



KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohus	Tallinna Halduskohus
Kohtunik	Kadri Sullin
Otsuse tegemise aeg ja koht	26. oktoober 2020 a, Tallinn
Haldusasja number	3-20-1364
Haldusasi	MTÜ Von Glehni Teater kaebus kultuuriministri 19.06.2020 käskkirja nr 1-2.1/2020_15 "Toetuse eraldamine eelarvevahenditest "Kriisiabi etendusasutustele"" tühistamiseks kaebajat puudutavas osas ja kultuuriministri kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi
Menetlusosalised	Kaebaja – MTÜ Von Glehni Teater (registrikood 80340454), volitatud esindaja Ivar Vahesalu Vastustaja – Kultuuriministeerium, volitatud esindaja Merle Põld
Asja läbivaatamise vorm	Kirjalik menetlus
Resolutsioon	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rahuldada MTÜ Von Glehni Teater kaebus. 2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata kultuuriministri 30.04.2020 määruse nr 9 „COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale“ § 4 lg 2 p 6 osas, mille kohaselt peab teatrivaldkonna taotleja olema esitanud hiljemalt 1. mail 2020 repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta statistikabaasi statistika.teater.ee. 3. Tühistada kultuuriministri 19.06.2020 käskkiri nr 1-2.1/2020_15 "Toetuse eraldamine eelarvevahenditest "Kriisiabi etendusasutustele"" kaebajat puudutavas osas, s.o punkt 2.2 ning kohustada vastustajat vaatama kaebaja 17.05.2020 taotlus uuesti läbi. 4. /.../ 5. Edastada käesolev otsus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.
Edasikaebamise kord	Kohtuotsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule 30 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kultuuriminister andis 30.04.2020 määruse nr 9¹ „COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale“ (edaspidi *määrus nr 9*), millega kehtestati COVID-19 puhangust tingitud erakorralise abi tingimused valdkondlike organisatsioonide põhitegevusega seotud kulude, mille katmiseks planeeritud tulud on oluliselt vähenenud, kompenseerimiseks. MTÜ Von Glehni Teater esitas taotlusvooru "Kriisiabi etendusasutustele"² raames 17.05.2020 taotluse nr 7-5/1125 eriolukorra abi saamiseks summas 17 900 eurot. Kultuuriminister jättis 19.06.2020 käskkirja nr 1-2.1/2020_15 punktis 2.2 kaebaja taotluse erakorralise abi saamiseks rahuldamata põhjusel, et taotleja ei vasta esitatud dokumentide põhjal otsustades määruse nr 9 § 4 lõike 2 punkti 6 kriteeriumile – taotleja ei ole õigeaegselt esitanud repertuaaristatistikat (kaebuse 19.07.2020 täienduse lisa, lk 17).

2. MTÜ Von Glehni Teater esitas 19.07.2020 Tallinna Halduskohtule kaebuse kultuuriministri 19.06.2020 käskkirja nr 1-2.1/2020_15 "Toetuse eraldamine eelarvevahenditest "Kriisiabi etendusasutustele"" tühistamiseks kaebajat puudutavas osas ja kultuuriministri kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi. Kaebuse põhjendused:

1. Kaebaja esitas koos 17.05.2020 taotlusega ka repertuaaristatistika, mille andmed sisestas kaebaja statistikabaasi statistika.teater.ee toetuse taotlusvooru teabe ja tingimuste avalikustamise päeval 06.05.2020. Enne seda ei saanud kaebaja määruse nr 9 tingimusi teada, sest määruse koostamise menetlusprotsess polnud avalik. Määrus nr 9 võeti vastu 30.04.2020, kuid see jõustus alles 03.05.2020. Seetõttu ja põhjusel, et repertuaaristatistika esitamine polnud kaebajale kohustuslik, polnud kaebajal võimalik statistikat hiljemalt 01.05.2020 esitada. Statistika esitamine nõutud tähtsajaks olnuks võimatu ka tehnilistel põhjustel (eeldab statistikabaasi konto avamist).
2. Seades toetuse saamise tingimuseks repertuaaristatistika esitamise nõude hiljemalt 01.05.2020, on vastustaja rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet ja konkurentsioiguse põhimõtteid. Nõue on diskrimineeriv nende isikute suhtes, kellele ei olnud statistika esitamise kohustus ja keda pole statistika esitamise nõudest teavitatud. Eelisjärjekorras olid need isikud, kellel oli kohustus statistika esitada, samuti need isikud, kes teadsid kavandatava määruse tingimusi ja määruse avaldamise aega.
3. Kaebajat ei saa käsitada harrastusteatrina ning kaebaja on etendusasutus määruse nr 9 mõttes. Ainuke kaebaja taotluse mitterahuldamise põhjendus puudutabki repertuaaristatistika tähtaegset mitteesitamist. Repertuaaristatistika mitteesitamine ei tähenda, et tegemist poleks abikõlbuliku valdkondliku organisatsiooniga (st mis ei ole harrastusteater). Statistika vabatahtlikul esitamisel oleks harrastusteatriks olev taotleja ikkagi abikõlbulikuks kvalifitseerunud. Seega ei ole tegemist sobiva piiranguga. Puudub mõistlik põhjendus toetamiseks vaid repertuaaristatistikat esitanud etendusasutusi. Vastustaja saanuks võrrelda ja hinnata taotleja senist tegevust ja selle regulaarsust koos toetusavaldusega esitatud andmetega.
4. Toetuse eesmärk on valdkondlike organisatsioonide majandusliku jätkusuutlikkuse tagamine. Kriisimeetmete üldtingimuste kohasel on soovitud kaasata võimalikult laia isikute ringi. Toetus võib kvalifitseeruda riigiabiks ja on olemuselt sarnane põhiseaduse § 28 lg-s 2 sätestatud riigi abile töövõimetoetuse või puuduse korral. Määruse nr 9 oodatav tulemus on kultuurivaldkonna ettevõtjate jätkusuutlikkus teenuste pakkumisel pärast COVID-19 pandeemia lõppemist. Selgitatud pole, mis on statistika esitamise nõude eesmärk etendusasutuse jätkusuutlikkuse vaatenurgast.
5. Tühistamisnõude rahuldamisel tuleb rahuldada ka kohustamiskaebus ning otsustada kaebajale toetuse määramine või kohustada vastustajat asja uuesti otsustama. Kaebuse rahuldamisel ei pruugi vastustajal olla taotluse rahuldamiseks rahalisi vahendeid ning sel juhul on kaebajale tekitatud kahju. Seetõttu on vajalik vaidlustatud käskkirja õigusvastasuse tuvastamine.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/109092020004>

² <https://www.kul.ee/et/kriisiabi-etendusasutustele>

3. Vastustaja vaidleb kaebusele vastu ja palub jätta see rahuldamata.
 1. Vaidlustatud käskkiri vastab HMS §-le 54 ja § 55 lg-le 1 ning käskkirja tühistamiseks pole alust. Repertuaaristatistika esitamise nõue tuleneb määruse nr 9 § 4 lg 2 p-st 6 ning seega on käskkirja põhjendus õiguspärane. Kaebaja ei vastanud määruse nr 9 tingimustele, sest 2018 või 2019 repertuaaristatistika oli seisuga 01.05.2020 esitamata. Statistika esitamise tähtaja kuupäev piirati teadlikult nende isikutega, kes olid teabe esitanud enne määruse jõustumist. Tegemist pole ebareaalse tingimusega ning nõude eesmärk oli piirata kriisimeetmes raha taotlejaid etendusasutustega, mille kohta oli teave tegevusmahtudest ja sisulisest tegevusest olemas ja kes on kas tegevustoetuse aruande esitamisega või vabatahtlikult soovinud enda tegevuse kohta infot jagada. Samuti sooviti piirata taotlejaid etendusasutustega, mis pole loodud vaid ühe lavastusprojekti jaoks, vaid tegutsevad valdkonnas pikemaajaliselt, st millel on sisuline tegevus vähemalt ühe aasta, kas siis 2018. või 2019. aasta jooksul.
 2. Repertuaaristatistika esitamise kohustust seaduse järgi pole, kuid sellise nõude kehtestamisega sai vastustaja arvestada, mis mahus toetusprogrammi kavandada pidevalt tegutsevate etendusasutuste jätkusuutlikkuse tagamiseks. Statistika esitamise võimalus on kõikidel etendusasutustel, sh neil, kes ei saa tegevustoetust. Teatrivaldkonnas tegutsejatel on kokkupuude Eesti Teatri Agentuuriga autoriõiguste vahendamise tõttu ning seega ka teave statistika kogumisest. Kaebaja pole ise pidanud statistika esitamist vajalikuks ja on teinud sellise valiku.
 3. Repertuaaristatistika esitamise kohustus on kooskõlas põhiseadusega, see pole ebaproportsionaalne piirang ning piirangu eesmärk polnudki võimaldada taotluse esitamine kõigile teatrivaldkonnas tegutsejatele. Taotlejate hulka sooviti piirata varasemalt statistikat esitanud isikutega ning neid taotlejaid koheldi võrdselt. Toetuse andjal on õigus eelistada isikuid, kelle kohta on olemas tegevusmahtude ja sisulise tegevuse detailne teave. Taotlejat on koheldud võrdselt sarnases olukorras olevate isikutega. Kõigil oli võimalus statistika esitamiseks sõltumata tegevusmahtudest, omandivormist ja žanrist. Eesmärk polnudki anda taotlejatele kuupäeva statistika esitamiseks, vaid kehtestada konkreetne kuupäev, mis ajaks enne määruse väljakuulutamist on statistika 2018. või 209 aasta kohta juba esitatud. Selline regulatsioon on vajalik, sobiv ja mõõdukas.
 4. Kaebaja viide PS § 28 lg-le 2 pole asjakohane, sest tegemist ei ole juriidilisele isikule suunatud sättega.
 5. Toetuse eesmärk oli toetada erineva regulaarsusega tegutsevaid asutusi, va ühe projekti tõttu kriisiperioodil raskustesse sattunud kooslused. Seetõttu ei soovitud piirata etenduste või lavastuste regulaarsust. „Regulaarne etendusasutus“ on mitmeti mõistetav tingimus, kuid repertuaaristatistika esitamine seevastu selge ja üheselt mõistetav. Repertuaaristatistika esitamise tingimuse eesmärk polnud professionaalse etendusasutuse defineerimine, vaid olemasoleva detailse info saamine.

KOHTU PÕHJENDUSED

4. Kohus on 28.08.2020 määruses selgitanud, et kaebaja esitatud tühistamisnõudes sisaldub ka alternatiivse nõudena õigusvastasuse tuvastamise nõue ning kohus saab kohustamisnõude rahuldamisel kohustada vastustajat nii taotlust uuesti läbi vaatama kui ka tegema konkreetset otsust.
5. Kohus leiab, et kaebus on põhjendatud ja kuulub rahuldamisele. Kultuuriministri 30.04.2020 määrus nr 9 „COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale“ § 4 lg 2 p 6 on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega osas, mille kohaselt peab teatrivaldkonna taotleja olema esitanud hiljemalt 1. mail 2020 repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta statistikabaasi statistika.teater.ee. Määrus nr 9 tuleb selles osas jätta käesolevas asjas kohaldamata. Kultuuriministri 19.06.2020.a käskkiri nr 1-2.1/2020_15 "Toetuse eraldamine eelarvevahenditest "Kriisiabi etendusasutustele"" tuleb kaebajat puudutavas osas tühistada ning vastustajal tuleb vaadata kaebaja 17.05.2020 taotlus nr 7-5/112 eriolukorra abi saamiseks uuesti läbi ning teha uus otsus.

Haldusakti vastavus määrusele nr 9

6. Määrus nr 9 § 1 lg 1 kohaselt kehtestatakse määrusega COVID-19 puhangust tingitud erakorralise abi tingimused valdkondlike organisatsioonide põhitegevusega seotud kulude, mille katmiseks planeeritud tulud on oluliselt vähenenud, kompenseerimiseks. Määruse nr 9 § 2 lg 1 kohaselt on toetuse andmise eesmärk COVID-19 puhangust oluliselt mõjutatud valdkondlike organisatsioonide jätkusuutlikkuse tagamine. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt on toetuse andmise tulemusena tagatud valdkondlike organisatsioonide majanduslik jätkusuutlikkus. Määruse nr 9 §-s 4 on sätestatud nõuded taotlejale. Määruse nr 9 § 4 lg 1 p 3 kohaselt võib taotlejaks olla mh muusika, kunsti, teatri ja muuseumi valdkonna Eestis registreeritud juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse üksuse asutus ja riigiasutus. Teatrivaldkonna taotleja peab määruse § 4 lg-st 2 tulenevalt vastama mh nõudele, et ta on esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistika-baasi statistika.teater.ee; on etendusasutus, millel on avalikult kättesaadav repertuaari ülevaade, sealhulgas lavastuste tutvustused koos loomingulise meeskonna nimekirjaga; on regulaarne etendustegevus ja avalikult kättesaadav mängukava ning loominguline ja tehniline meeskond, kes saab oma tegevuse eest tasu (p. 6).

7. Pooled ei vaidle selle üle, et kaebaja vastab muud osas toetuse saamise tingimustele. Vaidlus on selle üle, kas vastustaja on õiguspäraselt keeldunud oma 19.06.2020 käskkirjaga kaebaja taotluse rahuldamisest repertuaaristatistika esitamise kohustuste tähtjaks täitmata jätmise tõttu (määruse nr 9 § 4 lg 2 p 6).

8. Vaidlus puudub ka selles, et kaebaja ei täitnud määruse nr 9 § 4 lg-s 6 nimetatud tingimust osas, mille kohaselt pidi taotleja olema esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistikabaasi statistika.teater.ee. Kaebaja märgib ise, et esitas vastava repertuaaristatistika statistikabaasi alles 06.05.2020. Seega on vastustaja kohaldanud korrektselt määruse nr 9 § 4 lg 2 p 6 sätteid ja leidnud, et kaebaja ei ole esitanud repertuaaristatistikat õigeaegselt. Seega ei vastanud kaebaja vähemalt ühele taotlejale kehtestatud kriteeriumile ja taotlus on määruse nr 9 § 11 lg 6 p-ga 1 kooskõlas jäetud rahuldamata.

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine

9. Kaebaja on kaebuses palunud jätta kohaldamata määruse nr 9 § 4 lg 2 p-i 6 osas, mille kohaselt peab taotleja olema esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistikabaasi statistika.teater.ee. Kaebaja arvates on säte põhiseadusega vastuolus, kuna see rikub võrdse kohtlemise põhimõtet (PS § 12). Tulenevalt PS § 3 lg-st 1 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 15 lg 1 ls 2 kohaselt võib igäüks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Ka kohtul on tekkinud kahtlus, kas määruse nr 9 § 4 lg 2 p 6 on kooskõlas PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. HKMS § 158 lg 4 kohaselt jätab kohus asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Määrus nr 9 kui õigustloov akt

10. Põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele alluvad üksnes õigustloovad aktid, välislepingud ja õigustloova akti andmata jätmine (HKMS § 158 lg 4, PSJKS § 4 lõige 1 ja § 9 lõige 1, mis on kehtestatud PS § 15 lõike 1 teise lause, PS § 15 lõike 2 ja PS § 152 lõike 1 rakendamiseks). Seega on põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamise eeldusena oluline antud juhul kindlaks teha, kas määrus nr 9 on õigustloov akt, mis allub põhiseaduslikkuse kohtulikule järelevalvele.

11. Määrus nr 9 on kehtestatud riigieelarve seaduse (RES) § 53¹ lg 1 alusel. Nimetatud sätte kohaselt kehtestab minister määrusega tingimused ja korra ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimiseks, toetusprogrammist vahendite saamiseks ning saadud vahendite kasutamiseks, kui nimetatud tingimused ja kord ei tulene muust õigusaktist. Seega on seadusandja näinud volitusnormis ette toetusprogrammi vahendite andmise tingimuste kehtestamise määruse kui õigusaktiga. Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 51 lg 1 kohaselt on ministri määrus õigustloov akt. HMS § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks.

12. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on rõhutanud, et akti liigi määramisel ei saa lähtuda üksnes volitusnormi tekstis väljendatud seadusandja eelistusest, vaid peab hindama akti liiki selle sisu järgi. Samuti on kohus leidnud, et seadusandja ei või oma suva järgi otsustada akti liigi üle, sest sellest sõltub isiku õiguste kaitse³. Kohtupraktika kohaselt eristab üld- ja üksikakte õigusakti sisu, täpsemalt regulatsiooni tegelik konkreetsusaste⁴. „Õigustloova aktina ehk õiguse üldaktina PSJKS § 9 lg 1 tähenduses tuleb mõista õigusnorme ehk üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju sisaldavaid õigusakte sõltumata nende nimetusest.“⁵ Kohus peab sellest tulenevalt kontrollima, kas tegemist võib olla üldkorralduse ehk haldusaktiga, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (HMS § 51 lg 2).

13. Kuigi taotlejate ring on määruse nr 9 kohaselt piiratud kultuurivaldkonnas tegutsevate organisatsioonidega⁶ ja toetust antakse vaid kindlatele tingimustele vastavatele isikutele (määruse § 4 lg 2), ei nähtu määrusest, et see reguleeriks vaid üksikjuhtumit ehk ühekordset toetuse andmist. Määruse § 6 kohaselt kinnitab taotlusvooru üldeelarve ning eelarve jaotuse valdkondade kaupa kultuuriminister käskkirjaga. Sama §-i lg 2 kohaselt teavitab toetuse andja taotluste esitamise tähtajast ja valdkondlikust eelarvest oma veebilehel vähemalt kolm kalendripäeva enne taotlusvooru avamise päeva. Ka abikõlblikkuse periood (määruse nr 9 § 8), mis on piiritletud ajavahemikuga 1. märtsist 2020 kuni 31. detsembrini 2020, viitab koosmõjus juba toimunud taotlusvooriga sellele, et toetust on selle määruse alusel võimalik saada mitme taotlusvooru avamise kaudu. Seega pole välistatud toetuse saamine määruse nr 9 alusel ka tulevikus avatavate taotlusvoorude tulemusel ning määrust tuleb käsitleda õigustloova aktina.

Asjassepuutuv säte

14. PSJKS § 14 lg 1 järgi võib Riigikohus asja lahendamisel kohtulahendi alusel tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks õigustloova akti või selle sätte, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Riigikohtu väljakujunenud praktika kohaselt on asjassepuutuv norm, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (RKPJKo nr 3-4-1-10-00, p 10). Asjassepuutuv on norm, mida tuleb kohtuasja lahendamisel kohaldada ja mille põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral (RKPJKo nr 3-4-1-5-10, p 13, Riigikohtu üldkogu 26.06.2014 otsus asjas nr 3-4-1-1-14 (p 77) ja seal viidatud lahendid). Seejuures tuleb asjassepuutuvaks lugeda see isiku suhtes kohaldatud norm, mis vaatlusalust suhet või olukorda tegelikult reguleerib (RKPJKo nr 3-4-1-8-06, p 17).

15. Kohus leiab, et asjassepuutuv norm on määruse nr 9 § 4 lg 2 p 6, osas, milles see seab toetuse saamise tingimuseks, et teatrivaldkonna taotleja on esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või

³ RKÜKm 3-4-1-6-10, p 43

⁴ Vt RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 11

⁵ RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 44; RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 13

⁶ Taotlejaks võib määruse nr 9 § 4 lg 1 kohaselt olla 1) Kultuuriministeeriumist 2020. a eelarve alusel tegevustoe-tust saanud riigi poolt asutatud sihtasutus, juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse üksuse asutus ja riigiasutus; 2) filmi ja disaini valdkonna Eestis registreeritud eraõiguslik juriidiline isik; 3) muusika, kunsti, teatri ja muuseumi valdkonna Eestis registreeritud juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse üksuse asutus ja riigiasutus; 4) muusikavaldkonna Eestis registreeritud füüsilisest isikust ettevõtja.

2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistikabaasi statistika.teater.ee. Käesoleval juhul on selge, et kaebaja esitas vastava statistika pärast 01.05.2020. Seega ei olnud kaebaja § 4 lg 2 p 6 kohaldamisel esitanud statistikat määruuses nõutud tähtajaks ja kaebaja ei vasta ühele määruuse §-s 4 sätestatud tingimusele. Seega on määruuse nr 9 § 11 lg 2 ja lg 6 p 1 alusel kaebajal välistatud toetuse saamine ja taotlus tuli jätta rahuldamata.

16. Kui kohus ei kohalda määruuse nr 9 § 4 lg p 6, tähendab see, et kaebaja vastab toetuse saamise muudele tingimustele, puuduvad alused kaebaja taotluse rahuldamata jätmiseks ning kohus peaks kaebuse rahuldama. Eeltoodust tulenevalt leiab kohus, et määruuse nr 9 § 4 lg p 6 on repertuaaristatistika esitamise nõude osas asjassepuutuv.

Riivatav põhiõigus

17. Vaidlust ei ole selles, et vaidlusalune regulatsioon on formaalselt põhiseaduspärane ehk vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning seadusereservatsiooni põhimõttele. Samuti on asjassepuutuv norm üheselt mõistetav ning selle arusaadavuse üle ei vaielda. Kohus ei sedasta selles osas mistahes põhiõiguste rikkumist.

18. Kaebaja tugineb kaebuses PS §-ile 28, asudes seisukohale, et tegemist on sarnase riigi abiga puuduse korral. Kohus on seisukohal, et kaebajal pole käesoleval juhul subjektiivset õigust riigipoolsele toetusele erinevalt PS § 28 lg-s 2 sätestatud õigusest riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kohus leiab, et isikulisest kaitsealast tulenevalt saab tegemist olla üksnes füüsilise isiku, aga mitte juriidilise isiku, sh kaebaja põhiõigusega. Seetõttu vastav säte ei kohaldu.

19. Küll aga nõustub kohus sellega, et asjas on kahtlus võrdsuspõhiõiguse rikkumise osas. Kohus mõnab, et kultuuriasutuste toetamine kriisiabi korras on oma olemuselt riigi vabatahtlik poliitiline valik. Seega on vastustaja vaba otsustama, kas ja millistel tingimustel toetust antakse. Kui aga vastustaja kehtestab toetuste andmiseks konkreetse korra, ei tohi hüvesid saada õigustatud isikuid põhjendamatult ebavõrdselt kohelda. Käesoleval juhul sõltub erinevate isikute erinev kohtlemine üksnes repertuaaristatistika esitamise ajast.

20. Võrdsuspõhiõigus tuleneb PS § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Isikuliselt kaitsealalt on üldine võrdsuspõhiõigus igapäevase põhiõigus (vrd RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 13; 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13). Üldise võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist siis, kui toimub ebavõrdne kohtlemine (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.03.2002 otsus asjas nr 3-4-1-1-02, p 13). Sisulise võrdsuse idee väljendub selles, et võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsuspõhiõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine põhjendatud (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 03.04.2002 otsus asjas nr 3-4-1-2-02, p 17; Riigikohtu üldkogu 03.01.2008 otsus asjas nr 3-3-1-101-06, p 20; Riigikohtu üldkogu 10.12.2003 otsus asjas nr 3-3-1-47-03, p-d 24 ja 27).

21. Üldine võrdsuspõhiõigus võib oma olemuselt PS § 9 lg 2 järgi laieneda ka juriidilistele isikutele (RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 13). Näiteks kohaldas Riigikohus üldist võrdsuspõhiõigust väikimisi etendusasutustele (RKPJKo 26.09.2007, 3-4-1-12-07, p 18 jj). RES § 81² sätete kohaselt peab minister lähtuma toetusprogrammide kehtestamisel Vabariigi Valitsuse 28.04.2020 määrusest nr 31⁷ „COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ettenähtud toetusmeetmete üldtingimused" (määrus nr 31). Nimetatud määruse

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052020038>

§ 5 lg 1 p-s 1 on selgelt väljendatud, et meetme alusel hüvitise, toetuse või finantsinstrumendi eraldamine peab olema läbipaistev ja mittediskrimineeriv ning tagama sihtrühma kuuluvate isikute võrdse kohtlemise nii ühe meetme raames kui ka erinevate meetmete vahel. Määruse nr 31 seletuskirja⁸ kohaselt peab võrdse kohtlemise põhimõtte alusel olema meede kättesaadav kõikidele samadele tingimustele vastavatele isikutele kuni vahendite ammendumiseni. Seega peab kohus ka praeguses asjas asjakohaseks kontrollida PS § 12 riivet ja rikkumist.

Regulatsiooni eesmärk ja võrdlusgrupid

22. Enne võrreldavate gruppide loomist peab kohus vajalikuks selgitada regulatsiooni eesmärki, kuna sellest sõltub võrdlusgruppide valik. Vastavalt määruse nr 9 seletuskirjale⁹ soovitakse selle § 4 lg 2 punktis 6 sätestatud nõuete kaudu suunata toetus professionaalsetele etendusasutustele, mitte harrastusteatriatele. Kohtumenetluses esitatud täpsustuste kohaselt sooviti piirata taotlejaid etendusasutustega, mis pole loodud vaid ühe lavastusprojekti jaoks, vaid tegutsevad valdkonnas pikemaajaliselt, st millel on sisuline tegevus vähemalt ühe aasta, kas siis 2018. või 2019. aasta jooksul. Ka need selgitused ühtivad kohtu hinnangul sooviga suunata toetus professionaalsetele etendusasutustele.

23. Pooled ei vaidle aga asjas selle üle, et kaebaja näol on tegemist professionaalse etendusasutusega ning samuti ei ole statistika esitamise kohustus seotud etendusasutuse professionaalsusega või harrastusteatriks olemisega. Vaidlusalune punkt 6 loetleb ülejäänud toetuse saamise tingimused järgmiselt - *etendusasutus, millel on avalikult kättesaadav repertuaari ülevaade, sealhulgas lavastuste tutvustused koos loomingulise meeskonna nimekirjaga, regulaarne etendustegevus ja avalikult kättesaadav mängukava ning loominguline ja tehniline meeskond, kes saab oma tegevuse eest tasu*. Need tingimused võiksid aidata eristada elukutselisi ja regulaarseid etendusasutusi ühekordsetest lavastustest ja harrastusteatritest. Kohus kordab, et vastustaja ei ole haldusaktis leidnud, et kaebaja ei vasta neile tingimustele, seega professionaalse teatri nõuetele.

24. Vaidlust ei ole selles, et repertuaaristatistika esitamise kohustust kaebajal polnud ning sellist kohustust ei tulene teatrivaldkonnas tegutsevatele isikule ühestki õigustloovast aktist. Repertuaariandmete statistikat esitavad SA Eesti Teatri Agentuuri avaldatud andmetel¹⁰ nii riigilt toetust saavad etendusasutused kui ka teised teatrivaldas tegutsevad asutused ja organisatsioonid, kuid pole vaidlust, et andmete esitamiseks on kohustatud vaid need isikud, kes saavad riigilt tegevustoetust¹¹. Tegevustoetuse taotlemine ei ole kohustuslik ning ka professionaalne teater võib tegutseda ilma tegevustoetuseta. Vastustaja selgituste kohaselt lähtuti väljakujunenud praktika põhjal eeldusest, et valdkonnas tegutsejad teevad Eesti Teatri Agentuuriga koostööd. Ka nimetatud eeldus ei ole seotud etendusasutuse professionaalsuse või harrastuslikkusega ning toetuse taotlejal peab olema võimalik eeldus ümber lükata. Seega ei ole käesoleval juhul kohane lähtuda statistika esitamise nõude analüüsimisel riigi soovist anda toetust üksnes professionaalsetele etendusasutustele, kuivõrd statistika esitamine või selle esitamise kohustus ei võimalda neid harrastusteatritest eristada. Selle asjaolu kontrollimiseks on sätestatud samas punktis teised tingimused.

25. Kohtumenetluses esitatud täpsustuste kohaselt oli nõude eesmärk piirata ka kriisimeetmes raha taotlejaid etendusasutustega, mille kohta oli teave tegevusmahtudest ja sisulisest tegevusest olemas ja kes on tegevustoetuse aruande esitamisega või vabatahtlikult soovinud enda tegevuse kohta infot jagada. Vastustaja hinnangul sai ta sellise nõude kehtestamisel arvestada, mis mahus toetusprogrammi kavandada pidevalt tegutsevate etendusasutuste jätkusuutlikkuse tagamiseks. Seejuures on repertuaaristatistika esitamise tähtaeg nii kohustusliku kui vabatahtliku esitamise korral iga aasta

⁸ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2c885cbd-8898-4f8d-bdbf-ea9bfb01bd74>, seletuskirja lk 4

⁹ https://www.kul.ee/sites/kulminn/files/covid-19_puhangust_tingitud_erakorraline_abi_kultuuri-_ja_spordivald-konnale_maaruse_seletuskiri.pdf lk 4

¹⁰ <https://statistika.teater.ee/stat/main/show/15>

¹¹ Vt tegevustoetuse aruandluse selgitust - <https://www.kul.ee/et/etendusasutuste-tegevustoetus>

15. veebruaril¹². Arvestades, et määrus nr 9 jõustus 03.05.2020, pidid teatrivaldkonna taotlejad olema esitanud määruse § 4 lg 2 p-s 6 nimetatud repertuaaristatistika juba enne määruse jõustumist. Vastustaja on kohtumenetluses selgitanud, et statistika esitamise kuupäev valiti teadlikult enne määruse jõustumise aega, kusjuures eesmärk oligi piirata toetuse saajate hulka nende isikutega, kes varasemalt on andmeid esitanud ja kelle tegevusmahtude ja sisulise tegevuse kohta on detailne teave andmebaasis olemas. Seega võib järeldada, et nõude eesmärk on oli lihtsustada võimalike kulude ja toetuse mahtude prognoosimist ja tagada prognooside täpsus. Sellise eesmärgi legitiimsust ei saa eelarve vahendite tulemusliku ja tõhusa kasutamise tagamise vaates välistada.

26. Eeltoodust tulenevalt määrab kohus võrdlusgrupid. Küsimus kahe isikute grupi ebavõrdse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses (s.o meelevaldsusest) saab tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, st konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras (Riigikohtu üldkogu 27.06.2005 otsus nr 3-4-1-2-05, p 40, Riigikohtu üldkogu 22.04.2014 otsus asjas nr 3-3-1-51-13, punkt 69). Seega tuleb võrdsuspõhiõiguse riive tuvastamiseks leida kaebajaga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes kaebajat koheldakse halvemini.

27. Kohtu hinnangul on kaebajaga võrreldavas olukorras eelkõige need teatrivaldkonnas tegutsevad organisatsioonid, kes olid vabatahtlikult esitanud repertuaaristatistika tähtajaks, st hiljemalt 01.05.2020. Nende ja kaebajate ühisosaks on see, et kumbki grupp ei olnud ühegi lepingu ega haldusakti kohaselt kohustatud repertuaaristatistikat statistikabaasi sisestama. Erinevus seisneb üksnes selles, et kaebaja grupp esitas nõutud 2018. või 2019 repertuaaristatistika pärast 1. maid 2020 ja võrdlusgrupp 01.05.2020 või varem. Kaebajaga võrreldavana ei saa käsitleda neid isikuid, kes esitasid repertuaaristatistikat lähtuvalt riigiga sõlmitud lepingust ja/või haldusaktist tuleneva kohustuse tõttu. Kuivõrd neil isikutel lasus kohustus statistika esitamiseks juba riigi poolt määratud hüve saamise eeldusena, ei ole nad kaebajaga analoogses olukorras. Riigikohus on oma praktikas sedastanud, et küsimus kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdse kohtlemise põhjendatusest või põhjendamatuses (s.o meelevaldsusest) saab tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, s.t konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 23).

28. Kuna kaebaja esitas repertuaaristatistika vaid mõni päev pärast nõutud tähtaega ning jäi üksnes sellel põhjusel taotletud toetusest ilma, koheldakse teda halvemini kui võrreldavat gruppi ning järelikult on tegu võrdsuspõhiõiguse riivega.

Riive proportsionaalsus

29. Võrdsuspõhiõigus (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, st kaaluma üles riive ebasoodsa mõju ja ebavõrdse kohtlemise. Materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendabki, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu. Seega tuleb järgmisena vastata küsimusele, kas seadusandjal oli mõistlik ja asjakohane põhjus kohelda võrreldavaid isikute gruppe ebavõrdselt. Seetõttu on vaja välja selgitada, kas määruse nr 9 § 4 lg 2 p-s 6 sätestatud nõude puhul (asjassepuutuvas ulatuses) on tegemist PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse õigustatud riivega. Selleks tulebki teha esmalt selgeks põhiõiguse riivamise eesmärk ja seejärel riive põhjuse mõistlikkus ja asjakohasus.

¹² Vt viide nr 10

30. Kohtu hinnangul ei ole repertuaaristatistika määrukses toodud tähtjaks esitamise nõue vähemalt ühe eesmärgi – toetuse professionaalsete etendusasutustele suunamise – saavutamiseks sobiv. Läh-tuda tuleb sellest, et sobiv abinõu soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta piirangu eesmärgi saavuta-mist. Asjas ei ole vaidlust selle üle, et ka kaebaja on professionaalne etendusasutus, kes on sellele vaatamata toetuse saajate ringist välistatud. Üksnes statistika esitamise kohustusega ei ole võimalik toetuse saajate ringist välistada isikuid, kes tegutsevad harrastusteatrina või üksikute projektide raa-mes. Vastavat eesmärgi täitmist on vastustajal võimalik kontrollida punkti 6 ülejäänud tingimuste kaudu. Kohus lisab, et kuivõrd normi kehtestamise käsitletav eesmärk on saavutatav teiste nõuetega, on küsitav ka repertuaaristatistika avalikku andmebaasi sisestamise tähtaja nõude vajalikkus. Kohtule ei nähtu ühtegi mõistlikku põhjendust, miks vastustaja ei saanud lähtuda peale määrukse jõustumist ja nt ühes taotluse esitamisega andmebaasi sisestatud repertuaari andmetest või kuidas hiljemalt taotlu-sega koos esitatud andmed viivad eesmärgini halvemini.

31. Kohus möönab, et repertuaaristatistika esitamise nõue aitab kavandada detailselt toetusprog-rammi mahtu, kuid piirab ka selle eesmärgi saavutamise kaalutlusel põhjendamatult toetuse saajad vaid nende isikutega, kes on statistika andmed esitanud hiljemalt 1. maiks 2020 ehk enne toetuste andmise jõustumise korda. Kohtu hinnangul pole nõue ka prognoosimisvõime tõhustamise eesmärgi suhtes proportsionaalne. Kohus on seisukohal, et eelarve mahtude prognoosimisel peab riigivõimul olema võimekus seda teha vähem riivavate meetmete kaudu ning lähtuda ei saa üksnes ja ainult nen-dest andmetest, mille esitamise kohustus ei kehti kõigi sihtgrupi isikute suhtes. Selliselt tehtud valik on juhuslik ja kohtu arvates ka meelevaldne. Vastustaja ei ole suutnud veenvalt põhjendada nõude vajalikkust määrukses kehtestatud sõnastuses. Nagu öeldud, on toetuse andmise eesmärk COVID-19 puhangust oluliselt mõjutatud valdkondlike organisatsioonide jätkusuutlikkuse tagamine. Toetus ei ole suunatud üksnes isikutele, kes on seni riigi tuge vajanud (nt tegevustoetuse kaudu), vaid, nagu vastustaja on korduvalt rõhutanud, kõikidele professionaalsetele etendusasutustele. Nõudeid kehtes-tades pidi vastustaja teadma, et kõik valdkondlikud organisatsioonid ei ole vabatahtlikult vastavat statistikat esitanud. Proportsionaalsuse põhimõtte ehk ülemäärasuse keeld seob kogu riigivõimu ning sellega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka õiguslooja (RKPJKo 28.04.200, 3-4-1-6-00, p13, 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 16, 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p17). Kohtu hinnangul ei saa või-malikud raskused toetusmahtude prognoosimisel õigustada vaidlusaluse nõude kehtestamist. Riigi-kohtu praktika kohaselt ei saa ainult administratiivsed või tehnilised probleemid õigustada isiku õi-guste piiramist (vt Riigikohtu 20.03.2006 otsuse nr 3-4-1-33-05 p 30 ja seal viidatud praktika, RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 39). Samas on Riigikohus nentinud, et administratiivsed raskused ja mõju riigieelarvele võivad olla kaalukaks argumendiks ebavõrdse kohtlemise õigustamisel (9.03.2017 otsus asjas nr 3-3-1-66-16, p 31; 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 58). Samuti on Riigikohus möönud, et erinevat kohtlemist võivad õigustada olulised muudatused süsteemis (20.12.2016 otsus asjas nr 3-3- 1-44-16, p 28). Käesoleval juhul ei ole tegu ulatusliku ja sedavõrd keeruka prognoosiga, mis õigustaks sarnases olukorras isikute erinevat kohtlemist ning kaaluks üle kaebaja õiguste riive. Kohtu hinnangul ei ole õiguspärane mistahes toetuste puhul seada toetuse saa-mise tingimuseks vabatahtlikku toimingut, mis pidi olema tehtud enne toetuse andmise korra kehtes-tamist, sh kui isikutel ei ole võimalik mõistliku aja jooksul eelnevalt teada, et selline vabatahtlik toi-ming tuleks toetuse saamiseks teha.

32. Kuna toetuse üldiseks mõtteks on tagada COVID-19 puhangust oluliselt mõjutatud valdkondlike organisatsioonide jätkusuutlikkus ning see eesmärk ei ole selliselt loodud regulatsiooniga saavutatav ega kohaldatud riive vajalik, puudus vastustajal määrukse nr 9 § 4 lg 2 p 6 kehtestamisel eelmainitud isikute gruppide erinevaks kohtlemiseks mõistlik ja asjakohane põhjus.

Kaebuse lahendamine ja menetluskulud

33. Kohus leiab eeltoodust tulenevalt, et määrus nr 9 § 4 lg 2 p 6 on põhiseaduse §-ga 12 vastuolus osas, milles teatrivaldkonna taotleja peab olema esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistikabaasi statistika.teater.ee. Eeltoodust tulenevalt jätab kohus normi haldusasja lahendamisel kohaldamata. Seega puudub tingimus, mille täitmata jätmisel sai vastustaja jätta kaebaja eriolukorra abi saamise 17.05.2020 taotluse nr 7-5/1125 rahuldamata ja vastustaja 19.06.2020 käskkiri on seetõttu määruse nr 9 § 11 lg 6 p-st 1 tulenevalt õigusvastane. Kohus rahuldab kaebuse ja tühistab vaidlustatud haldusakti. Kuna kaebaja eriolukorra abi saamise taotlus on seega lahendamata, kohustab kohus vastustajat vaatama kaebaja taotluse uuesti läbi.

34. /.../

35. Kohus selgitab, et juhul, kui Riigikohus on halduskohtust erineval seisukohal ning jätab taotluse asjakohase normi põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks rahuldamata, ei puuduta Riigikohtu selline otsus ülejäänud osa halduskohtu otsuse resolutsioonist ning selle tühistamiseks tuleb vastustajal esitada apellatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtule. Apellatsioonkaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Sullin