Hinnangud põhinevad analüüsi koostamise ajal teada olnud lähteandmetele ning tänasel turu- ja hinnatasemel. Samuti on tuginetud varasemalt läbi viidud sarnastele analüüsidele. Töömahu ja maksumuse hindamisel on kasutatud konservatiivset lähenemist, et mitte alahinnata asutuste vahelise koordineerimise, õigusloome, analüüsi, arenduse, testimise ja juurutamisega seotud tööde võimalikku mahtu.

Tegelik töömaht ja maksumus sõltuvad mh valitud lahenduse täpsest ulatusest, kaasatavate asutuste ja infosüsteemide arvust, olemasolevate süsteemide tehnilisest valmisolekust, vajalike õiguslike muudatuste ulatusest, asutuste enda panusest ja hangete tulemustest. Seetõttu on vajalik hinnanguid täpsustada järgmistes tegevustes, mis jäävad käesoleva uuringu skoobist välja, kuid mida on tarvis lahenduse ettevalmistamiseks ja rakendamiseks vajalik ellu viia, sh lahenduse detailanalüüsi, tehnilise teostatavuse hindamise ja õigusanalüüsi raames. Samuti ei ole hinnangute andmisel arvestatud faas 0 alla kuluva töömahu ja kaasneva maksumusega.

Alljärgnevalt on esitatud võimalikud tulevikulahenduse stsenaariumid, mille ühiseks eelduseks on faasis 0 kokku lepitud standardiseeritud raamistik ja põhiprotsessid. Stsenaariumide peamised erinevused seisnevad nende rakendamise ulatuses, korraldusmudelis, tehnilises lahenduses, vastutusjaotuses, maksumuses ja oodatavas mõjus.

3.1.2.1. Stsenaarium 1 – tsentraliseeritud vastutav institutsioon

Stsenaariumi keskne põhimõte on, et luuakse uus eraldiseisev institutsioon või laiendatakse olemasoleva asutuse rolli nii, et ühe keskse vastutaja kätte koondub majandustegevusega seotud

erinõuete elutsükli koordineerimine ning andmekvaliteedi tagamine. Keskne institutsioon ei asenda pädevaid asutusi sisulise järelevalve teostamisel ega ministeeriume õigusloome algatamisel, kuid võtab üle erinõuete andmete halduse, eri kanalites avaldatava info sünkroniseerimise ning ettevõtjale suunatud vaate ühtlustamise.

Stsenaariumi puhul nähakse ette ka keskse taotluskeskkonna loomist, nt eesti.ee või äriregistri juurde, mille kaudu saaks ettevõtjale pakkuda selget ja terviklikku ülevaadet tema tegevusalale kohalduvatest erinõuetest. See ei eelda tingimata kõigi olemasolevate registrite või menetluskeskkondade asendamist, vaid võimaldab säilitada valdkondlikud menetluslahendused, tagades samal ajal liidestuste kaudu andmete ühtsuse, parema kvaliteedi ja sidusama kasutajakogemuse.

Tehnoloogia

Luuakse keskne erinõuete register ja ühtne taotlusportaal, mille kaudu saab ettevõtja vaadata oma tegevusalale kohalduvaid nõudeid, esitada taotlusi ja jälgida menetluse kulgu. Lahenduse arenduskeskkonnaks võib olla nt eesti.ee või äriregister. Äriregistri kasutamise korral on soovitatav kavandada lahendus laiendatavana, et tulevikus saaks sinna lisada veel erinõuetega seotud infot, sh NACE klassifikaatori seosed. Olemasolevaid valdkondlikke menetlussüsteeme ei asendata, vaid taotlused ja menetlusandmed liiguvad süsteemide vahel liidestuste kaudu. Ettevõtjale saab seejuures kuvada eri kanalites sama teavet ühtselt ning kasutada ühekordset autentimist GovSSO kaudu.

Mida see kaasa tooks?

- ettevõtjale tekib üks keskne infoväli ja taotluskanal;
- äriregistri andmeid saaks kasutada taotluse eeltäitmiseks ja kohalduvate nõuete määramiseks;
- lahendust on võimalik tulevikus edasi arendada ja laiendada;
- ettevõtja saab jälgida taotluste olekut ja otsuseid.

Mis muutuks?

- asutuste infosüsteeme tuleb keskse lahendusega liidestada;
- eesti.ee või äriregister muutuks lisaks infokanalile ka taotlusportaaliks;
- suureneks vajadus keskse tehnilise halduse ja koordineerimise järele.

Organisatsioon

Määratakse keskne vastutav institutsioon, kes koordineerib andmehaldust, metoodikat ja kvaliteeti. Pädevad asutused säilitavad sisulise otsustusõiguse ja menetlusrolli, kuid tegutsevad ühtse koordineerimismudeli alusel.

Mida see kaasa tooks?

- keskne institutsioon hakkab vastutama ühtse lähenemise, metoodika ja kvaliteedi eest;

- pädevad asutused vastutavad jätkuvalt oma valdkonna sisu eest;
- tekib selgem vastutus, kes koordineerib muudatusi, lahendab tõlgendusküsimusi ja jälgib kvaliteeti.

Mis muutuks?

- asutuste senine autonoomia info esitamisel väheneb;
- keskse koordineerimise vajadus suureneb;
- lahendust on võimalik tulevikus edasi arendada ja laiendada;
- muutuvad asutuste igapäevased töökorralduslikud protsessid.

Protsess

Erinõuete kirjeldamine, muutmine ja avaldamine toimub edaspidi faas 0 raames kehtestatud standardiseeritud protsessi järgi. Muudatused läbivad kvaliteedikontrolli ning avaldatav info sünkroniseeritakse eri kanalite vahel.

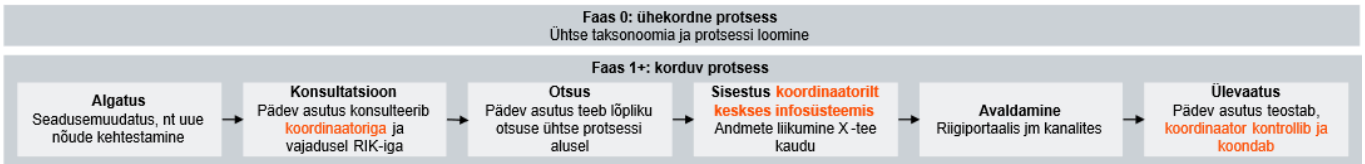
Mida see kaasa tooks?

- erinõuete muutmine hakkab toimuma ühtse protsessi järgi;
- enne avaldamist kontrollitakse, kas info vastab kokkulepitud standardile;
- ettevõtjale avaldatav info liigub eri kanalitesse ühest alusallikast.

Mis muutuks?

- väheneb olukord, kus sama nõue on eri kohtades erineva nime või sisuga;
- muudatuste tegemine võib muutuda formaalsemaks ja vajada mitmekordset kooskõlastusringi;
- üleminekuperioodil võib tekkida ajutine paralleelsus vanade ja uute tööviiside vahel;
- asutused peavad oma sisemisi tööprotsesse kohandama.

Joonis 6. Stsenaarium 1 protsess



Õigus

Keskse institutsiooni mandaat, andmete esitamise kohustused ja vastutused tuleb selgelt õiguslikult määratleda. Tuleb kohandada olemasolevaid õigusakte, et tagada andmete ühtne haldus ja avaldamine.

Mida see kaasa tooks?

- vaja on määrata, milline asutus vastutab keskse infosüsteemi ja metoodika eest;

- vaja on sätestada, millised on pädevate asutuste kohustused andmete esitamisel ja uuendamisel;
- vaja on täpsustada, kes vastutab andmete õigsuse ja ajakohasuse eest.

Mis muutuks?

- tänase hajusa vastutuse asemel tekib normatiivne vastutusahel;
- osa asutuste kohustusi tuleb õigusaktides selgemalt sõnastada;
- võib tekkida vajadus täpsustada andmevahetuse, avaldamise ja kvaliteedikontrolli alused.

SWOT analüüs

Stsenaariumi 1 peamine tugevus on samaaegselt nii ettevõtja vaate killustatuse kui ka süsteemi juhtimisprobleemi lahendamine. Samal ajal on selle peamine nõrkus asjaolu, et lahendus eeldab kõige ulatuslikumaid muudatusi õiguse, organisatsiooni, protsesside ja tehnoloogia vaates korraga. Seetõttu on stsenaarium 1 strateegiliselt tugev ja pikaajalises vaates mõjus, kuid selle rakendamine eeldab etapiviisilist lähenemist, selget juhtimist ning tugevat poliitilist ja rahalist toetust.

Tabel 10. Stsenaarium 1 SWOT analüüs

	Eelised	**Puudused ja väljakutsed**
Sisemised mõjutavad tegurid	**TUGEVUSED** • Üks kontaktpunkt ettevõtjale • Järjepidev ja süsteemne haldus on tagatud • Pädevate asutuste valdkondlik ekspertiis säilib • Selge koordinaator vaidluste ja metoodika osas • Andmekvaliteet muutub juhitavaks • Parem järelevalve ja mõõdetavus	**NÕRKUSED** • Koordinaatori volituste ulatus vajab selget õiguslikku kinnitust • Eeldab keskse andmebaasi või teenuskihi arendust või laiendamist • Sõltub valitud asutuse võimekusest uut rolli täita • Pädevate asutuste tänased tööprotsessid muutuvad oluliselt • tööprotsessid ja andmestruktuurid on asutuste lõikes väga erinevad • kesksele vastutajale võib kujuneda ebarealistlik halduskoormus • Risk bürokraatia suurenemiseks • Sama infot peab sisestama nii pädeva asutuse süsteemis (tõenäoliselt) kui ka keskses süsteemis
Välised mõjutavad tegurid	**VÕIMALUSED** • „Ühe akna" lahendus ettevõtjale • Loob aluse automaatseks andmevahetuseks ja andmete korduvkasutuseks • Ühtne süsteem ja metoodika • Pikaajalises perspektiivis kõige stabiilsem korraldusmudel	**OHUD** • Poliitilise tahte ja ühise rahastuse puudumine • Üleminekuperiood võib tekitada paralleelsust ja segadust • Suur ajakulu arenduseks ja analüüsiks paljude sidusrühmade tõttu

	• Andmekvaliteedi tõus • Digitaliseerimisvõimalus neile asutustele, kellel seni puuduvad sobivad lahendused • GovSSO kaudu parem kasutajakogemus	• olemasolevad süsteemid ei pruugi suuta keskset lahendust tarbida • Pädevate asutuste vastuseis muudatustele

Osapooled ja rollid

Analüüsi käigus läbi viidud tegevustele tuginedes on ettepanek, et stsenaariumi rakendamisel määratakse tervikprotsessi koordineeriv vastutaja (nt MKM), kaasates seejuures teisi asjakohaseid osapooli. MKM-i käsitlemist selle rolli võimaliku kandjana toetab ühelt poolt tema roll uuringu tellijana, mis annab talle tervikvaate töö käigus kujunenud järeldustele, ning teiselt poolt tema vastutusala seotus ettevõtluse ja majanduspoliitika kujundamisega. Samuti on soovitus moodustada alaline juhtrühm ning selle kõrval sisuline töörühm, mis toetavad stsenaariumi rakendamise ettevalmistamist ja koordineerimist.

Tabel 11. Stsenaarium 1 osapooled ja rollid

Osapool	Rollid ja vastutus
Keskne koordineeriv institutsioon	Vastutab erinõuete ühtse haldusmudeli, metoodika ja andmekvaliteedi eest. Haldab keskset erinõuete portaali, korraldab muudatuste ja kvaliteedikontrolli protsessi, jälgib info ajakohasust ning koordineerib info avaldamist eri kanalites. Lahendab metoodilisi tõlgendusküsimusi ja korraldab regulaarset seiret.
Valdkondlik ministeerium	Vastutab oma valitsemisala poliitika ja õigusraamistiku eest. Koordineerib valdkondlike õigusaktide muutmist, tagab oma valitsemisala pädevate asutuste osaluse ning kinnitab valdkondlikud põhimõtted ja vajadused.
MKM (keskselt koordineeriv ministeerium)	On stsenaariumi strateegiline omanik ja poliitikakujundaja. Vastutab rakendamise ettevalmistamise, keskse institutsiooni mandaadi ja rahastusmudeli kujundamise, vajalike õigusmuudatuste kujundamise ning juhtrühma töö eest.
Pädev asutus / erinõude omanik	Jääb erinõude sisuliseks otsustajaks. Sisestab või kinnitab keskse lahenduse kaudu avaldatavad andmed, osaleb perioodilistel ülevaatustel ning konsulteerib RIK-iga EMTAK seoste määramisel.
Registripidajad	Vastutab oma infosüsteemi tehnilise toimimise ja keskse lahendusega liidestamise eest. Registripidaja ei otsusta erinõude sisu üle.
RIK (EMTAK haldaja)	Täidab EMTAK-i ja erinõuete seoste loomise ekspert rolli. Potentsiaalne keskse registri ja portaali haldaja.
RIA	Vastutab riigiportaali eesti.ee tehnilise poole eest. Tagab ettevõtjatele info kuvamise.
Ettevõtjad	Lõppkasutajad, kes osalevad kasutajavaate, arusaadavuse ja kasutatavuse valideerimises.

Hinnang töömahule ja maksumusele

Stsenaariumi töömahu ja maksumuse hinnangud on koostatud tegevuspõhise alt-üles meetodiga, kasutades koondatud tunnihinda 80 €/h, millele lisandub käibemaks. GovSSO ja X-tee kasutamise eest eraldi kasutustasu ei arvestata, kuid nende rakendamine eeldab vajalikke arendusi, seadistusi ja testimist. GovSSO kasutuselevõtu arenduse töömaht sõltub infosüsteemi arhitektuurist. Kui arhitektuur juba sisaldab liidestust TARA autentimisteenusega, siis on töömaht märkimisväärselt väiksem, kuna GovSSO liidestus põhineb samuti OpenID Connect protokollil.

Tabel 12. Stsenaarium 1 hinnanguline töömaht ja maksumus

Nr	Tegevus	Hinnanguline töömaht (h)	Hinnanguline maksumus käibemaksuta (EUR)
Ettevalmistamine			
1	Projektijuhtimine, hankimine ja sidusrühmade koordineerimine	1000-1400	80 000-112 000
2	Õigusanalüüs	700-1000	56 000-80 000
Asutamine			
3	Keskse institutsiooni kujundamine ja asutamine	1800-2400	144 000-216 000
Arendamine			
4	Tehniline ja detailne ärianalüüs	1750-2500	140 000-200 000
5	Keskse erinõuete registri ja portaali arendus	7000-9000	560 000-720 000
6	Liidestused asutuste süsteemidega	1500-2500	120 000-200 000
7	Eesti.ee liidestumine ja info kuvamine	200-400	16 000-32 000
8	GovSSO arendamisega seotud kulud asutuste infosüsteemides	160 h/süsteem	12 800 EUR/süsteem
Käivitamine ja haldus			
9	Muutuste juhtimine, asutuste koolitamine ja käivitusjärgne tugi	800-1000	64 000-80 000
10	Monitooring	800-1000	64 000-80 000
Kokku		**15 710-21 360**	**1 256 800-1 732 800**

3.1.2.2. Stsenaarium 2 – ühtne erinõuete andmebaas

Teise stsenaariumi keskne idee on luua majandustegevusega seotud erinõuete jaoks üks keskne andmeallikas, kus iga erinõue on kirjeldatud unikaalse kirjena koos vajalike atribuutidega, sh EMTAK 2025 koodid. Teised seotud infosüsteemid tarbivad andmebaasis esitatud andmeid X-tee teenuse kaudu ainsa tõeallikana. Pädevad asutused haldavad edaspidi erinõuetega seotud andmeid otse keskses süsteemis.

Stsenaariumit on võimalik rakendada kahel erineval viisil.

Variant A näeb ette täiesti uue, RIHA-s registreeritud andmekogu loomise, mille andmemudel kujundatakse spetsiaalselt majandustegevusega seotud erinõuete haldamiseks. Selline lähenemine võimaldab luua valdkonna vajadustele täpselt vastava lahenduse ning toetada algusest peale masinloetavust, struktureeritud andmehaldust ja liidestatavust.

Variant B näeb ette juba olemasoleva riikliku infosüsteemi või platvormi kasutamise ja kohandamise nii, et see võimaldaks hallata erinõuete infot struktureeritult, ühtselt ja masinloetavalt. Võimalike platvormidena saab käsitleda näiteks eesti.ee artiklivaramut (ARVA), äriregistrit või TARVIK-ut, sõltuvalt nende funktsionaalsest, sobivusest, arendusvalmidusest ja rollist tulevases teenusvaates. Selle

lähenemise peamine eelis on olemasoleva taristu ja arendusvõimekuse taaskasutus, kuid olemasolevate süsteemide sobivus sõltub suurel määral valitud platvormi tehnilisest valmisolekust, laiendatavusest ja vastavusest erinõuete haldamise vajadustele.

Oluline on seejuures välja tuua, et varasemalt oli RIK-i hallatavas EMTAK infosüsteemis[73] kasutusel lahendus, mille kaudu oli asutustel võimalik EMTAK infosüsteemis erinõuetega seotud infot ise hallata ja ajakohastada, kuid praktikas seda võimalust järjepidevalt ei kasutatud. See näitab, et tehnilise lahenduse olemasolust üksi ei piisa. Lahenduse toimimiseks peavad lisaks olema selgelt paigas vastutus, tööprotsess ning kasutuskohustus.

Tehnoloogia

Tehnoloogilises vaates tähendab see stsenaarium, et erinõuete kohta tekib üks keskne andmeallikas, mida teised süsteemid kasutavad. Selle tulemusena ei kirjeldata sama erinõuet enam eri kohtades eraldi, vaid sama andmestikku kasutatakse korduvkasutatavalt mitmes kanalis. Lahendus keskendub seega andmete kesksele hoidmisele, haldamisele ja jagamisele.

Mida see kaasa tooks?

- iga erinõue on hallatav ühe unikaalse kirjena;
- tekib ühine andmemudel erinõuetega seotud andmete jaoks;
- muud süsteemid ei halda sama infot enam lokaalselt, vaid pärivad seda ühtsest andmeallikast;
- ettevõtjale kuvatav info muutub ühtlasemaks ja kasutajakogemus paraneb.

Mis muutuks?

- andmete dubleerimine eri süsteemides väheneb;
- vajadus keskse andmebaasi ja teiste süsteemide liidestuste järele kasvab;
- pädevad asutused peavad kohanema uue sisestus- ja haldusloogikaga;
- variandi B korral tuleb arvestada, et olemasolevad platvormid ei pruugi oma tänases funktsionaalsuses katta kõiki erinõuete haldamise vajadusi.

Organisatsioon

Organisatsioonilises vaates säilib pädevate asutuste sisuline otsustusõigus. See tähendab, et iga erinõude sisu eest vastutab endiselt valdkondlik pädev asutus. Muutub aga see, kuidas ja kus andmeid hallatakse: andmete hoidmine ja esitamine liigub ühtsesse keskkonda, mille toimimise eest vastutab keskse andmekogu omanik või haldaja.

Mida see kaasa tooks?

[73] Riigi Infosüsteemi Haldussüsteem. EMTAK Infosüsteem. (link)

- pädev asutus vastutab jätkuvalt erinõude sisu eest;
- keskse andmekogu omanik või haldaja vastutab lahenduse tehnilise toimimise, kasutusõiguste, andmekorralduse reeglite ja kvaliteedikontrolli eest.

Mis muutuks?

- erinõuete andmeid ei hallata enam eri kanalites eraldi, vaid neid uuendatakse keskses andmeallikas;
- pädevad asutused peavad kohandama oma töökorraldust selliselt, et keskne andmekogu muutub erinõuete andmete sisestamise ja uuendamise peamiseks kohaks;
- kui keskse andmekogu kasutamise, andmete kvaliteedi ja ajakohastamise vastutus ei ole selgelt kokku lepitud, võib ühtlustamine jääda ikka ebaühtlaseks.

Protsess

Protsessi vaatest tähendab see stsenaarium, et erinõude andmed sisestatakse, muudetakse ja avaldatakse keskse andmekogu kaudu. Pädev asutus ei halda enam sama infot eri kanalites eraldi. Teised kanalid kasutavad seejärel sama andmestikku kokkulepitud liidestuste kaudu.

See muudab protsessi läbipaistvamaks ning annab parema aluse versioonihalduseks, muudatuste logimiseks ja seireks.

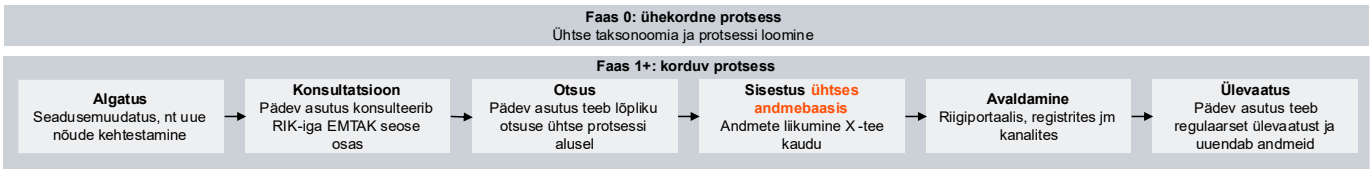
Mida see kaasa tooks?

- erinõuete sisestamise ja muutmise protsess standardiseerub;
- eri kanalid ja süsteemid kasutavad sama andmestikku;
- andmete ajakohastamine muutub läbipaistvamaks ja jälgitavamaks;
- tekib parem alus muudatuste logimiseks, versioonihalduseks ja seireks.

Mis muutuks?

- asutused peavad oma seniseid tööprotsesse muutma;
- keskse andmekogu kasutamine lisandub olemasolevatele töövoogudele;
- andmete kvaliteet sõltub suuresti sellest, kui järjekindlalt asutused andmeid keskselt uuendavad.

Joonis 7. Stsenaarium 2 protsess



Õigus

Õiguslikus vaates tähendab see stsenaarium, et keskse andmekogu roll, vastutused ja andmete esitamise kohustused tuleb selgelt määratleda. Kui puudub piisav õiguslik alus, võib keskne andmekogu jääda pelgalt tehniliseks võimaluseks, mille kasutamine sõltub vabatahtlikust koostööst ning mille kaudu ei ole võimalik tagada ühtset andmekvaliteeti ega ajakohasust.

Seetõttu tuleb selgelt sätestada, kes on andmekogu vastutav ja volitatud töötleja, kes vastutab erinõuete andmete sisulise õigsuse eest, millistel juhtudel on keskse andmekogu kasutamine kohustuslik ning kuidas toimub andmete avaldamine ja jagamine teistele süsteemidele.

Mida see kaasa tooks?

- vajaduse määrata andmekogu vastutav ja volitatud töötleja;
- vajaduse sätestada, kes vastutab erinõuete andmete sisulise õigsuse eest;
- vajaduse määrata, et andmekogu kasutamine on pädevatele asutustele kohustuslik;
- vajaduse määrata, kuidas toimub andmete avaldamine ja jagamine teistele süsteemidele.

Mis muutuks?

- asutustele võib tekkida kohustus kasutada keskset andmekogu erinõuetega seotud info sisestamiseks, ajakohastamiseks ja avaldamiseks.

SWOT analüüs

Stsenaariumi 2 peamine tugevus seisneb ühtse erinõuete andmete tõeallika loomises, mis aitab tagada eri kanalites avaldatava teabe parema kooskõla ja järjepidevuse. Peamine risk on seotud sellega, et kui keskset andmeallikat toetav juhtimis- ja vastutusmudel ei ole piisavalt selge ja toimiv, võib tehnilise lahenduse olemasolust hoolimata jääda andmete tegelik ühtlustamine ebapiisavaks.

Tabel 13. Stsenaarium 2 SWOT analüüs

	Eelised	**Puudused ja väljakutsed**
Sisemised mõjutavad tegurid	**TUGEVUSED** • Üks tõeallikas • Pädevate asutuste valdkondlik ekspertiis säilib • Automaatne andmevahetus • Ettevõtjatele kuvatava info kvaliteet paraneb • Vähem dubleerivat sisuhaldust eri kanalites	**NÕRKUSED** • Variant A: kõrgemad arenduskulud • Sõltub asutuste pühendumusest andmete uuendamisel • Variant B: kuna eesti.ee artiklivaramu on alles arenev süsteem, puudub täpne arusaam selle funktsionaalsest valmisolekust • Keskse koordineerija puudumisel võib ühtlustamine jääda formaalseks • Variant B korral asub platvormi haldus mitte tingimata sama asutuse haldusalas, kes sisuliselt valdkonda juhib • Asutustele lisabürokraatia

	VÕIMALUSED	OHUD
Välised mõjutavad tegurid	• Variant B: kasutab juba olemasolevat eesti.ee taristut ja sisuhaldus võimalusi • Ühtne andmemudel paneb aluse tulevasele tsentraliseeritumale lahendusele • Loob eelduse soovituslike või seotud lubade/nõuete pakkumiseks ettevõtjale • ARVA puhul on võimalik ühendada sisuhaldus ja masinloetavus • Võimaldab järk-järgult parandada teiste süsteemide andmekvaliteeti • Võimalik taaskasutada olemasolevaid lahendusi	• Andmebaasi haldajale ei eraldata piisavat ressurssi • Õigusmuudatuste venimine • Variant B: standardsete mallide puudumine võib kaasa tuua andmete ebaühtlase sisestamise • Kõik asutused ei pruugi lahendusega kaasa tulla, kui kasutamine ei ole kohustuslik • Vajalikud arendused asutuste süsteemides võivad ressursipuuduse tõttu venida • Variant A korral võib uus andmekogu dubleerida olemasolevate lahenduste funktsioone, kui ulatus pole selgelt piiritletud

Osapooled ja rollid

Analüüsi käigus kogutud sisendi põhjal on stsenaariumi 2 ettevalmistamisel otstarbekas, et protsessi koordineerivat rolli täidaks näiteks MKM, arvestades tema rolli analüüsi tellijana ning seotust ettevõtluse ja majanduspoliitika teemadega; keskse andmebaasi kasutuselevõtu järel võiks igapäevane andmehaldus ja tehnilise toimimise koordineerimine liikuda keskse lahenduse omanikule või haldajale, samal ajal kui MKM-il säiliks strateegiline ja poliitikakujunduslik vaade.

Tabel 14. Stsenaarium 2 osapooled ja rollid

Osapool	Rollid ja vastutus
Valdkondlik ministeerium	Vastutab valdkondliku poliitikakujunduse ja õigusloome eest. Algatab või valmistab ette õigusakti muudatuse, mille tulemusena võib tekkida vajadus lisada, muuta või kehtetuks tunnistada majandustegevusega seotud erinõue.
Pädev asutus (teenuseomanik)	Erinõude sisuline omanik. Reageerib õigusaktide muudatustele ning uuendab sellest tulenevalt erinõude andmeid keskses andmebaasis. Vastutab andmete sisulise täpsuse, erinõude kirjelduse ja ajakohasuse eest oma valdkonnas.
Keskse andmebaasi omanik ja haldaja	Vastutab keskse andmebaasi toimimise, kasutajaõiguste, info avaldamise ja liidestuste kaudu andmete kättesaadavuse eest. Ei vastuta erinõude sisulise õiguse üle.
Registripidaja	Vastutab valdkondliku registri tehnilise toimimise ja keskse andmebaasiga liidestamise eest. Kasutab keskse andmebaasi andmeid registris ja avalikus vaates.
RIA (riigiportaal)	Vastutab riigiportaali ja sellega seotud tehniliste teenuste toimimise eest. Kuvab ettevõtjatele keskse andmebaasi kaudu saadud ajakohast infot erinõuete ja EMTAK seoste kohta.
RIK	On EMTAK klassifikaatori haldaja ning täidab EMTAK-i ja erinõuete vaheliste seoste metoodilise konsultandi rolli. Nõustab pädevaid asutusi tegevusalade seoste määramisel ja täpsustamisel.
Ettevõtjad	Lõppkasutaja, kellele kuvatakse ajakohast infot tema tegevusalaga seotud erinõuete kohta.

Hinnang töömahule ja maksumusele

Stsenaariumi töömahu ja maksumuse hinnangud on koostatud tegevuspõhise alt-üles meetodiga, kasutades koondatud tunnihinda 80 €/h, millele lisandub käibemaks. GovSSO ja X-tee kasutamise eest eraldi kasutustasu ei arvestata, kuid nende rakendamine eeldab vajalikke arendusi, seadistusi ja testimist. GovSSO ja X-tee kasutuselevõtu arenduse töömahud sõltuvad olemasolevate infosüsteemide arhitektuurist. Töömaht ja maksumus sõltuvad olulisel määral ka sellest, kas luuakse täiesti uus keskne andmekogu või kohandatakse selleks juba olemasolevat süsteemi. Eelduslikult on madalaima maksumusega lahendus olemasoleva platvormi, eeskätt ARVA ja äriregistri, kohandamine, kuna see võimaldab taaskasutada juba loodud tehnilist taristut ja olemasolevaid arenduskomponente. ARVA kasutamisega seotud töömahu ja maksumuse hinnangud on kooskõlastatud ARVA tootejuhi ja arenduspartneriga. Käesolevas peatükis esitatud hinnangud on siiski toodud vahemikena, kuna täiesti uue andmekogu loomise korral kujuneksid töömaht ja maksumus eelduslikult suuremaks ning samuti võivad kulud osutuda kõrgemaks ka siis, kui keskse lahenduse alusplatvormina valitakse TARVIK ning vajalikuks osutuvad ulatuslikumad arendustööd.

Tabel 15. Stsenaarium 2 hinnanguline töömaht ja maksumus

Nr	Tegevus	Hinnanguline töömaht (h)	Hinnanguline maksumus käibemaksuta (EUR)
1	Projektijuhtimine, sidusrühmade kaasamine ja koordinatsioon	500-600	40 000-48 000
2	Õigusanalüüs, andmekogu põhimäärus, RIHA menetlus	300-500	24 000-40 000
3	Tehniline ja detailne ärianalüüs	450-500	36 000-40 000
4	Olemasoleva platvormi kohandamine või uue keskse andmekogu arendus	250-800	20 000-64 000
5	X-tee teenuste loomine ja liidestused asutuste süsteemidega	20-50	1600-4000
6	Äriregistri päring ja liidestus	10	800
7	Eesti.ee-s info kuvamine	20-50	1600-4000
8	GovSSO arendamisega seotud kulud asutuste infosüsteemides	160 h/süsteem	12 800 EUR/süsteem
9	Muudatuste juhtimine, asutuste koolitamine ja kasutuselevõtu tugi	300-400	24 000-32 000
10	Monitooring	250-300	20 000-24 000
Kokku		**2260-3370**	**180 000-269 600**

3.1.2.3. Stsenaarium 3 – koordineeritud detsentraliseeritud mudel

Stsenaarium 3 kujutab endast faasis 0 kokkulepitud ühtse raamistiku minimaalset rakendamisvarianti. Selle stsenaariumi rakendamise eelduseks on, et faas 0 raames on juba kokku lepitud ühine taksonoomia, mõisted ning erinõuete kirjeldamise ja muutmise põhimõtted. Stsenaarium 3 lisaväärtus seisneb selles, et faas 0 raames loodud kokkulepped viiakse asutuste igapäevasesse töökorraldusse

ning tehakse toimivaks korduva juhtimis- ja ülevaatusprotsessina. See tähendab, et säilib detsentraliseeritud korraldus, kus iga pädev asutus haldab oma valdkonna erinõudeid ise, kuid keskselt kehtestatakse ühtsed reeglid, terminoloogia, vastutushierarhia ja kohustuslik perioodiline ülevaatus, mille alusel vastavaid toimingud tehakse (kohustuslik faas 0). EMTAK-i ja erinõuete andmed jäävad olemasolevatesse infosüsteemidesse, kuid andmeid ning seoseid hoitakse sünkroonis kokkulepitud protsessi ja õigusliku raamistiku abil. Pädev asutus on iga erinõude lõplik otsustaja, RIK on kohustuslik konsultant EMTAK seose osas, registripidaja ja riigiportaal on info edasiandjad, ministeerium on poliitiliselt vastutav. Seetõttu on stsenaarium 3 käsitatav eelkõige väikseima sekkumisega rakendusmudelina, mille eesmärk on parandada olemasoleva korralduse toimivust ilma täiendava tsentraliseerimiseta.

Tehnoloogia

Tehnoloogiline muudatusvajadus on piiratud ning keskendub eelkõige olemasolevate kanalite korrastamisele ja info ajakohasuse tagamisele.

Mida see kaasa tooks?

- uut keskset infosüsteemi ei looda;
- olemasolevad infosüsteemid ja kanalid jäävad kasutusele;
- sünkroonsus tagatakse kokkulepitud tööprotsessi ja õigusraamistiku kaudu;
- tehnoloogiline muudatusvajadus puudub, kuid andmevahetuse automatiseerituse puudumine jääb piiranguks.

Organisatsioon

Organisatsioonilises vaates säilib detsentraliseeritud vastutus. Pädevad asutused jäävad oma valdkonna erinõuete sisulisteks omanikeks ning vastutavad selle eest, et nende vastutusalas olev info oleks korrektne ja ajakohane.

Stsenaariumi toimimiseks on vaja määrata koordineeriv roll, kuid see ei tähenda uue institutsiooni loomist, vaid koordineeriv roll võib paikneda nt MKM-is. Selle rolli ülesanne on töökorralduse, ülevaatuse ja metoodika järgimise koordineerimine.

Mida see kaasa tooks?

- pädevad asutused säilitavad oma senise otsustusõiguse;
- RIK-i roll EMTAK-i puudutava konsultandina muutub formaalsemaks ja kohustuslikuks;
- ministeerium vastutab poliitikakujunduse ja üldise suuna eest;
- registripidaja ja riigiportaal vahendavad infot, kuid ei otsusta edastatava info sisu õigsuse üle.

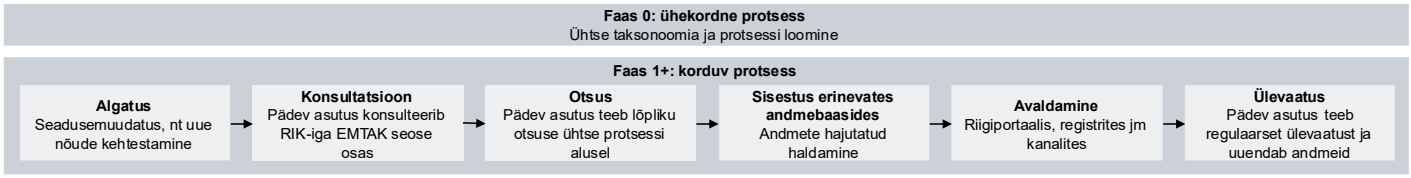
Protsess

Stsenaarium 3 keskendub eelkõige sellele, et faas 0 raames kokkulepitud protsessid hakkaksid päriselt toimima.

Mida see kaasa tooks?

- erinõuete info muutmine toimub kokkulepitud protsessi järgi;
- muudatuste puhul on selge, kes algatab, kes kontrollib ja kes uuendab;
- perioodiline ülevaatus aitab tuvastada aegunud või vastuolulist infot;
- konsultatsioon RIK-iga EMTAK seoste täpsustamiseks;
- koordineeriv roll jälgib protsesside täitmist.

Joonis 8. Stsenaarium 3 protsess



Õigus

Õiguslikust vaatest eeldab stsenaarium 3 eelkõige olemasoleva õigusraamistiku ühtsemat rakendamist. Õiguslikud muudatused on antud stsenaariumi puhul väiksemad, kuid vajalik on siiski täpsustada, millisel alusel toimub perioodiline ülevaatus, millised on pädevate asutuste kohustused info ajakohastamisel ning milline on RIK-i roll EMTAK seoste metoodilisel nõustamisel.

Mida see kaasa tooks?

- pädevate asutuste senine õiguslik vastutus säilib;
- õiguskeskkonda ei ole vaja ulatuslikult ümber kujundada;
- koordineeriv roll saab tugineda faas 0 raames kokkulepitud raamistikule;
- tuleb formaliseerida:
    a. RIK-i konsultatsioonikohustus EMTAK-i küsimustes;
    b. pädeva asutuse lõplik otsustusõigus;
    c. registripidaja ja riigiportaali roll teabe avaldamisel;
    d. perioodilise ülevaatuse kohustus.

SWOT analüüs

Stsenaariumi 3 peamine tugevus on selle suhteline lihtsus ja väike rakenduskulu. Lahendus tugineb olemasolevatele rollidele, infosüsteemidele ja pädevustele ning on seetõttu realistlikum lühikeses kuni keskpikas vaates. Samas on antud stsenaariumi peamine piirang asjaolu, et stsenaariumi rakendamine ei kõrvalda andmete hajutatuse probleemi ega loo ühtset tõeallikat kõikide olemasolevate erinõuete kohta. Seetõttu sõltub stsenaariumi tegelik mõju suurel määral sellest, kui järjekindlalt asutused kokkulepitud protsesse jälgivad ja rakendavad.

Tabel 16. Stsenaarium 3 SWOT analüüs

	Eelised	Puudused ja väljakutsed
Sisemised mõjutavad tegurid	**TUGEVUSED** • Madalad kulud - ei nõua infosüsteemi arendamist ega uue asutuse loomist • Tugineb olemasolevatele rollidele ja pädevustele • Realistlik ja rakendatav lühikeses kuni keskpikas vaates • Kohustuslik konsultatsioonisamm toetab pädevaid asutusi, eriti seal, kus teemaga tegelemiseks napib tööjõudu või prioriteeti	**NÕRKUSED** • Ei lahenda automaatse andmevahetuse probleemi • Sõltub tugevalt asutuste pühendumusest - ilma järelevalveta võib jääda formaalseks • Puudub selge keskne koordinaator • Pädevates asutustes ei pruugi vajalikud rollid olla täidetud ega kavandatud
Välised mõjutavad tegurid	**VÕIMALUSED** • Loob aluse tulevikus suuremaks edasiseks tsentraliseerimiseks • RIK-i kui kohustusliku konsultandi rolli formaliseerimine • Õigusraamistiku ühtlustamine soodustab seadusandja tööd • Võib parandada andmete võrreldavust ja ajakohasust, kui ülevaatusprotsess toimib	**OHUD** • Risk, et ühtne metoodika jääb „paberile" ilma tegeliku kasutuselevõtuta • Pädevate asutuste ressursipuudus võib takistada rakendamist • Ettevõtja jaoks võib positiivne mõju jääda väheseks või märkamatuks • EMTAK-i ja erinõuete sisu tundmine on ettevõtjate hulgas piiratud, mistõttu pelgalt korralduslik muudatus ei pruugi kasutegurit nähtavalt suurendada

Osapooled ja rollid

Stsenaarium 3 rakendamise ajal on ettepanek moodustada MKM-i või muu määratud koordineeriva asutuse juhitav juhtrühm ning sisuline töörühm, kuhu kuuluvad peamised seotud osapooled. Kuna stsenaarium ei eelda uue institutsiooni loomist, tuleb püsiv koordineerimisvastutus määrata olemasoleva asutuse ülesandeks. Kui seda rolli ei täida MKM, tuleb sobiv koordineeriv asutus valida olemasolevate asutuste seast. Pädevad asutused säilitavad seejuures vastutuse oma valdkonna erinõuete sisu, õigusliku aluse ja ajakohasuse eest.

Tabel 17. Stsenaarium 3 osapooled ja rollid

Osapool	Rollid ja vastutus

Valdkondlik ministeerium	Vastutab oma valitsemisala poliitika ja õigusraamistiku eest. Koordineerib valdkondlike õigusaktide muutmist, tagab oma valitsemisala pädevate asutuste osaluse ning kinnitab valdkondlikud põhimõtted ja vajadused.
MKM või muu määratud koordineeriv asutus	On stsenaariumi strateegiline omanik ja poliitikakujundaja. Vastutab rakendamise ettevalmistamise, rahastusmudeli kujundamise, vajalike õigusmuudatuste kujundamise ning juhtrühma töö eest.
Pädev asutus / erinõude omanik	Jääb erinõude sisuliseks otsustajaks. Osaleb perioodilistel ülevaatustel ning konsulteerib RIK-iga EMTAK seoste määramisel.
Registripidajad	Vastutab oma infosüsteemi tehnilise toimimise eest. Registripidaja ei otsusta erinõude sisu üle.
RIK (EMTAK-i haldaja ja konsultant)	Täidab EMTAK -i ja erinõuete seoste loomise ekspert rolli.
RIA	Vastutab riigiportaali eesti.ee tehnilise poole eest. Tagab ettevõtjatele info kuvamise.
Ettevõtjad	Lõppkasutajad, kes osalevad kasutajavaate, arusaadavuse ja kasutatavuse valideerimises.

Hinnang töömahule ja maksumusele

Alljärgnev hinnang kajastab stsenaariumi 3 rakendamisega seotud täiendavaid tegevusi pärast faas 0 elluviimist. Eeldus on, et:

- taksonoomia, terminoloogia ja põhimudel on juba loodud;
- ei arendata uut infosüsteemi;
- tegevused piirduvad minimaalse rakendamise, juhendamise, koordineerimise ja perioodilise ülevaatuse käivitamisega.

Töömaht on hinnatud minimaalse pingutuse põhimõttel ning maksumuse arvutamisel on kasutatud koondatud tunnihinda 80 €/h. Hinnangud on esitatud käibemaksuta.

Tabel 18. Stsenaarium 3 hinnanguline töömaht ja maksumus

Nr	Tegevus	Hinnanguline töömaht (h)	Hinnanguline maksumus käibemaksuta (EUR)
1	Rakendamise koordineerimine ja osapoolte kaasamine	120-200	9600-16 000
2	Pädevate asutuste tööprotsesside kohandamine	120-220	9600-17 600
3	EMTAK-i konsultatsiooni protsess	80-180	6400-14 400
4	Olemasolevates kanalites erinõuete info korrastamine ja ajakohastamine	160-250	12 800-20 000
5	Koolitamine ja muudatuste juhtimine	100-180	8000-14 400
6	Perioodilise ülevaatuse käivitamine ja esmane seire	50-100	4000-8000
Kokku		**630-1130**	**50 400-90 400**

3.1.2.4. Stsenaariumite võrdlus

Alljärgnevalt võrreldakse välja töötatud kolme võimalikku tulevikulahenduse stsenaariumit erinevate tunnuste lõikes (vt Tabel 19). Võrdluse eesmärk on tuua välja stsenaariumite peamised erinevused ning toetada sobiva stsenaariumi valikut.

Tabel 19. Stsenaariumite võrdlustabel

Teema	Stsenaarium 1- tsentraliseeritud vastutav institutsioon	Stsenaarium 2 – ühtne erinõuete andmebaas	Stsenaarium 3 – koordineeritud detsentraliseeritud mudel
Maksumus	1,3-1,7 mln	0,2-0,3 mln	0,05-0,09 mln
Hinnanguline rakendamise kestus	3-4 aastat	2-3 aastat	1-2 aastat
Keerukus	Kõrge	Keskmine	Madal kuni keskmine
Mõju	Suur	Keskmine	Piiratud kuni mõõdukas
Riskid	Keskse vastutava institutsiooni mandaadi ja rahastuse ebaselgus, lahenduse ulatuse kasv, pikk käivitamisaeg, suurem püsikulu	Keskse andmeallika omaniku ja vastutusahela ebaselgus, liidestuste maht, olemasoleva platvormi kasutamisel tehnilise sobivuse ja arendusulatuse ebakindlus	Mõju sõltub suurel määral asutuste pühendumusest, ühtne metoodika võib jääda formaalseks, andmehaldus jääb hajutatuks ja andmevahetus valdavalt mitteautomatiseerituks
Tehniline taristu	Uus keskne taotlusportaal + andmehalduslahendus koos liidestustega	Keskne andmeallikas, mis luuakse uue andmekoguna või olemasoleva platvormi kohandamise teel	Jäävad alles olemasolevad süsteemid, uusi ei looda ega olemasolevaid ei laiendata
Peamine tugevus	Kõige terviklikum juhtimis- ja teenusmudel ning suurim võimalus parandada ettevõtjate kasutajakogemust	Hea tasakaal keskse andmehalduse, pädevate asutuste sisulise otsustusõiguse ja rakendamise maksumuse vahel	Kõige väiksem alginvesteering ning võimalus tugineda olemasolevatele rollidele ja süsteemidele

Stsenaariumid erinevad eelkõige rakendamise ulatuse, tehnilise sekkumise määra, maksumuse ja mõju poolest. Stsenaarium 1 on kõige terviklikum, kuid ka kõige kulukam ja keerukam lahendus, mis eeldab samaaegseid muudatusi tehnoloogias, juhtimismudelis, protsessides ja õiguskeskkonnas. Stsenaarium 2 keskendub eelkõige ühtse andmeallika loomisele ning pakub tasakaalukamat lahendust mõju ja teostatavuse vahel. Stsenaarium 3 on kõige väiksema sekkumisega rakendusvariant, mille puhul ei looda uut keskset tehnilist lahendust, vaid rakendatakse faasis 0 kokku lepitud raamistikku olemasolevas detsentraliseeritud korralduses. Selle eelis on väike alginvesteering ja kiirem rakendatavus, kuid selle mõju jääb piiratumaks, kuna andmete hajutatus ja automaatse andmevahetuse puudumine püsivad.

Lähtudes stsenaariumite erinevast ulatusest, rakendamise keerukusest ja oodatavast mõjust, võib ühe võimalusena käsitleda neid ka etapiviisilise arenguteena. Sellisel juhul viiakse esmalt ellu faas 0 kui kõigi lahendusvariantide ühine alus ning seejärel liigutakse samm-sammult väiksema sekkumisega lahenduselt suuremate ja süsteemsemate muudatuste suunas ehk olemasoleva korralduse korrastamisest keskse andmeallika rakendamiseni ning sealt edasi tervikliku tsentraliseeritud juhtimis- ja teenusmudelini.

4. Tulevase lahenduse kirjeldus

Analüüsi esimese etapi tulemuste, välja pakutud tulevikulahenduste võrdluse, rakendatavuse hinnangute, esialgse töömahu ja maksumuse hindamise ning kaasatud asutustelt kogutud sisendi põhjal kujundati ettepanek sobivaimaks tulevikulahenduseks. Lahenduse valikul lähtuti eelkõige selle terviklikkusest, praktilisest rakendatavusest ning vastavusest analüüsi eesmärgile parandada majandustegevusega seotud erinõuete ja EMTAK tegevusalade vaheliste seoste kirjeldamise, haldamise ja kuvamise ühtsust.

Analüüsi tulemusel, mida on täiendavalt valideeritud juhtrühmaga toimunud arutelude käigus, soovitatakse edasiseks käsitlemiseks valida **stsenaarium 2 ehk ühtne erinõuete andmebaas.** Stsenaariumi peamine tugevus on tasakaal mõju ja teostatavuse vahel: see võimaldab koondada erinõuetega seotud andmed ühtsesse haldusloogikasse, säilitades samal ajal pädevate asutuste sisulise vastutuse. Võrreldes teiste käsitletud stsenaariumitega vastab see lahendus käesolevas hetkes kõige paremini eesmärgile vähendada killustatust, tagada parem andmekvaliteet ning luua alus ettevõtjale selgema ja sidusama kasutajavaate pakkumiseks, olles samal ajal teostatav, kuid piisavalt praktiline.

Käesolevas peatükis kirjeldatakse valitud lahenduse toimimise põhimõtteid kahest vaatest. Esmalt käsitletakse, kuidas toimub tulevikulahenduse kohaselt erinõuete haldamine ja andmete liikumine asutuste vaatest. Seejärel kirjeldatakse, kuidas kuvatakse tulevikulahenduses ettevõtjale suunatud teavet eri kanalites.

4.1. Asutuste sisemised protsessid ja protsessijoonised

Käesolevas peatükis kirjeldatakse valitud stsenaariumi toimimist asutuste vaates kontseptuaalsel tasemel. Kirjeldus tugineb analüüsi varasemas etapis välja töötatud lahendusele (vt pt 3.1.2.2) ning täpsustab sellega kaasnevaid muudatusi asutuste sisemistes tööprotsessides. Kuna erinõuete haldamisega on seotud erinevad ministeeriumid, pädevad asutused, registripidajad ja infosüsteemid, on vajalikud muudatused esitatud üldistatud rollide ja tegevustena. Asutusepõhised erisused on mõistlik täpsustada käesoleva uuringu skoobist väljapoole jäävas detailanalüüsi ja edasise rakendamise etapis.

Protsessijoonised on koostatud lihtsustatud BPMN-notatsioonis ning need hõlmavad nelja põhivoo kirjeldust:

1. erinõude loomine, muutmine ja kehtetuks tunnistamine;
2. EMTAK seose konsultatsioon RIK-iga;
3. erinõuete perioodiline ülevaatus ja ajakohastamine;
4. andmete kasutamine liidestatud infosüsteemides.

Protsessides osalevad peamiselt järgmised osapooled, kes on välja toodud pt 3.1.2.2 Tabel 14.

Kasutatavad infosüsteemid

Keskne andmebaas ei asenda kõiki olemasolevaid valdkondlikke infosüsteeme, vaid lisandub olemasolevasse ökosüsteemi ametliku andmeallikana, mille andmeid saavad teised süsteemid liidestuste kaudu kasutada. Andmebaasi eesmärk ei ole dubleerida andmeid, mis on juba teistes ametlikes allikates kättesaadavad. Näiteks EMTAK tegevusalad peaks keskne erinõuete andmebaas pärima äriregistrist, mitte hoidma neid eraldi käsitsi hallatava loeteluna. Keskse andmebaasi eesmärk on hallata eelkõige erinõuete ja tegevusalade vahelisi seoseid ning erinõuete endi nimetusi ja liike.

Tabel 20. Kasutatavad infosüsteemid

Infosüsteem	Kasutus
Keskne erinõuete andmebaas	Toimib majandustegevusega seotud erinõuete ametliku andmeallikana. Iga erinõude kohta hallatakse struktureeritud andmekirjet, mis sisaldab näiteks erinõude nimetust, liiki, seotud EMTAK tegevusalasid, õiguslikku alust, pädevat asutust ning seotud registrit ja registripidajat. Keskne andmebaas teeb andmeid liidestuste kaudu kättesaadavaks riigiportaalile, äriregistrile, valdkondlikele registritele ja teistele seotud süsteemidele.
Asutuste valdkondlikud registrid ja menetlussüsteemid	Kasutavad kesksest andmebaasist päritud andmeid erinõuetega seotud info kuvamiseks.
Riigiportaal	Kuvab ettevõtjatele keskse andmebaasi andmetel põhinevat ajakohast infot. Riigiportaali kaudu saab ettevõtja näha oma tegevusalade või kavandatava tegevusega seotud erinõudeid, juhiseid, õiguslikke aluseid ja viiteid asjakohastele teenustele ja menetluskeskkondadele.
Äriregister	Keskne andmebaas pärib äriregistrist EMTAK koodid ja nende nimetused, et tegevusalade klassifikaatori andmeid ei peaks eraldi dubleerima ega käsitsi haldama. Äriregister pärib omakorda kesksest andmebaasist EMTAK-i ja erinõuete vahelisi seoseid, et EMTAK tegevusalade otsingus kuvada ettevõtjatele infot nende tegevusalale kohalduvate nõuete kohta.

Keskse andmebaasi tehnilise keskkonna valikul on võimalik kaaluda mitut alternatiivi. Võimalike lahendustena saab kasutada nt TTJA TARVIK-u ja RIK-i äriregistri edasiarendamist või RIA hallatava ARVA kasutamist ja laiendamist. Sobiva keskkonna valik sõltub eelkõige sellest, milline olemasolev lahendust toetab kõige paremini erinõuete struktureeritud haldamist, versioonihaldust, ligipääsuõiguste haldamist, liidestusi, andmete masinloetavust ning info avaldamist ettevõtjatele suunatud kanalites.

Tabel 21. Võimalike lahenduskeskkondade võrdlus

Hindamiskriteerium	TARVIK	E-äriregister	ARVA
Lahenduse tänane põhifunktsioon	TTJA e-teenuste platvorm	E-äriregistri kaudu saab äriregistrisse avaldusi esitada ning juriidiliste isikute ja füüsilisest isikust ettevõtjate kohta avalikustatud andmetega tutvuda.	Keskne infoartiklite haldamise ja ristkasutuse platvorm
Sobivus erinõuete ja nendega seotud EMTAK-ide haldamiseks	Registri loogikaga on EMTAK seotud erinõuetega, kuid erinõuete ja EMTAKite vaheliste seoste haldamiseks puudub täna vastav funktsionaalsus	Registri loogikaga on EMTAK seotud erinõuetega, kuid erinõuete ja EMTAKite vaheliste seoste haldamiseks puudub täna vastav funktsionaalsus	Täna puudub EMTAKi ja erinõuete vaheliste seoste haldamise võimekus; sellise info haldamine eeldaks täiendavat arendust.

Sobivus erinõuetega seotud muude andmete haldamiseks	Piiratud – register ei ole sobiv keskkond erinõuetega seotud sisuliste ja kirjeldavate andmete haldamiseks.	Piiratud – register ei ole sobiv keskkond erinõuetega seotud sisuliste ja kirjeldavate andmete haldamiseks.	Sobiv, kuid vajab laiendamist – ettevõtjale suunatud info haldamine on lahenduse loogikaga kooskõlas
Arenduste hinnanguline maksumus	Pigem kõrge	Keskmine	Madalam
Olemasoleva lahenduse taaskasutamise ulatus	Pigem piiratud	Osaline – varasemas lahenduses oli sarnane funktsionaalsus olemas	Suur
Topelthalduse risk	Kõrge – erinõuete ja seoste haldamine toimuks registris, kuid artiklid tuleks siiski hallata eraldi ARVA-s	Kõrge – erinõuete ja seoste haldamine toimuks registris, kuid artiklid tuleks siiski hallata eraldi ARVA-s	Madal – ühes keskkonnas hallatakse nii erinõuetega seotud infot kui ka infoartiklite sisu

Analüüsi tulemusel peeti tehnilise lahenduskeskkonna valikul perspektiivikaks mitu alternatiivset valikut, sh ARVA kasutamist ja edasiarendamist, kuna see on juba seotud riigiportaali eesti.ee sisuhaldusega ning võimaldaks põhimõtteliselt koondada ettevõtjale suunatud info avaldamise ühte keskkonda. ARVA kasutamise eelisena nähti eelkõige seda, et ettevõtjatele suunatud sisu avaldamine toimub juba täna eesti.ee kaudu ning olemasoleva platvormi taaskasutamine võiks vähendada arenduse ulatust vähemalt info avaldamise vaates.

Samas selgus analüüsi käigus, et ARVA puhul esineb mitu olulist riski. Esiteks puudub käesoleval hetkel selgus, millal ja millises ulatuses oleks võimalik ARVA-t arendada nii, et see toetaks erinõuete struktureeritud haldamist. Varasemate arenduste ja analüüside põhjal on põhjust arvata, et ARVA-ga seotud arendused võivad võtta märkimisväärselt aega. Teiseks on ARVA roll sisuliselt teenusplatvormi ja sisuhalduse pakkumine, mitte EMTAK-i ega majandustegevusega seotud erinõuete valdkondlik haldamine. See tähendab, et kuigi ARVA võib olla sobiv ettevõtjale suunatud info avaldamise kanal, ei paikne selle juures sisuline valdkondlik kompetents ega vastutus erinõuete ja tegevusalade seoste kujundamiseks.

TARVIK-u kasutamise võimalust hinnates leiti samuti, et see ei ole käesoleva lahenduse jaoks eelistatud valik. TTJA esindaja hinnangul on TARVIK olemuselt tugevalt ühe asutuse ja ühe registri keskne lahendus, mistõttu oleks selle kasutamine mitme eri asutuse, registripidaja ja valdkonnaülese erinõuete haldamise vaates pigem ebaloomulik. Lisaks eeldaks TARVIK-u kohandamine käesoleva kasutusjuhtumi jaoks tõenäoliselt ulatuslikumaid arendusi.

Nendel põhjustel **otsustati analüüsi tulemusel käsitleda eelistatud lahenduskeskkonnana äriregistri edasiarendamist**. Äriregistri kasuks räägib ennekõike see, et EMTAK on juba täna äriregistri EMTAK otsingus kättesaadav ja kasutatav ning tegevusaladega seotud andmeid hallatakse äriregistri loogikas. See muudab loogiliseks paigutada samasse keskkonda ka EMTAK-i ja erinõuete vaheliste seoste haldamise, kuna nii paikneks tegevusalade info, selle kasutusloogika ja vajadus RIK-i konsultatsiooniks ühes sisuliselt seotud lahenduses. Äriregistri juures on olemas ka laiem valdkondlik ja institutsionaalne seos EMTAK-i kasutamisega ning RIK-i rolliga selle haldamisel.

Samuti nagu eespool mainitud, siis oli varasemalt EMTAK-i infosüsteemis kasutusel sarnane lahendus, mille kaudu oli võimalik hallata tegevusalade ja erinõuete vahelisi seoseid. Kuigi lahendust ei kasutanud asutused praktikas, näitab selle olemasolu siiski, et äriregistri ja EMTAK-i ümber on vastav loogika ning kasutusvajadus juba varem läbi mõeldud.

Kuigi ka äriregistri kasutamine eeldab täiendavaid arendusi, on selle seos käsitletava valdkonnaga tugevam ning lahenduse tegelik teostatavus selgem kui ARVA puhul. Samas tuleb arvestada, et kui uuringu järgsetel hinnangutel ja otsustel ei osutu äriregistri edasiarendamine siiski kõige mõistlikumaks lahenduseks, on võimalik alternatiivina kasutada ka ARVA-t, eeldusel et selle vajalik arendusvalmidus ja ajaraam saavad kinnituse.

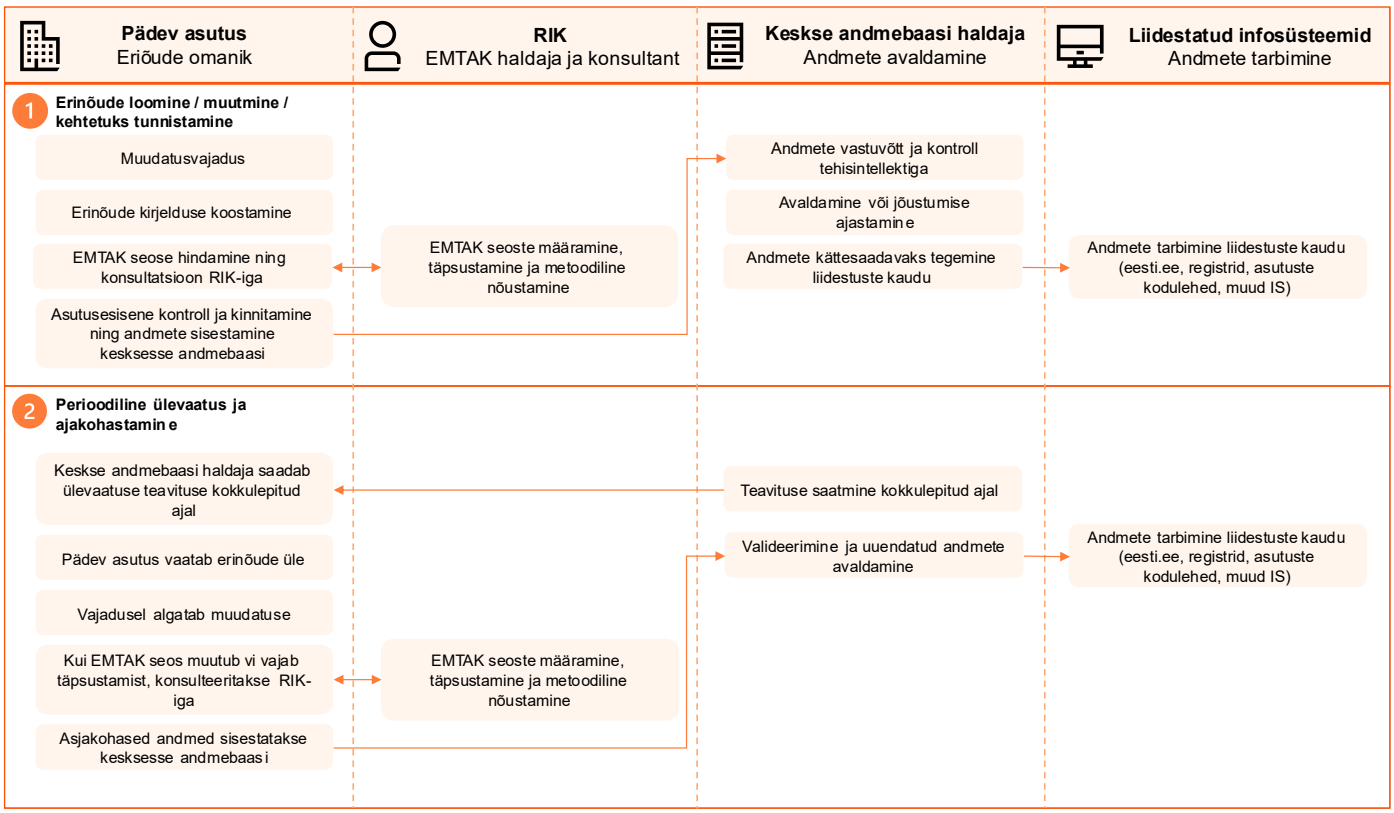
Protsessid

Valitud lahenduse toimimise mõistmiseks on vaadatud erinõuete andmete liikumist tervikuna alates erinõude loomisest või muutmisest kuni selle avaldamise ja kasutamiseni eri kanalites. Tervikprotsess kirjeldab osapoolte rolle ning nende omavahelist tööjaotust olukorras, kus erinõuete andmeid hallatakse keskses andmebaasis, kuid sisuline vastutus erinõude sisu eest jääb pädevale asutusele.

Protsessi keskne loogika on järgmine: pädev asutus loob, muudab või tunnistab kehtetuks oma valdkonna erinõude ning vastutab selle sisulise õigsuse eest. EMTAK-i seoste määramisel või muutmisel kaasatakse RIK kui valdkondlik ekspert ja konsultant. Keskse andmebaasi haldaja kontrollib andmete vastavust kokkulepitud struktuurile, korraldab nende avaldamise ning teeb andmed kättesaadavaks liidestatud infosüsteemidele. Liidestatud kanalid, sh eesti.ee, registrid ja asutuste veebid, kasutavad andmebaasis avaldatud andmeid ettevõtjale suunatud info kuvamiseks ja teenuste toetamiseks.

Selle protsessi toimimise eelduseks on, et faas 0 raames on kokku lepitud ühtne taksonoomia, mõisted, andmemudel, rollid, muutmiskord ja perioodilise ülevaatuse loogika. Seetõttu ei käsitleta faasi 0 käesolevas protsessis eraldi töövoona, vaid eeldusena, millele kogu tulevikulahendus tugineb.

Joonis 9. Erinõuete haldamise ja avaldamise tervikprotsess



Erinõude loomise, muutmise ja kehtetuks tunnistamise protsess

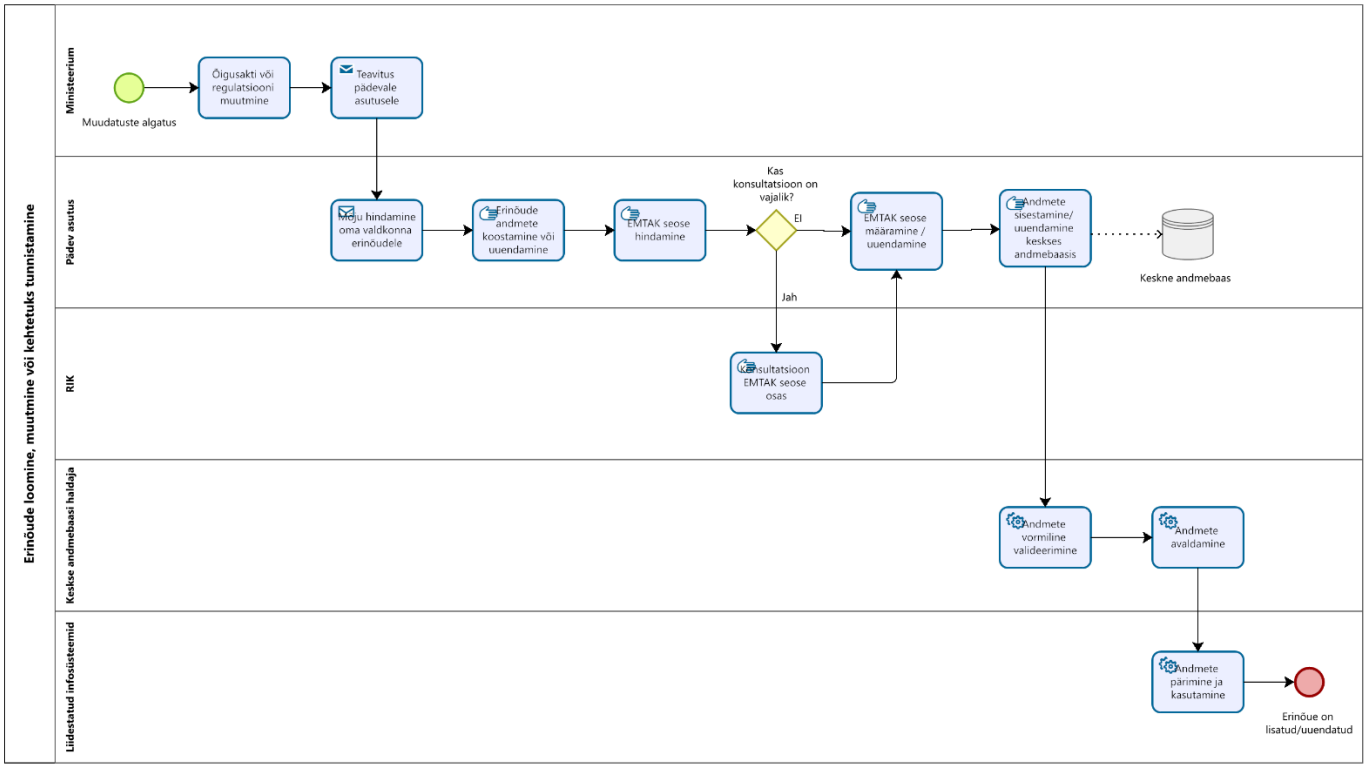
Protsessi eesmärk on tagada, et uus, muudetud või kehtetuks tunnistatud erinõue jõuaks kesksesse andmebaasi ühtsel, kontrollitud ja ajakohasel kujul. Protsess peab tagama, et pädev asutus säilitab sisulise vastutuse, kuid andmete avaldamine ja kasutamine toimub keskse andmebaasi kaudu.

Erinõude loomise, muutmise või kehtetuks tunnistamise protsess algab õigusliku või poliitikakujundusliku muudatusega. Muudatus võib tuleneda näiteks uue seaduse või määruse jõustumisest, kehtiva õigusakti muutmisest või nõude kehtetuks tunnistamisest. Kui õiguslik muudatus mõjutab majandustegevusega seotud erinõudeid, peaks valdkondlik ministeerium teavitama pädevat asutust vajadusest hinnata mõju erinõuetega seotud andmetele. Pädev asutus analüüsib, kas muudatus tähendab uue erinõude lisamist, olemasoleva erinõude muutmist või erinõude kehtetuks tunnistamist. Kuigi erinõude loomise, muutmise või kehtetuks tunnistamise käivitav sündmus võib olla erinev, siis peab andmete haldamine toimuma siiski ühtse protsessi alusel. See tagab, et erinõuete haldamine keskses andmebaasis toimib asutuste lõikes ühtselt.

Seejärel sisestab või ajakohastab pädev asutus keskse andmebaasi erinõude andmed, lähtudes jõustunud või jõustuvast õiguslikust alusest. Pädev asutus määrab nõude nimetuse, liigi ja seose EMTAK koodiga. Kui tegevusala seos ei ole üheselt selge, konsulteerib pädev asutus RIK-iga.

Keskse andmebaasi haldaja kontrollib andmete vormilist vastavust, kohustuslike väljade täitmist ja tehnilist kvaliteeti. Kui andmed on korrektsed, avaldatakse need või ajastatakse need vastavalt õigusakti jõustumiskuupäevale.

Joonis 10. Erinõude loomise, muutmise või kehtetuks tunnistamise protsess

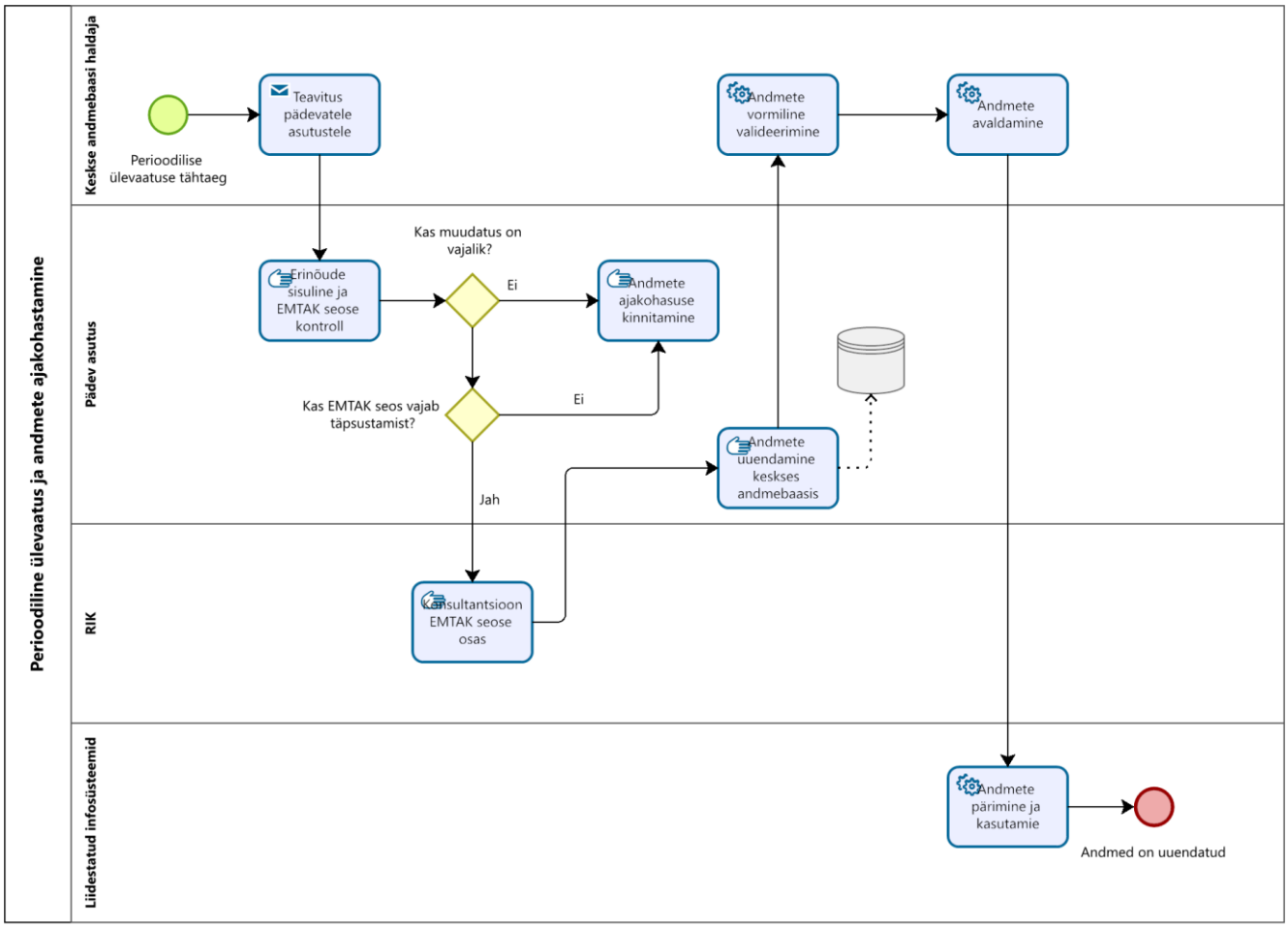


Erinõude perioodiline ülevaatus ja andmete ajakohastamine

Perioodilise ülevaatuse eesmärk on tagada, et keskses andmebaasis olevad erinõuete andmed oleksid ajakohased, korrektsed ja sisuliselt kehtivad. Kuna andmeid kasutavad ka teised infosüsteemid, on oluline, et pädevad asutused kinnitaksid regulaarselt oma vastutusalas olevate andmete õigsust.

Keskse andmebaasi haldaja saadab kokkulepitud sagedusega pädevatele asutustele ülevaatuse teavituse. Teavitus ei ole iga muudatuse kohta saadetav käsitsi teavitus, vaid perioodiline meeldetuletus, mille eesmärk on käivitada asutusepoolne andmete ülevaatus. Kui ülevaatuse käigus selgub, et erinõuet tuleb muuta, algatab pädev asutus muudatusprotsessi. Kui muudatus puudutab seoseid EMTAK tegevusaladega, siis konsulteeritakse RIK-iga. Pärast andmete uuendamist ja valideerimist tehakse ajakohased andmed taas liidestuste kaudu kättesaadavaks.

Joonis 11. Erinõude perioodiline ülevaatus ja andmete ajakohastamine



Konsultatsioon RIK-iga EMTAK seose täpsustamiseks

Erinõude ja EMTAK tegevusala vahelise seose määramise konsultatsiooni eesmärk on tagada, et erinõuded oleksid tegevusaladega seotud metoodiliselt korrektselt ja ühetaoliselt. Konsultatsioon on vajalik eelkõige juhul, kui tegevusala seos ei ole üheselt selge või erinõude muutmine mõjutab kohaldumisala.

Pädev asutus määrab esmase EMTAK seose. Seose kooskõlastamiseks ja täpsustamiseks esitab pädev asutus RIK-ile (EMTAK-i haldajale) konsultatsioonipäringu. Päringus kirjeldatakse erinõude sisu, õiguslik alus, kavandatud tegevusalade seos ning küsimus, millele RIK-i hinnangut vajatakse. RIK analüüsib esitatud infot, kontrollib klassifikaatori loogikat ja annab metoodilise soovituse. Vajadusel võib RIK teha ettepaneku seose täpsustamiseks või alternatiivsete koodide kasutamiseks.

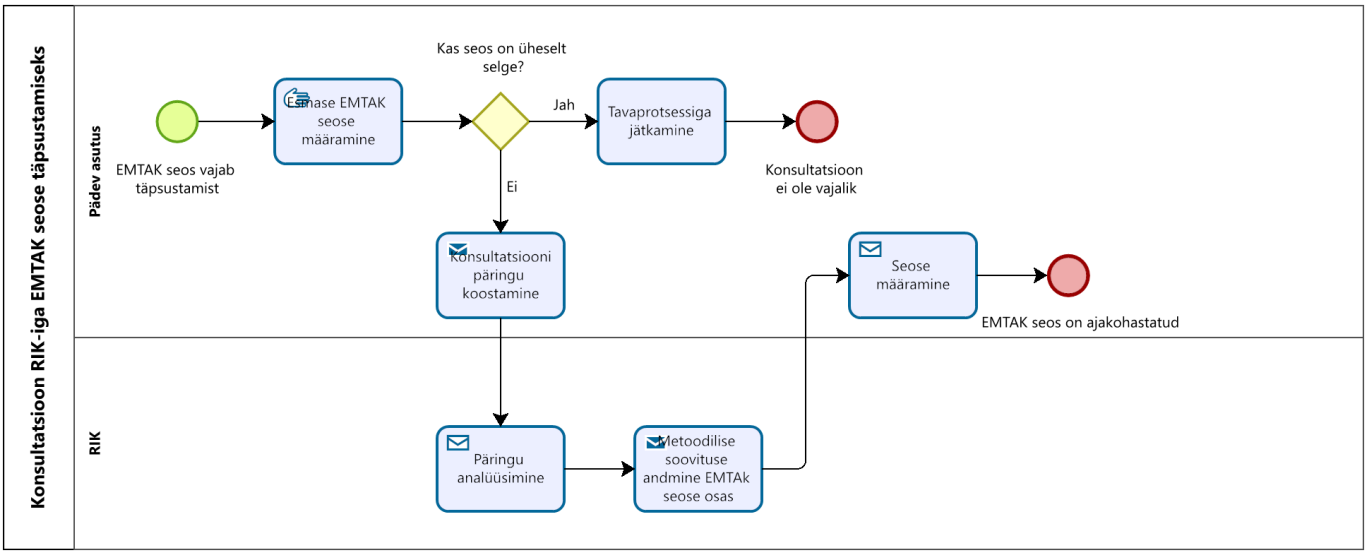
Pädev asutus võtab RIK-i soovituse arvesse, kuid erinõude sisuline lõppotsus jääb pädevale asutusele. Seejärel uuendab pädev asutus andmeid keskses andmebaasis.

Konsultatsioon on vajalik eelkõige siis, kui:

- lisatakse uus erinõue;
- muudetakse erinõude kohaldumisala;
- muudetakse või täpsustatakse EMTAK koode;

- tegevusala seos on ebaselge või mitmeti tõlgendatav;
- EMTAK klassifikaatori muudatus mõjutab olemasolevaid erinõudeid;
- perioodilise ülevaatuse käigus ilmneb, et olemasolev seos ei ole enam ajakohane.

Joonis 12. Konsultatsioon RIK-iga EMTAK seose täpsustamiseks



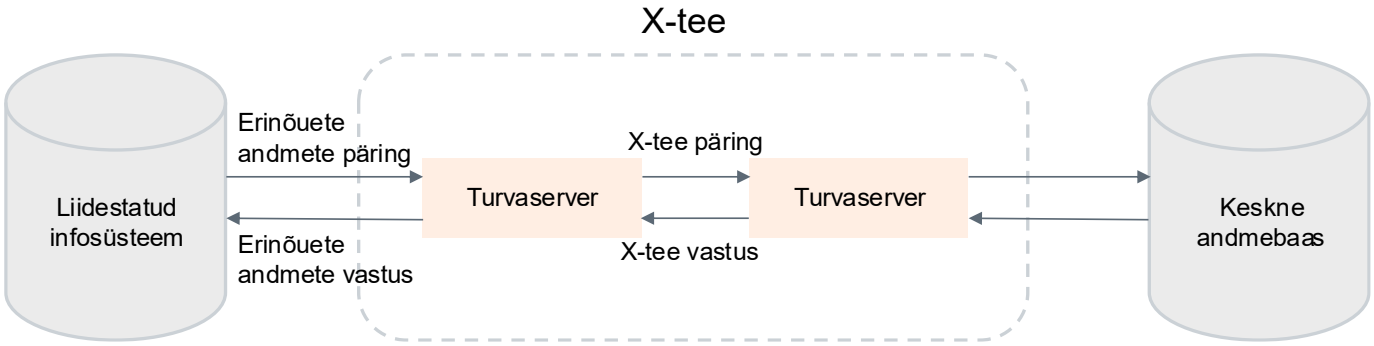
Andmete kasutamine liidestatud süsteemides

Protsessi eesmärk on tagada, et riigiportaal, registrid ja muud seotud infosüsteemid kasutaksid erinõuete kohta üht ja sama ajakohast andmeallikat. See vähendab käsitsi dubleerimist, vastuolulise info esitamist ja vajadust eraldiseisvate teavituste järele kõikidele seotud asutustele iga muudatuse korral.

Kui erinõudega seotud andmed on keskses andmebaasis avaldatud, muutuvad need liidestatud süsteemidele kättesaadavaks. Teised süsteemid saavad andmeid pärida X-tee liidestuste kaudu. See tähendab, et muudatustest teavitamine ei toimu üldjuhul käsitsi saadetavate teavitustena. Iga liidestatud süsteem peab olema üles ehitatud nii, et see pärib keskse andmebaasi ajakohaseid ja vajalikke andmeid.

Liidestatud süsteemi omanik vastutab selle eest, et tema süsteem kuvaks või kasutaks andmeid korrektselt. Keskse andmebaasi haldaja vastutab selle eest, et andmed oleksid liideste kaudu kättesaadavad ja tehniliselt kasutatavad.

Joonis 13. Erinõuete andmete pärimine X-tee kaudu



4.2. Info kuvamine ettevõtjatele

Tulevikulahenduse eesmärk on esitada ettevõtjale majandustegevusega seotud erinõuete kohta ühtne, arusaadav ja ajakohane info sõltumata sellest, millise kanali kaudu ettevõtja infot tarbib. Ettevõtja vaatest tähendab see eelkõige seda, et väheneb olukord, kus sama erinõue on eri kanalites esitatud erineva nimetuse, kirjelduse või EMTAK seosega.

Lahenduse keskne põhimõte on, et erinõuete andmeid hallatakse ühes ametlikus andmeallikas ning samu andmeid kasutatakse kõigis peamistes ettevõtjatele suunatud kanalites. See hõlmab näiteks äriregistri tegevusalade otsingut, eesti.ee infoartikleid, eesti.ee ettevõtja tegevuslubade ja majandustegevusteadete rakendust, valdkondlikke registreid ning asutuste kodulehti. Nii kuvatakse ettevõtjale eri kanalites sama sisuga ja ajakohane info.

Kasutajavaate lähtekohad

Ettevõtjatele kuvatava info struktuuri ja esitamise loogika kujundamisel tuleb arvestada varasemate kasutajauuringute tulemusi ja käesoleva uuringu raames kogutavat kasutajasisendit. 2023. aastal läbi viidud analüüsi „Äritegevuseks tegevusloa taotlemise ja majandustegevusteate esitamise ärisündmuse analüüs“[74] eesmärk oli mh koondada ettevõtjatele suunatud tegevuslubade ja majandustegevusteadete info ja teenused eesti.ee ettevõtja vaatesse, mille kaudu võimaldada ettevõtjatel saada ülevaade tegevusaladest, millega on seotud tegevusloa või majandustegevusteate esitamise nõuded.

Selle analüüsi käigus viidi läbi intervjuud 15 ettevõtjaga, et selgitada välja potentsiaalse tulevikuteenuse kasutajate harjumused, hoiakud, vajadused ja murekohad. Kasutajauuringu tulemustest selgus, et ettevõtjate teadlikkus erinõude vajadusest tekib sageli kogemuse kaudu. Esmakordsel kokkupuutel on nõuete mõistmine keeruline, sh on ettevõtjatel raskusi õige infoallika leidmisel, info tõlgendamisel ja menetlusprotsessi tervikust arusaamisel. Samuti esineb segadust tegevusloa ja majandustegevusteate omavahelisel eristamisel. Ettevõtjad tundsid puudust ühest usaldusväärsest kohast, kust oleks võimalik leida erinõuete kohta terviklik info.

Seetõttu on ka käesoleva analüüsi lähtekohast, et ettevõtjatele kuvatav info peab olema eri kanalites üheselt arusaadav. Stsenaarium 2 ehk ühtse erinõuete andmebaasi loomine aitab otseselt vähendada varasemas uuringus välja toodud info killustatuse ja tõlgendamise keerukuse probleemi.

Lisaks tuleks tulevikulahenduses **võimaldada ettevõtjatel saada terviklik ülevaade kõigist majandustegevusega seotud erinõuetest ning nendega seotud tegevusaladest**. Täna selline ühtne ja ammendav loetelu kõigist erinõuetest ning nende seostest tegevusaladega puudub. Nagu varasem kasutajauuring näitas, tunnevad ettevõtjad selgelt puudust ühest kohast, kust oleks võimalik näha mitte ainult üksikule tegevusalale kohalduvaid nõudeid, vaid ka laiemat tervikpilti kõigist ettevõtlusega seotud erinõuetest.

[74] Ernst & Young, Cybernetica, Rethink. 2023. Äritegevuseks tegevusloa taotlemise ja majandustegevusteate esitamise ärisündmuse analüüs. (link)

Ettevõtjatele kuvatava info kirjeldamise ja esitamise põhimõtted

Ettevõtjatele kuvatav erinõude info peab olema esitatud ühetaolise loogika alusel. Erinõude nimetus peaks olema alati koostatud kokkulepitud vormi alusel. Nimetus peab olema lühike, sisuline ja ettevõtjale arusaadav ning sisaldama lõpus erinõude liiku. Soovitatav vorm on:

[tegevusala või reguleeritud tegevus] + [erinõude liik]

Näited:

- Asendushooldusteenuse osutaja tegevusluba;
- Ravimite tootmise tegevusluba.

Selline nimetamise loogika aitab ettevõtjal juba nõude pealkirjast aru saada, millise tegevusega nõue seotud on ja mis tüüpi kohustusega on tegemist.

Samuti tuleks info esitamisel lähtuda järgmistest põhimõtetest:

- **tegevusalapõhine** – seotud EMTAK tegevusalaga;
- **nõudepõhine** – iga erinõue on eraldi tuvastatav ja kirjeldatud;
- **tegevuspõhine** – välja on toodud, kas ettevõtja peab taotlema loa, esitama teate, registreerima tegevuse või täitma muu tingimuse;
- **asutusepõhine** – nähtav on pädev asutus, kes nõude eest vastutab ja järelevalvet teostab;
- **õiguslikult jälgitav** – esitatud on viited õiguslikele alustele;
- **ajakohane** – nähtav on info kehtivuse, jõustumise või viimase muutmise kohta;
- **kasutajakeskne** – info on esitatud lühidalt, selgelt ja praktiliselt.

Oluline on eristada, kas nõude kohaldub tegevusalale üldjuhul või võib kohalduda üksnes lisatingimuste täitmisel. Seos EMTAK-iga ei tähenda alati, et nõue rakendub kõigile selle tegevusala ettevõtjatele.

Info kuvamise kanalid

Ettevõtjatele suunatud info ei pea olema igas kanalis sama detailsusega. Oluline on, et eri kanalites kasutataks sama keskset andmeallikat ning et kasutaja liiguks vajadusel üldisest vaatest detailsema infoni.

Tabel 22. Info kuvamise kanalid

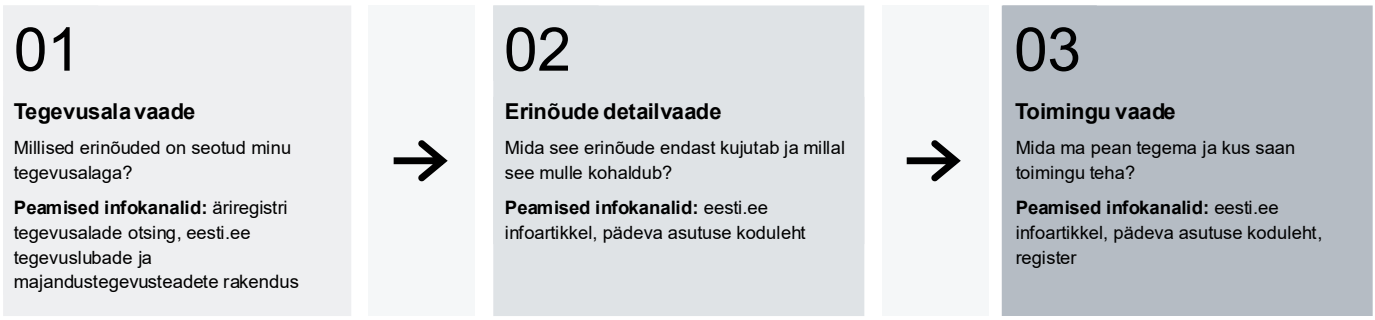
Kanal	Kuvamise eesmärk	Soovitatav info detailsus
Äriregistri tegevusalade otsing	Tegevusala valimisel või otsimisel kuvatakse tegevusalaga seotud võimalikud erinõuded.	Lühike esmane ülevaade.
Eesti.ee infoartiklid	Selgitada ettevõtjale erinõude sisu, kohaldumise tingimusi ja praktilisi samme.	Keskmise detailsusega kasutajavaade.

Tegevuslubade ja majandustegevusteadete rakendus	Ettevõttega seotud erinõuded ja edasiliikumise võimalus.	Konkreetne toimingupõhine info.
Asutuse koduleht	Valdkondlik lisainfo, juhendid.	Täiendav ja valdkonnaspetsiifiline info.
Liidestatud registrid	Kasutada erinõuete andmeid taotlustes ja menetlemisel.	Masinloetavad struktureeritud andmed.

Info esitamise loogika ettevõtja teekonnas

Ettevõtja jaoks võiks olla info olla esitatud loogilise teekonnana.

Joonis 14. Info esitamise tasandid



Selline jaotus võimaldab hoida esmast infot lühida ja arusaadavana, kuid pakkuda vajaduse korral detailsemaid selgitusi ja edasi liikumist toimingu teostamiseni.

Info kuvamine eesti.ee infoartiklites

Eesti.ee infoartiklid peaksid tulevikulahenduses olema peamine selgitav vaade, kus ettevõtja saab erinõude kohta sisulise ja praktilise ülevaate. 2023. aasta tegevuslubade ja majandustegevusteadete analüüsis nähti juba ette, et ettevõtja võiks saada otsida eesti.ee-s infoartikleid tegevusala alusel ning tutvuda otsingutulemustele vastava infoga. Ka varasem analüüs tõi välja, et infoartiklite üldine struktuur tuleks üle vaadata ja kohendada.

Infoartikkel peaks olema:

- lühike ja selge;
- praktilise ülesehitusega;
- kirjutatud ettevõtja vaatest;
- sisuliselt piisav, kuid mitte liiga detailne;
- ühtse struktuuriga, et eri valdkondade infot oleks lihtne võrrelda ja kasutada.

Infoartiklite täpne ülesehitus, kohustuslikud andmeväljad, kuvamise loogika, eri tüüpi erinõuete käsitlus ning seosed registriandmete ja teenustega tuleb täpsustada detailanalüüsi käigus. Detailanalüüsis tuleks muu hulgas määrata:

- milline on infoartikli kohustuslik miinimumsisu;
- millised andmed on mallipõhised ja millised vabatekstilised;

- kuidas siduda infoartiklid EMTAK-iga;
- milline peaks olema maksimaalne soovituslik maht ja kasutajavaate loogika.

Ettevõtjate teavitamine muudatustest

Ettevõtjaid tuleks muudatustest teavitada eelkõige ettevõtte ja tegevusala kontekstist lähtudes. Ettevõtjatele ei pruugi olla vajalik edastada kõiki erinõuetega seotud muudatusi, vaid ennekõike neid, mis võivad mõjutada ettevõtte registreeritud tegevusalasid või juba olemasolevaid erinõudeid. Intervjuudes tõid ettevõtjad välja, et muudatuste kohta teavitamine on vajalik, kuid teavitused võiksid olla selgelt sihitud ja seotud ettevõtte tegeliku tegevusega. Ettevõtjad saavad juba täna erinevatest kanalitest palju teavitusi, mistõttu ei soovita saada üldisi või kõiki ettevõttenõudeid puudutavaid teateid.

Teavitamist tuleks kaaluda eelkõige järgmiste muudatuste korral:

- ettevõtja tegevusalaga seotud EMTAK koodi või tegevusala struktuuri muutumine;
- uue erinõude lisandumine tegevusalale, millel ettevõtja tegutseb;
- ettevõtja tegevusalaga seotud erinõude eemaldamine;
- erinõude kohaldumise tingimuse muutumine viisil, mis muudab ettevõtja õigusi või kohustusi;
- erinõude esitamise korra muutumine juhul, kui see puudutab ettevõtja tegevust.

Teavituse sisu võiks olla konkreetne, tegevusele suunav ning eri süsteemides võimalikult ühtse ja lihtsa ülesehitusega, nagu:

- Pealkiri
- Mida muudeti?
- Keda see puudutab?
- Mida ettevõtja tegema peab?
- Millal muudatus jõustub?
- Kust saab lisainfot?

Võimalikud teavituskanalid on:

- eesti.ee ettevõtja töölaua teavitus;
- riiklik postkast[75];
- e-post ettevõtte ametlikele kontaktandmetele;
- äriregistri tegevusala vaates kuvatav muudatuse märge;
- eesti.ee infoartikli juures kuvatav muudatuse märge;

[75] RIA. Riiklik postkast. (link). Viimati vaadatud: 22.07.2026

- registris kuvatav teade.

Intervjuudes tõid ettevõtjad välja, et eesti.ee keskkonda ei kasutata igapäevaselt sellise kanalina, kust regulaarselt ettevõttega seotud teavitusi kontrollitakse. Samuti ei olnud kõigile intervjueeritutele selge riikliku postkasti või eesti.ee roll ega kasutusloogika. Ettevõtjate hinnangul on kõige kindlam teavituskanal e-post, kuna seda jälgitakse igapäevaselt ning sinna saabunud teavitusi märgatakse suurema tõenäosusega.

Riiklikku postkasti võib käsitleda sobiva kohana ühtsete ja ametlike teavituste edastamiseks, kuna see võimaldaks koondada ettevõtjale suunatud teated ühtsesse riiklikku kanalisse. Selline lahendus võiks pikemas vaates toetada teavituste ühtsemat esitust ja parandada nende haldamist. Samas võiks vähemalt esialgses etapis arvestada ka võimalusega suunata riikliku postkasti teavitused edasi ettevõtte või selle esindaja e-posti aadressile või kasutada täiendavalt ettevõtte kontaktmeili, kuna see vastab paremini ettevõtjate tänastele harjumustele ning võib suurendada teavituste tegelikku kättesaadavust.

Äriregistri EMTAK tegevusalade otsingus ja eesti.ee infoartiklites kuvatavad muudatuste märked või teavitused ei ole täna sellisel kujul olemas, kuid tulevikulahenduses võib nende lahenduste loomist kaaluda.

Registrite vaatest võiks eristada tavapäraseid menetlusteavitusi ning üldisemaid tegevusalade, erinõuete või nende kohaldumise loogika muutumisest tulenevaid teavitusi. Registritel on juba olemas oma tavapärased teavitused, näiteks menetluste, tähtaegade ja aegumiste kohta. Seevastu üldisemaid muudatusi, mis on seotud tegevusalade, erinõuete või nende kohaldumise aluste muutumisega, ei pruugi olla põhjendatud käsitleda üksnes registri tavapäraste menetlusteavitustena. Nende edastamise loogika võiks vajada eraldi läbimõtlemist, sh otsust selle kohta, milline kanal ja milline süsteem on selliste teadete jaoks kõige sobivam.

2023. aasta tegevuslubade ja majandustegevusteadete analüüsis käsitleti ettevõtjate teavitamist eelkõige registrite ja infosüsteemide vaates. Analüüsis toodi välja, et teavitamise võimalus ei ole kõikides registrites olemas ning ka teavitamise praktika erineb infosüsteemiti oluliselt. Osa registreid võimaldab automaatset või süsteemisisest teavitamist, teistes toimub suhtlus peamiselt e-posti teel. Samuti on vaid üksikutel asutustel olemas võimekus saata massteavitusi kogu vastava valdkonna ettevõtjatele. E-posti põhine teavitamine suurendab seejuures käsitöö mahtu, kuna edastatud info ja dokumendid tuleb sageli käsitsi lisada kliendi- või menetluskeskkondadesse.

Tulevikulahenduses on tarvis kujundada ettevõtjate teavitamine võimalikult ühtsel põhimõttel. Kui erinõuete andmeid hallatakse ühes keskses andmeallikas ning need tehakse eri kanalitele ja registritele kättesaadavaks ühtsel kujul, loob see parema aluse ka teavitamisloogika ühtlustamiseks. Samal ajal eeldab teavituste täpsem korraldus, sh teavituste struktuur, kanalite valik ning võimaliku ühtse postkastilahenduse kasutamine, täiendavat eraldi analüüsi. Seetõttu tuleb käesolevas töös esitatud põhimõtteid käsitleda esialgsete suunistena, mille alusel on võimalik järgmises analüüsi järgselt kavandada konkreetsem teavituslahendus.

4.3. Üleminekukava

Tulevikulahenduse rakendamisel tuleb tagada, et erinõuete ühtlustamine ei tooks ettevõtjatele kaasa põhjendamatut halduskoormust. Seetõttu on soovitus, et üleminekuplaan oleks konkreetne osa faas 0 raames tehtavast erinõuete revisjonist. **Üleminek tuleb lahendada eelkõige eriseaduste rakendus- või üleminekusätetega.** See tähendab, et üldine metoodika ja põhimõtted saab välja töötada keskselt, kuid konkreetne õiguslik muudatus tuleb kehtestada iga valdkonna eriseaduses.

Soovitus on eelistada lahendust, kus kehtivad erinõuded lähevad uuele raamistikule üle ilma ettevõtjate aktiivse toiminguta. Uue erinõude võib olla põhjendatud näiteks juhul, kui erinõude sisu muutub oluliselt, senise loa alusel ei ole võimalik tuvastada kõiki uue regulatsiooni jaoks vajalikke andmeid või kui varasema erinõude automaatne ülekandmine ei ole järelevalve seisukohalt võimalik.

Üleminekusätted võib sisuliselt jagada kaheks. Esimese võimalusena on **automaatne ülekandmine ehk konverteerimine**, kus varasem erinõue loetakse uue regulatsiooni alusel antuks või esitatuks. Sellisel juhul ei pea ettevõtja uut taotlust esitama. Teine võimalus on **tähtajaline üleminek**, kus olemasolev erinõue kehtib edasi senise tähtajani või seaduses määratud kuupäevani ning pärast seda tuleb tegutseda osapooltel uue korra alusel.

Sellised üleminekulahendusi kasutatakse ka kehtivas õigusraamistikus. Näiteks alusharidusseaduses on sätestatud, et enne 2025. aasta 1. septembrit erakooliseaduse alusel eralasteaia pidajatele väljastatud tegevusload loetakse alates 1. septembrist 2025 uue seaduse alusel antud tegevuslubadeks. Tegemist on automaatse ülekandmise ehk konverteerimise näitega, kus ettevõtja ei pea uut taotlust esitama.

Teise näitena võib tuua meediateenuste seaduse, mille kohaselt enne uue redaktsiooni jõustumist välja antud tegevusload jäävad kehtima kuni neis märgitud tähtaja lõpuni. See on tähtajalise ülemineku näide, kus olemasolevad load säilitavad kehtivuse ning uus kord rakendub edaspidi.

Käesoleva tulevikulahenduse kontekstis tähendab see, et faas 0 tulemusena tuleks iga erinõude kohta koostada üleminekuotsus. Selle raames tuleb määrata, kas nõue säilib senisel kujul või erinõudega seotud infot muudetakse.

Eraldi tuleb tähelepanu pöörata olukorrale, kui revisjoni tulemusel tekib siiski arvestatav hulk ettevõtjaid, kes peavad esitama uue taotluse või täiendavad andmed. Sellisel juhul ei tohiks vastutus jääda üksnes ettevõtja enda kanda. Üleminekuperioodiks **on soovitatav luua riigi poolt ajutine keskne kontaktpunkt**, mille roll oleks anda ettevõtjatele esmast selgitust revisjoni mõjust, aidata hinnata, kas ja millise asutuse poole tuleb pöörduda, ning suunata ettevõtja vajaduse korral konkreetse asutuse juurde. Kontaktpunkt ei peaks täitma sisulise loa- ega järelevalvemenetluse ülesandeid, vaid toimima koordineeriva ja suunava tugimehhanismina. Näiteks võiks selle funktsiooni korraldada üleminekuperioodil MKM või muu määratud eestvedav asutus, kes tagaks nn faas 0 raames esmase nõustamise, infovahetuse ja ettevõtjate edasi suunamise.

Üleminekuplaani teine oluline osa on kommunikatsioon ja teavitamine. Ettevõtjaid tuleb muudatustest teavitada piisava etteteavitamisega ning võimalikult sihitult. Teavitus tuleks selgelt eristada vastavalt olukorrale. Esiteks olukord, kus ettevõtja ei pea midagi tegema, sest tema olemasolev erinõue kantakse üle automaatselt. Teiseks olukord, kus ettevõtja peab üksnes andmeid kinnitama või täiendama. Kolmandaks olukord, kus ettevõtja peab esitama uue taotluse või teate. Just viimase kahe olukorra puhul on oluline, et teavitused oleksid selged ja saadetud piisavalt vara enne tähtaja saabumist. Kommunikatsioonis tuleks lisaks selgitada, millistest kanalitest hakkab ettevõtja tulevikus erinõuete infot nägema.

Üleminekuplaani eesmärk on tagada, et ettevõtjate olemasolevad õigused säilivad võimalikult suures ulatuses ning et riigipoolne erinõuete ühtlustamine ei tekita ettevõtjatele ebavajalikku halduskoormust. Kui ettevõtjatelt siiski tegutsemist nõutakse, on soovitus riigi poolt tagada piisav etteteavitamine, arusaadavad juhised ja keskne tugi.

4.4. Õiguslikud muudatused

Protsessi toimimise eeldusena erinõuete loomise, muutmise või kehtetuks tunnistamise ning ülemineku etapis peaks esmase meetmena rakendama ühtsetest taksonoomia reeglitest lähtumist HÕNTE tasandil. HÕNTE täiendamine sättega, mis kohustaks seaduseelnõu koostajat kasutama majandustegevusega seotud loakohustuste kehtestamise korral ühtset nimetust vastavalt vastava nõude õiguslikule olemusele, loob aluse selleks, et majandustegevusega seotud loakohustusi käsitletaks õigusloomes järjekindlalt ja võrreldavalt. See puudutab eeskätt tegevusloa nimetuse kasutamist sõltumata sellest, kas konkreetne regulatsioon kuulub MSÜS-i kohaldamisalasse või mitte.

Tuginedes analüüsi käigus RIK-i antud tagasisidele, tuleks erinõuete omanike vaatest keskenduda muudatuste kavandamisel eeskätt nendele sätetele, kus kehtiv regulatsioon tekitab suurimat ebaselgust. See võib eeldada nii olemasolevate sätete ümbersõnastamist kui uute sätete lisamist olemasoleva regulatsiooni täiendamiseks. Muudatuste tegemisel tuleb otsustada, kas ühtset taksonoomiat peaks rakendama ka registreeringutele ja muudele tegevusloale alternatiivse nimetusega haldusaktidele, sh kas neid käsitletakse teatamis- ja loakohustusest eraldiseisva erinõudena. Kuigi registreerimismenetlus võib olla vähem intensiivne, vähem formaalne või väiksema kaalutlusruumiga, peaks lähtuma põhimõttest, et õiguslikult sarnase toimega haldusakte ei tähistataks eri seadustes erinevate mõistetega, ilma et erinevus oleks ettevõtja vaatest alati sisuliselt tajutav või normitehniliselt põhjendatud.

Ühtne liigitus muudaks majandustegevusega seotud nõuded esmalt hallatavamaks erinõuete haldamise ja avaldamise tervikprotsessis osalejate jaoks ning lõpuks adressaadi jaoks, vähendades riski, et samalaadse sisuga kohustused on eri seadustes liigitatud või nimetatud erinevalt ilma selge õigusliku põhjenduseta.

Tulevikulahenduse efektiivne toimimine eeldab nii RIK-i kui EMTAK klassifikaatori haldaja ja pädevate asutuste kui majandustegevusega seotud erinõuete haldajate vahelist ülesannete ja vastutuse selget määratlemist. Kuivõrd kehtivates õigusaktides ei ole üheselt sätestatud, millisel asutusel on kohustus

hoida majandustegevusega seotud nõuete ja EMTAK koodide seoseid asjakohasena, oleks tulevikulahenduse elluviimisel vaja sätestada keskset andmekogu reguleerivas määruses vastavate andmete ajakohasena hoidmise kohustus ja selle kandjad. AvTS-i § 3 lõige 1 kohaselt on avalik asutus kui teabevaldaja kohustatud võimaldama juurdepääsu tema valduses olevale teabele. Seevastu ei kohusta säte siiski sellise teabe omaalgatuslikku edastamist teisele asutusele. Samuti näeb MSÜS § 10 lõige 1 punkt 1 ette, et pädev asutus teeb tegevusalade kaupa kättesaadavaks teatamis- ja loakohustused koos viidetega õigusnormidele, mis sätestavad teatamis- või loakohustused, ning muud majandustegevuse põhinõuded, sealhulgas tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvad majandustegevuse nõuded, kuid siiski ei kohusta sellise teabe edastamist kesksele infosüsteemile.

Praegusel kujul kehtestatud EMTAK süsteemi määrus ning pidamise kord ei ole tulevikulahenduse elluviimiseks sobilik, kuivõrd ei ole sel võimet luua kohustusi asutusevälistele isikutele. Tulenevalt põhiseaduse §§ 86 ning 87 lõikest 2 tuleks majandustegevusega seotud nõuete ning EMTAK klassifikaatori sidusust äriregistris reguleerida Vabariigi Valitsuse määrusega ühtlustamaks kõikide majandustegevusega seotud erinõudeid haldavate pädevate asutuste ja RIK-i tegevust ning määratleda asutustevahelised pädevused. Nii saavutataks soovitud asutustevaheline kohustuste jagamine ning töö korraldamine määruse tasandil ning ei oleks vajadust kehtivat seadust muuta, mille teostamine eeldaks nii poliitilist tahet kui seadusandlikku protsessi läbimist.

EMTAK-i põhimäärus ning EMTAK infosüsteemi pidamise kord on kehtestatud RIK-i direktori määrustega. Infosüsteemi vastutavaks töötlejaks on määratud Justiits- ja Digiministeerium ning volitatud töötlejaks RIK. EMTAK põhimääruse § 3 lõike 3 kohaselt on EMTAK infosüsteemiga (X-tee kaudu) liidestatud klientinfosüsteemid EMTAK süsteemi veebiliides, MTR, e-Äriregister ning ÜKP. Need edastavad EMTAK süsteemile selle eesmärkide täitmiseks vajalikke andmeid ja võimaldavad teostada klientinfosüsteemile vajalikke päringuid. Kuivõrd majandustegevusega seotud erinõuded on kajastatud rohkemates andmekogudes, tuleks põhimääruse tasandil liidestada keskse EMTAK süsteemiga ka teised erinõuetega seotud teavet avaldavad valdkondlikud andmekogud, sh põllumajandusvaldkonna ning tervishoiu- ja keskkonnavaldkonna registrid. Ulatuses, milles erinõue on seotud EMTAK koodiga mõne teise andmekogu põhiandmetega, tuleb AvTS-i ühekordsuse põhimõttest tulenevalt võtta EMTAK süsteemi populeerimisel kasutusele juba varasemalt esitatud põhiandmed.

Kuna õigusliku raamistiku analüüsi tulemusel järeldati, et vastutus EMTAK klassifikaatori ja konkreetse majandustegevusega seotud erinõuete vaheliste seoste ajakohasuse ning sisulise õigsuse eest peab lasuma pädeval asutusel kui vastava nõude haldajal, on põhjendatud sätestada EMTAK lahendust reguleerivas määruses pädeva asutuse roll süsteemi toimimises. Sealjuures tuleks ette näha pädeva asutuse kohustus mitte üksnes teha vastav teave kättesaadavaks, vaid edastada teavet aktiivselt RIK-ile teabe tekkimisel või muutumisel, et tagada ajakohase teabe avalikustamine äriregistris ning selle kättesaadavus ettevõtjale seoses erinõuete ja EMTAK klassifikaatori vaheliste seostega.

Kuivõrd Vabariigi Valitsuse määrusega saab reguleerida valitsusasutuste töökorraldust, oleks põhimäärus sobilik koht, kus sätestada pädevatele asutustele andmekogu kasutamise kohustuslikkus,

piiritledes selgemalt asutustevahelist vastutust andmete sisulise õigsuse ja ajakohasuse eest ning vähendaks ebaselgust selles, milline osapool vastutab andmete esitamise, muutmise ja kontrolli eest. Ühtlasi toetaks see õigusselguse ja hea halduse põhimõtte järgimist, kuna ettevõtjale avaneks võimalus tugineda äriregistri kaudu kättesaadavale teabele kui ametlikule ja ajakohasele allikale. Samas tuleks regulatsiooni kujundamisel arvestada, et andmete esitamise kohustuse panemine pädevale asutusele peab olema sõnastatud piisavalt selgelt ja üheselt mõistetavalt. Määrusest peaks nähtuma vähemalt see, milliseid andmeid tuleb esitada, millal loetakse teave tekkinuks või muutunuks, millise tähtaja jooksul tuleb andmed edastada ning millises vormis või tehnilise lahenduse kaudu see toimub.

5. Järeldused ja soovitused

Uuringu tulemusena kaardistati majandustegevusega seotud erinõuete esitamise ja haldamise hetkeolukord ning hinnati võimalusi selle ühtlustamiseks. Uuring kinnitas, et praegune süsteem on mitmes vaates killustunud: erinõuete nimetused, liigitus, seosed tegevusaladega ning nõudeid kirjeldav info ei ole eri allikates alati kooskõlas. See raskendab nii ettevõtjate jaoks arusaamist, millised nõuded neile kohalduvad, kui ka riigi jaoks nõuete info terviklikku haldamist ja ajakohastamist.

Uuringu käigus kerkis esile mitmeid ettepanekuid ja soovitusi tulevikulahenduse kujundamiseks. Järgnevalt on toodud peamised soovitused nii majandustegevusega seotud erinõuete ühtlustamise üldise korralduse ja juhtimise kui ka rakendamise, õiguslike muudatuste ja ülemineku kavandamise kohta. Punktid 1-3 kirjeldavad probleeme, mis tõusid esile juba hetkeolukorra kaardistamisel, kuid mille lahendus on käesolevas aruandes konkretiseeritud edasiseks käsitlemiseks valitud stsenaariumi (stsenaarium 2 – ühtne erinõuete andmebaas) ja selle eelduseks oleva faasi 0 kaudu.

1 Õigusliku selguse loomine

Töötubades tuli välja, et ettevõtja jaoks ei ole sageli üheselt selge, milline kohustus tal seadusest tuleneb, kuna sama tegevust nimetatakse erinevalt ja erinõuete piirid kooruvad välja alles MSÜS-i ja eriseaduse koosmõjus. Lisaks tõdeti, et erinõuete tõlgendamise lõplik vastutus ei ole täna selgelt kellegi käes, nii asutused, ministeeriumid kui ka ettevõtjad jäävad piiripealsetes olukordades sageli üksteist tõlgendamise osas „edasi suunama".

Ka õigusraamistiku kaardistamise raames tuvastati mitmed vastuolud majandustegevusega seotud nõuete kehtestamisel ning esines ka juhtumeid, kus õiguslik alus ei vasta sellele, mida avaliku sektori asutus majandustegevusega seotud nõuete osas on kehtestanud. Lisaks tuvastati ka erinõuded, mis jätavad liiga laia tõlgendamisvabaduse nõude kehtestajale ning võib luua olukorra, kus pädevad asutused jõuavad sama erinõude osas erinevatele järeldustele.

Soovitused:

- Ühtse taksonoomia rakendamine peaks algama juba seaduseelnõu koostamise etapis. Selleks on soovitus kaaluda HÕNTE täiendamist nõudega, et majandustegevusega seotud loakohustuste kehtestamisel kasutataks seaduseelnõudes ühtset nimetust vastavalt nõude õiguslikule olemusele. See tähendaks, et kõik load, mis on sisuliselt käsitatavad tegevuslubadena, kannaksid seadustes ühtset nimetust sõltumata sellest, kas konkreetne regulatsioon kuulub MSÜS-i kohaldamisalasse või mitte.
- Õigusloomes on soovitus otsustada, kuidas käsitada registreeringuid ja muid alternatiivse nimetusega haldusakte, mis täidavad sisuliselt samalaadset funktsiooni. Tuleb hinnata, kas neid käsitada eraldiseisva nõudeliigina või ühtse taksonoomia raames tegevuslubadena või vähemalt nimetada need õigusloomes ühtsel alusel tegevuslubadeks.
- Soovitus on teha muudatusi sihipäraselt ja probleemipõhiselt, keskendudes eelkõige nendele sätetele, kus kehtiv regulatsioon tekitab suurimat ebaselgust, mitte piirduda üksnes üldise terminoloogilise korrastamisega. Vajaduse korral võib see tähendada nii olemasolevate sätete ümbersõnastamist kui ka uute täpsustavate sätete lisamist.
- Tulevikulahenduse toimimiseks on soovitus selgelt määratleda RIK-i, pädevate asutuste ja keskse süsteemi omaniku rollid ning vastutus, eelkõige selles, kes vastutab majandustegevusega seotud erinõuete ja EMTAK koodide seoste sisulise õigsuse ning ajakohasuse eest. Selleks on soovitus sätestada keskset lahendust reguleerivas Vabariigi Valitsuse määruses asutustevahelised pädevused, keskse andmekogu kasutamise kohustus, andmete esitamise ja muutmise kord ning nõuded selle kohta, milliseid andmeid, millal ja millises vormis tuleb kesksele süsteemile edastada.
- Samuti on soovitus, et pädev asutus ei tee nõuete ja EMTAK seoste teavet üksnes kättesaadavaks, vaid edastab selle aktiivselt kesksele süsteemile või RIK-ile teabe tekkimisel või muutumisel, et tagada äriregistris avaldatava info ajakohasus.
- Regulatsiooni kujundamisel tuleb arvestada ka Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete eripäraga. Juhul kui liidu õigus näeb ette kindla terminoloogia kasutamise, tuleb seda käsitada riigisisese ühtse nimetamisloogika erandina.
- Õigusliku raamistiku kaardistamise tulemustega ning õiguslike muudatuste ettepanekutega saab tutvuda lähemalt peatükis Õiguslik raamistik2.4 ja 4.4.

2 Ühtse nimetuste ja terminoloogia raamistiku loomine

Läbiva tähelepanekuna nii töötubades kui intervjuudes oli, et samade erinõuete kohta kasutatakse erinevates seadustes, registrites ja portaalides erinevaid nimetusi ja terminoloogiat. See tekitab segadust nii ettevõtjate kui ka asutuste enda jaoks ning muudab info kõrvutamise eri allikate vahel keeruliseks. Töötubades rõhutati korduvalt, et **tulevikulahenduse keskmes peab olema ühtne põhimõtete ja mõistete raamistik, mille loomist ja hoidmist koordineerib selgelt määratud osapool**. Nagu eelpool mainitud, ei pea ühtset terminoloogiat ja EMTAK seoseid tingimata tagama seadusemuudatusega ning järgnevalt on välja pakutud võimalikud lahendussuunad protseduurilisest vaatest.



Soovitused:

- Käesolevas uuringus on see soovitus konkretiseeritud tulevikulahenduse faasina 0 ehk „ühtsed standardid ja taksonoomia", mis on eelduseks valitud stsenaariumi 2 (ühtne erinõuete andmebaas) rakendumisele. Faasi 0 elluviimiseks on välja pakutud kaks varianti: Variant 1, kus uus ühtne taksonoomia ja nimetamise reeglid kehtestatakse peamiselt edaspidi loodavatele või muudetavatele erinõuetele, ning Variant 2, kus lisaks kehtestatakse ühtne taksonoomia ka kõigi olemasolevate erinõuete täieliku revisjoni teel, mille käigus konverteeritakse kõik kehtivad erinõuded uuele kujule. Käesoleva töö tulemusel on soovituslikuks valikuks Variant 2, kuna see tagab terviklikuma ja süsteemsema ühtlustamise ning väiksema riski, et tulemus jääb formaalseks. Kuigi Variant 2 eeldab suuremat ajakulu ja ressursipanust, loob see tugevama aluse valitud stsenaariumi 2 ja kõigi järgnevate protsesside edukaks rakendamiseks (vt täpsemalt pt 3.1.1 ja Tabel 9).
- Raamistiku omaniku ja koordineerija rollis on soovitatav näha MKM-i, kes vastutaks faasi 0 ettevalmistamise, osapoolte kaasamise ja õiguslike muudatuste koordineerimise eest.

3 Asutuste sisese protsessi- ja vastutusmudeli loomine

Töötubades ja intervjuudes joonistus selgelt välja, et asutuste sisemine töökorraldus erinõuete ja EMTAK koodide haldamisel on täna ebaühtlane. Mõnes asutuses on tegevuslubade menetlus kvaliteedisüsteemiga kaetud ja rollid jaotatud, kuid ka seal ei pruugi EMTAK koodide ja eesti.ee artiklite haldamine olla eraldi töölõiguna defineeritud – sageli leitakse selle töö tegemiseks „keegi, kelle käed parasjagu vabad on". See tähendab, et vastutus on hajus, töö tehakse kõrvalülesandena ning info ajakohasus sõltub konkreetsest inimesest, mitte süsteemsest protsessist. Lisaks tuleb seaduse- ja nõuete muudatustest info asutusteni sageli liiga hilja, et IT-arendusi ja andmemuudatusi õigeaegselt planeerida.

Soovitused:

- EMTAK koodide ja majandustegevusnõuete vaheliste seoste ajakohasena hoidmise vastutus peaks lasuma konkreetse nõude eest vastutaval pädeval asutusel. Tänane õigusraamistik sellele ka viitab (AvTS ja MSÜS), kuid kaudselt ning tarvilik võib olla selgesõnalise kohustuse lisamine.



- Kuna mitmetel asutustel on olemasolevad protsessid ja juhendid, on üks ettepanek suunata asutusi täiendama oma tööjuhiseid selliselt, et hõlmaks ka erinõuete sisulise ajakohastamist, EMTAK seoste ülevaatamist ning eesti.ee artiklite haldamist. Iga tegevuse jaoks peaks olema selge vastutaja, kelle ülesanded ja ajakulu on ka ametijuhendis ja ressursiplaneerimises arvesse võetud.
- Hiljuti valmis MKM-i tellimusel ettevõtjatele pakutavate teenuste ja nende koostoime põhimõtete raamistik avalikule sektorile, mida võib kaaluda täiendada erinõuete ning EMTAK seoste ülevaatamise ja ajakohasena hoidmise kontekstis, kui see on MKM-i hinnangul asjakohane.

4 Tulevikulahenduse valik ja rakendamise ulatus

Kolme välja töötatud tulevikulahenduse stsenaariumi (tsentraliseeritud vastutav institutsioon, ühtne erinõuete andmebaas, koordineeritud detsentraliseeritud mudel) võrdlemisel lähtuti nende teostatavusest, mõjust ja rakendatavusest..

Soovitused:

- Käesoleva töö tegevuste ja analüüsi tulemusel, mida on täiendavalt valideeritud juhtrühmaga toimunud arutelude käigus, soovitatakse edasiseks käsitlemiseks valida stsenaarium 2 ehk ühtne erinõuete andmebaas. Lahendus eeldab keskse andmebaasi loomist, mille jaoks pakuti käesoleva töö raames konkreetselt välja äriregistri kasutamine ja täiendamine vastava funktsionaalsusega, mis toimiks ametliku tõeallikana ning, mida teised süsteemid tarbivad X-tee liidestuste kaudu.



- Üleminekuplaanis on soovitus, et ettevõtjate olemasolevad õigused säilivad võimalikult suures ulatuses ning et riigipoolne erinõuete ühtlustamine ei tekitaks ettevõtjatele ebavajalikku halduskoormust. Kui ettevõtjatelt siiski tegutsemist nõutakse, on soovitus tagada piisav etteteavitus, arusaadavad juhised, selgelt eristatud teavitused vastavalt olukorrale ning vajadusel ajutine keskne kontaktpunkt.

5 Juhendid ettevõtjatele

Isegi kui EMTAK seoste süsteem toimib, st erinõuded on EMTAK koodidega seotud, asutused uuendavad seoseid süsteemselt ja haldusmudel tagab ühtse käsitluse, jääb püsima risk, et ettevõtja ei saa talle kohalduvate nõuete kohta õiget teavet. Analüüsist ilmnes, et ettevõtjatel võivad olla valitud valed EMTAK koodid või on registreeritud üksnes põhitegevuse kood, samas kui erinõudega lisategevus jääb kajastamata. Kui ettevõtja ei oska endale õiget koodi valida, ei jõua süsteemipõhine teave temani ning ta ei pruugi olla teadlik kohalduvast erinõudest.



Soovitused:

- Tagada ettevõtjale ühest kohast tervikpilt kohalduvatest nõuetest. See ei tähenda üksnes EMTAK koodiga seotud erinõuete loetelu kuvamist, vaid ka selgitust, milline konkreetne tegevus millise nõude käivitab, et ettevõtja saaks aru, kas ja miks teatud nõue tema suhtes kohaldub.

Lisad

Lisa 1. Erinõuete kaardistustabel

Esitatud eraldi failina.

Lisa 2. Power BI aruanne

Esitatud eraldi failina.

© 2026 AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Kõik autoriõigused kaitstud. “PwC” viitab Eesti seaduste alusel asutatud ja tegutsevale äriühingule AS PricewaterhouseCoopers Advisors või kontekstist lähtuvalt teistele PricewaterhouseCoopers International Limited rahvusvahelise võrgustiku liikmetele, kellest igaüks on eraldiseisev ja sõltumatu juriidiline isik.