



Õiguskantsler

Hr Juhan Parts
majandus- ja kommunikatsiooniminister
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie nr
Õiguskantsler 12.06.2012 nr 7-4/111817/1202809

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Majandustegevuse registri ehitusvaldkonna registreeringud

Austatud minister

Minu poole pöördus avaldaja, kes ei olnud rahul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi: *registripidaja*) tegevusega majandustegevuse registri pidamisel. Täpsemalt leidis avaldaja, et registripidaja, aktsepteerides 2011. aastal ettevõtjate poolt registreeringu õigsuse kinnitamisel esitatud, kuid majandus- ja kommunikatsiooniministri 04.10.2010 määrusele nr 73 „Majandustegevuse registris ehituse valdkonnas tegutseva ettevõtja tegevusala täpse liigituse loetelu“ (edaspidi: *Määrus*) mittevastavad kanded, ei tegutsenud õiguspäraselt. Avaldaja leiab, et eeltoodud põhjusel ei pruugi majandustegevuse registri andmed olla õiged ning registriandmetega tutvunud isikul ei ole võimalik majandustegevuse registrisse kantud andmeid usaldada. Olete minu algatatud menetluses toimunud suhtluse käigus ka ise tunnistanud, et majandustegevuse registris võib ehituse valdkonnas olla kehtivaid registreeringuid, millel puudub tegevusala täpne liigitus või see ei vasta Määruses toodud liigitusele.

Lähtudes eeltoodust soovitan Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil kui majandustegevuse registri pidajal võtta tarvitusele meetmed, et tagada ehituse valdkonnas tegutsevate ettevõtjate majandustegevuse registrisse kantava või kantud tegevusala liigituse vastavus Määrusele, sh ka nende ettevõtjate puhul, kes ei esita vastavaid taotlusi digitaalselt või ei tee seda õigeaegselt. Vajadusel tuleb ettevõtjaid registriandmete muutmise kohustusest täiendavalt teavitada.

Palun andke mulle hiljemalt **31.07.2012** teada, milliseid meetmeid Te olete minu eeltoodud soovitusete täitmiseks rakendanud. Ühtlasi palun teada anda, kas 2012. a registreeringu õigsuse kinnitamise menetluses esines 2011. a menetlusega sarnaseid probleeme ja kui esines, siis kas ja kuidas on need probleemid praeguseks lahendatud.

Järgnevalt kirjeldan pikemalt menetluse asjaolusid ja käiku ning seda, kuidas ma eelkirjeldatud seisukohale jõudsin.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

1. Asjaolud ja menetluse käik

1.1 Määrus, millega kinnitati majandustegevuse registris ehituse valdkonnas tegutseva ettevõtja tegevusala täpse liigituse loetelu jõustus 11.10.2010. Määruse rakendussätetes on öeldud, et Määruses toodud liigituspõhimõtteid järgitakse ka majandustegevuse registris registreeringu õigsuse kinnitamisel viies olemasolevad registreeringud kooskõlla Määruses toodud liigitusega (§ 12 lg 2).

1.2 Minu poole pöördus avaldaja, kes teatas, et temale teadaolevalt ei vasta mitmed majandustegevuse registrisse kantud andmed Määruse nõuetele. Avaldaja sõnul tegutseb ta riikliku eksperdina ehituse valdkonnas ja kasutab majandustegevuse registrisse kantud andmeid oma igapäevases töös. Avaldaja väitel oli registripidaja 2011. registreeringu õigsuse kinnitamise käigus aktsepteerinud ettevõtjate esitatud andmeid ka neil juhtudel, kui tegevusala täpne liigitus ei vastanud Määruses sätestatud liigitusele. Kuna avaldajal on kahtlus, et registri andmed ei ole õiged, siis ei saa ta oma arvamuste koostamisel neile tugineda. Avaldaja väitis ka seda, et tal endal ei ole võimalik ettevõtjate tegeliku pädevuse kohta mujalt andmeid saada.

1.3 Algatasin avaldaja avalduse alusel menetluse ja esitasin Teile teabe nõudmise, milles palusin kirjeldada, kuidas toimus praktikas 2011. a ehituse valdkonna registreeringu õigsuse kinnitamise menetlus. Vastasite minu teabe nõudmisele 30.01.2012.

1.4 Vastuses möönsite, et majandustegevuse registris oli vastamise hetkel ehituse valdkonnas kehtivaid registreeringuid, millel puudus tegevusala täpne liigitus või see ei vastanud Määruses toodud liigitusele, sest mitte kõik ettevõtjad ei esitanud 15.04.2011 registreeringu õigsuse kinnitamisel tegevusala täpset liigitust, mis oleks vastanud Määrusele.

1.5 Leidsite, et Määrusele mittevastava tegevusala esitamine registreeringu õigsuse kinnitamisel ei olnud piisav põhjus selleks, et registripidaja oleks saanud keelduda registreeringu kinnitamisest. Teie hinnangul ei anna majandustegevuse registri registreering ettevõtjale õigust tegutseda väljaspool tema tegelikku pädevust, kuid ettevõtjal on õiguspärane ootus selleks, et tema registreering säiliks. Selgitasite, et registreeringu õigsuse kinnitamise taotluste menetlemisel kontrollitakse eelkõige registreeringute vormilist vastavust (ettevõtja nime, registrikoodi, registreeringu numbrit ning allkirjaõiguslikkust), kuna andmete sisulise õigsuse eest vastutab andmed esitanud ettevõtja. Samuti kontrollitakse Teie sõnul registreeringu õigsuse kinnitamisel vastutava spetsialisti vastavust kehtivatele nõuetele (vastava kõrghariduse ja vähemalt kolmeaastase töökogemuse olemasolu või kutsetunnistuse olemasolu). Kontroll toimub nii riiklike andmekogude kui ka majandustegevuse registris oleva info põhjal.

1.6 Selgitasite, et neil juhtudel, kui ettevõtja kinnitas 2011. a registreeringu õigsust, kuid kinnituses märgitud tegevusala täpne liigitus ei vastanud Määrusele, registreeringut ei peatatud, vaid ettevõtjat üksnes teavitati registreeringu mittevastavusest. Märkisite, et mitmel korral kui registri töötajad tuvastasid registreeringu õigsuse kinnitamisel esitatud andmete mittevastavuse Määrusega suudeti ettevõtjaga suhtlemise tulemusel andmed siiski parandada.

1.7 Veel märkisite, et ehituse valdkonnas jättis 15.04.2011 registreeringu õigsuse kinnitamata 6156-st tegutsevast ettevõtjast 2682. Nendele ettevõtjatele anti kuni 01.05.2011 võimalus registreeringu õigsust kinnitada. Neil ettevõtjatel, kes selleks ajaks registreeringut ei kinnitanud, peatati registreering kuni 31.10.2011. Kui ettevõtja ei olnud ka selleks ajaks registreeringu õigsust kinnitanud, kustutati vastav ehitusvaldkonna registreering registrist. Selliseid ettevõtjaid, kelle

registreering kustutati, oli Teie sõnul 1217, kusjuures neist 568-l ei jäänud alates 01.11.2011 alles ühtegi ehitusvaldkonna registreeringut.

1.8 Minu küsimusele, kuidas oleks võimalik saavutada olukord, et kõik ehituse valdkonna registreeringud vastavad Määrusele, vastasite järgmist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on 2012. a registreeringu õigsuse kinnitamise perioodiks täiendatud registrit selliste mehhanismidega, mis ei võimalda ettevõtjal registreeringu õigsust kinnitada, kui tegevusala täpne liigitus ei vasta Määruses sätestatud loetelule. Seega on ettevõtja edaspidi kohustatud tegema registreeringutes vajalikud muudatused. Seejärel kontrollib taotluse menetleja ettevõtja esitatud andmeid ja kinnitab muudatused või puuduste korral määrab tähtaja puuduste kõrvaldamiseks.

2. Õiguskantsleri seisukoht

2.1 Majandustegevuse registri seadusest (edaspidi: *MTRS*) ja ehitusseadusest (edaspidi: *EhS*) tuleneb, et isiku majandustegevuse võimalikkus ehituse valdkonnas sõltub suuresti majandustegevuse registri vastava registreeringu olemasolust.

Nimelt sätestab *MTRS* § 17 lg 1, et registreering on eriseadustes sätestatud ulatuses õigusliku tähendusega. Ehitusseadus, mis on eriseadus *MTRS* § 17 lõike 1 tähenduses, sätestab, et isikul on lubatud ehitada, projekteerida, teha ehitusuuringuid, energiaauditeid, omanikujärelevalvet, ehitusprojektide ja ehitiste ekspertiise, väljastada energiamärgiseid ning tegeleda ehitusjuhtimisega, kui ta on ettevõtja äriseadustiku tähenduses **ning tal on majandustegevuse registri registreering** ja õigussuhe *EhS* § 41 lg 1 punktis 2 märgitud isikuga (vastutava spetsialistiga). Eeltoodust saab järeldada, et 1) majandustegevuse registrisse ehituse valdkonnas tegutseva ettevõtja kohta tehtud kanne on õigusliku tähendusega ning 2) ilma vastava registreeringuta ei saa ettevõtja ehituse valdkonnas tegutseda.

2.2 Nõue, et ehituse valdkonnas tegutsemiseks peab ettevõtja omama vastavat registreeringut piirab ettevõtja õigust tegeleda ettevõtlusega, mis on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: *PS*) § 31 kaitsealas. Neile ettevõtjatele, kes tegutsevad ehituse valdkonnas, on registreering oluline selleks, et sõlmida igapäevases majandustegevuses vajalikke lepinguid. Ehk kui majandustegevuse registrit ei nähtu, et ettevõtjal on olemas vajalik registreering, siis temaga tavaliselt lepingut ei sõlmita (nii on näiteks riigihangetel osalemise kriteeriumiks asjakohaste registreeringute olemasolu).

2.3 *PS* §-s 31 nimetatud ettevõtlusvabadust teostavad ka need ettevõtjad, kes oma igapäevases majandustegevuses tuginevad majandustegevuse registri andmetele. Näiteks otsustatakse majandustegevuse registris olevate andmete põhjal, kas isik, kellega soovitakse sõlmida leping, on pädev vastaval tegevusalal tegutsema. Majandustegevuse registrisse kantud andmed on vajalikud ka ettevõtjate tegevuse üle järelevalve teostamisel¹.

¹ *MTRS* § 2 lg 1 sätestab, et majandustegevuse register on asutatud erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate, seadusega nimetatud asutuste, sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle avalikkusele kättesaadaval viisil arvestuse pidamise ja järelevalve teostamise eesmärgil. *MTRS* § 2 lg 2 sätestab, et erinõudega tegevusala *MTRS* tähenduses on majandustegevuse valdkond, millel tegutsemiseks on seaduse alusel vajalik majandustegevuse registri registreering või tegevusloa olemasolu, mille andmete avalikustamine majandustegevuse registris on nõutav.

2.4 Majandustegevuse registri andmetega tutvuvad isikud eeldavad, et kui isik on kantud majandustegevuse registrisse, siis on sellel isikul ka õigus majandustegevuse registris märgitud tegevusalal tegutseda. Kuigi MTRS § 17 lg 4 kaitseb heausklikku isikut ebaõigete registriandmete võimalike tagajärgede eest, ei ole võimalu, et praktikas toob see ettevõtjate jaoks siiski kaasa probleeme.

2.5 MTRS § 14 lg 1 sätestab, et registreering on registri esimeses ja teises jaos seadusega sätestatud ulatuses talletatud andmete kogum. MTRS § 8 lg 1 p 1 järgi kantakse registri teise jakku andmed ettevõtja tegevusvaldkonna ja tegevusala kohta. EhS § 43 lg 2 p 1 sätestab, et ehituse valdkonnas tegutseva ettevõtja puhul kantakse majandustegevuse registrisse veel ka ettevõtja tegevusala ja selle täpne liigitus. Seega, majandustegevuse registrist peab nähtuma mitte üksnes ettevõtja tegevusala, vaid ka selle täpsem liigitus. See omakorda tähendab, et majandustegevuse registrisse kantava tegevusala täpne liigitus näitab ära, mis liiki töödega täpsemalt on ettevõtjal lubatud tegeleda.

2.6 Kuigi nõue, et ehituse valdkonnas tegutseva ettevõtja puhul tuleb majandustegevuse registrisse kanda ka ettevõtja tegevusala täpne liigitus, sätestati ehitusseaduses juba 2006. aastal, lisati tegevusala täpse liigituse kehtestamiseks volitusnorm ehitusseadusesse alles ehitusseaduse 01.10.2010 jõustunud muudatustega. Majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestas ehituse valdkonna tegevusalade liigituse täpse loetelu 04.10.2010 ning Määruse rakendussätete järgi (§ 12 lg 2) tuleb Määruses toodud liigituspõhimõtteid järgida ka majandustegevuse registris registreeringu õigsuse kinnitamisel, viies olemasolevad registreeringud kooskõlla Määruses toodud liigitustega.

2.7 Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui registripidaja (MTRS § 4 lg 1) üheks ülesandeks on registreerimismenetluse läbiviimine, sh registreeringu õigsuse kinnitamine (MTRS § 13 lg 1). Registreeringu õigsuse kinnitamist reguleerib täpsemalt MTRS § 26. MTRS § 26 lg 1 sätestab, et ettevõtja, kelle registreerimisest või registreeringu muutmisest (tema taotlusel) on möödunud rohkem kui kolm kuud, peab iga aasta 15. aprilliks kinnitama registreeringu õigsust elektrooniliselt või esitama haldusorganile, kellele esitati registreerimistaotlus, kinnituse registreeringu õigsuse kohta.

2.8 Registreeringu õigsuse kinnitamine on ehituse valdkonnas tegutseva ettevõtja jaoks sama oluline toiming kui andmete majandustegevuse registris registreerimine, sest sellest sõltub, kas ettevõtja registreering jääb kehtima, st kas ettevõtjal on ka edaspidi võimalik registreeringut nõudval tegevusalal tegevust jätkata. Samal ajal peab neil isikutel, kes oma igapäevases tegevuses tuginevad registri andmetele, olema kindlus, et registrisse kantud andmed kajastavad tegelikku olukorda.

2.9 Avaldaja tõi oma avalduses näite ettevõtja kohta, kelle tegevusala täpne liigitus ei vasta Määrusele, kuid kelle registreering avalduse esitamise ajal kehtis². Selle ettevõtja tegevusalaks on registri andmete järgi projekteerimine. Registrijärgne tegevusala täpne liigitus on ehitusakustika, müratõrje, keskkonnamüra. Selle näite puhul ei vastanud ettevõtja tegevusala täpne liigitus ühegi liigituse osas Määruses esitatud liigitusalustele³. Isikul, kellel oli huvi selle registreeringu sisu

² Selle ettevõtja registreering on 01.05.2012 seisuga peatatud. Soovi korral saan Teile edastada ka täpsemad andmed selle ettevõtja kohta.

³ Määruse § 4 lõike 1 järgi on projekteerimise tegevusala täpsed liigitused: 1) arhitektuurne projekteerimine; 2) konstruktsioonide projekteerimine; 3) hüdrotehniliste ehitiste projekteerimine (sadamad, kaid, lainemurdjad, tammid vms); 4) hoonesiseste ja kinnistustiseste küttesüsteemide ja soojussõlmede (v.a elektri- ja gaasivarustuse osa), ventilatsioonisüsteemide ja jahutussüsteemide projekteerimine; 5) katlasüsteemide projekteerimine (v.a elektri- ja gaasivarustuse osa); 6) kaugküttesüsteemide projekteerimine; 7) hoonesiseste ja kinnistustiseste veevarustuse- ja

vastu, võis näiteks tekkida küsimus, kas see ettevõtja võib teostada arhitektuurset või konstruktsioonide projekteerimist. Avaldaja sõnul ei olnud tal riiklikult tunnustatud eksperdina võimalik kirjeldatud juhul hinnata selle ettevõtja pädevust ilma täiendava teabe kogumiseta.

2.10 Ka Teie mõõnsite, et majandustegevuse registrisse kantud andmed ehitusvaldkonnas tegutsevate ettevõtjate osas ei pruugi olla täpsed ega vastata Määrusele. Märkisite oma vastuses, et 2011. aastal esines registreeringu õigsuse kinnitamisel juhtumeid, mil ettevõtja määratud tegevusala täpne liigitus ei vastanud tema pädevusele, mille määrab vastutava spetsialisti eriala, töökogemus ja kutsetunnistusega saadud kvalifikatsioon. Näiteks märkisite, et kui isiku kutsetunnistusele oli märgitud üldehitus, siis ei selgunud sellest, kas ettevõtja võis lisaks üldehituslikule ehitamisele ehitada ka kaugküttesüsteeme. Märkisite ka seda, et paljud ettevõtjad jätsid registreeringu õigsuse kinnitamata. Mõlemad kirjeldatud asjaolud võivad olla majandustegevuse registri andmete ebaõigsuse põhjuseks.

2.11 Kui puudub kindlus selles, kas majandustegevuse registri andmed on õiged, võib majandustegevuse register kaotada oma tähenduse: see ei anna isikutele vajalikku teavet ettevõtja kohta, st see kas ei sisalda seaduses nõutud andmeid (sealt ei selgu ettevõtja tegevusala või selle täpne liigitus) või sisaldab andmeid, mis ei vasta tegelikkusele/õigusaktidele.

2.12 Leian, et registripidaja peab tegema omalt poolt kõik selleks, et majandustegevuse registri andmed oleksid õiged.

Registriandmete õigsuse tagamise üheks meetmeks võib olla ka registriandmetele esitatavatest nõuetest laiaulatuslikum teavitamine. Kuigi Määrus, millega määrati kindlaks ehituse valdkonna tegevusala täpse liigituse loetelu, kehtestati juba 2010. aasta oktoobris ja ettevõtjatel on olnud võimalik Määrusega tutvuda, ei pruugi kõik ehituse valdkonna ettevõtjad Määruse olemasolust ega sisust siiski teadlikud olla. Leian, et ettevõtjate teadlikkuse suurendamine, vajadusel ka ennetavalt (nt uutest nõuetest eelnev teavitamine), aitab kaasa ka majandustegevuse registri andmete õigsuse tagamisele.

2.13 Kuna Teie sõnul on majandustegevuse registrit täiendatud mehhanismidega, mis ei võimalda ettevõtjal registreeringu õigsust kinnitada, kui tegevusala täpne liigitus ei vasta Määruses sätestatud loetelule, siis soovin Teie seisukohta selle kohta, kas ja kuidas on Teie viidatud mehhanismid aidanud kaasa majandustegevuse registri andmete õigsuse kinnitamisele 2012. a registreeringu õigsuse kinnitamise menetluses.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Martina Proosa, 6939408 Ave Henberg, 6938435 ave.henberg@oiguskantsler.ee

kanalisatsioonisüsteemide projekteerimine; 8) välisveevarustuse- ja kanalisatsioonivõrkude, sealhulgas pumplate, puhastite ja muude seotud rajatiste, projekteerimine; 9) ehitiste kontrollimis- ja juhtimissüsteemide automatiseerimise projekteerimine; 10) elektroonilise side võrkude ja -rajatiste projekteerimine; 11) nõrkvoolusüsteemide projekteerimine. Lisaks on määruse § 4 lõikes 2 toodud eraldi täpne liigitus konstruktsioonide projekteerimise kohta.