



Õiguskantsler

Hr Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 16.03.2017 nr 6-1/170201/1701193

Taotlus tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse normide põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks tunnistamiseks

Lugupeetud Priit Pikamäe

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2 ja õiguskantsleri seaduse § 18 alusel palun tunnistada 19.12.2016 vastu võetud [tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#) § 3 punktid 3-6 ja punktid 12 ja 14 osas, milles need näevad ette õlle, kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus mahuprotsenti, kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi ja veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi aktsiismäärade täiendava tõusu 01.07.2017 ja 01.02.2018, Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-dega 10 ja 31 vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Kokkuvõte

Riigikogu andis 15.06.2015 ettevõtjatele lubaduse mitte tõsta kehtestataavaid alkoholi aktsiisimäärasid täiendavalt enne 2019. aastat.

Üldjuhul tuleks Riigikogu järgmisele koosseisule ja ka võimalikule järgmisele valitsuskooalitsioonile jätta võimalus muuta varasemaid poliitilisi otsuseid. 15.06.2015 sidus Riigikogu end siiski tähtajaliste lubadustega. 19.12.2016 vastu võetud seadusega neist lubadusest taganeti ning kehtestati varasemaga võrreldes järssem aktsiisitõus.

Riik võib tähtajalisest lubadusest taganeda üksnes erandlikel asjaoludel, mh näiteks ränga majanduskriisi korral. Alkoholiaktsiisi täiendaval tõstmisel sellist erakorralist olukorda ei esinenud. Ettevõtlusvabaduse ja õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisest kannavad kahju tootjad, importijad ja müüjad, sealhulgas piirikaubandusest mõjutatud väikekauplused.

Isegi kui Riigikohus leiab, et kirjeldatud juhul oli Riigikogul õigus aktsiisimäärasid alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse § 85¹² sätestatud normi tõttu tõsta, palun Riigikohtul võimalusel selgitada kasutatud reguleerimistehnika vastavust õigusriigi ja demokraatia põhimõtetele. Et Riigikogu on eelneva kümnendi vältel korduvalt andnud tähtajalisi lubadusi ja

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

hiljem neid lubadusi murdnud, siis on Riigikohtu seisukoht seesuguse praktika lubatavuse ja võimalike erisuste asjus õiguskorra ja ettevõtluskeskkonna stabiilsuse tagamisel väga oluline.

Demokraatia põhimõtte ja õiguskorra stabiilsus

1. Põhiseaduse § 10 järgi on Eesti demokraatlik õigusriik. Demokraatia põhimõtte nõuab, et Riigikogu, samuti teised rahva mandaadile tuginevad poliitilised otsustuskogud peavad saama oma varasemaid valikuid ajakohastada, poliitilisi prioriteete ja sellest tulenevalt õiguskorda muuta.

2. Õigusriigi põhimõtte osaks oleva õiguskindluse printsiibi eesmärk on luua stabiilne õiguskord põhiõiguste ja –vabaduste kasutamiseks. „Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu suhtes (õigusselguse põhimõtte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõtte).”¹ Riik ei tohi käituda sõnamurdlikult ning peab austama kehtestatud regulatsiooni ja antud lubadusi, vastasel korral rikub riik isikute põhiõigusi koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega. Sellega piirab õiguspärase ootuse põhimõtte Riigikogule, Vabariigi Valitsusele ja kohalike omavalitsustele põhiseadusega antud õigust võtta vastu seadusi ja otsuseid, kujundada poliitikat ning korraldada kohalikku elu. Kohustus arvestada varem antud lubadustega vähendab võimalust teha muudatusi õigusaktides ja kujundada poliitikat.

3. Põhiseaduse §-st 10 tulenevad õiguspärase ootuse ja demokraatia põhimõtted on pinevussuhtes: esimene nõuab õiguskorra stabiilsust, teine volitab Riigikogu õiguskorda pidevalt muutma. Need kaks põhiseaduse aluspõhimõtet põrkuvad eriti selgelt, kui tähtjalisest õigusregulatsiooni muudetakse ebasoodsamaks ennaktempos.

4. Riigikohus on 2013. aastal asunud [kaevandamistasude otsuse p 69](#) seisukohale, et demokraatia põhimõtte piirab õiguspärase ootuse põhimõtet, kuid samal ajal rõhutanud tähtjalisest õigusregulatsioonist tekkivat isikute tugevat õiguspärast ootust. Kohus ütles otsuse punktides 69 ja 74: „Tähtjaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtjatu regulatsiooni puhul. Tähtjalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtjatu regulatsiooni muutmiseks. (...) Mida lühem on tähtjalise regulatsiooni tähtaeg, seda kaalukamad peavad olema õigustused õiguspärase ootuse põhimõtte riiveks.“

5. Kaevandamistasude otsuses andis Riigikohus tähtjalisest regulatsioonist tekkivale õiguspärasele ootusele oluliselt suurema kaalu kui demokraatia põhimõtetest tulenevale parlamendi õigusele ajakohastada maksupoliitikat. Selline järeldus on suurendanud ettevõtjate usku tähtjaliste lubaduste kehtivusse. Samal ajal on Riigikogu õigusloomepraktika liikunud vastupidises suunas – sagedasti kehtestatakse esmalt tähtjaline maksuregulatsioon ning seejärel muudetakse seda ennaktempos ebasoodsamas suunas.

Riigikogu õigusloomepraktika

6. Kujunenud õigusloomepraktika õlle aktsiisimäärade näitel on olnud järgmine. [23.11.2004 võttis Riigikogu vastu alkoholi-, tubaka- ja kütusaktsiisi seaduse muutmise](#) seaduse, mille §-ga 13 kehtestas õlle aktsiisimäärad aastateks 2005-2007: „(1) Õlle aktsiisimäär on 58 krooni, alates 2006. aasta 1. jaanuarist 61 krooni ja alates 01.01.2007 64 krooni õlle etanoolisisalduse

¹ RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21.

ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris. (...)“ Seda graafikut muudeti 07.12.2005 seadusega ning [14.06.2006 seadusega](#). Viimati nimetatud seaduse § 5 p 1 sätestas: „Õlle aktsiisimäär on 58 krooni ja alates 01.01.2008 64 krooni õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.“ [14.06.2007 võttis Riigikogu vastu järjekordse alkoholi aktsiisimäärasid muutva seaduse](#) ja kehtestas § 1 punktis 25: „Õlle aktsiisimäär on 64 krooni ja alates 01.07.2008 77 krooni õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.“

7. 30.11.2012 võttis Riigikogu vastu [alkoholi-, tubaka-, kütuse ja elektriaktsiisi seaduse \(edaspidi ATKEAS\) muutmise seaduse](#) (edaspidi 2012. aasta ATKEAS muutmise seadus), mille § 1 punktidega 2-5 ning §-ga 2 kehtestas õlle aktsiisimäärad aastateks 2013-2016. Normitehniliselt nägi seadus ette, et iga vastava aasta 1. jaanuaril pidi jõustuma ATKEAS § 46 lg 1 uus redaktsioon koos õlle uue aktsiisimääraga ning eelmise aasta aktsiisimäär muutus sellega kehtetuks. Ühtegi reservatsiooni, mis viidanuks võimalusele muuta kehtestatud aktsiisimäärasid enne 2016. a lõppu seadus ei sisaldanud. 2012. aasta ATKEAS muutmise seadus koos tulevikus jõustuvate aktsiisimääradega avaldati Riigi Teatajas 20.12.2012. Sellega kehtestati aktsiisimäärad järgimiseks neljaks aastaks (2013-2016).

8. 01.07.2014 võttis Riigikogu sama koosseis pärast valitsuskoalitsiooni muutumist vastu [ATKEAS ja 2012. a ATKEAS muutmise seaduse muutmise seaduse](#). Selle seadusega otsustas Riigikogu kehtestada õlle aktsiisimäärad aastateks 2015-2018. Sealjuures tõsteti ka 2012. a seadusega ette nähtud õlle aktsiisimäärasid aastateks 2015 ja 2016. Normitehniliselt oli seadus üles ehitatud sarnaselt 2012. a ATKEAS muutmise seadusele. See avaldati Riigi Teatajas 12.07.2014. Selle seadusega muudeti 2012. a kehtestatud aktsiisimäärasid ja kehtestati uus tähtajaline aktsiisimäärade regulatsioon.

9. 15.06.2015 võttis Riigikogu järgmine koosseis vastu [sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#), millega kehtestas õlle aktsiisimäärad aastateks 2016-2020. 2015. a ATKEAS muutmise seadus nägi ette, et iga vastava aasta kindlal kuupäeval (kas 1. veebruaril või 1. jaanuaril) jõustub uus ATKEAS § 46 lg 1 redaktsioon koos õlle uue aktsiisimääraga ning eelmise aasta aktsiisimäär muutub kehtetuks. Seadusega tõsteti õlle aktsiisimäärasid ka aastate 2016-2018 osas rohkem, kui 01.07.2014 seadusega oli ette nähtud. 15.06.2015 vastu võetud seadus avaldati Riigi Teatajas 30.06.2015. Varasemate ATKEAS muutmise seadustega võrreldes lisandus uuendus, et ATKEAS rakendussätete peatükki lisati § 85¹² pealkirjaga „Aktsiisimäära muutmise analüüs“: „Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil analüüsi ja vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäära muutmiseks, kui käesolevas seaduses sätestatud või käesoleva seaduse 2015. aasta juunis vastu võetud muudatustega võivad kaasneda ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele.“

10. 19.12.2016 võttis Riigikogu vastu [tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#). Viidetega ATKEAS §-le 85¹² muudeti 2015. a ATKEAS muutmise seadusega sätestatud aktsiisimäärasid ning kehtestati uued aktsiisimäärad aastateks 2017-2020. Lisati täiendav õlle aktsiisimäära tõusu aste jõustumiskuupäevaga 01.07.2017 ning tõsteti aastateks 2018-2020 ette nähtud aktsiisimäärade suurust.

11. Riigikogu on aastate vältel reguleerinud alkoholi aktsiisimäärasid etteulatuvalt ja tähtajaliselt. Paralleelselt on Riigikogu neidsamu regulatsioone ennaktempos muutnud. Selline õigusloomepraktika kõrvuti Riigikohtu otsusega kaevandamistasude asjas on tekitanud õiguskorras ebaselguse ja hägustanud tähtajalise õigusregulatsiooni tähendust. Õigusselgusetust

lisab 01.01.2016 jõustunud ATKEAS § 85¹². Seda sätet saab tõlgendada erinevalt: kas see regulatsioon nõrgestab ettevõtjate ootust tähtajalise aktsiisiregulatsiooni kehtivusse, või sõnastab see deklaratsiooni, mis kohustab Vabariigi Valitsust seirama kehtestatud aktsiisimäärade mõjusid.

12. 19.12.2016 kehtestatud ja eelnevaid lubadusi eirates hüppeliselt suurendatud aktsiisimäärad on põhjustanud ettevõtjatele varasemast oluliselt koormavama olukorra. Riive oluliselt suurem intensiivsus, ettevõtjate kaebused ning õiguskorras valitsev ebaselgus muudavad põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise möödapääsmatuks. Leian, et ülalkirjeldatud õigusloomepraktika ei tasakaalusta põhiseaduspäraselt demokraatia ja õiguspärase ootuse põhimõtteid, see rikub ettevõtjate põhiõigusi ning kahjustab õiguskindlust.

19.12.2016 seadusega kehtestatud vaidlusalused normid

13. 19.12.2016 võttis Riigikogu vastu [tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#), mille §-ga 3 muudeti 15.06.2015 vastu võetud [sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse](#) §-des 3 ja 9 aastateks 2017-2020 sätestatud õlle, kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus mahuprotsenti, kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi ja veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi (edaspidi: lahja alkohol ja vein) aktsiisimäärasid. 2015. aastal kehtestatud „maksuredelile“ lisati aastasse 2017 täiendav tõusuaste, aktsiisimäärade tõusu suurendati ning muudeti osaliselt aktsiisimäärade jõustumistähtaegu. Seadus näeb ette ka muutusi 01.01.2019 ja 01.01.2020 jõustumise pidanud aktsiisimäärade osas.

14. Vaidlusaluste normide mahukuse tõttu on need terviklikul kujul eraldi lisatud käesolevale taotlusele.

Usaldus 2015. a kehtestatud aktsiisimäärade püsimise suhtes

15. Riigikohtus [1994. a taluseaduse](#) ja [2013. a kaevandamistasude otsustes](#) võetud suund, mille järgi tähtajaliselt kehtestatud normid loovad tugeva usalduskaitse, on õige. Isikul on põhjust uskuda õigusnormide püsimisse, kui nende sõnastus lubab mõistlikul inimesel eeldada, et normi looja on andnud lubaduse õiguse või kohustuse suuruse püsimise osas teatud ajaks. Sellisteks normitehnilisteks võteteks on näiteks teatud sõnade kasutamine, õigusaktile lepingulaadse sõnastuse või kuju andmine, samuti normi kehtivusaja määramine.

16. Põhiseadus ei kohusta Riigikogu end tähtajalise normiga siduma, seadusandjal on alati õigus kehtestada tähtajatu õigusregulatsioon. Tähtajalist regulatsiooni kehtestades näitab Riigikogu vabatahtlikult soovi siduda end teatud ajaks regulatsiooniga ja piirata enda võimalusi seda muuta. Isik võib seetõttu usaldada tähtajalise normi kehtivust ning planeerida sellest lähtuvalt oma käitumist. Õiguskirjandus tunnistab, et isiku õiguspärane ootus on seda tugevam ja põhiõiguste riive intensiivsem, mida ulatuslikumad on viited normi püsimisele ja selle muutmise ettenähtamatusele.²

² P. Popelier. Legal Certainty and Principles of Proper Law Making. European Journal of Law Reform, 1998. Lk 334 ning üldisemalt P. Popelier. Five Paradoxes on Legal Certainty and the Lawmaker. Legisprudence, 2008. Lk 62 j-j.

17. Tähtajalisi maksu- või toetuslubadusi on erinevaid. Mõnesid neist saab pidada vältimatuks, näiteks kui eesmärgiks on suuremahulised investeeringud Eestisse ning kui nendeta investeeringuid ei tuleks. Eelkõige kehtib see pika tasuvusajaga investeeringute kohta spetsiifilistes majandusharudes (energeetika, taristu jms).

18. Samal ajal on valdkondi, kus tähtajaliste lubaduste andmine pole vältimatult vajalik ega põhjendatud. Selliste normide näiteks on Riigikohtu 2013. aasta kaevandamistasude otsuses käsitletud [vee erikasutusõiguse tasumäärade](#) ning [maavara kaevandamisõiguse tasumäärade](#) normistik. Kohus pidas nende tasumäärade osakaalu ettevõtja ärikuludes väikeseks (otsuse p 71), mistõttu ei ole nende kaal investeerimisotsuse tegemisel eraldiseisvalt määrav.

19. Samamoodi pole vältimatult vaja kehtestada astmeliselt ja erinevate jõustumistähtaegadega seotud aktsiisimäärade regulatsiooni. Seesuguse praktika rakendamist aktsiisimääradele pole Riigikogu põhjendanud. Seesugusel regulatsioonil ei pruugi küll olla määravat mõju ettevõtja investeeringuotsustele, kuid mõjutab siiski märkimisväärselt ettevõtja igapäevategevust. Aktsiisimääradest tulenevalt arvestatakse muuhulgas investeeringute tasuvusaega. Normide muutmine ei ohusta üldjuhul ettevõtja olemasolu, kuid mõjutab tema majandustegevust.

20. Ettevõtjale ei saa ette heita, et ta usub õigusriigis tähtajalise normi kehtivusse. Kui Riigikogu otsustab tõsta makse ja hajutab selle etteulatuvalt ja kindlas määras aastate peale, võivad ettevõtjad sellest lähtuda ja oma tegevust sellele toetudes korraldada. Selliste normide muutmine on lubatud vaid erandkorras.

21. 15.06.2015 seaduse § 3 muudab ATKEAS § 46 sätestatud alkoholi aktsiisimäärasid. Kuna 15.06.2015 seaduse §-s 3 oli lahja alkoholi ja veini erinevate kaubagruppide osas toodud järjest 5 erinevat aktsiisimäära, nt 5 erinevat õlle aktsiisimäära, siis on ilmne, et need ei saa jõustuda ühel kuupäeval. 15.06.2015 seaduse §-s 9 oligi neile määradele kehtestatud erinevad jõustumistähtajad. Iga vastava aasta alguses pidi jõustuma uus vastava kaubagrupi aktsiisimäär ning eelneva aasta aktsiisimäär kaotas sellega kehtivuse. 15.06.2015 seadus oli Riigi Teatajas avaldatud tervikuna, st isik sai tutvuda kõigi järgnevate aastate aktsiisiregulatsiooniga. 15.06.2015 seadust lugedes saab ettevõtja aru, et igal aastal kehtivad uued seaduse §-s 3 kehtestatud aktsiisimäärad, mis tõusevad seaduses kirjeldatud viisil astmeliselt kuni aastani 2020.

ATKEAS § 85¹² mõju usalduskaitsele

22. Riigikohtu hinnangul tekitab tugeva õiguspärase ootuse vaid reservatsioonideta kehtestatud õigusregulatsioon (vt [kaevandamistasude otsuse p 55](#)). [Üüri piirmäärade otsuse](#) p-s 19 võttis Riigikohus seisukoha, et ajutisest regulatsioonist tugevat õiguspärast ootust ei teki.

23. 15.06.2015 seadusega lisati ATKEAS 3. ossa rakendussätete peatükki § 85¹². Selle pealkiri on „Aktsiisimäära muutmise analüüs“, mitte „Õiguspärase ootuse välistus“ või „Aktsiisimäärade muutmine“. Sisu on järgmine: „Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule hiljemalt 2018. aasta 1. märtsil analüüsi ja vajaduse korral ettepaneku aktsiisimäära muutmiseks, kui käesolevas seaduses sätestatud või käesoleva seaduse 2015. aasta juunis vastu võetud muudatustega võivad kaasneda ootustele mittevastavad negatiivse mõjuga asjaolud, muu hulgas rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele või aktsiisi laekumisele.“

24. Riigikogu on 19.12.2016 seadust vastu võttes viidanud ATKEAS §-le 85¹² kui reservatsioonile, mis võtab ettevõtjatelt aluse uskuda 15.06.2015 kehtestatud aktsiisimäärade

püsivusse. ATKEAS § 85¹² on ebaselge õigusnorm, ometi tuleneb selle tekstist, et aastatel 2016-2018 võivad ettevõtjad eeldada aktsiisimäärade püsimist.

25. Arvestades ATKEAS § 85¹² asukohta rakendussätete peatükis ning selle pealkirja „Aktsiisimäära muutmise analüüs“, kohustab see eelkõige Vabariigi Valitsust 2018. aasta märtsiks analüüsima kehtivate aktsiisimäärade mõju tarbijakäitumisele ja laiemalt ühiskonnale. Negatiivsete mõjude ilmnemisel, olgu ettevõtlusele või rahva tervisele, tuleb valitsusel esitada Riigikogule ettepanek aktsiisimäärade tõstmiseks või langetamiseks. Vabariigi Valitsuse analüüs ja ettepanekud ei kohusta Riigikogu seadust muutma. ATKEAS § 85¹² sätestab kohustuse esitada analüüs. Järelikult ei saa ettevõtja normi sõnastusest järeldada, et ainuüksi analüüsi olemasolust piisab aktsiisimäärade muutmiseks.

26. Oluline on ATKEAS § 85¹² tekstis toodud kuupäev 01.03.2018. Kuigi Vabariigi Valitsusel oli kohustus esitada hiljemalt selleks kuupäevaks analüüs, võis keskmine mõistlik isik eeldada, et enne nimetatud kuupäeva ei hakka isegi arutelud aktsiisimäärade võimaliku muutmise osas. Selline tõlgendus on loogiline ka põhjusel, et ATKEAS § 85¹² kehtestati 15.06.2015 seadusega ning selles sisaldub viide, et analüüsida on vaja mh 15.06.2015 seadusega kehtestatud aktsiisimäärade mõjusid. Selleks, et analüüsida seaduse mõju, tuleb enne seadust mõnda aega rakendada. Vähetähtis ei ole ka see, et ettevõtjatel oli põhjendatud alus uskuda, et 2015. a ametisse asuv koalitsioon seob ennast kehtestatud aktsiisimääradega kuni ametiaja lõpuni. Ettevõtjatele on koalitsioonivahetus enne Riigikogu järgmisi korralisi valimisi ettenähtamatu, mistõttu nad võisid uskuda, et enne 2019. a, kui toimuvad järgmised Riigikogu korralised valimised, aktsiisimäärasid ei muudeta.

27. Riigikogu on viidanud, et lisaks ATKEAS § 85¹² tekstile tuleb normi tõlgendada ka selle koostamiseks aluseks olnud andmete toel. Vabariigi Valitsus tegi 10.06.2015 ettepaneku lisada eelnõusse ATKEAS § 85¹². Ettepaneku tegemist põhjendati [usalduksüsimusega seotud muudatusettepanekute nimekirjas](#) nii: „Eelnõu täiendatakse § 3 punktiga 41, et ettevõtja arvestaks oma tegevuse planeerimisel kehtivate ja käesoleva seadusemuudatusega vastuvõetavate määrade muutumise võimalusega. [...] Kui analüüsi tulemusena selgub, et kehtivad ja/või tulevikus kohalduv(ad) aktsiisimäär(ad) ei vasta oma mõjus rahva tervisele, tarbimisele, ettevõtlusele, aktsiisi laekumisele jm olulises osas ootustele, esitab valitsus Riigikogule vastavad muudatused, millest lähtuvalt otsustatakse aktsiisimäära muutmise vajadus. Tegu on ühelt poolt käesoleva eelnõuga planeeritud muudatuste järelanalüüsiga, kuid teisalt ka analüüsiga, mis võib saada tulevikus kehtima hakkavate määrade muutmise aluseks. [...] Senise kohtupraktika kohaselt on piisav, kui seaduseandja on selgelt väljendatud võimalust, et maksumäärad võivad enne nende jõustumist muutuda. Käesoleva sättega antakse isikutele teada, et eelnõu alusel kehtestatud määrad võivad muutuda. Samuti määratakse sättes ära ka muutmise aluseks oleva analüüsi koostamise vajadus.“

28. Hoolas ja mõistlik inimene loeb seaduse tähenduse kohta kahtluse tekkimisel eelnõu seletuskirja, nagu on täheldanud Riigikohtu halduskolleegium [06.03.2015 otsuse 3-3-1-1-15](#) punktides 15 ja 16. Samuti võib eeldada, et ettevõtja loeb kahtluse korral ka teisi seaduseelnõu menetlemise materjale. Ent kui seaduse tähenduse osas kahtlust ei teki, muu hulgas 2016-2018. a aktsiisimäärade püsimise osas, siis ei saa ka mõistlikult ja hoolsalt inimeselt oodata seletuskirja ja eelnõu muude menetlusdokumentide lugemist. 15.06.2015 seadust lugedes ei pruugi aktsiisimaksjal tekkida aktsiisimäärade püsivuse osas kahtlust. Riigikohus on oma praktikas rõhutanud, et tähtajaliselt kehtestatud õigusest tekib õiguspärane ootus ning 15.06.2015 seaduses

olid aktsiisimäärad kehtestatud tähtajaliselt. ATKEAS §-st 85¹² lugedes ei teki kahtlust, et see oleks aktsiisimäära püsिमise välistus 2016-2018 aasta osas.

29. Isegi kui ettevõtja oleks tutvunud ATKEAS § 85¹² ettevalmistavate materjalidega, ei võta need õigusnormiga loodud usalduskaitset. Kui õigusnormi tekst ütleb üht ja ettevalmistavad materjalid teist, tuleb lähtuda eelkõige õigusnormi tekstist. Seda eriti juhul, kus seletuskiri või muu materjal vähendab isikute põhiõiguste kaitset võrreldes õigusnormiga. Seletuskiri ega muud ettevalmistavad materjalid ei loo õigust, need ei reguleeri õigussuhteid, mistõttu nendest tulenevalt ei teki ega lõpe õiguspärane ootus. Kaevandamistasude kaasuses väitis Vabariigi Valitsus, et tasumäärade muutmise mõju ettevõtjatele ei olnud rabav, sest erinevates uurimustes, strateegiadokumentides ja analüüsides viidati majandusolukorra muutmisel tasumäärade võimalikule muutmisele. Muuhulgas viitas Vabariigi Valitsus Rahandus-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeeriumi koostöös valminud analüüsile.³ Riigikohus Vabariigi Valitsuse argumentidega ei nõustunud ning leidis, et isikutelt ei saa eeldada lähtumist eraõiguslike isikute koostatud uuringutest ja muudest mittesiduvatest dokumentidest olukorras, kus õigusaktidega on kehtestatud kindlaks ajavahemikuks konkreetsed tasumäärad.⁴

30. ATKEAS § 85¹² ei ole selle sõnastust arvestades reservatsioon, mis nõrgestaks ettevõtjate usalduskaitset nende 15.06.2015 kehtestatud aktsiisimäärade püsिमisse, mille jõustumisajaks oli määratud 01.01.2016, 01.01.2017 ja 01.01.2018. Seda ootust ei nõrgesta ka asjaolu, et osad aktsiisimäärad ei olnud 15.06.2015 seaduse üldise jõustumise hetkeks (01.01.2016) veel jõustunud. Riigikohus on kinnitanud, et õiguspärase ootuse põhimõte laieneb ka vastu võetud ja avaldatud, kuid veel mitte kohalduvale regulatsioonile.⁵

31. Riigikohus ei ole oma senises praktikas käsitlenud reservatsiooninormidele esitatavaid nõudeid. Kui tähtajaline õigusnorm annab inimesele selge ajalise õiguse, kuid normilooja soovib endale siiski reserveerida võimaluse tähtajalise reservatsiooni ennaktempo muutmiseks kas teatud konkreetsel põhjusel (vt [Vabariigi Valitsuse määrus vee erikasutusõiguse tasumäärad veevõtu eest veekogust või põhjaveekihist § 2](#)) või üldiselt poliitika ajakohastamise eesmärgil, siis peab vastav reservatsioon olema äärmiselt selge. Isik peab reservatsiooni lugedes ilma abimaterjalideta mõistma, kas reservatsioon võtab temalt aluse tugineda tähtajalise regulatsioonile või mitte. Vastupidine olukord rikub õigusriigi põhimõtte osaks olevat õigusselguse printsiipi.

Õiguste kasutamine

32. Kohtupraktikast tulenevalt ei teki õiguspärane ootus üksnes põhjendatud usust normide kehtivusse. Isik peab olema sellele eeldusele tuginevalt asunud oma õigusi kasutama või tegevust korraldama. Kui isik ei ole asunud oma õigusi ja vabadusi (nt ettevõtlusvabadust) normile tuginedes teostama, ei saa rääkida usalduskaitse võimalikust rikkumisest.⁶ Kui seadusandja on valinud normi, mis tekitab kohustusi küll alles tulevikus, ent mis oma iseloomu tõttu kallutab isikuid juba varem oma tegevust sellest lähtudes korraldama, siis väärivad tekkinud huvid kaitset. Seetõttu väärivad analüüsi, kas ettevõtjad olid enne 19.12.2016 asunud oma tegevust korraldama lähtuvalt 15.06.2015 seaduses aastateks 2016-2018 sätestatud aktsiisimääradest.

³ vt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 30-34.

⁴ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 p 53

⁵ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 p 55

⁶ Vt RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 p 47, samuti pp-d 50, 54-58.

33. Alkoholiaktsiis on kaudne tarbimismaks, mille koormust kannab lõpptarbija. Aktsiis lisatakse tarbijale müüdava kauba hinnale. Kuigi aktsiis on tarbimismaks, mõjutab see oluliselt ka alkoholi käitlevaid ettevõtjaid (vt definitsioon alkoholiseaduse § 3) – nii neid, kes arvestavad ja tasuvad aktsiisimaksu (nt alkoholi tootjad ning importijad), kui ka neid, kes tegelevad aktsiisikauba jaemüügiga. Aktsiisimäära tõus kasvatab oluliselt tarbijale müüdava kauba hinda, mis tähendab, et tarbija ostab kaupa potentsiaalselt vähem (arvestades, et alkoholi puhul ei ole tegemist esmatarbekaubaga) või otsib alternatiivseid viise sama kauba hankimiseks. Seeläbi kahaneb käive jaemüügis, mis omakorda mõjutab tootmise või importimise mahte.

34. Aktsiis moodustab märgatava osa alkoholise joogi jaehinnast, selle osakaal sõltub alkoholi sisaldusest joogis ja vastava kaubagrupi aktsiisimäära suurusel.⁷ Aktsiisimäära tõus tõstab oluliselt kauba lõpphinda. Lähiriikide aktsiisipoliitika mõjutab alkoholi piirikaubandust: kallima aktsiisimääraga riigist lähevad inimesed alkoholi ostma madalama määraga riiki. Eestisse on alkoholi omatarbeks kerge tuua Lätist ja Soomest, samamoodi on lätlastel ja soomlastel lihtne osta alkoholi Eestis.

35. Alkoholi käitlejal tuleb seetõttu vältimatult arvestada riigis kehtivate aktsiisimääradega. Need mõjutavad oluliselt nii ettevõtja kasvu- kui müügistrateegiat vastavas riigis. Samuti on alkoholi käitlemine seadustega rangelt reguleeritud, eeldades muu hulgas majandustegevuse planeerimist ja vajalike lubade hankimist.

36. Seesugusest ettevõtlusspetsiifikast lähtudes on loogiline järeldada, et alkoholi käitlejad hakkasid 15.06.2015 seaduses lähiaastateks kehtestatud aktsiisimäärade graafikut usaldades juba aastatel 2015-2016 oma tegevust sellest lähtudes planeerima ja korraldama. Käitlejad võisid oma tegevust ka laiendada teadmises, et aktsiisid on kindlad, mistõttu piirikaubanduses, mille mõju Eesti alkoholiturule on oluline, ei toimu negatiivseid muutusi.

37. Sellest tuleneb ettevõtjal enne 19.12.2016 tekkinud kaitstav õiguspärane ootus, et lahja alkoholi ning veini aktsiisimäärad ei muutu aastatel 2016-2018 ning et seadust kohaldatakse nende suhtes kuni selle tähtaja lõpuni.

Ettevõtjate õiguste riive intensiivsus

38. Riigikohtu hinnangul riivab ettevõtlusvabadust iga olukord, kus avalik võim muudab ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks seni kehtinud õigusliku raamistikuga võrreldes.⁸ Aktsiisimäärade tõstmine 19.12.2016 mõjutas negatiivselt alkoholi käitlevate ettevõtjate ettevõtlusvabadust koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega. Riive intensiivsus on lahja alkoholi ja veini käitlevate ettevõtjate osas mõnevõrra erinev.

39. Lahja alkoholiga äri tegevate ettevõtjate õiguste riive oli intensiivne, sest Riigikogu otsustas 19.12.2016 tõsta lähiaastate aktsiisimäärasid väga suures ulatuses. Õlle puhul tõuseb aktsiisimäär 70% ja muu lahja alkoholi puhul 45% võrra juba 6 kuu möödumisel seaduse vastuvõtmisest. 01.02.2018 tõuseb aktsiisimäär nende toodete puhul veel ca 18% võrreldes eelmise aasta määraga. Ettevõtja toodetele kehtestatud aktsiisimäära tõusuga kaasneb vastavate toodete

⁷ Vt nt Vabariigi Valitsuse esitatud maksupoliitiliste muudatuste panekute mõjuanalüüsid Riigikogu Rahanduskomisjonile <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/47fcc37b-f70f-4773-afa8-af3cf7fa9bb6/Tulumaksuseaduse.%20sotsiaalmaksuseaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus/> (vt seletuskirja lisa lugemise jätkamiseks); Vt 2014. a aktsiisimäärade osas analüüs nt: Lehis, L. Nüüd siis usute? <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1606>

⁸ RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13 p 44.

hinnatõus. Õiguskantsleri poole põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise palvega pöördunud avaldaja arvutuste järgi on keskmine hinnatõus õllel 46% (seletuskirjas 28%) ja siidril 28% (seletuskirjas 20%). See tähendab, et näiteks 0,5 liitrise õllepudeli hind tõuseks 1 eurolt 1,46-le eurole. Hinnatõusu tagajärjel ostetakse Eestis vähem lahja alkoholisisaldusega jooke. Seaduse mõjuanalüüs möönab, et plaanitavad maksutõusud on tavapärasest suuremad ning mõjutavad ostmist, muu hulgas kasvatavad piirikaubanduse mõju ([vt seletuskirja lisa lugemise jätkamiseks](#)). Ettevõtjate väiksem käive tähendab seadust usaldades tehtud investeringute tasuvusaegade pikenedamist ning kasumi vähenemist.

40. Veiniäris tegutsevate ettevõtjate õiguste riive on väiksem, sest üle kuue mahuprotsendise veini aktsiisimäärasid tõstetakse alates 01.02.2018 20%.

41. Nii lahja alkoholi kui veiniäris tegutsevate ettevõtjate riive intensiivsus ilmneb asjaolus, et Riigikogu muutis märkimisväärselt just lähiaastateks tähtaegselt kindlaks määratud aktsiisimäärasid. Riigikohus on kaevandamistasude otsuse p 74 öelnud: „Mida lühem on tähtajalise regulatsiooni tähtaeg, seda kaalukamad peavad olema õigustused õiguspärase ootuse põhimõtte riiveks.“ Aastate 2016-2018 osas oli nii veini kui lahja alkoholiga tegelevatel ettevõtjatel tähtaegsest regulatsioonist tulenev kindlus, et aktsiisimäärad püsivad 15.06.2015 seaduses lubatud tasemel ning nad ei pidanud ette nägema selle muutmise võimalusega. Seetõttu korraldasid ettevõtjad sellest lähtuvalt oma majandustegevust. Aktsiisimäärade tõus mõjub seetõttu neile ettevõtjatele negatiivselt.

42. Kuigi seletuskirjad ning ekspertanalüüsid ei tekita ega lõpeta õiguspärasest ootust, rõhutab riive intensiivsust ka alkoholipoliitika alusdokumendis – Sotsiaalministeeriumi koostatud ja Vabariigi Valitsuses 2014. a arutatud „Alkoholipoliitika roheline raamat“ - olev soovitus tõsta järgmise 4 aasta jooksul aktsiise keskmiselt 5% aastas.⁹ See tähendab, et nii veini aktsiismäärade 20% tõus, kui lahja alkoholi aktsiisimäärade 63-88% tõus võis ettevõtjate jaoks olla ettearvamatu.

Aktsiisimäärade tõstmise eesmärk

43. Ettepanek tõsta alkoholi aktsiisimäärasid 15.06.2015 sätestatud graafikus kokku lepitust kiiremini, tehti 19.12.2016 eelnõu esimese ja teise lugemise vahel. [07.12.2016 muudatusettepanekute](#) loetelus olev ettepanek sõnastas eesmärgina „vähendada kange ja lahja alkoholi aktsiisimäärade erinevust, et suurendada maksutuluseid ja piirata alkoholi tarbimist läbi alkoholi liigist sõltuva soodsama aktsiisimäärade tõstmisega“.

44. Rahandusministeerium esitas [14.12.2016 Riigikogule täiendava analüüsi „Alkoholiaktsiisimäärade muutmise analüüs ja ettepanekud Riigikogule“](#) (vt seletuskirja lisa lugemise jätkamiseks). Selles põhjendati alkoholi aktsiisimäärade tõusu vajadust eelkõige asjaoluga, et kuivõrd alates 2018. aastast suureneb tulumaksuseaduse muudatuste tagajärjel Eesti inimese keskmine netotulu, peaks alkoholi aktsiisimäärade ennaktempos tõus hoidma ära alkoholitarbimise kasvu. Analüüs leidis, et ostujõu eeldatav suurenemine võib siirduda eelkõige madalama aktsiisimääraga lahja alkoholi ja veini tarbimise kasvu.

45. Seega püstitas 19.12.2016 seadus alkoholi aktsiisimäärade tõstmisel nii rahvatervise kaitse kui ka fiskaalne eesmärgi. Eelnõu oli seotud sügisel 2016 toimunud koalitsioonivahetuse ning uue koalitsiooni muutunud prioriteetidega.

⁹ Vt Alkoholipoliitika roheline raamat, lk 25. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/alkoholi_roheline_raamat-19.02.14.pdf

Aktiisimäärade tõstmise proportsionaalsus

46. Riigikohus on [nn kaevandamistasude otsuses](#) öelnud, et kui isikul on õigus tugineda tähtajalisele regulatsioonile, siis on selle muutmiseks enne tähtaja lõppu vaja kaalukaid ja sisulisi argumente. Regulatsiooni muutmist pidas kohus põhjendatuks olulistel asjaoludel, millega ei olnud võimalik arvestada normide kehtestamisel. Kohus tuvastas viidatud kaasuses ettevõtjate õiguste riive, kuid ei pidanud seda väga intensiivseks (vt kaevandamistasude otsuse p 71).

47. Praegusel juhul on lahja alkoholi sektoris tegutsevate ettevõtjate õiguste riive äärmiselt intensiivne. 19.12.2016 seadusega murti tähtajalisi lubadusi 2017 ja 2018 aastaks ning muudeti regulatsiooni oluliselt. Sealjuures ei toodud seaduse vastuvõtmisel välja mõjuvaid põhjusi, mis õigustaks aktiisimäärade ennaktempos tõusu.

Proportsionaalsus rahvatervise kaitse eesmärgi suhtes

48. Rahvatervise kaitse argumendil oleks kaalu, kui statistilised andmed ja neile tuginev analüüs tõestanuks 15.06.2015 jõustatud aktiisimäärade ekslikkust. Statistika kohaselt on alkoholitarbimine, sealhulgas alkoholsete jookide legalne ostmine viimastel aastatel Eestis vähenenud. Kuivõrd alkoholitarbimisega seotud tervisekahjude ja surmade statistilised näitajad pole samal ajal positiivses suunas muutunud, peab see olema tingitud muust, mitte aga väärast aktiisipoliitikast.

49. Riigikogu põhjendas aktiisimäärade tõstmist rahvatervise kaitsega, et kuivõrd alates 2018. aastast suureneb inimeste keskmine netotulu, siis peaks alkoholsete jookide jaehinnas peegelduma tarbijate ostujõu kasv. Vastasel juhul suureneks alkoholitarbimine ning sellest tulenev tervisekahju. Tulumaksuvaba miinimum tõuseb alles 2018. aastal, lahja alkoholi hüppeline maksutõus on kavandatud juba 2017. aasta suvesse. Võimalik tulumaksuvaba miinimumi tõus 2018. aastal pole nii suur, et see õigustaks lahja alkoholi aktiisimäärade tõusu 19.12.2016 kehtestatud määral (nt õlle aktiisimäärade 88%) aastatel 2017-2018.

50. Alkoholipoliitika roheline raamat ei soovita alkoholi aktiisimäärade tõusu üle 5% aastas (vt roheline raamatu lk 25 jj). Seega ei näe pikaajaline rahvatervise kaitset silmas pidav arenguvision ette alkoholi aktiisimäärade tõusu 20% (vein) või 70% (õlu) võrra aastas. Lisaks puudub tõestus väitele, et maksuvaba tulu suurenemisest tulenev sissetulekute kasv leiaks automaatse väljundi suurenenud õlle- või veinitarbimises.

51. Aktiisimäärade ennaktoos Eestis mõjutab piirikaubandust, tuues kaasa olukorra, kus lahja alkoholi ja veini müük Eestis küll kahaneb, ent selle sissevedu võib suurenedada. Reaalne alkoholitarbimine ei pruugi kahaneda, mistõttu ennaktempos aktiisitõusu keskse argumendina toodud rahva tervise eesmärk jääb saavutamata.

52. Seetõttu ei õigusta rahva tervise argument lahja alkoholi ja veini aktiisimäärade ennaktoosu aastatel 2017 ja 2018.

Aktiisimäärade tõstmise proportsionaalsus riigieelarve täitmise eesmärgi suhtes

53. Alkoholi aktiisimäärade ennaktempos tõstmist 19.12.2016 põhjendati ka riigi fiskaalhuviga, mis on maksumuudatuste levinud põhjus ja tihedas seoses demokraatia põhimõttega. Koalitsioonivahetus toob kaasa poliitiliste prioriteetide muutuse ja koos sellega vajaduse rahaliste vahendite ümbersuunamiseks. Demokraatia põhimõtte küll piirab, ent ei alista ühiskonnaliikmete ootust stabiilse õiguskeskkonna järele. Nende põhimõtete vahel tuleb

saavutada tasakaal. Kuna Riigikogul on erinevaid võimalusi maksutulude suurendamiseks, uute plaanide kavandamiseks ja ajatamiseks, on Riigikohus leidnud, et fiskaaltulu saamist ja maksumuudatusi tuleb vältida viisil, mis nõuab isikutele antud lühiajaliste tähtajaliste lubaduste ilma erakorraliste põhjusteta murdmist (vt kaevandamistasude otsus p 72).

54. 2016. aasta hilissügisel Riigikogus moodustatud uus valitsuskoalitsioon otsustas muuta varasemaid poliitilisi prioriteete ning suurendada madalat ja keskmist palka teenivate inimeste sissetulekut. Selleks vajab koalitsioon eelarvevahendeid, mille ühe allikana nähti laekumisi ennaktempos tõstetavatest lahja alkoholi ja veini aktsiisimääradest.

55. Arvestades aktsiisimäärade tõusu suurust, selle ootamatust ning asjaolu, et ettevõtjatele oli antud tugev tähtajaline lubadus, et enne 2019. aastat aktsiisimäärad ei tõuse, on selle ennaktõus põhiseadusega vastuolus. Ettevõtjad võisid usaldada, et 2017 ja 2018. a ei tõuse aktsiisimäärad rohkem kui 15.06.2015 seaduses lubatud ulatuses, ja korraldada sellest usaldusest lähtuvalt oma tegevust. Riigikogu ei ole praegusel juhul näidanud erakorralisi asjaolusid, mis õigustanuks aktsiisitõuse ega ka viidanud, et muul viisil ei ole tal poliitiliste prioriteetide rakendamiseks võimalik aastatel 2017 ja 2018 tulu saada. Aktsiisitulu märgatavat tõusu pole võimalik garanteerida, kuivõrd see sõltub naaberriikide aktsiisipoliitikast ja tarbijate ostuharjumuste muutusest. Seega võib aktsiisimäärade ennaktempos tõus rikkuda oluliselt põhiõigusi ja nõrgestada õigusriiki, kuid vajalikku finantstulu siiski mitte tuua.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ave Henberg 693 8407
Ave.Henberg@oiguskantsler.ee

Lisa 1 – väljavõte vaidlustatud õigusnormidest

Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 24.12.2016, 1)

(...)

§ 3. Sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse muutmine

Sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses (RT I, 30.06.2015, 1) tehakse järgmised muudatused:

3) paragrahvi 3 täiendatakse punktiga 3¹ järgmises sõnastuses:

„3¹) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 15,52 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

4) paragrahvi 3 punktid 4–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„4) paragrahvi 46 lõike 1 esimene lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Õlle aktsiisimäär on 18,26 eurot õlle etanoolisisalduse ühe mahuprotsendi kohta hektoliitris.”;

5) paragrahvi 3 täiendatakse punktiga 8¹ järgmises sõnastuses:

„8¹) paragrahvi 46 lõige 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 77,44 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.”;

6) paragrahvi 3 punktid 9–11 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„9) paragrahvi 46 lõiked 2–6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kääritatud joogi ja veini, mille etanoolisisaldus on kuni kuus (kaasa arvatud) mahuprotsenti, aktsiisimäär on 91,30 eurot kääritatud joogi või veini hektoliitri kohta.

(3) Kääritatud joogi, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 147,82 eurot kääritatud joogi hektoliitri kohta.

(4) Veini, mille etanoolisisaldus on üle kuue mahuprotsendi, aktsiisimäär on 147,82 eurot veini hektoliitri kohta.

12) paragrahvi 9 täiendatakse lõigetega 4¹ ja 4² järgmises sõnastuses:

(4²) Käesoleva seaduse § 3 punktid 3¹ ja 8¹ jõustuvad 2017. aasta 1. juulil.”;

14) paragrahvi 9 täiendatakse lõikega 5¹ järgmises sõnastuses:

„(5¹) Käesoleva seaduse § 3 punktid 4 ja 9 jõustuvad 2018. aasta 1. veebruaril.”.