



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 05.01.2023  
Meie 11.02.2023

nr 10-3/103

### Justiitsministri arvamus asjas 5-22-13

Edastan käesolevaga arvamuse väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri 21. aprilli 2021.a määruse nr 16 „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega“ (edaspidi määrus) § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 osas, milles see ei võimalda hinnata sellise isiku toetuse taotlust, kes oli registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu). Olen seisukohal, et nimetatud sätted ei ole põhiseadusega kooskõlas ning põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

#### Asjaolud

1. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 30. novembril 2022. a otsusega kohtuasjas nr 3-21-2022 põhiseadusega vastuolus olevaks väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri 21. aprilli 2021.a määruse nr 16 „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega“ § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 osas, milles see ei võimalda hinnata sellise isiku toetuse taotlust, kes oli registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse pakkumist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu).
2. Kohtuasja nr 3-21-2022 otsusest nähtub, et Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (õigusjärglane Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus) keeldus 31. mai 2021. a otsusega nr 1.1-5.1/21/942 rahuldama kaebaja toetuse saamise taotlust, kuna kaebaja ei vastanud määruse § 7 lg-s 1 sätestatud nõuetele. Viidatud sätte kohaselt võib majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse käibe languse osalise hüvitamise toetust taotleda käibemaksukohustuslasest juriidilisest isikust majutusettevõtja, kelle märtsi 2021. a käibe langus oli võrreldes perioodi 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käibega vähemalt 30% ja kes oli käibemaksukohustuslane 1. jaanuarist – 31. detsembrini 2019. a. Taotlejal oli perioodi 1. jaanuar – 31. detsembri 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käive 2445,10 eurot. Taotleja käive 2021. a märtsis oli 34 172,10 eurot. Seega oli taotlejal 2021. a märtsis käibe tõus 31 727 eurot võrreldes perioodi 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käibega.
3. Tallinna Ringkonnakohus edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks. Riigikohus pöördus 5. jaanuaril 2023. a Justiitsministeeriumi poole Tallinna Ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta arvamuse saamiseks.

#### Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte<sup>1</sup>. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega<sup>2</sup>. Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades

<sup>1</sup> RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13.

<sup>2</sup> RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral<sup>3</sup>. Seega on norm on asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.

5. Antud juhul on PSJKS § 14 lg 2 esimese lause tähenduses asjassepuutuvateks normideks määruse § 7 lg 1 osas, mis näeb ette, et toetust on õigus taotleda majutusettevõtjal, kes oli käibemaksukohustuslane 1. jaanuarist – 31. detsembrini 2019. a, ja § 7 lg 2 osas, mille kohaselt on majutusettevõtjal õigus taotleda toetust, kui ta ei olnud käibemaksukohustuslane kogu määruse § 7 lg 1 p-s 2 nimetatud perioodi jooksul. Nimetatud sätted ei jäta haldusorganile otsustusruumi teistsuguseks lahendusteks kui Ettevõtjate Arendamise Sihtasutuse 31. mai 2021. a otsus nr 1.1-5.1/21/942. Seetõttu on määruse § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 asjassepuutuvad normid ning põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

### Vastuolu võrdse kohtlemise kohustusega

6. Määruse alusel makstava toetuse eesmärgiks oli toetada ettevõtjaid, kes olid 2021. a märtsis ja aprillis kehtivatest piirangutest otseselt mõjutatud (Vabariigi Valitsuse korralduse alusel suletud või piirangutest otseselt mõjutatud). Need olid ettevõtjad, kelle tegevuskulud, mis säilisid ka piirangute kehtivuse ajal, moodustasid arvestatava osa ettevõtte kulubaasist ning kelle käive kukkus kriisist tingituna kõige kiiremini ja ulatuslikumalt, kuid kes olid elujõulised ka pärast kriisi lõppu. Nähtuvalt määruse seletuskirjast kuulusid majutusettevõtjad määruse alusel toetatavate COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevatest piirangutest mõjutatud ettevõtjate hulka seetõttu, et neil oli kriisist tulenevalt tühistatud broneeringute ja rahvusvahelisele reisimisele kehtivate piirangute tõttu jätkuvalt ulatuslik saamata jäänud müügitulu ja kõrged tegevuskulud. Samuti tuli neil lisaks personalikuludele kanda püsivad hooldus- ja rendikulud ning kommunaalkulud.<sup>4</sup>
7. Määrus sätestas erinevad isikute grupid, kellel oli õigus taotleda majutusettevõtja ning spaa ja veekeskuse toetust. Toetuse taotlemise õigus oli ühel juhul seotud erinevate perioodide käivate võrdlemisega, teisel juhul aga teatud perioodil tasutud tööjõumaksudega. Käesoleva asja seisukohast omavad tähtsust grupid (kaks gruppi), millesse kuuluvad isikud olid käibemaksukohustuslasest juriidilisest isikust majutusettevõtjad.
8. Esimese grupi moodustasid käibemaksukohustuslasest juriidilistest isikust majutusettevõtjad, 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 kes olid käibemaksukohustuslased 1. jaanuarist kuni 31. detsembrini 2019. a (määrus § 7 lg 1). Nimetatud isikute käibe suuruse ja languse kindlaksmääramisel võeti aluseks Maksu- ja Tolliametile (edaspidi MTA) esitatud käibedeklaratsioonidel deklareeritud käibe suurus (määruse nr 16 § 4 p 9).
9. Teise grupi moodustasid käibemaksukohustuslasest juriidilisest isikust majutusettevõtjad, kelle tegutsemise alguse aeg oli 1. jaanuaril 2020. a või hiljem ning samuti majutusettevõtjad, kes ei olnud käibemaksukohustuslased kogu perioodi 1. jaanuar kuni 31. detsember 2019. a (määrus § 7 lg 2). Toetuse taotlemise õigus tekkis teise grupi kuuluval isikul juhul, kui selline isik oli perioodi tegutsemise alguse ajast kuni 28. veebruarini 2021. a eest tasunud tööjõumakse igas kalendrikuus keskmiselt vähemalt 800 eurot. Määruse seletuskirjas on selgitatud, et kuna nende isikute puhul puudusid objektiivsed andmed, mille põhjal piirangutest tingitud käibe langust hinnata, siis lähtuti isiku toetusele kvalifitseerimisel tööjõumaksudest. Sellise valiku põhjenduseks märgiti, et tööjõukulud moodustavad ettevõtjate püsikuludest olulise osa ja erinevalt muudest võimalikest kuludest on tööjõumaksud MTA-le esitatavate andmete alusel objektiivselt ja väikese halduskoormusega tuvastatavad. Summa 800 eurot valiti seetõttu, et see on ühe keskmise palga (u 1600 eurot kuus) kohta kuus makstavate tööjõumaksude suurus ümardatuna ning see oli indikatsiooniks, et ettevõtja oli jätkusuutlik ja toimiv. Selle perioodi algus, mille tööjõumaksude tasumist toetuse saamiseks õiguse omamise kontekstis vaadeldi, sõltus konkreetse isiku tegutsemise alguse ajast, kuid periood lõppes igal juhul veebruariga 2021. a ja seda põhjusel, et tegu oli kuuga, mis võimaldas tuvastada isiku jätkusuutlikkust vahetult 2021. a märtsis alanud täiendavate piirangute eel.<sup>5</sup> Tegutsemise alguse ajaks määruse § 7 lg 2 mõttes loeti ettevõtja esmakande aeg äriregistris või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registris (määrus nr 16 § 4 p 11).

<sup>3</sup> RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15.

<sup>4</sup> Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri määruse „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega“ eelnõu seletuskiri, lk 8. Kättesaadav aadressil: <https://adr.rik.ee/mkm/dokument/12515848>

<sup>5</sup> Samas, lk 8.

10. Kaebaja oli käibemaksukohustuslane kogu perioodi 1. jaanuar kuni 31. detsember 2019. a. Seega vastas kaebaja selles osas määruse § 7 lg 1 p-s 2 sätestatud tingimusele. Teine ehk määruse § 7 lg 1 p-s 1 sätestatud tingimus – märtsi 2021. a käibe langus oli võrreldes perioodi 1. jaanuar kuni 31. detsember 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käibega vähemalt 30 protsenti – oli kaebaja puhul täitmata. Kaebaja alustas ettevõtluse käigus teenuse osutamisega vahetult enne COVID-19 kriisi, s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu, mistõttu oli tema märtsi 2021. a käive võrreldes perioodi 1. jaanuar kuni 31. detsember 2019. a aritmeetilise keskmise ühe kuu käibega tõusnud.
11. Käibemaksuseaduse (edaspidi KMS) § 19 lg 1 alusel tekib käibemaksukohustuslasena registreerimise kohustus alates päevast, mil tehingute maksustatav käive ületab 40 000 eurot kalendriaasta algusest arvates. Samas võib isik ka vabatahtlikult esitada avalduse enda käibemaksukohustuslasena registreerimiseks, kui tal ei ole registreerimiskohustust KMS § 19 lg 1 alusel veel tekkinud, kauba ühendusesisese maksustamise soetamise korral või ekspordi korral (KMS § 20 lg 2). Nii kohustusliku kui ka vabatahtliku registreerimise korral peab isik tõendama, et ta kas juba tegeleb ettevõtlusega või alles alustab ettevõtlust (KMS § 20 lg 4<sup>1</sup>).
12. Tallinna Ringkonnakohus on seisukohal, et määruse § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda hinnata sellise isiku toetuse taotlust, kes oli registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustas viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse osutamist vahetult enne COVID-19 kriisi (s.o 5 päeva enne 2019. a lõppu).
13. Võrduspõhiõigus (PS § 12) on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et selle piiramiseks sobib iga seaduses sätestatud põhjus, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11). Materiaalses mõttes peab riivel olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas), st kaaluma üles riive ebasoodsa mõju ja ebavõrdse kohtlemise. Riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb seega teha kindlaks võrreldavate isikute grupp, põhiõiguse riivamise eesmärk ning riive põhjuse mõistlikkus ja asjakohasus.
14. Käesoleva kohtuasjaga sarnane oli kohtuasi nr 5-22-8, kus vaidluse all oli väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri määruse nende sätete, mis lugesid KMS § 40 lg-s 5 sätestatud käibemaksuga maksustatava väärtuse arvutamise erandit kasutava käibemaksukohustuslasest reisiettevõtja käibeks käibemaksudeklaratsioonides deklareeritud käibe, kooskõla PS § 12 lg-ga 1. Riigikohus märkis viidatud kohtuasjas 6. detsembril 2022. a tehtud otsuses, et ettenägematutel sotsiaalmajanduslikel põhjustel ulatuslikku käibelangust kannatanud majandusharu ettevõtjate toetamine on poliitiline valik, mille tegemisel on seadusandjal avar otsustusruum. Siiski tuleb ka sellisel juhul kindlustada, et järgitakse PS § 12 lg-s 1 tagatud võrduspõhiõigust. Vajaduspõhise rahalise toetuse jagamisel ei luba üldjuhul võrduspõhiõigus 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.<sup>6</sup>
15. Võrdluse lähtekohaks käesolevas asjas on majutusettevõtjad, kelle käive on COVID-19 kriisist tingitud piirangute tõttu vähenenud ning kelle toetamist määrus reguleerib. Ebavõrdselt koheldakse neid ettevõtjaid, kes olid registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustasid kõnealusel ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse osutamist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (kaebaja 5 päeva enne 2019. a lõppu), võrreldes nende ettevõtjatega, kes ei olnud käibemaksukohustuslased kogu nimetatud perioodi ja alustasid viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse osutamist vahetult enne COVID-19 kriisi algust.
16. Määruse seletuskirjas ei nähtu kaalutlusi ega põhjuseid, miks ei peaks toetust saama need juriidilisest isikust majutusettevõtjad, kes olid registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustasid viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse osutamist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (kaebaja 5 päeva enne 2019. a lõppu). Seega ei ole võimalik määrusandja tahte kujunemist hinnata. Määruse kehtestamisel hinnati kogu toetusmeetme sihtrühma kuuluvate toetusesaajate arvuks 6600 isikut, kellest juriidilisi isikuid oli hinnanguliselt 4750 ja füüsilisest isikust ettevõtjaid 1850<sup>7</sup>, seega võis üheks teoreetiliseks kaalutluseks olla vajadus prognoosida võimalikult täpselt toetusvooru rahalist mahtu ning kujundada taotluste menetlemine ja toetuse maksmine võimalikult lihtsaks ja kiireks.

<sup>6</sup> RKPJKo 6.12.2022, 5-22-8, p-d 32 ja 44.

<sup>7</sup> Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri määruse „Ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikust tulenevate piirangutega“ eelnõu seletuskiri, lk-d 9 ja 25. Kättesaadav aadressil: <https://adr.rik.ee/mkm/dokument/12515848>

17. Arvestades, et käibemaksukohustuslasest juriidilisest isikust majutusettevõtjal oli toetuse saamise õigus ühel juhul seotud käibe langusega, mis määrati kindlaks teatud perioodide käibe võrdlemise teel ja käibedeklaratsioonide alusel, ning teisel juhul määruses ette nähtud perioodil ja suuruses tasutud tööjõumaksude alusel, siis ei ole kaebaja taoliste isikute välistamine toetust saama õigustatud isikute ringist põhjendatud. Isikute puhul, kes olid registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustasid viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse osutamist vahetult enne COVID-19 kriisi algust (kaebaja 5 päeva enne 2019. a lõppu), ei oleks käibedeklaratsioonidel deklareeritud käibe võrdlemine andnud tõepärasest tulemust. Seetõttu oleks nende isikute puhul saanud toetuse taotlemise õiguse tuvastada tasutud tööjõumaksude alusel sarnaselt isikutega, kes ei olnud käibemaksukohustuslased kogu perioodi 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a.
18. Antud juhul jäi kaebaja toetusest ilma, kuigi tema tegevus, eelkõige võimalus tulu teenida, oli sarnaselt teiste majutusettevõtjatega piirangute tõttu oluliselt takistatud. Asjaoludest nähtuvalt puudub vaidlus selles, et kaebajal säilisid tegevuskulud ka piirangute ajal ja et ta oli elujõuline teenusepakkuja ka peale kriisi lõppu. Seetõttu ei ole tekkinud olukord kooskõlas ka määruse alusel makstava toetuse eesmärgiga – toetada majutusettevõtjad, kes olid otseselt mõjutatud 2021. a märtsis ja aprillis kehtinud piirangutest ja kellel säilisid tegevuskulud ka piirangute ajal, kuid kelle puhul võis eeldada, et nad on elujõulised ka pärast kriisi lõppu.
19. Kokkuvõtvalt leian, et vaidlustatud määruse § 7 lg 1 p 2 ja lg 2 **on vastuolus PS §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise kohustusega**, sest need ei näe ette eriregulatsiooni (majutus)ettevõtjatele, kes olid registreeritud perioodil 1. jaanuar – 31. detsember 2019. a käibemaksukohustuslasena, kuid kes alustasid viidatud ajavahemikul ettevõtluse käigus teenuse osutamist vahetult enne COVID-19 kriisi algust.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Lea Danilson-Järg  
Minister

Mariann Salomets 6208135  
Mariann.Salomets@just.ee