



Õiguskantsler

Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie nr

Meie 12.05.2014 nr 18-2/140635/1402114

Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse eelnõust

Austatud Jürgen Ligi

Pöördun Teie poole seoses ministeeriumitele 23.04.2014 kooskõlastamiseks saadetud alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse ning vedelkütuse erimärgistamise seaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi *ATKEAS muutmise eelnõu*).¹ Selle eelnõu üheks eesmärgiks on lõpetada kerge kütteõli erimärgistamine, millest tulenevalt tõstetakse kerge kütteõli aktsiisimäär diislikütuse aktsiisimäära tasemele.²

Kuigi minu põhiülesanne on teostada jõustunud õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrolli, on ATKEAS muutmise eelnõus sätteid, milles näen olulisi probleeme, mistõttu pean vajalikuks anda oma esialgne seisukoht juba praegu.

Täpsemalt valmistab mulle muret see, et hoolimata teadvustamisest, et üle 1000 Eesti pere (mõnedel andmetel aga oluliselt rohkem) kasutab kerget kütteõli oma kodu kütmiseks, kavatsete Te tõsta kerge kütteõli aktsiisimäära 350%³ ning seda juba alates 2015. aasta 1. jaanuarist.⁴ Probleem on selles, et plaanitavale kerge kütteõli aktsiisimäära tõusule järgneb kerge kütteõli hinna ca 38%-line tõus.⁵ See tähendab, et muudatus omab suurt mõju. Arvestades, et eelnõu alles menetletakse ning et see menetlus on alles algfaasis, **võib eelnõu seadusena vastuvõtmise ja selle jõustumise vahele jääv aeg osutada minu hinnangul liiga lühikeseks, et normide adressaadid saaksid oma tegevust vastavalt uuele ning neile olulist mõju omavale regulatsioonile mõistlikult ümber korraldada. Leian, et selline seaduse jõustamiskava on põhiseaduse seisukohalt äärmiselt küsitav.**

¹ Eelnõu toimiku number Eelnõude infosüsteemis: 14-0553. Olen tutvunud eelnõu ja selle juurde lisatud seletuskirja versiooniga, mis oli kättesaadav Eelnõude infosüsteemist 08.05.2014:

<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8fb23828-68a4-4e44-998c-47db0fd80146>.

² Seletuskiri ATKEAS muutmise eelnõu juurde. Lk 2, 4.

³ Vt eelnõu § 1 p 28.

⁴ Vt eelnõu § 4 lg 1.

⁵ Vt seletuskiri ATKEAS muutmise eelnõu juurde, ptk 6.7, lk 19-20.

Alljärgnevalt selgitan oma seisukohta.

Enne seda pean aga vajalikuks märkida, et ma ei ole teostanud ATKEAS muutmise eelnõu kõikehõlmavat põhiseaduslikkuse analüüsi. Selle kirjaga soovin ma juhtida Teie tähelepanu probleemidele, mida ma näen eelnõus praegu. See kiri ei välista, et ATKEAS muutmise eelnõu võib sisaldada ka muid põhiseaduse seisukohast küsitavaid sätteid, ega seda, et eelnõu seadusena vastuvõtmisel võin ma teostada selle üle järelevalvet.

1. Piisav aeg muudatustega kohanemiseks kui põhiseaduslik nõue

Põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttest tuleneb õiguskindluse printsiip, mis muu hulgas nõuab, et igal ajal oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas (nn õiguspärase ootuse põhimõte).⁶ Õiguspärase ootuse põhimõte kaitseb isiku autonoomiat: et isik saaks vabalt tegutseda ja oma õigusi realiseerida, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi.⁷

Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isiku õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.⁸ Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et õiguskindluse printsiip ei nõua õigusliku regulatsiooni kivistumist: seadusandjal võib olla vajalik kehtestada regulatsioone, mis mõjutavad isikute juba tekkinud õiguspositsioone negatiivselt.⁹ Riigikohus on öelnud, et sellistest muudatustest tingitud isiku põhiõiguste riive on kooskõlas põhiseadusega, kui muudatuste tegemiseks on põhjendatud vajadus, muudatustega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ja muudatused ei ole isikule üllatuslikud.¹⁰ Sellest tuleneb, et isikutele koormavalt mõjuvate muudatuste tegemisel peab seadusandja muu hulgas arvestama nn *vacatio legis*'e põhimõttega: seadusandja peab jätma regulatsiooni vastuvõtmise¹¹ ja selle jõustumise vahele mõistliku aja, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada.¹²

Universaalset valemit mõistliku *vacatio legis*'e pikkuse leidmiseks ei ole tõenäoliselt võimalik välja töötada. Siiski annab Riigikohtu praktika juhtnõore, mille abil saab igaks konkreetseks juhtumiks määrata optimaalse *vacatio legis*'e kestuse. Nii on Riigikohus selgitanud, et *vacatio legis*'e mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.¹³ Võib öelda, et mõistliku *vacatio legis*'e pikkus sõltub Riigikohtu hinnangul sellest, kuivõrd

⁶ Vt nt RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13 ja RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 50.

⁷ Ernits, M. Kommentaar § 10 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Lk 122. Komm 3.4.3.2.

⁸ Vt nt RKHKo 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 14: „Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõte [---]”.

⁹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 14.

¹⁰ RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 50.

¹¹ Riigikohus on ühes oma otsuses sisuliselt märkinud, et *vacatio legis* hakkab kulgema alates õigusakti vastuvõtmisest – vt RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 62: „Ettevõtjatel ei saa nõuda, et nad peaksid hakkama juba eelnõu menetlemise ajal otsima vahendeid tulevikus võib-olla tekkiva kohustuse täitmiseks”.

¹² RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26; RKPJKo 31.01.2012, nr 3-4-1-24-11, p 66.

¹³ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

intensiivne on muudatus isikute jaoks: mida mõjuvam on muudatus, mida rohkem läheb inimesel aega oma elu või ettevõtluse ümberkorraldamiseks, seda pikem peab olema *vacatio legis*.¹⁴

2. ATKEAS muutmise eelnõu jõustumistähtaja vastavus *vacatio legis*'e põhimõttele

Vaidlusaluse ATKEAS muutmise eelnõu § 1 p 28 seadusena vastu võtmine toob kaasa kerge kütteõli aktsiisimäära ca 350%-lise tõusu.¹⁵ Eelnõu seletuskirja järgi tõuseb selle tulemusena kerge kütteõli hind ca 38%. Olen seisukohal, et tegemist on olulise mõjuga muudatusega.

Minu hinnangul evib see muudatus väga tugevat negatiivset mõju kergelt küttena kasutatavatele kodumajapidamistele: alates seaduse jõustumisest peavad Eesti leibkonnad suutma leida pea 40% võrra rohkem raha toasoojale. Kardan, et kaugeltki mitte kõikidele Eesti peredele, kellele ATKEAS muutmise eelnõu võib mõju avaldada, ei ole selline hinnatõus jõukohane. Paljud normiaddressaadid ei pruugi suuta panna ajavahemikul alates vaidlusaluse eelnõu vastuvõtmisest kuni 31.12.2014 kõrvale piisavalt raha, et leevendada 01.01.2015 toimuva hinnatõusu¹⁶ mõju oma eelarvele.

Samuti ei jäta eelnõu inimestele eriti palju aega, et nad saaksid üle vaadata ning soovi korral muuta nende kodus kütmiseks kasutatavat tehnilist lahendust (st vahetada välja kütteseadmeid, soetada ja paigaldada taastuvenergia tootmiseseadmeid vms). Seda mitmel põhjusel.

Esiteks nõuab selline tegevus märkimisväärset rahalist panust, mida kõikidel peredel ei pruugi olla võimalik teha. Kodumajapidamiste riigipoolne toetamine on aga alles kavandamise faasis¹⁷, mis muudab tõenäoliseks selle, et isegi kui toetuskeeme asutakse veel sellel aastal rakendama, võib see siiski jääda aasta lõppu ehk liiga hiljaks. Toetuskeemide rakendamise järel tuleb inimestel suure tõenäosusega läbida aeganõudev toetuse taotlemise menetlus. Sellest tulenevalt ei pruugi inimesed niipea jõuda veel küttesüsteemide vahetamiseni. Teisisõnu öeldes ei pruugi riigi kavandatavad toetuskeemid tegelikkuses leevendada Eesti koduomanikele ATKEAS muutmise eelnõu 01.01.2015 jõustumisega kaasnevat mõju. Teiseks, ka siis, kui leibkond leiab nt nende kodus kasutatavate kütteseadmete väljavahetamiseks raha, ei pruugi nad jõuda 2015. a alguseks töid tehniliselt ära teha.

Sellest tulenevalt olen seisukohal, et ATKEAS muutmise eelnõu § 4 lõikes 1 sätestatud seaduse jõustumise tähtaeg – 01.01.2015 – ei vasta õiguskindluse põhimõtte nõuetele. Täpsemalt leian, et kavandatav ATKEAS muutmise eelnõu § 1 punkti 28 jõustumise

¹⁴ Vt ka RKHKo 15.10.2006, nr 3-3-1-33-06, p 18: „Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda addressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks”.

¹⁵ Kehtiv aktsiisimäär on 110,95 eurot 1000 liitri kerge kütteõli kohta. Vaidlusaluse eelnõu vastuvõtmisel saab selleks 392,92 eurot 1000 liitri kerge kütteõli kohta. Määr tõuseb seega 354%.

¹⁶ Eelnõu § 4 lg 1 järgi on eelnõu § 1 p 28 jõustumise ajaks plaanitud 01.01.2015.

¹⁷ Vt nt seletuskiri ATKEAS muutmise eelnõu juurde, lk 20-21: „Riigi eelarvestrateegia 2015—2018 eelnõu kohaselt kavandatakse perioodil 2015—2020 CO₂ kvoodimüügi tulust rahastada väikeelamute energialahenduste muutmist 2014—2017 aastal kogumahas 5 mln eurot, sellest 3 mln eurot 2014.—2015. aastal. [...] MKM koostöös Kredexi ja rahandusministeeriumiga kavandavad lähiajal kokku leppida toetusmeetme detailides ning praktilises rakendamises. Abikõlblikuna on kavas määratleda ka õlikatelde väljavahetamine nt pelletikatelde ja kõrge kasuteguriga õhk- või maasoojuspumpade vastu, arvestades meetme eesmärki suurendada taastuvenergia kasutuse osakaalu. Toetuse tingimuste määramisel väljatöötamisel täpsustatakse ka vähim ning kõrgeim lubatav toetusmaht elamu kohta ja toetuse määr erinevate tegevuste korral ning muud olulised tingimused toetusele kvalifitseerumisel.”

tähtaeg ei ole piisav, et üks normiadressaatide rühm – kodumajapidamised – saaksid mõistlikult muudatusega kohaneda. Arvestades, et ATKEAS muutmise seaduse eelnõu vastuvõtmine ei saa toimuda varem, kui selle aasta juunis, ei jää minu hinnangul seaduse vastuvõtmise ja planeeritud jõustumise vahele piisavalt aega, et kodumajapidamised saaksid teha ümberkorraldusi, mis neil on vajalikud, et leevendada kerge kütteõli aktsiisimäära 3,5 kordse tõusu mõju.

Tuletan Teile meelde, et maksuõiguse olulisteks põhimõteteks on muude printsiipide kõrval ka põhiõiguste ja -vabaduste kaitse põhimõte, proportsionaalsuse põhimõte ja maksevõimelisuse põhimõte. Mul on tõsine kahtlus, et vaidlusalune ATKEAS muutmise eelnõu § 1 p 28 koostoimes § 4 lg 1 ei pruugi nendele põhimõtetele vastata, kuivõrd 2015. aasta 1. jaanuariks kavandatav kerge kütteõli aktsiisimäära tõus võib muuta nii mõnegi Eesti leibkonna sotsiaalset abi vajavaks (nt aastaid tagasi ehitatud väikses eraelamus elav ning oma kodu kerge kütteõliga küttev pensionäride paar). Märgin, et ATKEAS muutmise eelnõu juurde lisatud seletuskirjast nähtuvalt ei ole Te hinnanud kavandatavate muudatuste mõju Eesti leibkondade põhiõigustele ja -vabadustele. Leian, et Teil tuleks see analüüs kindlasti teha.

3. Täiendav märkus: ATKEAS muutmise eelnõu § 1 p 28 mõju ettevõtlusvabadusele

Lõpetuseks sooviksin juhtida Teie tähelepanu ka sellele, et **ATKEAS muutmise eelnõust tulenevad muudatused seavad raskesse seisu ka ettevõtjaid**, kes tegelevad reisijate- ja kaupade raudteeveoga, Eesti territoriaalvetes laevatamisega (sh pukser- ja punkerdamisteenuste osutamisega) ja kalandusega ning kasutavad kütusena kerget kütteõli. Ka sellised ettevõtjad peavad ATKEAS muutmise eelnõu seletuskirja järgi maksma alates 01.01.2015 kütuse eest ca 38% võrra rohkem.

Kütusehinna selline märkimisväärne tõus suurendab oluliselt ettevõtjate kulusid. Kulude suurenemine võib kergitada ettevõtjate pakutavate teenuste või kaupade hinda, mis võib omakorda kaasa tuua ettevõtja konkurentsivõime alanemise ja käibe (märkimisväärse) vähenemise. Kui ettevõtja otsustab aga jätta teenuse või kauba hinna kulude suurenemisest hoolimata senisele tasemele, võib (oluliselt) alaneda tema äri kasumlikkus. Nii evivad vaidlusalused ATKEAS muutmise eelnõu normid mõju ettevõtlusvabadusele, mida eelnõu seletuskirjast nähtuvalt ei ole Te analüüsinud.

4. Kokkuvõte

Seoses ülaltooduga **palun Teil kaaluda, kas ATKEAS muutmise eelnõu § 4 lõikes 1 nimetatud seaduse jõustumise tähtaeg vajaks muutmist. Samuti palun Teil süvitsi analüüsida, millist mõju omab kerge kütteõli erimärgistamise lõpetamine, sellega seonduv kerge kütteõli aktsiisimäära ca 350%-line tõus ja nende muudatuste jõustumise tähtaeg seda kütust kasutatavate kodumajapidamiste ning ettevõtjate põhiõigustele ja -vabadustele.**

Lõpetuseks rõhutan, et kuigi seadusandjal on maksude ja muude avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamist puudutavates küsimustes ulatuslik otsustusõigus, tuleb poliitilistes valikutes arvestada põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamise nõudega. Õigusakti adressaatide usaldus õiguskorra stabiilsuse ja püsivuse suhtes on äärmiselt tähtis väärtus. Samuti on oluline, et seadust oleks võimalik täita ja et täitmine ei tooks isikutele ootamatult kaasa ettenähtust palju kõrgemaid kulusid. Seadusandja peab õigusakti adressaatidele kohustuste

kehtestamisel olema mõistlik ning arvestama sellega, kas ja millisest ajast on õigusakti adreassaadid suutelised neile pandud kohustusi täitma.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder