



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 10.02.2023 nr 5-23-2
Meie 08.03.2023 nr 10-3/1099

Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-23-2

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-23-2.

I Asjaolud

Tallinna Halduskohus tunnistas 27.01.2023. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-22-479 põhiseadusega vastuolus olevaks Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ (edaspidi ühendmäärus) § 25 lg 5 osas, mis sätestab, et määruse § 22³ kohaldub riigihangetele, mis on läbi viidud enne määruse nr 143 muudatuste jõustumist (s.o enne 09.10.2020), mille suhtes finantskorrektsiooni otsuse menetlus algatatakse pärast määruse muudatuste jõustumist.

Riigikohus palus justiitsministril esitada kirjeldatud põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5- 23-2 arvamuse.

II Vaidlusalune säte

Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määruse nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“ § 25 lg 5:

„§ 25. Määruse rakendamine

(5) Paragrahve 22¹–22⁸ kohaldatakse alates 1. septembrist 2017. a korraldatud riigihangetele, mille suhtes algatatud finantskorrektsiooni otsuse menetlus algatatakse pärast käesoleva määruse jõustumist.“

Ühendmääruse § 25 lg 5 on vaidlustatud osas, mis sätestab määruse § 22³ kohaldatavuse tagasiulatuvalt.

III Taotluse lubatavus

Põhiseaduse § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seaduse § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli

põhiseaduslikkuse järelevalvet kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjasse puutumuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte.¹ Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.² Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral.³

Norm on asjasse puutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.

Haldusorgan kohaldas finantskorrektsiooni määramise otsuse tegemisel ja vaide lahendamisel ühendmääruse § 25 lg 5, mis sätestab et ühendmääruse § 22³ kohaldatakse alates 01.09.2017 korraldatud riigihangetele, mille suhtes algatatud finantskorrektsiooni otsuse menetlus algatatakse pärast ühendmääruse jõustumist 09.10.2020. Ühendmääruse § 22³ lg 2 p 2 näeb ette, et miinimum finantskorrektsiooni määr konkurentsi piirava kvalifitseerimistingimuse eest on 10% ja seda võimaluseta kaaluda väiksema finantskorrektsiooni määra kehtestamist, millise võimaluse nägi ette ühendmääruse varasem redaktsioon (edaspidi ühendmääruse v.r.). Vaidluse all oleva riigihanke välja kuulutamise, lepingu sõlmimise ning toetuse taotluse rahuldamise otsuse ajal kehtinud ühendmääruse v.r § 22 lg 11 p 5 ja lg 12 alusel võib sama rikkumise eest sõltuvalt rikkumise raskusest kohaldada 5- või 10-protsendilist finantskorrektsiooni määra.

Halduskohus tunnistas ühendmääruse § 25 lg 5 põhiseadusega vastuolus olevaks ja tühistas haldusorgani otsuse osas, mis puudutab vaidlustatava riigihanke suhtes tehtud finantskorrektsiooni. Kui säte oleks põhiseaduspärane, pidanuks kohus otsustama teisiti. Seetõttu on ühendmääruse § 25 lg 5 asjassepuutuv ning põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

IV Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega

Põhiseaduse §-dest 3 ja 10 tuleneva õigusriigi põhimõtte osaks on ka õiguskindluse põhimõte, mille eesmärgiks on luua kindlus kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindluse põhimõte sisaldab muuhulgas õiguse tagasiulatava mõju keeldu. Eelkõige ei tohi õigusakti kohaldada sisuliselt tagasiulatavalt juhtumil, kui see halvendab õigustatud subjekti olukorda.⁴ Põhiseadus ei keela kehtestada isikut soodustavaid tagasiulatava mõjuga norme. Samuti ei ole keelatud koormava normi ebaehtne tagasiulatav mõju, kui avalik huvi regulatsiooni muutmise vastu kaalub üles isikute õiguspärase ootuse. Ebaehtne tagasiulatav mõju on normil siis, kui see puudutab normi jõustumise hetkeks alanud, aga mitte veel lõppenud tegevust. Kui norm omab tagasiulatavat mõju faktiliste asjaolude suhtes, mis on juba aset leidnud, on tegemist ehtsa tagasiulatava mõjuga. Riigikohus on selgitanud, et üldjuhul on lubamatu suurendada kohustusi ehtsa tagasiulatava jõuga õigusaktiga, mis tähendab, et õiguslikke tagajärgi ei tohi kehtestada juba minevikus tehtud tegudele.⁵ Kuivõrd ehtne tagasiulatav jõud ei ole Riigikohtu seisukoha⁶ kohaselt lubatav, siis pole ka selline riive materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

Vaidlusalune ühendmääruse § 25 lg 5 kehtestab tagasiulatava jõuga ebasoodsaid õiguslikke tagajärgi, mis seisneb finantskorrektsiooni määra suurendamises minevikus korraldatud riigihanke suhtes, rikkumiste tõttu, mis toimusid enne ühendmääruse jõustumist.

Niisi kehtestab ühendmääruse § 25 lg 5 ehtsa ebasoodsa tagasiulatava jõu, mis on vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega.

V Justiitsministri seisukoht

¹ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13

² RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

³ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15

⁴ RKHKo 3-3-1-30-00, p 3

⁵ RKPSJKo 3-4-1-27-13, p 61

⁶ RKPSJKo 3-4-1-27-13, p 61

Kokkuvõtvalt leian, et vaidlustatud ühendmääruse § 25 lg 5 on põhiseadusega vastuolus, täpsemalt põhiseadusest tuleneva õiguskindluse põhimõttega, kuna näeb ette ebasoodsamad tagajärjed ka sellistele rikkumistele, mis on toimunud enne ühendmääruse uue redaktsiooni kehtestamist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lea Danilson-Järg
Minister

Kaidi Meristo 715 3453
Kaidi.Meristo@just.ee