



Riigikohus
info@riigikohus.ee

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-22-13

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega on kooskõlas ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 21. aprilli 2021. aasta määruse nr 16 „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava viiruse levikust tulenevate piirangutega“ § 7 lõike 1 punkt 2 ja lõige 2 osas, milles see ei võimalda hinnata sellise isiku toetusetootlust, kes oli perioodil 1. jaanuarist 31. detsembrini 2019 registreeritud käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist viis päeva enne 2019. aasta lõppu. Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainister (edaspidi ka: MKM) leiab, et määruse normid on põhiseadusega kooskõlas.

I Asjaolud ja ringkonnakohtu otsus

1.1 Tallinna Ringkonnakohtu 30.11.2022 otsusest tuleneb, et kaebaja:

- a) on äriühing, kes kanti äriregistrisse 11.05.2016;
- b) registreeriti käibemaksukohustuslasena 01.09.2018;
- c) on hotelli pidav majutusettevõtja EMTAK koodiga 55101, kes alustas majutusteenuse pakkumist 2020. a detsembri viiel viimasel päeval;
- d) käive jaanuar kuni november 2019. a oli 0 ja käive tekkis esimest korda detsembris 2019. a;
- e) taotles 19.05.2021 ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 21.04.2021 määruse nr 16 „*Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega*“ (edaspidi: määrus) järgi majutusettevõtja toetust.

1.2. Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (edaspidi: EAS) jättis 31.05.2021 otsusega kaebaja taotluse rahuldamata, sest kaebaja käive oli märtsis 2021. a kõrgem kui kaebaja 2019. a keskmine kuu käive, mistõttu ei vastanud kaebaja määruse § 7 lg 1 kriteeriumitele.

1.3. Tallinna Ringkonnakohtu leidis, et määruse § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 on osas, milles need ei võimalda hinnata selle isiku toetuse taotlust, kes oli registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019 käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse

pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu). Ringkonnakohus põhjendas otsuse punktis 22.2: „Kuna kaebaja alustas teenuste pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi, ei kajasta kaebaja grupi puhul MTAle esitatud käibedeklaratsioonid adekvaatset selle grupi olukorda ja ei ole seetõttu sobivad, et hinnata seda, kas kaebaja grupile tuleb toetust maksta. Kaebaja grupi puhul kajastab tegelikku olukorda objektiivsemalt tööjõumaksudest lähtumine.“

1.4. MKM peab määruse § 7 lg 1 punkti 2 ja lõiget 2 põhiseaduspäraseks.

II Õigusnormid

2.1. Kaebaja vaidlustab, et ta ei saanud majutusettevõtja toetust. Kuna ringkonnakohtu otsuse pinnalt pole paljud asjaolud selged, toob MKM välja määruse § 7 lõiked 1-7 (31.05.2021 määruse redaktsioon).

„§ 7. Majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse toetus

(1) Majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse toetust võib taotleda käibemaksukohustuslasest juriidilisest isikust majutusettevõtja ning spaa ja veekeskus:

1) kelle märtsi 2021. a käibe langus oli võrreldes perioodi 1. jaanuar kuni 31. detsember 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käibega vähemalt 30 protsenti ja
2) kes olid käibemaksukohustuslased 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2019. a.

(2) Kui käibemaksukohustuslasest juriidilisest isikust majutusettevõtja või spaa ja veekeskus tegutsemise alguse aeg on 1. jaanuaril 2020. a või hiljem või kui isik ei olnud käibemaksukohustuslane kogu lõike 1 punktis 2 nimetatud perioodi, võib ta toetust taotleda, kui ta on perioodi tegutsemise alguse ajast kuni 28. veebruarini 2021. a eest tasunud tööjõumakse igas kalendrikuus keskmiselt vähemalt 800 eurot.

(3) Juriidilisest isikust majutusettevõtja või spaa ja veekeskus, kes ei ole käibemaksukohustuslane, võib majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse käibe languse osalise hüvitamise toetust taotleda, kui ta on perioodi 1. jaanuar 2020. a kuni 28. veebruar 2021. a eest tasunud tööjõumakse vähemalt summas 3000 eurot.

(4) Füüsilisest isikust ettevõtja võib majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse käibe languse osalise hüvitamise toetust taotleda, kui ta on teinud 2021. aasta I kvartalis avansilise sotsiaalmaksu makse.

(5) Lõikes 1 nimetatud majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse toetuse suurus arvutatakse järgmiselt:

1) 90 protsenti ettevõtja 2021. a veebruari eest tasunud tööjõukuludest korrutatakse isiku lõike 1 punkti 1 kohaselt leitud käibe languse protsendiga täpsusega kaks kohta peale koma;
2) punkti 1 kohaselt leitud summa korrutatakse kolmega.

(6) Lõike 5 kohaselt arvutatud toetuse maksimaalne suurus on 900 000 eurot.

(7) Lõigetes 2 ja 3 nimetatud majutusettevõtja või spaa ja veekeskuse toetuse suurus on 90 protsenti 2021. a veebruari eest tasunud tööjõukuludest, mis korrutatakse kolmega.

(...).“

2.2. Määruse § 7 lõikest 1 ja 5 saab teha järelduse, et terve 2019. a käibemaksukohustuslane olnud majutusettevõtja sai toetust vastavalt määruse § 7 lõikele 5 ehk toetus arvestati lähtuvalt käibelangusest ja tasunud tööjõukuludest ning selleks tekkis õigus siis, kui taotleja märts 2021. a käibe oli vähemalt 30% väiksem 2019. a keskmisest kuu käibest.

Määruse § 7 lg 2 ja lg 7 järgi arvestati käibemaksukohustuslasest ettevõtjale, kes ei olnud terve 2019. a käibemaksukohustuslane või alustas tegevust pärast 1.1.2020, üksnes tööjõukulude toetust ja seda siis, kui ettevõtja oli tegutsemise alguse ajast kuni 28. veebruarini 2021. a tasunud tööjõumakse igas kalendrikuus keskmiselt vähemalt 800 eurot. Käibelangust selliste ettevõtjate puhul ei vaadatud ning käibelanguse komponenti toetuse suurusel ei arvestatud.

III Seisukoht

Põhiseaduse nõuded ja Riigikohtu praktika

3.1 Põhiseaduse § 12 lg 1 lause 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Põhiseaduse teksti ja Riigikohtu järjepideva praktika järgi on võrdsuspõhiõigus lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus (vt nt RKPJKo 6.12.2022, nr 5-22-8, p 42).

Riigikohus on seejuures sageli oma praktikas aktsepteerinud normilooja laiemat otsustusõigust võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisel, kui vastava toetuse, pensioni või meetme rakendamine ei taga mitte põhiseadusega nõutud miinimumi, vaid on riigi või kohaliku omavalitsuse vabatahtlik toetus isikutele. Riigikohus on 29.05.2015 otsuses nr 3-4-1-1-5 öelnud (p 57): „*Kui seadusandjal on mingi küsimuse lahendamisel avar otsustusruum, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne, kui see on ilmselgelt asjakohatu.*“

3.2 Riigikohus on vabatahtlike meetmete analüüsimisel sageli aktsepteerinud normilooja valikuid.

3.2.1 Nii on Riigikohus 8.11.2011 Tallinna sünnitoetuse lahendis öelnud: „*Kuigi kohalik omavalitsus peab igal juhul arvestama PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise nõuet, on omavalitsus oma valikutes vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.*“ Selles lahendis, kus Tallinna linn kohtles sünnitoetuse maksmisel erinevalt perekondi, kus mõlemad vanemad elasid Tallinnas võrreldes nende peredega, kus vaid üks vanem oli registreeritud Tallinna elanikuna, leidis kohus, et säärast erinevat kohtlemist saaks legitiimse eesmärgina õigustada nii soov soodustada laste sündi kooselavate vanemate perre, kui kohaliku omavalitsuse soov saada tulu sellest, et mõlema vanema tulumaks laekuks Tallinnasse. Viimast eesmärki pidas kohus ka ebavõrdse kohtlemise õigustamise mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks. Esimese eesmärgi saavutamist pidas kohus küll legitiimseks, kuid ebasobivaks, kuna polnud nõutud vanemate elamist ühisel aadressil.

3.2.2 Eelviidatud Riigikohtu 29.05.2015 Riigikontrolli pensionite lahendis oli olukord, kus varem pensionile jäänud inimesed koheldi eripensionari osas paremini kui hiljem pensionile jäänud läbi selle, et pensionite suuruse ajakohastamise korda muudeti hiljem pensionile jäänutule kahjulikus suunas. Seejuures on kohtuotsuse p 49 välja toodud, et „*Kuna kaebajate pension võib ka vaid paaripäevase ajalise vahe puhul olla oluliselt väiksem kui võrdlusgrupil, koheldakse neid halvemini kui võrreldavat gruppi.*“ Riigikohus leidis analüüsi tulemusel, et regulatsioon on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega, sest on vajalik riigieelarve kulude vähendamiseks.

Vaidlustatud toetuse olemus ja kohtu kontrolliintensiivsus

3.3 Käesolevas asjas on vaidluse all majutusettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse (edaspidi: koroonaviirus) levikust tulenevate piirangutega.

3.4 Riigikohus on juba varem analüüsinud turismiettevõtjate ning kultuurivaldkonna koroonaviiruse toetusi. Seejuures on Riigikohtu seisukohad kohati segadusttekitavad. Nt 6.12.2022 otsuses nr 5-22-8 ütleb kohus p 32, et „*Ettenägematutel sotsiaalmajanduslikel põhjustel ulatuslikku käibelangust kannatanud majandusharu ettevõtjate toetamine on poliitiline valik, mille tegemisel on seadusandjal avar otsustusruum.*“ Sama otsuse punktis 44 ütleb kohus: „*Vajaduspõhise rahalise toetuse jagamisel ei luba üldjuhul võrdsuspõhiõigus siiski kujundada menetlust lihtsuse huvides selliselt, et ühel abivajajate grupil puudub üldse võimalus toetust saada. Vastasel juhul tekib olukord, kus ühe abivajajate grupi huve eelistatakse ülemäära teise*

abivajajate grupi huvide arvel (vt sarnaselt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 2020. a otsus asjas nr [5-20-6/11](#), punkt 19).“

Mõlemal juhul leidis kohus, et koroonaviiruse toetused on PS §-ga 12 vastuolus, sest teatud grupp isikuid oli toetuse saajate hulgast välja jäänud. Kohus oli seejuures üsna range riigi tegevuse hindamisel ning otsuse 5-22-8 punktist 44 jääb mulje, et Riigikohus siiski käsitles koroonaviiruse leviku piirangutega seotud toetusi rangemalt kui tavalisi riigi eraldatavaid vabatahtlikke toetusi, sest rõhutas sõna „*vajaduspõhine*“. Samas analüüsis kohus mõlemal juhul vastuolu üksnes PS §-ga 12 ning ei analüüsinud ega leidnud, et meede oleks rikkunud PS § 12 koostoimes mõne teise põhiõigusega (nt PS § 31, 32).

3.5 Mõiste „*vajaduspõhisus*“ on enamasti kasutusel sotsiaalõiguses ja sageli antakse vajaduspõhiseid sotsiaaltoetusi, et tagada inimese mõne teise põhiõiguse, nt õigus inimväärkale elule, realiseeritavus. Vajaduspõhised sotsiaaltoetused saavad olla nii kohustuslikud toetused (nt toimetulekutoetus inimväärse äraelamise kindlustamiseks), kui teatud olukordades ka mittekohustuslikud.

3.6 Koroonaviiruse vastu võitlemise meetmed olid nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse alusel kehtestatud ajutised meetmed ajaks kui viiruse leviku tase ning haiglavõrgu koormus oli ohtlikult kõrge. Tegu oli ajutiste meetmetega äärmiselt kaalukal avalikul eesmärgil, millega riik täitis oma kaitsekohustust ühiskonna ees (vt ka RKPJKo 31.10.2022 nr 5-22-4, p 68 ja 91). Seejuures olid majutusettevõtjate piirangud viidatud perioodil nt võrreldes meelahunutusega oluliselt leebemad (vt Vabariigi Valitsuse 09.03.2021 korraldus nr 111 ja järgnevad Vabariigi Valitsuse korraldused¹).

Vaidlustatud koroonaviiruse piirangute leevendamise majutusettevõtja toetus oli riigipoolne vabatahtlik toetus ettevõtjatele märts ja aprill 2021 kehtinud piirangutega seoses. Neid toetusi ei antud selleks, et tagada nt mõne vabaduspõhiõiguse (nt PS § 31) realiseeritavus ning neid toetusi ei kohustanud andma ükski seadus. Ka ettevõtja ei väida, et ilma toetuseta oleks ta pidanud pikas perspektiivis oma tegevuse lõpetama või tema tegevus poleks olnud jätkusuutlik.

Kohtu kontrolliintensiivsus peaks selliste toetuste põhiseaduspära hindamisel olema madal. Kui toetuste regulatsioon esineb erineva kohtlemise olukord, peaks see alluma üksnes ilmselge asjakohatuse testile.

Määruse § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 on põhiseaduspärased

3.7 Poliitilisest tahtest antavaid universaalseid toetusi antakse väga erinevatel eesmärkidel. Seejuures on enamasti küsimus, kuidas piiritleda konkreetne toetuse saajate grupp ning kuidas ja milliste andmete alusel mõõta, kes sinna gruppi kuuluvad. Kui toetuse sihtgrupp on lai või toetusi tuleb anda lühikese perioodi jooksul ja kiiresti, on toetuste lihtsaks ja kiireks administreerimiseks ning menetluskulude kokkuhoiuks sageli põhjendatud kasutada toetuse õiguse tuvastamiseks juba olemasolevaid ja töötlemist mitte vajavaid või lihtsalt töödeldavaid andmeid.

Toetuse sihtgrupi selge ja kindlatest kriteeriumitest lähtuv määratlemine on oluline muu hulgas selleks, et planeerida toetuse vahendeid ja tagada riigiabi seaduslikkus, kuna riigiabi andmiseks peavad olema selged kriteeriumid. Kui sihtgrupp on avar või ebaselge, on keeruline planeerida ka riigi ressursse ja vajalikke vahendeid või siis ei jätku vahendeid kõigile ning toetus tagatakse üksnes kiirematele taotlejatele. Samamoodi tähendab sihtgrupi piiritlemine (nt kuupäeva või

¹ Vabariigi Valitsuse koroonakorraldused on kättesaadavad koos seletuskirjadega: <https://kriis.ee/covidi-kriisi-juhtimine-kusimused-ja-vastused/kriisi-juhtimine/oigusaktid-ja-seletuskirjad#korraldus-nr-282>

käibenumbriga), et toetuse saamise õigusest jäävad ilma ka need, kes ei täitnud kriteeriumit kõigest ühe päeva või viie euroga (vt ka 3-4-1-1-5, p 49). Samas toetuse laiendamise sellistele isikutele tooks kaasa toetuse lõputu laiendamise ja väga paljude kvalifitseerimise, milleks riigil pole ressursi.

3.8 Vaidlusalusel juhul defineerib määruse § 2, et „*Toetuse andmise eesmärk on §-s 4 määratletud ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega.*“ Määruse § 4 defineeris toetuse otsustamise ajal kaheksat liiki ettevõtjaid ja lisaks defineeris tööjõukulude, käibe ning tegevuse algusaja terminid. Seega oli normilooja eesmärgiks mitte valimatult toetada kõiki määruse § 4 nimetatud ettevõtjaid, vaid neid, kes vastasid ka muudele määruses toodud tingimustele, nt käibenäitajate osas. Arvestades, et määruse alusel oli ainus toetuste menetleja EAS (vt määruse § 3) ning toetustaotluste eeldatav maht oli just taotlusvooru alguses suur ning ka eelarvelistel vahenditel oli limit, siis oli väga oluline sätestada toetuse selge sihtgrupp ja kriteeriumid, millest lähtuvalt EAS toetusi arvestab.

3.9 Majutusettevõtjate puhul tagati kahte liiki toetusi: käibelanguse ja tööjõukulude toetus (§ 7 lg 5) ning tööjõukulude toetus (vt nt § 7 lg 7). Määruse § 7 lg 5 toetust arutati ja sai loogiliselt arutada vaid ettevõtjatele, kellel oli 2019. a käive, sest vastasel juhul ei saa käibelanguse toetust praktiliselt arvestada.

3.10 Kaebaja taotles määruse § 7 alusel majutusettevõtja toetust ning lahendi asjaoludest nähtub, et kaebaja soovis määruse § 7 lg 5 toetust ehk toetust, mis oleks taganud nii käibelanguse kui tööjõukulude toetuse (vt lahendi p 6 alapunkt 4, p 18). Tundub, et kaebaja taotles, et tema detsembri 2019. a käive oleks arvestatud 2019. a keskmiseks kaebaja käibeks. Sellisel juhul oleks tekkinud olukord, kus kaebaja saanuks ühe majutussektori tippkuu käibe alusel ilmselge eelise kõigi teiste majutusettevõtjate ees, kelle käivet vaadati kalendriaasta kuude lõikes keskmisena (arvestati sisse nii kõrg- kui madalkuud). Säärane kaebaja eelistamine oleks olnud põhjendamatu. Kuna ringkonnakohus ei leidnud samuti, et kaebajale oleks pidanud laiendama määruse § 7 lg 5 toetust, on arusaamatu, miks kohus tunnistas põhiseadusvastaseks ka määruse § 7 lg 1 punkti 2. Määruse § 7 lg 1 sätestab kriteeriumid üksnes määruse § 7 lg 5 toetuse saamiseks, kuid kaebajale, kel oli käive vaid detsembris 2019, ei oleks saanud viidatud toetust detsembri käibe põhjal laiendada, sest sel juhul oleks tekkinud ebavõrdne kohtlemine muu hulgas aasta lõikes tegutsevate ettevõtjate osas, kuna kaebaja toetuse aluseks oleks olnud aasta tippkuu käive, aga teistel aasta aritmeetiline keskmine käive. Määruse § 7 lg 1 on põhiseaduspärane.

3.11 Ringkonnakohus heidab määrusele hoopis ette, et määrus jättis toetuseta isikud, kes olid terve 2019. a registreeritud käibemaksukohustuslasena, kuid kes näitasid käivet 5 päeva enne 2019. a lõppu (vt otsuse p 22). Ringkonnakohus leidis, et neid isikuid oli põhjendamatuult ebavõrdselt koheldud võrreldes nende isikutega, kes alustasid samuti alles 2019. a lõpus majutusteenuse pakkumisega, kuid kes ei olnud ennast 2019. a registreerinud vabatahtlikult käibemaksukohustuslastena: viimasele grupile arvestati määruse § 7 lg 2 alusel tööjõukuludest lähtuv tööjõukulude toetus ning käibenäitajaid ei hinnatud. MKM ei tea, kas kaebaja tööjõukulude kriteeriumi täitis.

Seega oli kohtu küsimus sisuliselt selles, kas kaebaja laadne ettevõtja, kes oli terve 2019. a käibemaksukohustuslane, kuid kelle käive esines vaid aasta viimase kuu viimastel päevadel, oleks pidanud olema hõlmatud määruse § 7 lg 2 regulatsiooni ja saama tööjõukuludest, mitte käibelangusest lähtuvat toetust.

3.12 Kuna just toetusperioodi alguses oli oodata suurt arvu taotlusi, oli määrusandja sooviks, et EAS saaks lähtuda selgetest ja lihtsatest kriteeriumitest toetuste maksmisel kõigi kaheksa ettevõtjagrupi lõikes ning taotluste menetlemine ei jääks venima.

Kui kaebaja laadsetele ettevõtjatele oleks laiendatud määruse § 7 lg 2 regulatsiooni, oleks EAS pidanud esmalt hindama konkreetse ettevõtja käibedeklaratsioone, kas käibemaksukohustuslasena registreeritud isik sai 2019. a terve aasta käivet ja kas talle peaks kohaldama määruse § 7 lõiget 1 või oli vaatamata registreeringule käive vaid osaline, mistõttu tuleks hinnata kaebaja tasutud tööjõukulude suurust ja lähtuda määruse § 7 lõikest 2. Seega ei oleks EAS saanud lähtuda pelgalt faktist, mis kuupäeval isik registreeriti käibemaksukohustuslasena ning selle järgi otsustada, kas kohaldamisele kuulub määruse § 7 lg 1 või 7 lg 2, vaid oleks pidanud tegelema konkreetse ettevõtjaga põhjalikumalt. Riigikohus on aktsepteerinud administratiivset lihtsust põhiõiguste piiramise argumendina. Eriti peaks selline argument olema lubatav vabatahtlike toetuste ja meetmete puhul, sest menetlusökonomika argumenti ei saa pidada ilmselgelt asjakohatuks.

3.13 Isegi kui eeldada, et ringkonnakohtu lähenemine, et EAS võinuks administratiivset koormust suurendada ja tuvastada, kas isik, kes oli registreeritud terve 2019.a käibemaksukohustuslasena ka sai 2019. a iga kuu käivet või mitte, on tõene, tekkinuks uued probleemid.

Kui konkreetse vaidluse näide oli selline, kus terve aasta käibemaksukohustuslane olnud isik alustas tegevust 5 päeva enne kalendriaasta lõppu ja ringkonnakohtule tundus, et kaebaja oleks õigem paigutada määruse § 7 lg 2 ja lg 7 toetuse gruppi, siis normilooja ei saa abstraktseid norme tehes lähtuda üksiku juhtumist. Ringkonnakohtu soovitud lahenduse järgi oleks olnud vaja otsustada, millised terve 2019. a käibemaksukohustuslaseks olnud ettevõtjad tulnuks määrusandjal võrdsustada nende ettevõtjatega, kes ei olnud terve viidatud aasta käibemaksukohustuslased ja kelle toetus arvestati lähtuvalt määruse § 7 lõikest 2. Kas määruse § 7 lg 2 toetusrežiimile oleks pidanud allutama kõik ettevõtjad, kes olid küll registreeritud kogu 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes mõni kuu ei saanud käivet. Või oleks pidanud määruse § 7 lg 2 toetuse nägema ette nende terve 2019. a käibemaksukohustuslasena registreeritud isikutele, kes hakkasid käivet teenima vahetult enne COVID-19 kriisi algust. Omaette küsimus on, kas viimasena oleks pidanud defineerima 5-päevase, 6- või 12-kuulise perioodi enne 2020. a 1. jaanuari. Ühtlasi oleks selline käivete kontrollimine tõstnud menetluskoormust.

Seejuures ei pruugi terve 2019. a käibemaksukohustuslasteks olnud isikute allutamine määruse § 7 lg 2 toetusele üldse tagada soodsamat ja põhjendamat tulemust. Oletagem, et ettevõtja registreeris end käibemaksukohustuslasena detsembris 2018, et saada tagasi sisendkäibemaks tegevuse ettevalmistamisel. Ettevõtja alustas teenuste pakkumist 2019. a juulis. Arvestades suve ja detsembri kõrghooaega majutusteenuse sektoris on võimalik, et ettevõtja käive oli selline, et isegi 6 kuu käive aasta peale jaotatuna oleks toonud tulemuseks selle, et ettevõtja saanuks § 7 lg 1 ja lg 5 alusel heldema toetuse, kui üksnes tööjõukulude pinnal arvestatud määruse § 7 lg 7 toetus. Kui määrusandja oleks ettevõtja suunanud määruse § 7 lg 2 toetusgruppi, oleks tõenäoline vaidlus, kus ettevõtja väidab, et teda on võrreldes teiste terve 2019. a käibemaksukohustuslane olnud ettevõtjatega põhjendamatult erinevalt ja ebasoodsamalt koheldud ning talle tulnuks tagada määruse § 7 lg 5 toetus. On selge, et määrusandja ei saanud kehtestada ka regulatsiooni, millega kohustada EASi arvestama 2019.a käibemaksukohustuslaseks registreeritud ettevõtjale, kes kõigil aasta kuudel käivet ei teeninud, ette toetus, mis oleks talle soodsaim (olenevalt asjaoludest kohaldada siis kas käibe- või tööjõukulude kriteeriumit), sest see oleks tähendanud ilmselgelt ülemäärust halduskoormust, põhjendamatut kohtlemist ja vaidlusi.

3.14 Seega oli määrusandjast asjakohane teha valik ja kehtestada lihtsa ja kiire menetluse ning sihtgrupi selge määratluse eesmärgil, et terve 2019. a käibemaksukohustuslased olnud isikud saavad toetuse määruse § 7 lg 1 ja lg 5 põhimõtetel ning isikud, kes polnud terve 2019. a registreeritud käibemaksukohustuslasena, kuid, kes olid määruses ettenähtud perioodi tasunud tööjõumakse, said toetust määruse § 7 lõigete 2 ja 5 põhimõtete alusel.

Arvestades, et tegemist on põhiseaduse mõistes vabatahtliku toetusega, mis ei olnud ühegi vabanduspõhiõiguse teostamiseks vajalik, ei saa määrusandjale tema valikut ette heita. Kui normilooja oleks terve 2019. a käibemaksukohustuslaseks registreeritud isikud, kes omasid üksnes osalist reaalselt käivet, paigutanud määruse § 7 lg 2 toetuse subjektideks, oleks lisaks halduskoormusele võinud sellest olukorrast omakorda tekkida uued õigustamist vajava erineva kohtlemise juhtumid. Täiesti uue toetuste süsteemi kujundamise nõudmine aga sekkuks liialt normilooja avarasse otsustusõigusesse määrata poliitilisest tahtest antavate toetuste sihtgrupid ja toetuse tingimused.

Austusega

Ave Henberg
Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri volitatud esindaja