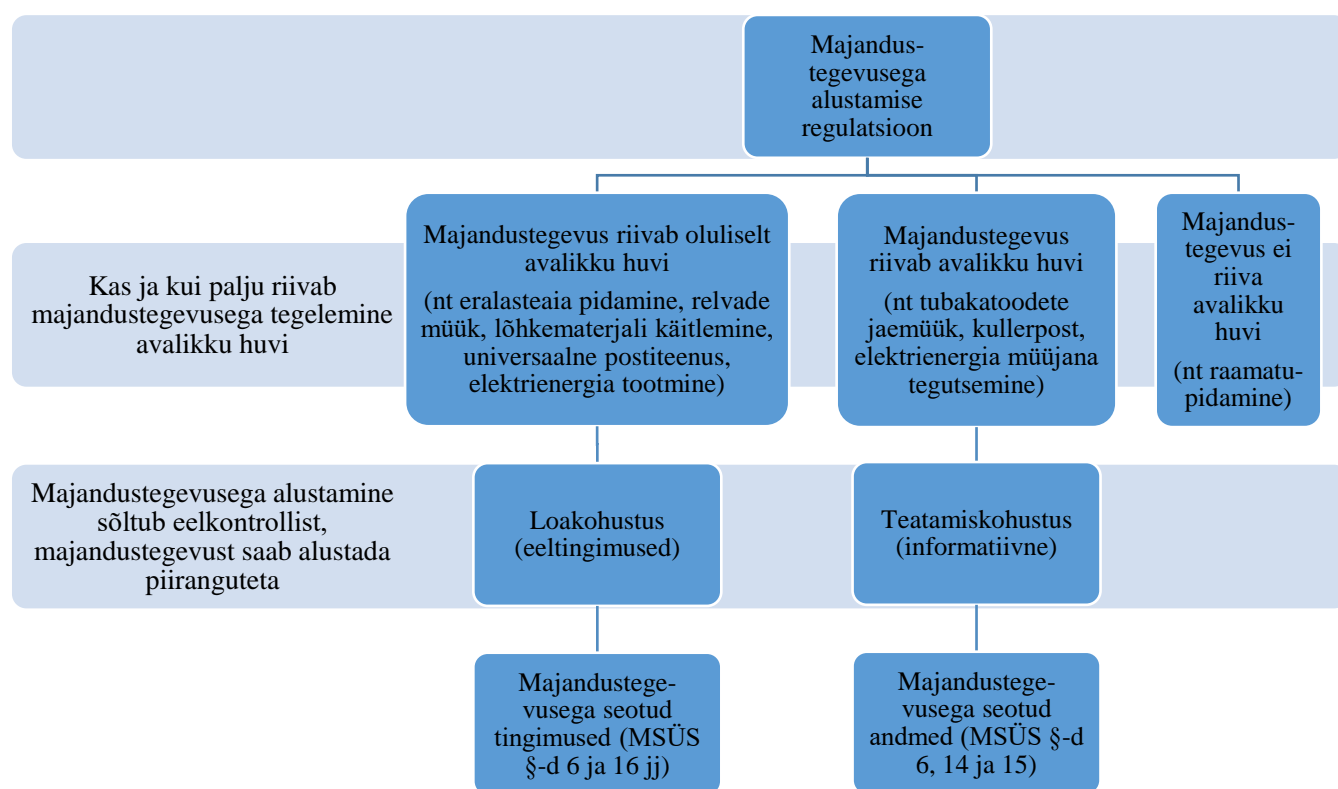


Majandustegevusega alustamine ja selle reguleerimine seaduses

Helen Uustalu

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunik

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse¹ (edaspidi *MSÜS*) vundamendi Eesti õiguskorras moodustab põhiseaduslik ettevõtlusvabadus, seetõttu oli selle seaduse väljatöötamise eesmärk vähendada bürokraatiat ja kaotada majandustegevuse valdkonnas põhjendamatud piirangud põhiõiguste teostamisele.² Ometigi tekib aeg-ajalt juurde majandustegevusi, millega alustamise on seadusandja seadnud sõltuvusse eeltingimuste täitmisest või mille puhul tuleb riiki sellega alustamisest teavitada. Samas ei ole aga alati analüüsitud, miks sellised piirangud majandustegevusega alustamisele kehtestatud on. Artikli eesmärk on anda eelnõu koostajale lühike juhise, milliseid aspekte iga uue majandustegevusega alustamise regulatsiooni kehtestamisel silmas pidada.³



¹ RT I, 13.03.2019, 22.

² I. Pärnamägi. Majandushaldusõiguse kodifitseerimisest ja bürokraatia vähendamisest. – Juridica 2010, nr 8, lk 567–580.

³ Autor juhib tähelepanu, et artikkel käsitleb majandustegevusega alustamise regulatsiooni kehtestamist, mitte majandustegevusalal tegutsemist.

Olukorras, kus seaduseelnõuga kavandatakse uus regulatsioon majandustegevusega alustamise kohta või plaanitakse muuta või täiendada olemasolevaid nõudeid, tuleb esmalt analüüsida, kas ja millisel määral riivab majandustegevus avalikku huvi.⁴ Sellest sõltub, kas ja millist instrumenti majandustegevuse reguleerimisel valida: majandustegevust osutatakse sellest riiki teavitamata, majandustegevusega alustamisest tuleb riiki teavitada või on vaja saada luba pädevalt asutuselt.⁵

Riivatavad põhiõigused

Majandustegevusega alustamise lubamisest sõltub isiku juurdepääs majandustegevusele, seega on alustamispiirangute puhul tegu Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶ (edaspidi *PS*) §-de 29 ja 31 kaitseala tugevaima riive vormiga.

PS § 31 kaitseala on ettevõtlusvabadus, mis on seotud ja kattub osaliselt PS §-s 29 sätestatud õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. PS §-d 29 ja 31 tagavad mõlemad inimesele põhiõiguse olla oma valitud tegevusalal ja elukutsel majanduslikult aktiivne. Olenevalt majandusliku aktiivsuse vormist ja sisust on see kaitstav kas PS § 29 või 31 alusel.

Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse. Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus⁷ siiski pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks: “Ettevõtlusvabadus kaitseb ettevõtja võimalust toimida turu tingimustes riigi põhjendamatu sekkumiseta.”⁸ Ettevõtlus on tegevus, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kauba tootmisest, müümisest, teenuste osutamisest, vara realiseerimisest jne. Ettevõtlusvabaduse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu määratluse järgi kõiki tegevusalasid ja elukutseid, mille puhul isik pakub enda nimel kaupu või teenuseid.⁹ Riigikohus on andnud ettevõtluse mõistele avara tõlgenduse, märkides, et ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub “tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus”¹⁰. Riigikohtu selgituse kohaselt annab PS § 31 teine lause, mis näeb ette, et seadus võib sätestada ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra, seadusandjale suure vabaduse reguleerida ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi ja seada sellele piiranguid. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjustest.¹¹ See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt

⁴ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusemõiste. – *Juridica* 2005, nr 3, lk 187–199.

⁵ Kehtivaid majandustegevusega alustamise nõudeid saab kontrollida [Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaatori \(EMTAK\) otsingust](#) (lahtri all „On erinõudeid“ leiab nii seadused, millest nimetatud nõuded tulevad, kui ka selle, kas tegemist on teatamiskohustuse või loakohustusega). Otsing ei pruugi kajastada kõiki kehtivaid majandustegevusega alustamise nõudeid, seega on tavaks, et konkreetset majandustegevusalal alustavad ettevõtjad võtavad ühendust erialaliiduga, kellel on üldjuhul sellest valdkonnast ülevaade ja oskab ettevõtjat abistada.

⁶ RT I, 15.05.2015, 2.

⁷ RKHKo 28.04.2000 otsuse nr 3-4-1-6-00 p 11; RKHKo 06.07.2012 otsuse nr 3-4-1-3-12 p 41.

⁸ RKÜKo 09.12.2013 otsuse nr 3-4-1-2-13 p 112.

⁹ RKPJKo 28.04.2000 otsus nr 3-4-1-6-00; RKÜKo 01.07.2015 otsuse nr 3-4-1-20-15 p 43.

¹⁰ RKPJKo 06.03.2002 otsuse nr 3-4-1-1-02; RKPJKo 06.07.2012 otsuse nr 3-4-1-3-12 p 41; RKHKo 29.11.2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 p 14; RKÜKo 09.12.2013 otsuse nr 3-4-1-2-13 p-d 105–106; RKHKo 15.01.2015 otsuse nr 3-3-1-68-14 p 17.

¹¹ RKHKo 11.04.2016 otsus nr 3-3-1-75-15.

õiguspärane. Mida intensiivsem on ettevõtlusvabadusse sekkumine, seda mõjuvamad peavad aga olema sekkumist õigustavad põhjused.¹²

Seega tuleb majandustegevuse alustamise puhul leida avaliku ja erahuvi vahel õiglane tasakaal, piirangud peavad olema üheselt mõistetavad, selged ja piiritletud ning riivama õiguseid ja vabadusi minimaalselt.

MSÜS-iga ette antud raamid

MSÜS jaotab majandustegevuse sisuliselt vabaks ja loareservatsiooniga majandustegevuseks. Eristamise aluseks on ettevõtja vaatenurk: majandustegevus on üldjuhul vaba ning seda tohib alustada igal ajal (MSÜS § 4 lg 1), loareservatsiooniga majandustegevus on aga erand nimetatud vabaduse suhtes (MSÜS § 4 lg 2), selle alustamise eeldus on loakohustuse täitmine ning majandustegevuse alustamine on kuni loa saamiseni keelatud.¹³

Vaba majandustegevus¹⁴ on mis tahes majandustegevus, millele ei ole kehtestatud piiranguid, mis seavad majandustegevusega alustamise lubatavuse sõltuvusse teatud objektiivsete või subjektiivsete tingimuste täitmisest. Nii võib vabale majandustegevusele küll kehtestada majandustegevuse nõudeid, ent nende kontrollimisest või mittekontrollimisest ei tohi sõltuda majandustegevusega alustamise lubatavus, mis võimaldaks tegevust pidada illegaalseks ning seda takistada (MSÜS § 68).¹⁵ Vaba majandustegevuse suhtes võib kehtestada majandustegevuse nõuded, mille täitmise üle võib teostada järelevalvet üksnes tagantjärele. Samas ei ole vaba majandustegevuse puhul välistatud teatamiskohustuse (MSÜS § 14), st informatsioonikohustuse seadmine ettevõtjale, kuna teatamiskohustuse täitmisest ei sõltu majandustegevusega alustamise lubatavus.¹⁶

MSÜS-iga reguleeritakse peamiselt kaht tüüpi majandustegevuse alustamist:

- 1) teatamiskohustusega tegevusalad (nn vaba majandustegevus), millel tegutsemise korral peab ettevõtja sellest registripidajale teatama (majandustegevus teade), kuid kande puudumine ei tähenda keeldu tegutseda ning majandustegevuse nõuete täitmist enne ei kontrollita¹⁷;
- 2) loakohustusega tegevusalad (nn reguleeritud majandustegevus), kus tegutsemiseks ettevõtjat enne kontrollitakse ning tuleb saada haldusorgani luba.¹⁸

¹² RKPJKo 10.05.2002 otsus nr 3-4-1-3-02, samamoodi RKPJKo 06.07.2012 otsuse nr 3-4-1-3-12 p 51.

¹³ [Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri](#).

¹⁴ Vaba majandustegevus hõlmab nii majandustegevust, millest ei pea riiki teavitama, kui ka majandustegevust, mille suhtes kehtib teatamiskohustus.

¹⁵ Küll aga võib MSÜS § 43 kohaselt järelevalve asutus peatada majandustegevuse ning § 36 alusel selle keelata.

¹⁶ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (viide 13).

¹⁷ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskirja (viide 13) kohaselt on majandustegevusteade isiku ühepoolne tahteavaldus, millega pole seotud majandustegevuse teostamise õiguse tekkimine, vaid mis tõendab majandustegevuse tegelikku alustamist [...] Oluline on rõhutada, et teatamiskohustus ei piira majandustegevuse alustamist, kuna majandustegevuse alustamise lubatavus ei sõltu majandustegevusteade esitamisest (lk 37).

¹⁸ **I. Pärnamägi** (viide 2).

Loakohustuse võib ette näha vaid juhul, kui tegevusala tõttu peab avalik võim enne, kui ettevõtja alustab tegevusega, teostama tema suhtes mingisugust eelkontrolli.^{19, 20}

Teatamiskohustus

Teatamiskohustus on ettevõtja seadusest tulenev kohustus esitada majandustegevusega alustamise kohta majandustegevusteade (näiteks väljaspool Eestit osutatavaid reisiteenuseid ja tellimuslendu sisaldavate pakettreiside korraldamine).

Majandustegevusteade on isiku ühepoolne tahteavaldus, millega ei ole seotud majandustegevuse teostamise õiguse tekkimine, vaid mis tõendab majandustegevuse tegelikku alustamist. Teatamiskohustus puudub, kui ettevõtjal tuleb enne alustamist hankida tegevusluba. Teatamiskohustuse ülesanne on majandustegevuse kohta info kogumine „tegevusaladel, millest lähtuv oht ei ole nii suur, et õigustada neile loakohustuse kehtestamist, ent siiski piisavalt suur selleks, et oleks vaja lihtsustada ja tõhustada riikliku järelevalve teostamist“.²¹ Sellisteks tegevusaladeks on näiteks kullerpost (erinevalt universaalsest postiteenusest, millele kehtib tegevusloa nõue), kaubandusliku loterii korraldamine (erinevalt hasartmängu korraldamisest, mille suhtes kehtib tegevusloa nõue) jne.

Oluline on rõhutada, et teatamiskohustus ei piira majandustegevuse alustamist, kuna majandustegevuse alustamise lubatavus ei sõltu majandustegevusteate esitamisest. Samas võib olukorras, kus ettevõtja teatamiskohustust ei täida, teha talle ettekirjutuse (MSÜS § 68). Teatamiskohustusega majandustegevusele võivad kehtida ka muud majandustegevuse nõudeid, ent nende eelnevast kontrollimisest ei sõltu majandustegevusega alustamise lubatavus. Majandustegevuse nõuete täitmise üle võib teostada järelevalvet üksnes tagantjärele.²²

Loakohustus

Loakohustus on ettevõtja seadusest tulenev kohustus saada enne majandustegevuse alustamist tegevusluba. Loakohustus piirab enim ettevõtlusvabadust.

Kehtivate seaduste kohaselt on ettevõtluse liike, millega tegelemiseks on vajalik tegevusluba, enam kui 180.²³ Sellised piirangud tulenevad mitmetest seadustest. Mõnel juhul võib tegevusloa nõue olla seotud ressursi piiratusega (nt maavarad, raadiosagedused), teisel juhul ohutuse tagamisega (nt lõhkmaterjali käitlemine), kolmandal juhul tervisekaitsega (nt raseduse katkestamine). Lisaks tegevusloa nõudele on osa ettevõtlusvaldkondi tugevama riikliku kontrolli all ja ettevõtja tegevus on allutatud rangemale regulatsioonile ja järelevalvele.

¹⁹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (viide 13).

²⁰ Näiteks tegevusloa puhul õppetöö läbiviimiseks erakoolis kontrollib haldusorgan muu hulgas erakooli tegevuseks vajalike ruumide, hoonete, sisustuse, maa-ala ja muu vara olemasolu või nende kasutust liisingu- või rendilepingu alusel ning nende vastavust tervisekaitse-, tuleohutus- ja päästenõuetele.

²¹ **I. Pärnamägi** (viide 2).

²² Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (viide 13).

²³ Tegevusloa nõude olemasolu saab kontrollida [siit](#).

MSÜS § 4 lõike 2 kohaselt võib loakohustuse ette näha üksnes olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel.²⁴ Selleks et tagada loakohustuse sätestamine kooskõlas põhiseaduse, Euroopa Liidu õiguse ja MSÜS-ga, tuleks eriseadustes alati esile tuua ka loakohustuse eesmärk.²⁵

Tegevusluba on mis tahes nime kandev ettevõtjale adresseeritud haldusakt või temaga sõlmitud haldusleping, sealhulgas vaikimisi antud haldusakt, milleta ettevõtja ei või majandustegevust alustada ning millega enne majandustegevuse alustamist tuvastatakse teatud majandustegevuse nõuete täitmine või määratakse kindlaks majandustegevuse teostamise tingimused.²⁶

Loakohustuse ülesanne on võimaldada majandushaldusasutusel majandustegevuse üle eelnevalt sisulist järelevalvet teostada, st eesmärk on tagada enne majandustegevusega alustamist isiku sobivus ja majandustegevuse esemeline sobivus, selleks et kaitsta teisi õigushüvesid.

Isikulise loakohustuse puhul peavad enne majandustegevusega alustamist täidetud olema teatud isikuga seotud ehk subjektiivsed tingimused.²⁷ Isikulisteks tingimusteks on eelkõige vajalikud erialateadmised, pädevus, asjatundlikkus, kvalifikatsioon või muu hariduse või kutseoskuse olemasolu (sh töötajatel) ja teised isiksuseomadused ning isikuga seotud suhted majandustegevuse teostamisel. Isikulisi majandustegevuse nõudeid peab täitma, kui oht lähtub konkreetsest isikust.

Esemelise loakohustuse²⁸ puhul peavad olema täidetud teatud majandustegevuse esemelised ehk objektiivsed tingimused, eriti majandustegevuse teostamisega seotud ehituslikud ja tehnilised eeldused (käitised, hooned ja muud rajatised) ning muud nõuded, mis ei ole isikulisteks nõueteks (nt seadusega kehtestatud omakapitali suurus, panga- või muude rahaliste tagatiste olemasolu, tegevuskoha²⁹, kauba või teenuse nõuetele vastavus). Esemelise tegevusloa ülesanne on vältida mis tahes ohtusid ning koormavaid asjaolusid, mis lähtuvad konkreetsest majandustegevusega seotud objektist.³⁰

Eelnevast lähtudes on loakohustuse kehtestamine põhjendatud vaid juhul, kui tegevusala tõttu peab avalik võim enne, kui ettevõtja alustab tegevusega, teostama tema suhtes mingisugust sisulist eelkontrolli – isikuliste või esemeliste majandustegevuse nõuete täitmine tuvastatakse vähemalt osaliselt enne majandustegevuse alustamist. Sageli koosneb tegevusloa kontrolliese nii isikulistest kui ka esemelistest majandustegevuse nõuetest. Iga tegevusloa kontrolliesemes on teatud ulatuses ka informatsioonilisi nõudeid.³¹ Informatsioonilisi nõudeid saab loakohustuse puhul õigustatuks pidada eelkõige siis, kui nende eesmärk on võimaldada

²⁴ Oluline avalik huvi on näiteks raudteeliikluse ohutus (RKHKo 15.03.2018 määruse [3-17-22-26](#) p 4.3).

²⁵ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (viide 13).

²⁶ Sealsamas.

²⁷ Vt MSÜS § 6 lg 3.

²⁸ Vt MSÜS § 6 lg 5.

²⁹ Vt nt RKHKo 29.05.2018 otsus nr [3-15-14-45](#).

³⁰ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (viide 13).

³¹ Vt MSÜS § 6 lg 4.

kontrollida isikulisi ja esemelisi nõudeid. Samas võib tegevusloa kontrolliese erandjuhul hõlmata ka selliseid informatsioonilisi nõudeid, mille abil isikuliste või esemeliste nõuete täitmise eelkontrolli ei toimu ja mille eesmärk on tõhustada hilisemat järelevalvet. Proportsionaalseks ei saa aga pidada selliseid loakohustusi, mille kontrolliese pelgalt sellistest nõuetest koosnebki.³²

Lõpetuseks

Kokkuvõttes tuleb iga kord, kui soovitakse seaduses reguleerida majandustegevusega alustamist, esmalt analüüsida, kas majandustegevusega riivatakse mingil määral avalikku huvi. Kui ei riivata, ei ole põhjendatud majandustegevuse vabaduse piiramine. Kui riivatakse, siis tuleb analüüsida, kui oluline selline riive on. Kui riive on küll olemas, kuid ei ole oluline, siis tuleb kehtestada teatamiskohustus. Kui riive on aga ülekaalukas, tuleb majandustegevusega alustamine allutada eelkontrollile, st tuleb kehtestada tegevusloa regulatsioon.

³² Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu seletuskiri (viide 13).