



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 16.08.2022  
Meie 04.10.2022 nr 10-3/5738

### Justiitsministri arvamus asjas 5-22-8

Käesolevaga edastan arvamuse väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri 20.01.2021 määruse nr 2 „Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga“ § 4 p-de 9 ja 10 osas, milles need ei võimalda arvestada käibemaksuseaduse (KMS) § 40 lg-s 5 sisalduva reisiteenuse käibemaksuga maksustamise erikorraga. Olen seisukohal, et nimetatud sätted ei ole põhiseadusega kooskõlas ning põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

#### Asjaolud

1. Tallinna Halduskohus tunnistas 06.07.2022 otsusega haldusasjas nr 3-21-1495 põhiseadusega vastuolus olevaks väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri 20.01.2021 määruse nr 2 „Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga“ (edaspidi määrus) § 4 p-d 9 ja 10 osas, milles need ei võimalda arvestada KMS § 40 lg-s 5 sisalduva reisiteenuse käibemaksuga maksustamise erikorraga.

2. Haldusasja nr 3-21-1495 otsusest nähtub, et Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (õigusjärglane Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus) keeldus rahuldama kaebaja toetuse saamise taotlust, kuna kaebaja ei täitnud toetuse saamiseks ettenähtud tingimusi. Täpsemalt ei vastanud kaebaja käibelangus määruse § 8 lg 1 p-s 1 sätestatud nõudele, mille kohaselt makstakse toetust juhul, kui perioodi 2020. a 1. aprill kuni 30. september summaarne käibe langus oli võrreldes 2019. a sama perioodi summaarse käibega vähemalt 70 protsenti. Vaidlust ei ole selles, et kaebaja käibelangus oli väiksem.

3. Tallinna Halduskohus edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks. Riigikohus pöördus 16. augustil 2022 Justiitsministeeriumi poole halduskohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta arvamuse saamiseks.

#### Taotluse lubatavus

4. Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 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 asjasse puutuvuse 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 normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral.<sup>3</sup>

5. Norm on asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus. Ministri määruse § 4 punktides 9 ja 10 sisalduv käibe definitsioon ei võimalda kaalumist. Haldusorgan saaks teha teistsuguse otsuse üksnes siis, kui sellist sätet ei oleks. Seetõttu on ministri määruse § 4 punktid 9 ja 10 asjassepuutuvad normid ning **seega on põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.**

#### Vastuolu võrdse kohtlemise kohustusega

<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.

<sup>3</sup> RKPJKo 02.12.2002, [3-4-1-11-02](#), p 15.

6. KMS § 40 lg 1 näeb ette, et reisiteenuse käibemaksuga maksustamise erikorda (edaspidi samas paragrahvis erikord) kohaldatakse juhul, kui maksukohustuslane osutab oma nimel reisijale, sealhulgas juriidilisele isikule või asutusele, reisiga otseselt seotud teenust (edaspidi reisiteenus) ning kasutab reisiteenuse osutamisel ettevõtlusega tegelevalt Eesti või välisriigi isikult soetatud kaupa või saadud teenust. KMS § 40 lg 5 kohaselt võib maksuhaldur maksukohustuslase põhjendatud kirjaliku taotluse alusel anda maksukohustuslasele loa kasutada reisiteenuse maksustatava väärtuse arvutamisel teenuse osutamisele eelnenud kalendriaasta keskmist marginaali. Marginaal on maksukohustuslase poolt teistelt maksukohustuslastelt reisiteenuse saaja teenindamiseks soetatud kaupade ja saadud teenuste käibemaksuga kogumaksumuse ja teenuse saaja poolt maksukohustuslasele teenuse eest makstava kogusumma suhe. Maksukohustuslane, kes kasutab reisiteenuse maksustatava väärtuse arvutamisel maksuhalduri loal eelmise kalendriaasta keskmist marginaali, on kohustatud seda marginaali kasutama kuni kalendriaasta lõpuni ning korrigeerima reisiteenuse maksustatavat väärtust kalendriaasta lõpul kogu kalendriaasta ulatuses, lähtudes sama paragrahvi lõike 4 kohaselt arvatud reisiteenuse maksustatavast väärtusest.

Halduskohus on seisukohal, et määruse nr 2 § 4 p-d 9 ja 10 on vastuolus PS §-s 12 sisalduva õigusloome võrdsuse põhimõttega (kõik on seaduse ees võrdsed) osas, milles need ei võimalda arvestada käibemaksukohustuslasest (reisi)ettevõtja käibe suuruse tuvastamisel KMS §-s 40 sisalduva reisiteenuse käibemaksuga maksustamise erikorraga, täpsemalt KMS § 40 lg-s 5 sisalduva regulatsiooniga (otsuse punkt 11).

7. 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 võrreldav isikute grupp, põhiõiguse riivamise eesmärk ning riive põhjuse mõistlikkus ja asjakohasus.

Võrreldavaks grupiks on praeguses vaidluses turismiga seotud majandusharu ettevõtjad, kaebaja kuulub nende ettevõtjate gruppi, kes kasutavad KMS § 40 lg-s 5 ettenähtud käibemaksu maksustamise erikorda.

8. Määrus ei näe ette ettevõtjatele toetuse määramisel KMS-s sätestatud erikorraga arvestamist. Määruse seletuskirjast ei nähtu, kas regulatsiooni väljatöötamisel seda asjaolu kaaluti ning kui kaaluti, siis ei nähtu põhjuseid, miks sellega arvestamist ette nähtud ei ole. Seega ei ole võimalik määrusandja tahte kujunemist hinnata. Samas on algses kohtumenetluses vastustaja esindaja välja toonud, et „...kiire, lihtne ja ühetaoline menetlus kaalus üles selle, et teha erikorda rakendavatele ettevõtjatele eriregulatsioon toetuse saamiseks. Kuna COVID-19-kriisi toetused pidid olema reaalselt ja võimalikult kiiresti elluviidavad, siis polnud MKM-i hinnangul mõeldav olukord, kus erikorda rakendava isiku nii 2019. a kui ka 2020. a toetuse maksimise aluseks võetavate perioodide käibed oleks tulnud arvutada lähtudes KMS-s toodud käibe arvutamise reeglitest“ (otsuse punkt 15.4).

9. Käesoleva kohtuasjaga olemuslikult sarnane oli vaidlus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-6<sup>4</sup>. Viidatud kohtuasjas vaieldi selle üle, kas PS § 12 lõikega 1 on kooskõlas kultuuriministri 30. aprillil 2020 määruse nr 9 „COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale“ § 4 lõike 2 punkti 6 üks tingimus, mille kohaselt pidi teatrivaldkonnas tegutsev abi taotleja olema esitanud repertuaaristatistika 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. MTÜ Von Glehni Teater taotlus jäeti rahuldamata, kuna taotleja ei olnud repertuaaristatistikat esitanud 1. maiks 2020 ega vastanud seetõttu ühele määruse § 4 lõike 2 punkti 6 tingimustest. Kaebajal, MTÜ Von Glehni Teater, aga ei olnud kohustust esitada repertuaaristatistikat. Selline kohustus oli etendusasutustel, kes said riigilt tegevustoetust. Vabatahtlikult oli siiski repertuaaristatistika esitamine võimalik. Nõue, et repertuaaristatistika pidi olema esitatud 1. maiks 2020, kohtles kaebajat ebasoodsamalt võrreldes teiste teatrivaldkonnas tegutsevate organisatsioonidega, kellel ei olnud repertuaaristatistika esitamise kohustust, kuid kes olid selle vabatahtlikult õigeks ajaks esitanud. Selle tingimuse tõttu jäi kaebaja toetusest ilma, kuid temaga võrreldavas olukorras olevad teatriorganisatsioonid said toetust. Riigikohus leidis, et ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole aga mõistlikku ja asjakohast põhjust. Määruse väljatöötanud ministeeriumi selgitus, et „nõue esitada statistika hiljemalt 1. maiks 2020 seati selleks, et COVID-19 haiguse levikust põhjustatud kriisist tingitud aja ja

<sup>4</sup> Otsus kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asiaNr=5-20-6/11>

raha nappuse tingimustes juba määruse koostamise käigus piiritleda toetuse mahu prognoosimiseks võimalike taotlejate ring“ ei saanud õigustada vaidlusaluse nõudega põhjustatud ebavõrdset kohtlemist. Vaidlusalune nõue rikkus seetõttu PS § 12 lõikest 1 tulenevat põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise keeldu.

14. Kokkuvõtvalt leian, et vaidlustatud määruse § 4 punktid 9 ja 10 **on vastuolus PS §-s 12 tuleneva võrdse kohtlemise kohustusega**. Piirang ei ole proportsionaalne, sest kuigi administreerimise lihtsus ja halduskoormuse vältimine saavad teatud olukordades olla legitiimseteks eesmärkideks, ei kaalu käesoleval juhul kõigile toetuse taotlejatele kiire, lihtsa ja ühetaolise menetluse kehtestamine üles seda, et teha KMS-i erikorda rakendavatele (reisi)ettevõtjatele eriregulatsioon toetuse saamiseks.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Lea Danilson-Järg  
Minister

Mariko Jõeorg-Jurtšenko 620 8207  
Mariko.Joeorg-Jurtsenko@just.ee