



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 21.07.2011 nr 6-1/111005/1103680

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole mittetulundusühingu (korterühistu) majandusaasta elektroonilise aruandlusega seondvalt ning küsisite, kas äriregistril on õigus nõuda ainult elektrooniliselt esitatud aruannet.

Tutvunud Teie avaldusega märgin, et analüüsisin sama küsimust põhjalikult eelmisel aastal ning leidsin, et jah, äriregistril on õigus nõuda ainult elektrooniliselt esitatud aruannet ning et selline regulatsioon (mittetulundusühingute seaduse § 78 lg 3) on Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi Põhiseadus või PS, §-dega 48 ja 11) kooskõlas tingimusel, et on loodud paindlikud võimalused aruande elektrooniliseks koostamiseks ja esitamiseks ning toimib tõhus nõustamise ja abistamise süsteem.

Eelmisel aastal küsimust analüüsid küsisin mh seisukohti ja selgitusi justiitsministrilt, kes on vastava õigusliku regulatsiooni ettevalmistaja. Lisaks pöördusin ka riigikontrolöri poole, kes on analüüsinud inimeste õiguseid e-riigis ja e-teenuste kättesaadavust ning koostanud e-riigi harta¹. Täiendavalt otsustasin arvamust küsida ka Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidult.

Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

I Asjaolud ja menetluskäik

1. Alates 2010. aastast laieneb mh korteriühistutele kui mittetulundusühingutele majandusaasta aruande elektrooniliselt esitamise kohustus (mittetulundusühingute seaduse § 78 lg 3).
2. Nii nagu mainisin, pöördusin antud küsimuses teabe ja selgituste saamiseks justiitsministri, riigikontrolöri ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu poole.

¹ „Igaühe õigused e-riigis. E-riigi harta“. 2008. Kättesaadav Riigikontrolli veebilehel: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Muudpublikatsioonid/tabid/113/language/et-EE/Default.aspx>. 12.07.2011.

3. Justiitsminister vastas 21.05.2010, et ta peab kehtivat õigust, mis pakub mittetulundusühingu (MTÜ) majandusaasta aruande esitamiseks alternatiivina kas elektroonilist esitamist või esitamist notari vahendusel, Põhiseadusega kooskõlas olevaks, kuna aruande esitamisel on tagatud abi ja juhendamine.

4. Minister selgitas, et majandusaasta aruannete elektroonilise esitamise rakendamine eelmise aasta algusest on üks osa aruandluskorralduse lihtsustamise projektist, mille lõppeesmärgiks on viia nii ettevõtjate kui mittetulundusühingute ja sihtasutuste aruandluskohustus riigi ees minimaalseks.

5. Majandusaasta aruande ja sellega koos esitatavate dokumentide aruandluskeskkonnas esitamise kohta selgitas minister, et vastavalt mittetulundusühingute seaduse (MTÜS) § 78 lõikele 3 esitatakse need registrile elektrooniliselt äriseadustiku § 67 lg 4 punkti 1 alusel justiitsministri määrusega kehtestatud korras. Majandusaasta aruanne ja sellega koos esitatavate dokumentide esitamine registrile on reguleeritud justiitsministri 28.12.2005 määruses nr 59 „Kohtule dokumentide esitamise kord“ (edaspidi *kohtule dokumentide esitamise kord*). Kohtule dokumentide esitamise korra § 12² kohaselt tuleb aruanne koostada, digitaalselt allkirjastada ja esitada aruandluskeskkonnas. Kui digitaalne allkirjastamine ei ole võimalik, tuleb aruandluskeskkonnas koostatud aruanne välja trükkida, allkirjastada paber kandjal ja keskkonda lisada. Alates 17.05.2010 jõustus kohtule dokumentide esitamise korra muudatus, mille kohaselt võib raamatupidamiskohustuslane aruandluskeskkonda lisada ka oma raamatupidamisprogrammis koostatud aruande, olles enne ära täitnud keskkonnas olevad majandusaasta aruande andmete väljad (kohtule dokumentide esitamise korra § 30). Minister lisas väga olulise aspektina, et kuigi majandusaasta aruande esitamine on seaduse kohaselt juhatuse kohustus (MTÜS § 36 lg 5), on juhatusel võimalik aruande koostamine ja ka esitamine volitada edasi kolmandale isikule, nt raamatupidajale. Volitada saab aruandluskeskkonnas või notari kaudu. Notar sisestab volituse aruandluskeskkonda (kohtule dokumentide esitamise korra § 12¹ lg 3). Aruandluskeskkonnas volitamiseks on juhatuse liikmel võimalik keskkonda siseneda nii ID-kaardi kui pangalingi kaudu. Volitust ei pea digitaalallkirjastama.

6. Peale minu 08.07.2010 seisuga kujundatud arvamust muutis justiitsminister oma 13.12.2010 määrusega nr 46 „Justiitsministri määruste muutmine seoses osäühingu kapitali sissemakseta asutamise ja erakondade nimekirjade pidamisega“² ka kohtule dokumentide esitamise korra § 12² lõiget 2, peale mida võib raamatupidamiskohustuslane kohtule esitada ka oma raamatupidamisprogrammis koostatud aruande, olles enne täitnud aruandluskeskkonnas ettenähtud majandusaasta aruande ja sellega koos esitatavate dokumentide andmeväljad. Seda varianti saab kasutada juhul, kui aruannet tahetakse kohtule esitada PDF-vormingus.³

7. Avaldusaluses küsimuses seisukoha kujundamisel pidasin oluliseks ka justiitsministri selgitust juhendamise ja abistamise kohta. Minister selgitas, et majandusaasta aruandeid saab esitada maakohutute kohtumajadesse⁴ paigaldatud avalikest arvutitest. Selleks on isikul vaja ID-kaarti

² Eelnõu ja seletuskiri kättesaadavad eelnõude infosüsteemist: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#R2wBNgOP>

³ Kohtule dokumentide esitamise korra § 12² lg 2: „Kui kõigil raamatupidamiskohustuslase esindusõiguslikel isikutel ei ole võimalik majandusaasta aruannet digitaalallkirjastada, allkirjastavad kõik raamatupidamiskohustuslase esindusõiguslikud isikud majandusaasta aruande paber kandjal ning lisavad majandusaasta aruande ja sellega koos esitatavad dokumendid aruandluskeskkonda PDF-vormingus. Kui lisatav aruanne on koostatud väljaspool aruandluskeskkonda, peab raamatupidamiskohustuslane esitama ka majandusaasta aruande ja sellega koos esitatavate dokumentide andmed aruandluskeskkonnas olevatel andmeväljadel.“

(Justiitsministri määrus 13.12.2010 Nr. 46 jõust. 01.01.2011 - RT I, 22.12.2010, 3)

⁴ Maakohutute kohtumajade kontaktandmed on nt kättesaadavad elektrooniliselt veebiaadressilt: <http://www.kohus.ee/kontaktandmed> 12.07.2011.

kehtivate PIN-koodidega. Avalike arvutite juures on olemas välja trükitult põhjalikud aruande esitamise juhendid eesti ja vene keeles. Nagu eespool mainitud, ei pea juhataste liige aruandluskeskkonnas olevaid andmevälju ise täitma, vaid võib selleks volitada kolmanda isiku, nt raamatupidaja. Vajadusel saab keskkonnas koostatud aruande välja trükkida. Kui aruande esitaja peaks aruande esitamisega hätta jääma, saab aruande esitamise osas abi Registrate ja Infosüsteemide Keskuse infotelefonidelt⁵.

8. Justiitsminister kirjeldas oma vastuses ka ministeeriumi seniseid tegevusi antud valdkonnas. Nt toimus juba 2009. aastal palju koolitusi, kus tutvustati aruandluskeskkonda. Selleks, et muuta õppeprotsess veelgi tõhusamaks, avati eelmise aasta alguses Registrate ja Infosüsteemide Keskuses õppeklass, kus korraldatakse tasuta koolitusi, tutvustatakse isikutele aruandluskeskkonda ning õpetatakse aruande esitamist. Koolituse käigus on võimalik isikul ka aruanne registrele esitada. Vajadusel saab isik aruande välja trükkida ja skaneerida. Õppeklass on ministri sõnul avatud nii kaua, kui jätkub huvilisi ja eksisteerib vajadus aruande esitamise juhendamise osas. Koolituste (2011. aastal toimus lausa 22 koolitust) kohta leiab rohkem informatsiooni siit: <http://www.rik.ee/40015>. Lisaks on Justiitsministeeriumi veebilehel tegutsev foorum raamatupidamisalaste küsimuste esitamiseks ja arutamiseks. Foorum asub aadressil: <https://ajaveeb.just.ee/e-aruandlus/foorum/>.

9. Riigikontrolör tutvustas mulle oma vastuses avalike teenuste kvaliteedi küsimust infoühiskonnas. Põhiseadusest tuleneva hea halduse põhimõtte nõuab inimese võimalikult vähest koormamist suhetes avaliku võimuga: inimene peab saama oma õigust kasutada või kohustust täita võimalikult kiiresti ja mugavalt, üleliigse asjaajamise ja kuluta. Infoühiskonnas tähendab see muu hulgas interneti kaudu asjaajamise kasutamist, kui see on võimalik ja isikule vastuvõetav. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia-lahenduste olemasolu ei tähenda siiski, et ametiasutused ei pea inimestega enam muus vormis (isiklik vastuvõtt, postside) suhtlema. Inimesele peab jääma võimalus valida, milline viis suhtlemiseks on tema jaoks kõige mugavam, ning õigus nõuda kvaliteetset teenust kõigi suhtluskanalite kaudu.

10. Lisaks märkis riigikontrolör, et e-suhtluse üheks põhimõtteks on õigus taotleda avalikke teenuseid lihtsalt ja mugavalt. Ühelt poolt tähendab see seda, et avalikke teenuseid pakutakse nii, et inimene ei takerdu tehnilistesse piasjadesse, teisalt aga ametiasutuse kohustust mitte koormata inimest põhjendamatute nõuetega. See on otseselt avaliku e-teenuse kvaliteedi ja teenuse kasutamise lihtsuse küsimus, mis tõusetub eriti päevakorda, kui tegemist on uue ja massilise teenusega.

11. Riigikontrolör on seisukohal, et e-teenuste arendamine on muutnud suhtlemist riigiasutustega oluliselt lihtsamaks, kuid selline trend ei tohiks välistada mõnede ühiskonnagruppide võimalust riigiga asju ajada, sh riigi pandud kohustusi täita. E-riik peaks olema üldjuhul alternatiiviks füüsilisele riigiametnikule, kellega vajadusel nõu pidada.

12. Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liidu (EMSL) sõnul nappis mulle arvamuse esitamise ajahetkel veel usaldusväärsemat teavet, et hinnata uue elektroonilise aruandluse tegelikku mõju. Täna on ka EMSL veebilehel selgitav ja nõuandev teave elektroonilise aruandluse kohta (<http://www.ngo.ee/aruateded-deklaratsioonid>).

13. EMSL jagas oma vastuses justiitsministri seisukohta, et infot uue elektroonilise aruandluse kohta tundub olevat jagatud piisavalt, üle Eesti on toimunud kümneid tasuta koolitusi ja teabepäevi

⁵ Teave kättesaadav: <http://www.rik.ee/>. 12.07.2011.

(ka ID-kaardi elektroonilisest kasutamisest), ning juhised on tehnilise poole pealt tõepoolest arusaadavad. Samas märkis EMSL, et 2010. aastal ei olnud suhteliselt suure osani MTÜdest vajalik teave siiski jõudnud.

14. Suuremad mured pole EMSL hinnangul mitte teabe ja arvutikasutamise kättesaadavuses, vaid suutlikkuses üldse aastaaruannet nõuetekohaselt koostada, ammugi teha seda uues keskkonnas – mõista, millised väljad ja lisad veebiaruandes vastavad organisatsiooni senistele aruannete, ehk mida, kus ja kuidas uutel vormidel kajastada.

15. Põhiõiguse võimalik riive sõltub EMSL hinnangul otseselt kohtute valitavast taktikast aruannete esitamata jäätjate suhtes – kas ja mitu korda hoiatatakse, kas ka trahvitakse ja millal tõesti sundlõpetamine algatatakse.

16. EMSL selgitas lisaks, et laiemalt vaadates ei erine aruande esitamine märkimisväärselt teistest toimingutest registriga suhtlemisel – põhikirja muutmine, juhatuse liikmete vahetamine või MTÜ asutaminegi –, kus on valik samalaadne: kas õppida andma digitaalset allkirja või pöörduda notari poole. Nii vaadates ei peaks tehnilise nõudlikkuse poolest olema aruande esitamine midagi alles tänava kodanikke tabanut; või võiks teises äärmuses väita, et juba MTÜ asutamine on tehtud kättesaamatult keeruliseks. Viimasele räägib vastu siiski statistika, mis näitab, et uusi MTÜsid on viimase aasta-paari jooksul loodud rohkem kui kunagi varem ja suuresti just seetõttu, et Ettevõtjaportaalis on see paljudele lihtsam kui notari abil.

17. EMSL lisas, et MTÜde kiirelt kasvav hulk laseb pidada tõenäoliseks, et ka aruannete esitamisega seonduvad probleemid võivad esineda üha rohkematel organisatsioonidel, sest ressursid teabe ja oskuste ning rahaliste võimaluste osas pihustuvad ning tugistruktuuridel ja infol on veel raskem kõigini jõuda. Statistika puudumisel on aga võimatu kõrvutada, kas pigem paranevad aasta-aastalt interneti levik ja arvutioskused ning MTÜde juhid saavad targemaks ja osavamaks, või tuleb uusi aruandluskohustuslasi sellest kiiremini juurde ja probleemist puudutatuid on suhtarvuna ikkagi sama palju.

18. Märgin lisaks, et olen elektroonilise asjaajamise küsimust analüüsinud ka 2009. aastal ja seda maksekäsu kiirmenetluse avalduse üksnes elektrooniliselt esitamise võimaluse kontekstis. Asusin toona seisukohale, et kirjeldatud lahendus on Põhiseadusega kooskõlas, kuna paralleelselt saab esitada paber kandjal hagiavalduse.⁶ Mõõnsin samas, et konkreetsel juhul võib juhtumi asjaoludest tulenevalt jõuda ka seisukohale, et maksekäsu kiirmenetluse avalduse elektrooniliselt esitamise nõue on põhiseadusega vastuolus.

19. Õigusnormide eesmärgipärane (nii riigi kui MTÜ jaoks) rakendumine sõltub vajaliku riist- ja tarkvara olemasolust ning oskusest seda kasutada. Justiitsminister kirjeldas mulle oma 02.09.2009 vastuses nr 10.1-6/9144, et riik on loonud võimaluse ka neile isikutele maksekäsuavalduste esitamiseks, kellel endal ei ole arvutit või ID-kaardilugejat või kellel puudub elektroonilise avalduse iseseisvaks esitamiseks piisav arvuti kasutamise oskus. Kõikidesse maakohutute kantseleidesse on paigaldatud ID-kaardi lugejaga varustatud avalikud arvutid, kus lubatud veebilehtede nimekiri sisaldab juurdepääse nii avalikule e-toimikule, pankadele kui ka Justiitsministriumile ja kohtute kodulehtedele. Kui isik ei oska või ei suuda iseseisvalt arvutit

⁶ Õiguskantsleri 27.10.2009 menetlusteade justiitsministrile, kiri nr 6-3/091174/0906514. Lõppvastus avaldajale kättesaadav õiguskantsleri veebilehelt:

http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_Kohtule_dokumentide_esitamise_kord.pdf

maksekäsu kiirmenetluse avalduse esitamiseks vajalikul määral kasutada, nõustab ja assisteerib teda kohtu kantselei töötaja. Avalike arvutite kasutamine maakohtute kantseleides on isikule tasuta.

II Asjakohased õigusnormid

20. Mittetulundusühingute seadus (MTÜS)

„§ 78. Registrisse kantavad andmed ja registrile esitatavad dokumendid (redaktsioon alates 01.01.2010)[...]

(3) Majandusaasta aruanne ja sellega koos esitatavad dokumendid esitatakse registrile elektrooniliselt äriseadustiku § 67 lõike 4 punkti 1 alusel justiitsministri määrusega kehtestatud korras. (RK s 29.10.2009 jõust. 01.01.2010 - RT I 2009, 54, 363)

§ 36. Majandusaasta aruanne (redaktsioon alates 01.01.2010)

[...]

(5) Juhatus esitab registrile kinnitatud majandusaasta aruande koos andmetega aruandeaasta põhitegevusala kohta äriseadustiku § 4 lõike 6 alusel kehtestatud Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori kohaselt kuue kuu jooksul arvates majandusaasta lõppemisest. Andmete esitamisel aruandeaasta põhitegevusala kohta lähtutakse tegevusalast, millele on aruandeaastal kulutatud kõige rohkem töötunde või muid ressursse.

[RT I 2009, 54, 363 - jõust. 01.01.2010]“

21. Notariaadiseadus

„§ 29. Notari ametitoimingud

[...]

(3) Notari ametitoimingud on: [...]

6) juriidilise isiku taotlusel tema majandusaasta aruande edastamine registrit pidavale kohtule äriseadustiku § 67 lõike 4 punkti 1 alusel kehtestatud korras; [...].

§ 57¹. Paragrahvi 29 lõike 3 punkti 6 rakendamine

Käesoleva seaduse § 29 lõike 3 punkti 6 kohaldatakse majandusaasta aruandele, mis on koostatud aruandeperioodi kohta, mis algab 2009. aasta 1. jaanuaril või hiljem, kuid mitte hiljem kui 2011. aasta 31. detsembril.

[[RT I, 30.12.2010, 2](#) - jõust. 01.01.2011]“

22. Notari tasu seadus

„Paragrahv 31. Kindla tasumääraga notariaaltoimingud

Kindla tasumääraga on järgmised notariaaltoimingud: [...]

3) juriidilise isiku volituse tõestamine – 49,20 eurot; [...]

25) majandusaasta aruande edastamine registrit pidavale kohtule – 25,55 eurot; [...]“

III Õiguskantsleri õiguslik käsitus

23. Teie avaldusega seonduvalt oli peamiseks küsimuseks, kas kehtiv kord, mis võimaldab MTÜ-l esitada majandusaasta aruande üksnes elektrooniliselt, on õiguspärane, pidades silmas asjaolu, et Eesti Vabariik seadusega e-riigiks tunnustatud ei ole.

24. PS § 48 sisaldab igäihe õigust koonduda mittetulundusühingutesse ja –liitudesse. Tulenevalt ühinemisõiguse olulisusest, olemusest ja eesmärgist (tegutseda ühiselt teatud mittetulundusliku eesmärgi nimel), lasub riigil kohustus ühelt poolt luua vajalik keskkond põhiõiguse kasutamiseks ning teisalt mitte takistada ühingusse koondumist ja tegutsemist. Vastavalt PS §-le 14 on õiguste ja vabaduste tagamine riigi (seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste) kohustus. „Ühingu tegevusse võib riik sekkuda vaid seaduses sätestatud juhtudel, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik.“⁷

25. Avaldusalusel juhul seisneb riive PS § 48 põhiõigusesse majandusaasta aruandluse esitamise kohustuses, esitamise viisis ning aruande esitamata jätmisel MTÜ registrist kustutamise võimaluses.

26. Ühinemisõiguse riive tegelik ulatus selgub konkreetsetel üksikjuhtumitel, mil korteriühistud kui MTÜ-d saavad/ei saa majandusaasta aruande esitamisega hakkama. Pean väga oluliseks, et riive ei tooks kaasa olukorda, kus nn administreerimise raskused osutuvad ülemäärasteks, mistõttu loobutakse ühistu loomisest või edasisest tegutsemisest. Riigi tegevuse eesmärk peaks olema kodanikuaktiivsust ning ühistu isemajandamist suurendada.

27. Avaldusaluses küsimuses tuleb eristada majandusaasta aruande koostamist ja selle esitamist.

28. Majandusaasta aruande koostamine on MTÜde jaoks iseenesest kohustuslik juba alates 1996. aastast mittetulundusühingute seaduse jõustudes. EMSL vastusest mulle tuli aga välja, et senine järelevalve MTÜde majandusaasta aruannete esitamisel, kontrollimisel ning tagasiside andmisel oli pelgalt formaalne. Aruande elektroonilisel esitamisel 2010. aastast tuleb see esitada raamatupidamise seaduse nõuete kohaselt (sellise kohustuse kehtestas Riigikogu 04.06.2008, mis rakendus 2009. aasta majandusaasta aruannete esitamisele alates 01.01.2010). Tutvusin äriregistri ettevõtjaportaali (<https://ettevotjaportaal.rik.ee/>) aruande vormide ning nende kirjetega ning leian, et portaali koostajad on püüdnud teha aruande koostamise võimalikult kasutajasõbralikuks. Enne aruande koostama hakkamist ning esitamist on võimalik jälgida aruandluse demoklippe, kus selgitatakse vormide kirjeid ja esitamise erinevaid võimalusi. Lisaks on aruannet esitades vormil esitatud pajude kirjete juures märk „?“ , millele klikkides avaneb selgitus. Portaali juures on lihtsalt kasutatav ka nõustamisfoorum.

29. Mõõnan, et aruande koostamine esimest korda kas siis paber kandjal, ühistu oma raamatupidamisprogrammis või ettevõtja portaali kaudu võib tunduda keeruline ning aruande nõuetekohane esitamine nõuda aega ja pingutust. Kuna aga majandusaasta aruande koostamine raamatupidamise seaduse nõuete kohaselt on MTÜdele iseenesest kohustuslik juba aastaid, siis keskendun ma oma analüüsis mitte niivõrd majandusaasta aruande koostamisele, kuivõrd selle elektroonilisele esitamisele. Lisan, et justiitsministri selgituste kohaselt on majandusaasta aruannete elektroonilise esitamise rakendamine üks osa aruandluskorralduse lihtsustamise projektist, mille lõppeesmärgiks on viia nii ettevõtjate kui mittetulundusühingute ja sihtasutuste aruandluskohustus riigi ees minimaalseks.

30. 2010. aastal oli (2009. aasta majandusaasta aruanne tuli esitada 30.06.2010) võimalik esitada⁸ majandusaasta aruanne kas:

⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Juura 2008, 385.

⁸ Majandusaasta aruannet esitava juhatuse liikmete pädevuse kohta vt MTÜS

„§ 27. Juhatuse esindusõigus

(1) Juhatuse igal liikmel on õigus esindada mittetulundusühingut kõikide tehingute tegemisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

- a. elektrooniliselt äriregistri ettevõtteportaalis (<https://ettevotjaportaal.rik.ee/>) vastavaid lahtreid täites;
- b. elektrooniliselt MTÜ oma raamatupidamisprogrammis aruande XBRL/XML-formaadis koostades ja ettevõtjaportaali kaudu esitades,
- c. elektrooniliselt MTÜ oma raamatupidamisprogrammis aruande PDF-formaadis koostades ja ettevõtjaportaali kaudu esitades või
- d. notari vahendusel.

31. Juhul, kui MTÜ-l arvutit ja/või vajalikku riist- ja tarkvara (ID-kaardi lugeja) ei ole, on võimalik kasutada kas Registrite ja Infosüsteemide Keskuses õppeklassi arvutit (vt minu kirja punkt 8), maakohtute kohtumajadesse paigaldatud avalikke arvuteid (vt minu kirja punkt 7) või rahvaraamatukogu avalikke arvuteid (vt minu kirja punkt 54).

32. Pidasin oluliseks teada saada justiitsministri selgitusi, kuidas tagatakse elektroonilise aruandluse tõrgeteta rakendamine ja rakendumine viisil, mis ei tooks kaasa olukorda, kus MTÜ normaalne toimimine ja tegevus oleks raskendatud. Leian, et täiselektronilisel ja tehnilisest aspektist hästi ning kiiresti töötaval süsteemil ei ole mõtet, kui see on süsteemi vajavale ja kasutavale isikule erinevatel põhjustel kättesaamatu. Lisaks pöördusin ka EMSL poole, et kuulda, kuidas hindab uue elektroonilise korra rakendamist MTÜde võimekust hästi tundev organisatsioon.

33. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas Põhiseadusega. Mistahes õiguste või vabaduste piiramine on lubatav vaid juhul, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegemist on proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt kontrollitakse piirangute sisulist vastavust Põhiseadusele järgmiselt:

- a) esmalt tuleb leida vastus küsimusele, mis on MTÜS § 78 lõikes 3 sätestatud piirangu kehtestamise eesmärk, ja küsida, kas see on legitiimne ning
- b) seejärel analüüsida, kas piirang on eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

Elektroonilise aruandluse nõude kui põhiõiguse riive eesmärk ja selle legitiimsus

34. 29.10.2009 võttis Riigikogu seadusena vastu raamatupidamise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, mis jõustus 01.01.2010. Seaduse eelnõu seletuskirjas on lühidalt selgitatud: „Mittetulundusühingu majandusaasta aruanne esitatakse samas korras, nagu äriühingute majandusaasta aruanne – st vastavalt ÄS § 32 alusel kehtestatud korrale elektrooniliselt.“⁹ Põhjalikumad selgitused sisalduvad Riigikogus 2008. aastal arutatud äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (205 SE)¹⁰ seletuskirjas.

35. 205 SE seletuskirja kohaselt on üheks elektroonilise aruandluse eesmärgiks parandada majandusaasta aruannete avalikustamise protsessi. Selgituste kohaselt on elektrooniliselt esitatud

(2) Põhikirjas võib ette näha, et juhatuse liikmed või mõned neist võivad esindada mittetulundusühingut ainult ühiselt. Kolmandate isikute suhtes kehtib piirang ainult siis, kui see on kantud registrisse. [...]“ 12.07.2011.

⁹ Raamatupidamise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (517 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=653863&u=20100525123841. 12.07.2011.

¹⁰ Äriseadustiku, mittetulundusühingute seaduse ja nendega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (205 SE). Kättesaadav Riigikogu veebilehelt: http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=248053&u=20100415131659 12.07.2011.

aruanded kõikidele kättesaadavad sisuliselt nende esitamise hetkest, kuid paberaruannete veebis kättesaadavaks tegemine võtab aega mitu kuud.¹¹

36. Teise põhjusena tuuakse seletuskirjas välja asjaolu, et esitatavate aruannete maht aasta-aastalt aina kasvab, mistõttu kulub paberaruannete töötlemiseks järjest rohkem ressursi. Elektrooniliste aruannete esitamine aitab seega ka kulusid kokku hoida, sest aruannete skaneerimine jääb ära. Sulgudes sisalduvate andmete juures on siiski oluline rõhutada, et juttu on üldistavalt kõikidest aruannete esitajatest, eristamata nt äriühingute ja MTÜde osakaalu.

37. Edasi toodi välja 2008. aastale eelnenud olukorra puudustena, mida eelnõu kõrvaldama peaks, et varasem mittetulundusühingute ja sihtasutuste register kajastas mittetulundusühingute kohta vananenud andmeid ja sealt polnud kättesaadavad andmed, mida nende ühingute tegevuse hindamisel aluseks võtta. Nii jõuti järeldusele, et mittetulundusühingute majandusaasta aruannete laekumine registrit pidavale kohtule aitaks:

- 1) avalikul ja erasektoril mittetulundusühingute kohta rohkem andmeid saada;
- 2) mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri andmeid vähemalt kord aastas uuendada;
- 3) mittetulundusühingutel toetuste saamisel või projektides osalemisel vältida oma tegevuse kohta eraldi dokumentatsiooni loomist ja esitamist (toetuda saab avalikustatud aruannetele);
- 4) kustutada registrit mittetegutsevad ühingud.

38. Teise eesmärgina tõi justiitsminister oma selgitustes välja, et majandusaasta aruannete elektroonilise esitamise rakendamine on üks osa aruandluskorralduse lihtsustamise projektist, mille lõppeesmärgiks on viia mh mittetulundusühingute aruandluskohustus riigi ees minimaalseks. Pean kirjeldatud eesmärki, millega riik püüab varasemaga võrreldes vähendada MTÜ administreerimise koormust, tunnustamist väärivaks ja legitiimseks.

39. 2008. aastal menetletud 205 SE eelnõuga nähti ette, et aastal 2010 esitavad kõik äriühingud [*ja ka mittetulundusühingud, kuna vastav kohustus laiendati ka neile*] oma majandusaasta aruande elektrooniliselt. Sätte piisavalt pikk rakendamisperiood (vt minu kirja punkt 20) pidi võimaldama aruande esitajatel nõudega harjuda ning vajadusel aruande elektrooniliseks esitamiseks vajalikke ettevalmistusi teha (nt muretseda ID-kaart, ID-kaardi lugeja ja vajadusel osaleda koolitustel). Seaduse piisavalt pikk rakendamisperiood oli vajalik selleks, et mittetulundusühingutel oleks aega muudatusega kohaneda ning aruande elektrooniliseks esitamiseks valmistuda (eelkõige muretseda arvuti, ID-kaart, ID-kaardi lugeja) ning et Registrate ja Infosüsteemide Keskusel oleks piisavalt aega välja töötada vajalikud infosüsteemi arendused.

40. Leian, et MTÜS § 78 lõike 3 eesmärki, muuta aruandluse süsteem varasemaga võrreldes süsteemi kasutaja (nii aruande esitaja kui andmetega tutvuda soovija) ja haldaja jaoks tõhusamaks, võib pidada legitiimseks. Esimesel juhul toetab eesmärk ühtlasi PS §-s 48 sisalduva ühinemisõiguse suurendamist varasemaga võrreldes, teisel juhul aitab kaasa süsteemi läbipaistvuse suurendamisele ning administreerimiskulude kokkuhoiule.

¹¹ Märkin, et täna on võimalik tutvuda MTÜde majandusaasta aruannete vm dokumentide ja toimikutega kas elektrooniliselt, tasudes päringu (nt majandusaasta aruande eest 1,59 eurot) eest või paber kandjal tasuta kohtu registriosakonnas kohapeal. Vt rohkem teavet: <http://www.just.ee/15159>, <https://ariregister.rik.ee/index.py>. 12.07.2011.

Elektronilise aruandluse nõude ehk põhiõiguse riive proportsionaalsus

41. Eesti Vabariigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on kujundanud proportsionaalsuse kontrollimiseks läbitava testi, mille kohaselt kontrollitakse piirangu vastavust kolmel astmel – abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus¹².

42. Riigikohus on määratlenud *sobiva* meetmena abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.

43. Eelduslikult muutuvad läbi elektronilise asjaajamise erinevad õiguslikud ja raamatupidamise protseduurid kiiremaks ning loodetavasti enamuse normi adressaatide ja kohtu registrikeskuse enda jaoks lihtsamaks, samuti vähem ressursi nõudvaks (andmeid on lihtsam töödelda). Seega on valitud vahend – majandusaasta aruande elektroniliselt esitamise nõue – sobiv aruandluse süsteemi efektiivsuse tõstmiseks, sh vajalikku teavet omava ja tehnoloogiat kasutada oskava MTÜ jaoks.

44. *Vajalikkuse* kriteerium tähendab, et kontrollitakse, kas soovitud eesmärki on/ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Sellel kontrollitasandil tuleb kaaluda, kas eesmärgi saavutamiseks on olemas erinevaid alternatiivseid võimalusi, mis ei oleks samal ajal ülemäära kulukad, ning valida nende vahel õiguseid ja vabadusi vähem piirav.

45. Leian, et abstraktselt analüüsid ei ole võimalik öelda, et oleks olemas teisi sama tõhusaid, kuid vähem riigi ressursse nõudvaid vahendeid aruandluse süsteemi efektiivsuse samaväärseks tõstmiseks. Lisaks pean oluliseks justiitsministri esitatud selgitusi, milliseid tegevusi on ministerium kavandanud ja läbi viinud uue aruandluse süsteemi tutvustamiseks, kättesaadavaks tegemiseks ning juhendamiseks.

46. Alternatiivina kehtib võimalus esitada majandusaasta aruandeid ka notari vahendusel, mis siiski ei ole tõhususe aspektist võrreldav elektronilise aruandluse süsteemiga.

47. Nii leian, et MTÜS § 78 lõige 3 on ka vajalik.

48. *Mõõdukuse ehk kitsamas mõttes proportsionaalsuse* üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõiguse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust, selle kaalukust. Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”¹³

49. Olen seisukohal, et eesmärk – aruandluse süsteemi efektiivse ja varasemaga võrreldes säästlikuma toimimise tagamine – on kindlasti kaalukas. Eesmärk on suunatud nii riigi ressursside kui ka normi adressaatide jaoks (vt kirja punktides 37 ja 38 nimetatud eesmärgid).

50. Kuigi majandusaasta aruande elektroniliselt esitamise kohustuse näol on tegemist PS §-s 48 sisalduva põhiõiguse riivega, ei ole see riive nii intensiivne, et kaaluks üles aruandluse süsteemi efektiivse toimimise tagamise (mis on omakorda kõigest vahend eesmärkide saavutamiseks).

¹² Vt paljude asemel RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 27. Kättesaadav Riigikohtu veebilehelt: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222507066> 12.07.2011.

¹³ RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17; 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 21.

Seejuures on siiski oluline silmas pidada, kuivõrd koormav on süsteemi kasutamine selle kasutajate jaoks.

51. Majandusaasta aruande elektrooniline esitamine eeldab ID-kaardi, vajaliku tark- ja riistvara (v.a juhul, kui esitatakse avalikus kohas arvutit kasutades) ning oskusteabe olemasolu. ID-kaart on kohustuslik nii Eesti kodanikele kui ka Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel püsivalt viibivatele (elavatele) välismaalastele (isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) §-d 5 ja 6, § 19 lg 1).

52. Pelgalt ID-kaardi olemasolust siiski majandusaasta aruande esitamiseks ei piisa. Lisaks peavad olema ka ID-kaardi kehtivad sertifikaadid¹⁴ (samuti nende kasutamiseks vajalikud turva- ehk PIN-koodid¹⁵), arvuti, ID-kaardi lugeja ja installeeritud vajalik tarkvara, mis ühendab omavahel ID-kaardi ja ID-kaardi lugeja ning tagab ID-kaardi kasutamise isiku tuvastamist vajavas internetikeskkonnas. ITDS § 19¹ lg 1 ls 1: „Isikutunnistusele kantakse digitaalset tuvastamist võimaldav sertifikaat ning digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat.“

53. Kuigi seadus ei kohusta otseselt kehtivat sertifikaati¹⁶ omama, näeb ITDS § 18¹ lg 3 otseselt ette, et avalik-õigusliku teenuse elektroonilisel osutamisel on õigus nõuda isikutunnistusele kantud või digitaalset isikutunnistusele kantud digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kasutamist (lause 1). Kui isik keeldub digitaalset tuvastamist ja digitaalset allkirjastamist võimaldava sertifikaadi kasutamisest, võib jätta talle elektroonilise taotluse alusel avalik-õigusliku teenuse osutamata (ITDS § 18¹ lg 3 lause 2).

54. Justiitsministeerium kinnitas mulle nii oma 2009. aasta vastuses kui ka Teie avalduses tõstatatud küsimusele vastates, et kõigis maakohutes on olemas võimalused tasuta vajaliku tarkvaraga arvuti ja ID-kaardi lugeja kasutamiseks. Lisaks tuleneb rahvaraamatukogu seadusest¹⁷, et igas rahvaraamatukogus võimaldatakse teabe taotlejal kasutada arvutit üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu avalikustatud teabega tutvumiseks; seejuures on raamatukogu töötaja kohustatud isikuid abistama riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste veebilehtedele juurdepääsu saamiseks (§ 15 lg 2¹). Mulle teadaolevalt peaks enamikes rahvaraamatukogudes olema olemas ka ID-kaardi lugeja ja vastav tarkvara. Seega on tehnilised võimalused elektroonilise majandusaasta aruande esitamiseks olemas ka olukorras, kus isikul endal arvuti, ID-kaardi lugeja või tarkvara puuduvad.

¹⁴ ITDS § 19¹ lg 1 ls 1: "Isikutunnistusele kantakse digitaalset tuvastamist võimaldav sertifikaat ning digitaalset allkirjastamist võimaldav sertifikaat." 12.07.2011.

¹⁵ Digitaalset allkirjastamist ja digitaalset isikusamasuse kontrollimist kasutatavad turvakoodid – vt lähemalt: <http://www.sk.ee/pages.php/0202040104>.

¹⁶ Sertifikaadid kehtivad 5 aastat, kuid mitte kauem kui ID-kaart (Vabariigi Valitsuse 14.12.2006 määruse nr 260 "Isikutunnistuse vormi ja tehnilise kirjelduse ning isikutunnistusele kantavate andmete loetelu kehtestamine ja isikutunnistusele kantavate digitaalsete andmete kehtivusaja määramine" § 5 lg 5). Sertifikaate saab tasuta uuendada. Vt pikemalt sertifikaatide ja nende uuendamise kohta: <http://www.sk.ee/pages.php/0202040102.674>.

¹⁷ Rahvaraamatukogu seadus.

„§ 15. Lugeja ja teenused

[...]

(2) Rahvaraamatukogu põhiteenused on teavikute kohapeal kasutamine ja kojulaenus ning avalikule teabele üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu juurdepääsu võimaldamine. Rahvaraamatukogu põhiteenused on tasuta.

(2¹) Avaliku teabe seaduse alusel üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu avalikustatud teabega tutvumiseks võimaldatakse teabe taotlejal kasutada arvutit. Kui üldkasutatava andmesidevõrgu kaudu avalikustatud teabele soovib juurdepääsu rohkem isikuid, kui raamatukogu jõuab teenindada, on raamatukogu kohustatud korraldama soovijate eelregistreerimise. Raamatukogu töötaja on kohustatud isikuid abistama riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste veebilehtedele juurdepääsu saamiseks. [...]“ 12.07.2011.

55. Teiseks, situatsioonis, kus isik ei oska, ei saa või ei taha arvutit kasutada, on seadusandja ette näinud võimaluse esitada majandusaasta aruanne notari vahendusel. Justiitsminister selgitas mulle oma vastuses, et notari kaudu aruande esitamine on mõeldud aruande esitamise alternatiivina kõigile raamatupidamiskohustuslastele, kes ei taha või ei saa aruannet aruandluskeskkonnas esitada. Notarite nimekiri on kättesaadav: <http://www.notar.ee/19765>. Minister lisas, et vajaduse olemasolul kaalutakse selle alternatiivi võimaldamist ka järgnevatiks aruande esitamise perioodideks.

56. Notari vahendusel majandusaasta aruande esitamisel tuleb siiski tasuda notari ametitoimingu eest 25,55 eurot¹⁸.

57. Kolmandaks on oluline, et MTÜ võib majandusaasta aruande koostamise ja esitamise volitada edasi kolmandale isikule (nt raamatupidajale).¹⁹ Volitada saab aruandluskeskkonnas või notari kaudu, kusjuures esimesel juhul on juhatuse liikmel võimalik end keskkonda autentida nii ID-kaardi kui pangalingi kaudu ning volitust ei pea digitaalallkirjastama. Nii on arvuti kasutusoskuste puudumise või vähesuse korral põhimõtteliselt võimalik sõprade, tuttavate või sugulaste abi kasutamine.

58. Neljandaks pean oluliseks välja tuua, et Justiitsministeeriumi veebilehel²⁰ ning e-äriregistri veebikeskkonnas²¹ on esitatud abistavad juhendid majandusaasta aruande esitamiseks. Tutvusin juhenditega ning leian, et need on sisuliselt hästi ja lihtsalt sõnastatud (eesti, vene ja inglise keelsena), mistõttu peaks olemasoleva teabe põhjal enamusel juhtudel olema võimalik majandusaasta aruannet sujuvalt esitada. Samuti pean nõude tõrgeteta rakendamiseks oluliseks Justiitsministeeriumi korraldatud ja kavandatavaid koolituse ja juhendamisalaseid tegevusi nagu nt Registrate ja Infosüsteemide Keskuse õppeklassi avamine ja seal tasuta koolituste korraldamine, aruandluskeskkonna tutvustamine ning aruande esitamise õpetamine ja ka aruande esitamine (vt ka minu kirja p 8).

59. Viiendaks toon välja ka õigusnormi kehtestamise ja selle jõustumise vahele jäänud võrdlemisi pikka aega. Kui Riigi Teataja seaduse § 5 lõike 2 kohaselt on üldine seaduse jõustumise tähtaeg 10 päeva peale Riigi Teatajas avaldamist²², siis 205 SE, millega kehtestati MTÜ-le elektroonilise majandusaasta aruande esitamise kohustus (kuni 01.01.2010 kehtinud MTÜS § 36 lg 5), võeti Riigikogus vastu 04.06.2008 ning jõustati 10.07.2008 reservatsiooniga, et ainult elektroonilist aruandlust rakendatakse täies mahus alates 2010. aasta majandusaasta aruannete esitamisele ehk siis aastast 2011. Lisaks kehtib endiselt võimalus esitada aruanne notari vahendusel.

60. Välja toomist väärib ka EMSL seisukoht, et laiemalt vaadates ei erine majandusaasta aruande esitamine märkimisväärselt teistest toimingutest registriga suhtlemisel – põhikirja muutmine,

¹⁸ Notari tasu seadus

„Paragrahv 31. Kindla tasumääraga notariaaltoimingud

Kindla tasumääraga on järgmised notariaaltoimingud: [...]

25) majandusaasta aruande edastamine registrit pidavale kohtule – 25,55 eurot; [...]“ 12.07.2011.

¹⁹ Justiitsministri 28.12.2005 määrus nr 59 „Kohtule dokumentide esitamise kord¹“. § 12-12.2, 12.4. Kättesaadav elektroonilisest Riigi Teatajast veebilehel: <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13321057>. 12.07.2011.

²⁰ <http://www.just.ee/registrid> 12.07.2011.

²¹ <http://www.rik.ee/e-ariregister/aruanne> 12.07.2011.

²² Riigi Teataja seadus.

„§ 5. Riigi Teatajas avaldatavate õigusaktide jõustumine

[...] (2) Rahvahääletusel või Riigikogus vastuvõetud ja Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud seadus ja Vabariigi Presidendi seadlus jõustuvad 10. päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtpäeva. [...]“.

juhatuse liikmete vahetamine või MTÜ asutaminegi –, kus on valik samalaadne: kas õppida andma digitaalset allkirja või pöörduda notari poole. Nii vaadates ei peaks tehnilise nõudlikkuse poolest olema aruande esitamine 2011. aastal midagi uut. Statistika näitab, et uusi MTÜsid on viimase aasta-paari jooksul loodud rohkem kui kunagi varem ja suurest just seetõttu, et Ettevõtjaportaalis on see paljudele lihtsam kui notari abil.

IV Lõpetuseks

61. Tõstatasite oma avalduses väga olulise küsimuse õiguste normaalsest ja tõrgeteta kasutamisest elektroonilises aruandluskeskkonnas. Info- ja kommunikatsioonilahenduste kasutuselevõtt ka avalike teenuste osutamisel on ühelt poolt osa kaasaja infotehnoloogilisest arengust, teisalt siiski üksnes vahend riigiga suhtlemiseks, mille valikul peab riik tagama selle kättesaadavuse ja kasutuse. Põhiseaduse §-s 48 sisaldub oluline põhiõigus ühinemisele ning riik peab hoiduma tegevustest, mis võiks seda moonutada või ülemääraselt piirata. Leian, et täiselektronilisel ja tehnilisest aspektist hästi ning kiiresti töötaval aruandluse süsteemil ei ole mõtet, kui see on süsteemi vajavale isikule erinevatel põhjustel kättesaamatu. Vaatamata küllalt arenenud elektroonilistele avalikele teenustele on tänases Eestis kindlasti ka neid, kellele arvuti ja/või ID-kaardi kasutamine on võõras või väga ebamugav.

62. Tutvunud õigusnormidega, Riigikogu veebilehelt kättesaadavate selgituste ja põhjendustega elektroonilise aruandluse kehtestamisest, justiitsministri, riigikontrolöri ja EMSL seisukohtadega **leian endiselt, et MTÜS § 78 lg 3, mille kohaselt on majandusaasta aruande esitamine võimalik ainult elektrooniliselt, on Põhiseaduse §-dega 48 ja 11 kooskõlas tingimusel, et on loodud paindlikud võimalused aruande elektrooniliseks koostamiseks ja esitamiseks ning toimib tõhus nõustamise ja abistamise süsteem.** Kirjeldasin Teile eespool erinevaid võimalusi majandusaasta aruande esitamiseks.

63. Küsimuses, kas jätkata elektroonilise aruandluse alternatiivina aruande esitamist notari vahendusel ka edaspidi, saab seisukoha kujundada ajal, kui on olemas koguteave 2011. aasta majandusaasta aruannete esitamisest ning selle rakenduspraktikast.

64. Ühtlasi teatan, et lõpetan Teie avalduse edasise menetlemise.

Lugupidamisega

/Allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder