



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 10.01.2024 nr 7-7/24-00054-2
Meie 29.01.2024 nr 1.1-21/129-2

Vabariigi Valitsuse arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-1

Austatud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

Vastavalt Riigisekretäri 10. jaanuari 2024. a resolutsioonile esitan Vabariigi Valitsuse nimel arvamuse maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse põhiseaduspärasuse osas.

I Asjaolud

Riigikogu võttis 23. novembril 2023. a vastu maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse. Vabariigi President Alar Karis jättis selle seaduse 8. detsembri 2023. a otsusega nr 341 välja kuulutamata ja tegi Riigikogule ettepaneku seda uuesti arutada ja otsustada, et viia seadus kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega. 18. detsembril 2023. a arutas Riigikogu uuesti maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seadust ning võttis selle muutmata kujul vastu.

Vabariigi President Alar Karis esitas Riigikohtule 3. jaanuaril 2024. a Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107 alusel taotluse tunnistada Riigikogus 18. detsembril 2023. a vastu võetud maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks.

Riigikohus palub Vabariigi Valitsusel selgitada Riigikohtu üldkogu otsuse nr 5-20-3/43 punkti 39.5 eelduste täidetust vaidlusaluse seaduse eelnõu sidumisel usaldusküsimusega, sh millist valitsusliidu programmist tulenevat poliitilist eesmärki (või eesmärke) vaidlusaluse seadusemuudatusega ellu viiakse ja kuidas on seaduse vastuvõtmine selle eesmärgi saavutamiseks vältimatu.

II Parlamendi ja Vabariigi Valitsuse vahel tekkinud ummikseis

Vabariigi Valitsuse hinnangul puudub vaidlus küsimuses, kas parlamendi ja Vabariigi Valitsuse suhtes on tekkinud ummikseis. Obstruktsioon ja sellest tekkinud ummikseis on ilmselge ja seda möönab avalikult nii koalitsioon kui ka obstruktsiooni teostajad.

Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (edaspidi *EKRE*) on avalikult ning täiesti selgelt ka ise kirjeldanud oma tegevust obstruktsioonina, seejuures on nad sõnaselgelt öelnud, et obstruktsiooni eesmärgiks on kaasa tuua erakorralised valimised.

Oma pöördumises YouTube-i kanalis „Uued uudised“ ütles Martin Helme 18. oktoobri 2023. a üles laetud videos järgmist: „Inimesed peavad mõistma, et kogu see obstruktsioon, mida me siin Riigikogus teeme, on nende huvide eest võitlemine. Kõik need inimesed, kes soovivad et, neile ei langeks kaela tohutu uus maksukoormus, et neilt ei võetaks ära nende autosid, et ei tõuseks trahvid, lõivud, kõik muud asjad, et Eesti ettevõtted ei läheks pankroti ja neid ei ähvardaks tööpuudus juba lähiajal, peavad toetama meid meie võitluses valitsuse eelarve ja maksutõusude vastu. Selle nimel me siin ju obstruktsiooni teemegi, et see äärmiselt kahjulik inimeste toimetulekut, inimeste elu kahjustav poliitika nurjata.“¹

Samas kanalis ütles Martin Helme 9. novembri 2023. a üles laetud videos järgmist: „Riigieelarve mittevastuvõtmise tulemusel kutsub põhiseadus Eestis esile erakorralised valimised, ja me leiame, et tänane koalitsioon on valetanud rahvale. Tänane koalitsioon ei oma enam rahva toetust ja tänane Riigikogu koosseis ei peegelda enam avalikku arvamust. Kui ta üldse on kunagi peegeldanud. Seega, meie obstruktsiooni lühiajaline eesmärk on ära hoida väga halba ja inimeste elujärge kahjustav riigieelarve vastuvõtmine ja ära hoida Eestis siis Reformierakonna, Eesti 200 ja sotside järgmised kolm-pool aastat kestev valitsus olukorras, kus tegelikult rahvas ei toeta neid enam.“²

7. detsembri 2023. a eetris olnud saates Esimene Stuudio küsis saatejuht Mirko Ojakivi Martin Helmelt järgmise küsimuse: „Ma olen aru saanud, et teie obstruktsiooni ei lõpeta, kuigi näiteks Riigikogu esimees omab lootust, et homme päev võib tuua muutuse ja see obstruktsioon lõpeb. Kui kaua te enda arvutuste kohaselt vastu peate?“ Martin Helme vastas sellele järgmiselt: „Jaa, noh, siin tuleb üle korrata see loosung, mis meil on – meie kurname valitsust, et valitsus ei saaks kurnata Eesti inimesi. Ja tegelikult see poliitiline võitlus või poliitiline vastasseis, mis parlamendis praegu on, on ka kurnamistaktika. See on selge, et see on kurnav nii meie saadikutele kui koalitsiooni saadikutele kui valitsuse ministritele ja noh nii see ongi. Ja see kurnamise eesmärk on see, et teine pool lõpuks ära väsiks ja järgi annaks. Võin öelda, et me peame vastu.“³

Ummikseisu olemasolu ja eelnõude usaldushäätusega sidumise põhjendatust on möönnud ka Vabariigi President ise, kuulutades teised usaldusküsimusega seotud eelnõud välja.

Vabariigi Presidendi hinnangul sõltub siiski eelnõu usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasus obstruktsiooni iseloomust konkreetsel juhul, kuna obstruktsiooni iseloomust sõltub see, kas on teisi õiguspäraseid võimalusi Riigikogu töö takistuse kõrvaldamiseks. Vabariigi Presidendi hinnangul on tegemist eelnõu usaldusküsimusega sidumist õigustava püsiva/piiramatu obstruktsiooniga siis, kui puuduvad muud õiguspärased vahendid obstruktsiooni ületamiseks.

Maamaksuseaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse menetlemisel selliseid alternatiivseid ja otstarbekaid lahendusi ei eksisteerinud. Antud seadus oli osa 2024. aasta riigieelarvega seotud eelnõude paketist. Arvestades 2024. aasta riigieelarve ja sellega seotud eelnõude menetluse olulisust ja kiireloomulisust ning laiaulatuslikku obstruktsiooni, mida nende eelnõude osas rakendati, siis oli hädavajalik siduda 2024. aasta riigieelarve ja sellega seotud eelnõud, sh antud seaduseelnõu usaldusküsimusega, et tagada 2024. aasta riigieelarve ja sellega seotud eelnõude õigeaegne vastuvõtmine.

¹ https://www.youtube.com/watch?v=lj_N6yYN9Jk, alates 0:15.

² <https://www.youtube.com/watch?v=PMTT3Lq55DU>, alates 0:30.

³ <https://www.err.ee/1609188496/helme-erakorraliste-valimiste-toenaosus-on-vahenenud>, alates 02:25.

Vabariigi Valitsuse hinnangul ei saa muu õiguspärase vahendina käsitada seda, et obstruktsiooni lõpetamise eesmärgil Vabariigi Valitsus loobub oma poliitika elluviimisest kas lõplikult või määramatuks ajaks (sõltuvalt obstruktsiooni ületamise ajakulust), ja laseb seeläbi obstruktsiooni tegijatel täielikult või vähemalt märkimisväärses ulatuses dikteerida valitsuse poliitilisi otsuseid. Võimalikud alternatiivsed lahendused peaksid olema otstarbekad ja kooskõlas demokraatia ideega, mille kohaselt võtab poliitilisi otsuseid vastu Riigikogu enamus.

Vabariigi President on seisukohal, et on kaheldav, kas ühe opositsioonierakonna liikmete obstruktsiooni puhul oleks asjakohane rääkida parlamendi ja valitsuse suhetes tekkinud ummikseisust. Kui obstruktsioon on ühest erakonnast või üksikutest saadikutest tingitud, siis usaldusküsimusega sidumine piirab ebaproportsionaalses ulatuses kõikide teiste saadikute võimalust teostada oma mandaati.

Vabariigi Valitsuse hinnangul on obstruktsiooni põhiline näitaja ajakulu, mitte saadikute arv. Kui saadikute arv on määrav, siis põhimõtteliselt võib tekkida võimalus, kus toimub piiramatu obstruktsioon ühe Riigikogu liikme poolt ja valitsus ei saa kuidagi seda lahendada. Hetkel kestvat obstruktsiooni saab käsitleda „parlamendi ja valitsuse vahelise ummikseisuna“ sõltumata sellest, kas obstruktsioon tuleneb vaid ühelt erakonnalt või isegi vaid ühelt Riigikogu liikmelt, sest kogu õigusloome protsess viibib drastiliselt. Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest ei saa Vabariigi Valitsuse sekkuda Riigikogu eelnõude menetlemise protsessi. Käesoleva seaduse puhul on tegemist ühe 2024. aasta riigieelarvega seotud eelnõudest ning tagamaks, et 2024. aasta riigieelarve ja selle rakendamiseks vajalikud seadused saaksid õigeaegselt vastu võetud, oli ainus variant siduda 2024. aasta riigieelarve ja sellega seotud eelnõud, sh antud seadus, usaldusküsimusega.

III Saadikute võimalus teostada oma mandaati ei olnud oluliselt piiratud

Piirang, et parlamendisaadikud ei saanud II lugemise raames arutleda ning hääletada individuaalselt iga muudatusettepaneku üle, vaid hääletada tuli muutmata seaduse vastuvõtmise üle, ei välistanud menetlust parlamendis ega välistanud saadikute võimalust teostada oma mandaati.

Eelnõu menetleti rahanduskomisjonis, kus rahandusminister ja Rahandusministeeriumi esindaja tutvustasid eelnõu ning vastasid komisjoni liikmete küsimustele. Järgmistel komisjoni koosolekutel arutati muudatusettepanekuid.

Jälgides eelnõu menetluse käiku Riigikogu täissaalis (stenogramm) nähtub, et esimesel lugemisel esitasid küsimusi ainult EKRE fraktsiooni liikmed ja küsimustele ka vastati. Teised Riigikogu liikmed küsimusi ei esitanud. Lugemise lõpus tegi EKRE fraktsioon ettepaneku eelnõu tagasi lükata. Tagasilükkamise poolt hääletasid 14 liiget (EKRE fraktsioon), vastu 54 liiget (29 REF, 6 SDE, 12 E200, 6 Isamaa, 1 KE), ei hääletanud 33 liiget (11 KE, 3 EKRE, 4 RE, 2 Isamaa, 1 E200, 2 SD, 2 fraktsiooni mittekuuluvat Riigikogu liiget). Seega hääletasid ka teiste opositsiooni erakondade esindajad ja fraktsioonidesse mittekuuluvat Riigikogu liiget eelnõu menetlemise jätkamise poolt või ei osalenud hääletusel.

Muudatusettepanekute esitamise tähtaja jooksul oli kõikidel Riigikogu liikmetel võimalik esitada muudatusettepanekuid, kuid neid esitasid üksnes EKRE fraktsioon ja selle liikmed. Teistesse fraktsioonidesse ja fraktsioonidesse mitte kuuluvad Riigikogu liikmed

muudatusettepanekuid ei esitanud. Seega võib järeldada, et teistel Riigikogu liikmetel ei olnud soovi Vabariigi Valitsuse esitatud eelnõu muuta.

Kui aga vaadata esitatud muudatusettepanekute sisu ja arvu, on ilmselge, et kõik muudatusettepanekud olid obstruktsioonilised – kõik muudatusettepanekud välistasid üksteist, seejuures mitte ainult nii, et kahe erineva saadiku muudatusettepanekud olid üksteisega vastuolus, vaid et üks ja sama saadik ka ise esitas üksteist välistavaid muudatusettepanekuid. Täpsemalt esitati 200 muudatusettepanekut (EKRE fraktsioon ja liikmed) 200 erineva päeva välja pakkumisega, mis kõik on üksteist välistavad. 16. novembris 2023. a toimunud rahanduskomisjoni koosolekul tegi Annely Akkermann ettepaneku valida välja üks muudatusettepanek, kuna muudatused on üksteist välistavad. Martin Helme keeldus.

IV Vältimatuse kriteerium

Riigikohus on oma põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. juuni 2023. a otsusega asjas nr 5-23-31 sõnastanud usaldusküsimusega sidumise põhiseaduspärasuse tingimusena nõudmise, et eelnõu vastuvõtmine peab olema valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu.

Eelnimetatud tingimuse kohaselt peab eelnõu olema valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu. Vabariigi Valitsus on vaba hindama, mis on valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatu.

Vabariigi Valitsuse poliitilise programmi mõttekus ja põhjendatus on otseselt determineeritud valitsuse enda poliitilistest eelistustest ning väärtustest. See, mis on valitsuses olevate erakondade silmis tähtis ja akuutne, võib opositsioonis olevate erakondade jaoks olla mitte ainult tähtsusetu, vaid suisa kahjulik. Põhiseadusega kooskõlas olevate poliitiliste eesmärkide püstitamine ning nende saavutamine on poliitiline küsimus. Valitsus ainsana saab otsustada nii enda poliitilised eesmärgid kui ka nende saavutamise viisi ja ulatuse.

Vabariigi Presidendi hinnangul ei saa eeldada niisuguse eelnõu puhul, millega lihtsustakse maksuhalduri töökorraldust või hoitakse kokku kulusid, seda, et see on valitsuse poliitika elluviimiseks vältimatu.

Vabariigi Valitsus sellega ei nõustu. Ainuüksi tulenevalt asjaolust, et see kiideti Valitsuse istungil heaks, esitati Riigikogule ning ühtlasi seoti usaldushääletusega on ilmselge, et tegu on eelnõuga, mis on Vabariigi Valitsuse hinnangul tema poliitika elluviimiseks vältimatu.

Vabariigi Valitsus juhib tähelepanu, et tegu ei ole pelgalt Maksu- ja Tolliameti (edaspidi MTA) töökorralduse lihtsustamisega, vaid vaidlusalune eelnõu tagab kokkuhoiu MTA kuludes ja muudab maksude kogumise efektiivsemaks. Eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et eelnõuga ajakohastatakse dokumentide elektroonilise kättetoimetamise reegleid selleks, et suurendada MTA “võimekust täita oma ülesandeid eesmärgipäraselt ja efektiivselt, vähendada paberdokumentide koostamisele ning nende kättetoimetamisele kuluvat ressursikulu ja töökoormust, samuti panustada läbi süveneva digitaliseerimise keskkonnakaitsesse ja säästlikku arengusse.”. Riigieelarve tasakaalu tagamine on ilmselgelt hädavajalik valitsuse poliitika elluviimiseks.

V Eelnõu poliitiline eesmärk

Riigikohus on palunud Vabariigi Valitsusel selgitada millist valitsusliidu programmist (<https://www.riigiteataja.ee/akt/320052023002?leiaKehtiv>) tulenevat poliitilist eesmärki (või eesmäärke) viiakse vaidlusaluse seadusemuudatusega ellu.

Vabariigi Valitsus on seisukohal, et poliitilisi eesmäärke ei saa määratleda eksklusiivselt üksnes valitsusliidu programmi põhjal. Valitsusliidu poliitiline programm on Vabariigi Valitsuse korraldus, mida on alati võimalik muuta ja täiendada, kuid see ei ole ainus allikas, kus kõik poliitilised eesmärgid välja on välja toodud. Poliitilisi eesmäärke on võimalik väljendada ka näiteks koalitsioonilepingus, valitsuse esindajate sõnavõttudes jne.

Eeltoodust taganemata toob Vabariigi Valitsus välja valitsusliidu programmi punktid, mida vaidlusaluse eelnõuga ellu viiakse:

- 3.3.1. – „Võtame eesmärgiks riigieelarve tasakaalu poole liikumise, vaatame üle nii riigieelarve tulu kui ka kulupoole ja leiame kokkuhoiuvõimalused“

Eelnõuga vähendatakse MTA halduskulusid, mis täna seisnevad dokumentide edastamises paberikandjal. Ühtlasi võimaldab eelnõu kokku hoida halduskulusid, mis täna kuluvad dokumentide kättetoimetamiseks sellistele juriidilisest isikust maksukohustuslastele, kes sellest pahatahtlikult hoiduvad.

- 10.1.13. – „Piirame ülereguleerimist ja vähendame bürokraatiat“

Dokumentide kättetoimetamise fiktsioon ning üldine kättetoimetamise digitaliseerimine teenib bürokraatia lihtsustamise ja vähendamise eesmärki. Analoogselt võib äriühingutele haldusmenetluse seaduse kehtiva regulatsiooni kohaselt dokumendid kätte toimetada elektrooniliselt, ilma paberil dubleerimiseta.

Vabariigi Valitsus on seisukohal, et vaidlusalune seadus on põhiseaduspärane ja vastu võetud kohases menetluses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Mart Vörklaev
rahandusminister

Heili Jaamu 58851349
Heili.Jaamu@fin.ee

Artur Lundalin 611 3219
Artur.Lundalin@fin.ee

Anneli Valgma 5885 1315
Anneli.Valgma@fin.ee