



Õiguskantsler

Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 30.10.2020 nr 5-20-6/2

Meie 25.11.2020 nr 9-2/201921/2006523

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-6

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mis puudutab erakorralist abi, mida riik annab kultuuri- ja spordivaldkonnas Covid-19 puhangu tagajärgede leevendamiseks.

Leian, et põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud säte on asjassepuutuv. Kultuuriministri 30.04.2020 määruse nr 9 „[COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale](#)“ (edaspidi määrus) § 4 lõike 2 punkt 6 on vastuolus põhiseaduse § 12 lõikega 1, kuna puudub mõistlik ja asjakohane põhjus etendusasutuste erinevaks kohtlemiseks olenevalt sellest, kas etendusasutus esitas oma repertuaaristatistika hiljemalt 1. maiks 2020 või pärast seda kuupäeva. Samuti on statistika esitamise tingimus vastuolus põhiseaduse §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttega.

### I. Asjaolude lühikirjeldus

1. MTÜ Von Glehni Teater esitas 17.05.2020 taotluse etendusasutuste kriisiabi<sup>1</sup> saamiseks.
2. Kultuuriminister otsustas 2020. aasta juunis jätta MTÜ Von Glehni Teatri erakorralise abi taotluse rahuldamata, sest teater ei olnud esitanud 1. maiks 2020 oma repertuaaristatistikat.
3. Tallinna Halduskohus rahuldas 26.10.2020 otsusega MTÜ Von Glehni Teatri kaebuse, leides, et määruse § 4 lõike 2 punkt 6, mille alusel kultuuriminister jättis Von Glehni Teatri taotluse rahuldamata, on vastuolus põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Kohus tunnistas selle sätte põhiseadusvastaseks ning jättis selle kohaldamata osas, mis näeb ette, et kriisiabi taotlenud etendusasutus pidanuks hiljemalt 1. mail 2020 esitama repertuaaristatistika andmed 2018. aasta või 2019. aasta kohta statistikabaasi statistika.teater.ee.

### II. Põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud säte

4. Määruse § 4 lõige 2 punkt 6:

„§ 4. Nõuded taotlejale

(2) Taotleja peab vastama järgmistele nõuetele:

---

<sup>1</sup> <https://www.kul.ee/et/kriisiabi-etendusasutustele>.

[...]

6) teatrivaldkonna taotleja on esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistikabaasi 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.“

### III. Õiguskantsleri seisukoht

#### *Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte asjassepuutuvus*

5. Vaidlustatud sätte on asjassepuutuv, kuna sätte põhiseadusele vastavuse korral oleks kohus pidanud jätma kaebuse rahuldamata. Vaidlustatud norm seab tingimuseks, et repertuaaristatistika tuleb esitada hiljemalt 1. maiks 2020. Taotleja esitas andmed statistikabaasi statistika.teater.ee 6. mail 2020 ehk pärast seda, kui sai teada, et andmete esitamine on kriisiabi saamise üks tingimus. Kui statistika esitamise tingimus oleks põhiseaduspärane, pidanuks kohus otsustama teisiti. Kohtuotsuse põhjal saab öelda, et ei vaielda selle üle, et kaebaja on regulaarse tegevusega etendusasutus ning vastab teistele määruses sätestatud kriisiabi tingimustele. Seega polnud kultuuriministril kaebaja taotluse rahuldamata jätmiseks muud alust peale selle, et statistika jäeti tähtjaks esitamata.

#### *Põhiõiguse riive ja selle põhiseaduspärasus*

6. Küsimus on selles, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas, et määruse § 4 lõike 2 punkt 6 välistab kriisiabi etendusasutusele, kes ei ole repertuaaristatistikat esitanud hiljemalt 1. maiks 2020, kuid annab kriisiabi taotlemise õiguse etendusasutusele, kellel oli sel ajal repertuaaristatistika esitatud. Määrus võeti vastu 30. aprillil 2020, avaldati Riigi Teatajas samal päeval ning jõustus 3. mail 2020. aastal. Etendusasutusel, kes ei olnud 1. maiks 2020 repertuaaristatistikat esitanud, polnud tingimusest teada saades enam võimalik seda tingimust mõistlike pingutustega tähtjaks täita.

7. Põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigust on riivatud siis, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt. Ebavõrdse kohtlemise keelu rikkumise tuvastamiseks tuleb määrata kindlaks võrdluse lähtekoht ja tuua selle alusel välja võrreldavate isikute grupid.

8. Võrdluse lähtekoht on statistikabaasi statistika.teater.ee repertuaaristatistikat esitanud etendusasutus, kes vastab muudele nõuetele, mida määrus seab kriisiabi taotlejale. Võrrelda tuleb järgmisi grupe:

- a) etendusasutus, kes ei olnud kohustatud repertuaaristatistikat esitama tähtjaks 15.02, kuid oli vabatahtlikult esitanud 2018. aasta või 2019. aasta repertuaaristatistika hiljemalt 1. maiks 2020;
- b) etendusasutus, kes ei olnud samuti kohustatud repertuaaristatistikat esitama tähtjaks 15.02, kuid esitas vabatahtlikult vastava statistika alles pärast 1. maid 2020, kuid hiljemalt kriisiabi taotlemisel.

9. Kriisiabi võimaldatakse üksnes sellistele etendusasutustele, kelle kohta oli repertuaaristatistika olemas 1. maiks 2020. Seevastu neile asutustele, kes esitasid repertuaaristatistika pärast 1. maid, kuid hiljemalt abi taotlemise ajal, ei ole kriisiabi ette nähtud. Statistika esitamine enne või pärast nimetatud kuupäeva ei muuda etendusasutusi olemuslikult erinevaks. Repertuaaristatistika esitamise põhjal ei saa eristada nn professionaalset etendusasutust harrastusteatrist, sest ükski õigusakt ei kohusta ka professionaalset etendusasutust esitama repertuaaristatistikat. Selline

kohustus võis osal etendusasutustel tekkida seoses tegevustoetuse saamisega<sup>2</sup>, kuid kõik professionaalsed etendusasutused ei taotle tegevustoetust. Sestap ei ole statistika esitamine ja etendusasutuse tegevuse olemus omavahel seotud.

10. Sarnases olukorras olevaid isikuid (s.t professionaalseid etendusasutusi) koheldakse erinevalt. Seega on riivatud võrdsuspõhiõigust.

11. Võrdsuspõhiõiguse riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui erinevaks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Selleks et hinnata riive põhiseaduspärasust, tuleb kaaluda erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust.<sup>3</sup>

12. Määruse seletuskirjas<sup>4</sup> on § 4 lõige 2 punktis 6 kehtestatud nõuete eesmärki selgitatud nii: „Punktis 6 sätestatakse nõuded teatrivaldkonna taotlejale, kes peab olema esitanud repertuaaristatistika andmeid 2018. a või 2019. a kohta hiljemalt 1. mail 2020. a statistikabaasi statistika.teater.ee, kelleks peab olema 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. Nõuete kaudu soovitakse suunata toetus professionaalsetele etendusasutustele, mitte harrastusteatriitele.“ Samuti sooviti toetuse taotlejate ringi piirata tingimusega, et toetust võivad taotleda vaid etendusasutused, mis pole loodud vaid ühe lavastusprojekti jaoks, vaid tegutsevad valdkonnas pikemat aega, s.t vähemalt ühe aasta, kas siis 2018. või 2019. aasta jooksul (Tallinna halduskohtu 26.10.2020 otsuse p 3 alapunkt 1).

13. Nõue, et repertuaaristatistika peab andmebaasis olema 1. maiks 2020, ei ole kirjeldatud eesmärgi saavutamiseks vajalik. Kui taotleja esitab kõik vajalikud andmed hiljemalt koos taotlusega, on võimalik hinnata, kas tegemist on regulaarselt tegutseva etendusasutusega. Kaebaja esitas repertuaaristatistika 6. mail 2020. aastal, s.o mõned päevad pärast määruses sätestatud statistika esitamise tähtpäeva, sest sai alles pärast määruse Riigi Teatajas avaldamist teada, et statistika esitamine mõjutab tema õigust kriisiabile.

14. Digitempli kohaselt avaldati määrus Riigi Teatajas 30. aprillil kell 19.56. Isegi kui kaebaja oleks juhuslikult veel pärast tööpäeva lõppu selle tingimuse õigusaktist avastanud, ei ole mõistlik eeldada, et ta oleks pidanud jõudma esitada vajaliku statistika juba järgmisel päeval, mis oli ka riigipüha. Isikul, kellel statistikabaasis konto puudub ning kes ei ole seni repertuaaristatistikat esitanud, ei pruugi ka olla võimalik kontot avada ja kogu vajalikku teavet nii kiiresti esitada. Tingimus tekkis sisuliselt üleöö ning normi adressaatidele ei jäänud tingimuse täitmiseks piisavalt aega.

15. Tegelikult ei olnudki määruse andjal kavas pakkuda toetuse taotlemise võimalust etendusasutustele, kes ei ole varem repertuaaristatistikat esitanud. Kohtumenetluse käigus selgitati, et nõude eesmärk oli piirata kriisiabi taotlejaid etendusasutustega, mille kohta oli teave tegevusmahtudest ja sisulisest tegevusest juba olemas: „Repertuaaristatistika esitamise piirangu eesmärk polnudki võimaldada taotluse esitamine kõigile teatrivaldkonnas tegutsejatele. Taotlejate hulka sooviti piirata varasemalt statistikat esitanud isikutega ning neid taotlejaid koheldi võrdselt.

<sup>2</sup> Repertuaaristatistika esitamise tähtaeg tegevustoetuse saajatele oli 15. veebruar (vt <https://www.kul.ee/et/kriisiabi-etendusasutustele>). Mõned etendusasutused esitasid repertuaaristatistikat statistikabaasi ka vabatahtlikult, mitte seoses tegevustoetuse saamisega kaasneva kohustusega. Kohtuasjas ei ole vaidlust selle üle, et kaebajal puudus kohustus repertuaaristatistikat esitada.

<sup>3</sup> RKPJK 29.01.2014 otsus asjas nr [3-4-1-52-13](#), p 47, RKÜK 30.06.2016 otsus asjas nr [3-3-1-86-15](#), p 53.

<sup>4</sup> Kättesaadav veebilehelt <https://www.kul.ee/et/kriisiabi-etendusasutustele>.

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 2019. aasta kohta juba esitatud.“ (vt Tallinna halduskohtu 26.10.2020 otsuse p 3 alapunkt 3)

16. Eeltoodust ei selgu, miks peab riik vajalikuks kriisiabi andmisel eelistada just selliseid etendusasutusi, kelle tegevuse kohta oli juba kriisiabiprogrammi planeerimise ajal repertuaaristatistika olemas. Nagu eespool märgitud, ei ole ükski õigusakt kohustanud tegevustoetust mittesaavaid etendusasutusi repertuaaristatistika esitama. Repertuaaristatistika esitamine ei seonu kuidagi ka etendusasutuse professionaalsusega või muu sellise isiku tegevust sisuliselt iseloomustava teguriga. Kui õigusaktis oleks selline kohustus kehtestatud, oleks võinud piirangu eesmärgiks pidada näiteks õiguskuulekuse või usaldusväärseuse hindamist. Kuid ka sellisel juhul võiks piirangu põhiseaduspärasuses kahelda. Sel eesmärgil seatud mõõdukas tingimus on kehtestatud näiteks Vabariigi Valitsuse 28.04.2020 määruse nr 31 „COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga seotud kriisi ja sellest tuleneva eriolukorra mõju leevendamiseks ette nähtud toetusmeetmete üldtingimused“ § 9 lõikes 2. See säte kehtestab, et toetust võib saada üksnes taotleja, kellel puuduvad 12. märtsil 2020. a riiklike maksude maksuvõlad või on need taotluse esitamise ajaks tasutud või ajatatud ning taotleja on täitnud taotluse esitamise ajaks maksudeklaratsioonide ja majandusaasta aruannete esitamise kohustuse.

17. Teoreetiliselt võib eesmärgiks pidada administreerimise lihtsust<sup>5</sup>, kuid riik ei ole näidanud, et repertuaaristatistika esitamine mõni päev ettenähtust hiljem raskendaks oluliselt kriisiabi administreerimist. Ei ole selge, mille poolest on kriisiabi administreerimine keerulisem, kui need andmed esitatakse hiljemalt taotluse esitamise ajal.

18. Piirangu võimalik eesmärk võib olla ka kriisiabi programmi kulude ja toetuste mahtude täpsem prognoosimine. Kohtuga võib nõustuda selles, et riik saab eelarvemahtude prognoosimiseks kasutada vähem riivavaid meetmeid. Prognoosideks vajalike andmete saamiseks oleks riik saanud vajaduse korral astuda ka teisi samme. Näiteks oleks võinud meedias ning toetuse andja veebilehel avaldada üleskutse, et etendusasutused, kes ei ole seni enda tegevuse kohta vabatahtlikult statistikat esitanud, teeksid seda lähipäevil, et riik saaks etendusasutustele mõeldud kriisiabi meetmeid paremini planeerida. Kui riik loobub osa kriisiabi sihtgruppi kuuluva isikuid toetamast selle tõttu, et riigil pole nende kohta meetme kavandamise ajal piisavalt teavet, ei pruugi abi jõuda tegelike abivajajateni. Järelikult ei saa kriisiabi meede sel juhul täielikult täita oma eesmärki tagada teatrivaldkonna organisatsioonide jätkusuutlikkus.

19. Prognoositud eelarvemahtude ületamise vastu on olemas abinõu. Kui teatrivaldkonnas kriisiabina taotletud summa osutub suuremaks kui eelarves teatrivaldkonna toetuseks kavandatud summa, vähendatakse kõigi taotlejate maksimaalselt põhjendatud vajadust võrdselt leitud protsendi võrra, kuni taotlejatele eraldatav summa saab võrdseks valdkondliku eelarvega (määruse § 9 lg 4 lause 3). Erinevat kohtlemist ei saa õigustada ka vajadus hoida kokku riigi raha. Eelkirjeldatud abinõu aitab vältida ka ülemäärast koormust riigieelarvele.

<sup>5</sup> Riigikohus on administratiivseid raskuseid erinevat kohtlemist õigustava asjaoluna arvestanud nt järgmistes lahendites: RKPJK 29.01.2014 otsus asjas nr [3-4-1-52-13](#), p 56, 57, koos kuritarvituste ohuga; RKÜK 20.10.2020 asjas nr [5-20-3/43](#), p 104, kuid ei pidanud administratiivseid ega tehnilist laadi raskusi erineva kohtlemise mõistlikuks ega asjakohaseks põhjuseks järgmistes lahendites: RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr [3-4-1-7-03](#), p 39; RKPJK 20.03.2006 otsus asjas nr [3-4-1-33-05](#), p 30.

20. Väited, et kõigil oli võimalik statistikat esitada (sh neil etendusasutustel, kes ei saa tegevustoetust) ning et kaebaja pole ise pidanud statistika esitamist vajalikuks ja seega ise teinud sellise valiku, ei ole asjakohased. Kaebaja ei saanud varem teada, et vabatahtlikult repertuaaristatistika esitamata jätmise tõttu kaotab ta võimaluse saada kriisiabi.

21. Riigikohus on erineva kohtlemise proportsionaalsuse hindamisel eristanud ka isikust sõltuvaid ja sõltumatuid õiguslikke takistusi, mille täitmine on teatud õiguse realiseerimise tingimuseks, ning asunud seisukohale, et nõue võib olla ebaproportsionaalne ka juhul, kui tegemist on isikust sõltumatu õigusliku takistusega.<sup>6</sup> Tegemist on isikust sõltumatu õigusliku takistusega, sest etendusasutusel, kes ei olnud repertuaaristatistika vabatahtlikult määruse vastuvõtmise ajaks esitanud, polnud tingimusest teada saades enam võimalik seda tingimust mõistlike pingutustega tähtajaks täita. Ehkki riigil on kriisiabi andmisel avar otsustusõigus, tuleb ka siin silmas pidada ebavõrdse kohtlemise keeldu. Arvestades etendusasutuste kriisiabi eesmärki tagada etendusasutuste majanduslik jätkusuutlikkus, võivad kriisiabist ilmajäämisel olla etendusasutusele rasked tagajärjed (kuni tegevuse võimaliku lõpetamiseni). Ühtlasi annab kriisiabi selliselt jagamine mõnede professionaalsetele etendusasutustele teiste ees põhjendamatult konkurentsieelise. Piirangu võimalikud eesmärgid ei ole piisavalt kaalukad, et õigustada määruse § 4 lõike 2 punktist 6 tulenevat erinevat kohtlemist. Erinevat kohtlemist ei saa õigustada igasuguse administreerimise või tehnilise lihtsustamise abinõuga, tegemist peaks olema ületamatu või vähemalt keerulise administratiivse, tehnilise raskusega. Kuna praegu selliseid põhjuseid ei ole, rikub määruse § 4 lõike 2 punktis 6 sätestatud statistika esitamise tähtaeg põhiseaduse § 12 lõikest 1 tulenevat ebavõrdse kohtlemise keeldu.

#### *Vastuolu õiguskindluse põhimõttega*

22. Vaidlustatud säte on vastuolus ka põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega. Õiguskindluse põhimõtte kohaselt peab normi avaldamise ja jõustamise vahele jääma piisavalt aega (*vacatio legis*), et õiguse adreassaat saaks oma tegevuse ümber korraldada. *Vacatio legis*'e piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadreassaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.

23. Määrus sätestas statistika esitamise tingimuse täitmise tähtpäevana kuupäeva (1. mai), mis eelnes määruse jõustumise ajaks valitud kuupäevale. Määruse üks säte omandas seega õigusjõu enne seda, kui jõustus määrus tervikuna (kusjuures selleks ei vormistatud vastavalt määruse rakendussätteid). Selleks et täita määrusega esitatud tingimus, tulnuks adressaadil tegutseda veel enne määruse jõustumist. Tingimuse kehtestamisest (juhuslikult) teadasaamiseks ja seejärel tingimuse täitmiseks jäi aega veidi üle ühe ööpäeva, kusjuures 24 tundi sellest oli riigipüha (1. mai).

24. Ebapiisava *vacatio legis* tõttu on statistika esitamise tähtpäev põhiseadusega vastuolus isegi siis, kui Riigikohus ei pea seda võrdse kohtlemise põhimõttega vastuolus olevaks. Ka nende etendusasutuste puhul, kellel oli seoses tegevustoetuse saamisega kohustus esitada repertuaaristatistika (juba 15. veebruariks), on kaheldav, kas see tingimus vastab õiguskindluse põhimõttele. Isikul peaks üldjuhul olema võimalik teada saada kõigist kohustuse täitmata jätmisega seotud õiguslikest tagajärgedest juba sel ajal, kui talle kohustus pannakse (*ex post facto* normi lubatavus).

<sup>6</sup> RKHK 9.11.2009 otsus asjas nr [3-3-1-61-09](#), p 33.

25. Tuleb märkida, et määruse sõnastus andis toetuse saamise võimaluse ka neile etendusasutustele, kellel oli seoses tegevustoetuse saamisega kohustus esitada statistika juba varasemaks ajaks (15. veebruar), kuid see jäi esitamata. Teisisõnu, määrus loob võimaluse, et toetust saab etendusasutus, kes ei ole enda kohustust varasemaks tähtajaks täitnud, samas kui toetuseta võib jääda etendusasutus, kes ei pidanudki statistikat esitama.

26. Tingimuse üleöö kehtestamine loob soodsa pinnase korruptsiooniks. Sellises olukorras saavad määruse eelnõuga kursis olevad isikud anda kavandatava tingimuse kohta eelinfot. Nii jõuavad need, keda on teavitatud, esitada statistika õigeaks ajaks, samas kui neil, keda ei teavitata, sellist võimalust ei ole. Teavitatud saavad sellega ebaausa konkurentsieelise.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristi Lahesoo 693 8409  
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429  
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee