



Õiguskantsler

Sandor Elias
Advokaadibüroo TRINITI
Sandor.Elias@triniti.ee

Teie 27.01.2021 nr

Meie 08.03.2021 nr 6-1/210379/2101504

Loomeliidule eraldatav riigieelarveline toetus

Lugupeetud Sandor Elias

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [loovisikute ja loomeliitude seaduse](#) §-d 12 ja 19 vastavad põhiseadusele. Teie hinnangul tuleks riigieelarvest kanda kulud, mis kaasnevad loomeliitudesse mittekuuluvatele inimestele toetuste maksmise korraldamisega (taotluste läbivaatamine, arvestuse pidamine, dokumentide vormistamine, töötajate töötasud jms). Loomeliidud olid eriolukorra tõttu kohustatud varasemast rohkem toetusi maksuma loomeliitu mittekuuluvatele inimestele. Sellega seonduvalt on Teil mure, et täiendavate toetuste maksmisega seotud korralduskuludeks lisavahendeid ette ei nähtud. Leiate, et lisarahata ei saa loomeliidud seaduses nõutud moel toetuste väljamaksmist korraldada.

Leian, et loovisikute ja loomeliitude seaduse (LLS) §-des 12 ja 19 sätestatud loometoetuste maksmise ja sellega seotud korralduskulude regulatsioon ei ole põhiseadusega (PS) vastuolus. [LLS § 12 lõike 3 punktist 3](#) ei järeldu, et riigieelarve raha on mõeldud üksnes loomeliitu kuuluvatele inimestele loometoetuse maksmise korraldamiseks. Mõistan, et taotluste hulga kasvades kasvavad ka kulud nende läbivaatamiseks, ent seaduse sätetest ei tulene, et vastavalt tuleks suurendada Teie riigieelarve eraldist.

Loomeliitudele makstava toetuse kasutusotstarve LLS kohaselt

1. LLS eesmärk on toetada kultuurilist loovust ja kaunite kunstide professionaalsel tasemel säilimist ja arenemist ning loomeliitude kaudu parandada loovisikute loometegevuseks vajalikke tingimusi ja luua selleks tagatise (LLS § 1). Selleks maksab riik eelarvest loomeliitudele toetust. Toetuse suurus on loomeliitu kuuluva loovisiku kohta aastas 21,5 protsenti keskmisest kuupalgast (LLS § 12 lg 1).

Loometoetust võivad saada vabakutselised loovisikud, kes kuuluvad ühte tunnustatud loomeliitudest (LLS § 3 lõige 1 ja § 16), aga ka vabakutselised loovisikud, kes ei kuulu ühtegi loomeliitu (LLS § 19 lg-d 1 ja 2), kui nad vastavad LLS-s esitatud tingimustele. Toetuse taotlemise menetlus on erinev, kuid toetuse maksab mõlemal juhul välja loomeliit.

Toetuse kasutusotstarve on LLS § 12 lõike 3 alusel jagatud kolmeks. Üks osa on loometoetus vabakutselistele loovisikutele, teine osa on loovisikute loometegevuse toetus ning sellega seotud täiendusõppe stipendiumid ning kolmas osa on toetuste maksmisega seotud kulud, mis ei tohi ületada 15 protsenti riigieelarvest eraldatud toetuse summast.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. LLS ei defineeri, mis on toetuse maksmise korraldamise kulud. [Seletuskirja](#) kohaselt mõeldakse toetuse maksmise korraldamise kulude all arvestuse pidamist, dokumentide vormistamist, aga ka sellega tegeleva inimese töötasu. Toetust välja makstes täidab loomeliit ühtlasi riiklikku ülesannet – ta peab arvestust töötute loomeinimeste üle ning maksab neile toetust. Selle kohustuse täitmisega on seadusandja aga arvestanud. Nimelt seob LLS § 12 lõike 3 punkt 1 toetuse maksmise sõnaselgelt LLS-s sätestatud loometoetuste maksmisega ega piiritle seda üksnes loomeliidu liikmetele toetuse maksmisega. Seega hõlmab LLS § 12 lõike 3 punkt 3 ka loomeliitu mittekuuluvatele loovisikutele toetuste maksmisega seotud korralduskulusid.

LLS tervikuna toetab lähenemist, et toetuste väljamaksmine ja selle korraldamine on jäetud loomeliitude kanda sõltumata sellest, kas toetust makstakse loovisikule, kes on loomeliidu liige või ei ole liidu liige. Erinevad vaid rahastamise allikas ning toetuse taotlemise ja toetuse välja maksmata jätmise alused. Korralduskulude kohta pole LLS-s erisusi ette nähtud. Järelikult tuleb kõigi loovisikute toetustega seotud kulud katta loomeliidul.

3. Asjaolu, et loometoetuse arvestamise aluseks on loomeliidu liikmete arv, ei anna alust järeldada, et Eesti Esitajate Liidul on õigus kasutada toetust ainult loomeliitu kuuluvate inimeste taotluste rahastamiseks ja selle korraldamisega seotud kulude katteks. Seadusega sätestatud toetuse arvestamise valem ei kehti üksnes loomeliidu liikmete toetuste kohta. See peab katma tegevuskulud (LLS § 12 lg 3 p 3), vajaliku reservi (LLS § 12 lg 7) ja ka stipendiumid toetuse eraldamisele järgneval aastal (LLS § 12 lg 5). LLS § 12 lõige 7 koostoimes § 19 lõikega 4 lubab loometoetusi maksta ka loovisikutele, kes ei kuulu ühtegi loomeliitu. Toetust makstakse Kultuuriministeeriumi määratud sihtotstarbelisest summast, mis on aga arvestatud reservi just LLS § 12 lõike 1 alusel määratud summast. Ka seaduse [seletuskiri](#) kinnitab, et reservi jäetud summadest maksab toetust loomeliit ning „maksmine toimub analoogselt loomeliidu liikmeks olevatele toetuse saajatele sätestatud korraga“.

4. Oluline on seegi, et liitu mittekuuluvatele loomeinimestele makstav toetus hõlmab 5 protsenti toetusteks määratud summast. Rohkem ei ole riik kohustatud toetust maksuma (LLS § 19 lg 7). Seega on loomeliidul tavaolukorras LLS § 12 lõike 1 alusel määratava toetuse korral võimalik ette näha, kui palju saab maksta toetusi liitu mittekuuluvatele loomeinimestele ja millised võivad olla kulud, ning võtta seda oma eelarve planeerimisel arvesse.

5. Seega on riik ette näinud vabakutseliste loovisikute (nii loomeliitu kuuluvate kui ka mittekuuluvate) toetamiseks LLS-s sätestatud loometoetuste arvestamise ja maksmise korra. LLS § 12 lõige 3 ei ole piiratud üksnes loomeliitu kuuluvate isikutega. Riigikogu on loonud valemi loomeliitudele toetuse maksmiseks nende liikmete arvu arvestades, kuid toetusrahast tuleb katta nii administratiivkulu, reserv kui ka stipendiumid.

Loomeliidule makstava toetuse arvestamise alused

6. LLS § 12 lõikes 1 toodud valemi alusel toetuse määramine on sisuliselt prognoosotsus, et eraldatud rahast piisab seaduses määratud ülesannete täitmiseks. Küsimus on raha piisavuses ja osapoolte hinnangus olemasoleva raha piisavusele. Kui avaliku ülesande täitmiseks kasutatakse raha rohkem, kui näeb ette haldusleping, võib see riivata omandiõigust (PS § 32).

7. Avalik-õiguslikku kohustust pannes peab riik tagama ka selle finantseerimise ([halduskoostööseaduse](#) (HKTS) § 5 lg 1 p 1, § 10 p 3). Õiguslikust küljest pole põhimõttelist erinevust, kas riikliku ülesande täitmine antakse seaduse või halduslepinguga (RKPSJKo [08.06.2010, 3-4-1-1-0](#), p 75). Erasik täidab avalikku ülesannet siis, kui pädev asutus on erasikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (RKHKo [20.11.2019, nr 3-17-2718](#), p 13 ja seal viidatud kohtupraktika).

8. Seadusega on kindlaks määratud, kui suur on loomeliidu riigieelarvelise toetuse suurus. See on loomeliitu kuuluva loovisiku kohta aastas 21,5 protsenti keskmisest kuupalgast, mida Statistikaameti andmetel maksti Eestis taotluse esitamisele eelnenud aastal. Toetuse eraldamise otsustab valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga, milles märgitakse toetuse suurus ja selle kasutamise sihtotstarve. Toetuse andja ja loomeliit sõlmivad LLS § 12 lõike 4 alusel ka halduslepingu, milles täpsustatakse haldusülesande sisu, toetuse kasutamise kord ning ka rahastamise alused. Kultuuriministeerium ja Eesti Esitajate Liit ongi 23.01.2020 sõlminud loomeliidu toetuse kasutamise lepingu (nr 7-12/2219-2).

9. Riigikogul on eelarveküsimustes ulatuslik otsustusõigus. Majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine on Riigikogu ülesanne. Seadusandja vabadust poliitikat ja eelarvet kujundada piiravad aga põhiseaduse põhimõtted ja põhiõigused. Kontrollida saab, kas isikute põhiõiguste tagatust või põhiseaduse põhimõtetest kinnipidamist on meelevaldselt piiratud (RKÜKo [26.06.2014, 3-4-1-1-14](#), p-d 127 ja 128). Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et kaebeõigus riigieelarveliste vahendite jaotamise otsuste peale on erandlik. Selline õigus võib tekkida juhul, kui isikul on seadusest tulenev nõudeõigus sihtfinantseeringule või seadus on erandlikel juhtudel ette näinud kaebeõiguse (RKHKo [17.09.2005, 3-3-1-54-05](#), p 17). Konkreetset juhul on seaduses määratud sihtfinantseerimise kohustus täidetud. Küsimus on selles, kas on alust järeldada, et määratud rahast ilmselgelt ei piisa avalik-õigusliku ülesande täitmiseks.

10. LLS-s ei ole meelevaldselt toetuse väljamaksmisega seotud kulude osas jäetud toetust määramata. See on reguleeritud LLS § 12 lõike 3 punktis 3 ja piiratud 15 protsendi ulatusega. Kuigi LLS algsest seletuskirjast täpsemad selgitusi Riigikogu tahte kohta ei leia, saab seda pidada mõistlikuks ja mitte meelevaldselt kehtestatud kriteeriumiks. [Seletuskirjas](#), mis põhjendas korralduskulude protsendi suurendamist 10 protsendilt 15 protsendile, on öeldud, et muudatus on oluline eelkõige väiksematele loomeliitudele, kelle kogutoetusest moodustuv osa administreerimiseks ei kata tegelikke vajadusi.

Toetuse saamise tingimused on olnud aastaid samad. Ka Kultuuriministeeriumi esitatud administreerimiskulude ülevaatest on näha, et LLS-s sätestatud valem toetuse maksmiseks vastab vajadusele. Mõistagi võivad kulud aja jooksul suureneada ning ka toetuse saajate arv muutub. See ei muuda aga kehtestatud regulatsiooni põhiseadusvastaseks, kuna riik on põhimõtteliselt näinud ette raha avaliku ülesande täitmiseks. Korralduskulude rahastamise valem näib arvestavat ka sellega, et kuna toetuse saajate hulk aastate jooksul muutub, jagub raha ka toetusetaotluste menetlemise kulude katteks ning riik on ette näinud eraldi reservi loomeliitudesse mittekuuluvatele inimestele toetuste maksmiseks. Stipendiumide maksmise võimalus toetuse eraldamisele järgneval aastal viitab sellele, et võimalik on ka raha ülejääk.

Valemi alusel arvestatav toetuse summa ja sellega seotud korralduskulude summa on ühtlasi kooskõlas õiguskindluse ja ettenähtavuse põhimõttega, kuna võimaldab loomeliitudel arvestada iga-aastaselt riigieelarvest seaduse alusel määratava summaga. Konkreetset liikmete arvu alusel määratud toetust õigustab ka loomeliitude võrdse kohtlemise tagamise vajadus. Ühtlasi teenib see administreerimise lihtsuse eesmärki, sest loomeliitudele on toetuse maksmise korraldamisel jäetud vabad käed. Tegemist ei ole kulupõhise arvestusega, mille Kultuuriministeerium peaks etteulatuvalt või tagantjärele heaks kiitma, vaid määratud on üksnes korralduskulude ülempiir: 15 protsenti riigieelarvelise toetuse summast. Seega on loomeliitudel võimalik ise otsustada, kuidas korraldada toetuste väljamaksmise menetlus ning kuidas seda teha toetusraha säästval viisil.

11. Kokkuvõtvalt saab järeldada, et riik on ette näinud LLS §-s 12 lõike 1 alusel loomeliitude minimaalsele rahastamisvajadusele vastava summa ja seda otsustust ei ole alust pidada meelevaldseks.

12. Teile on toetus määratud LLS § 12 lõikes 1 toodud nõudeid arvestades, mistõttu ei ole põhjust siin järeldada seaduslikkuse (PS § 3) või proportsionaalsuse (PS § 11) nõude rikkumist.

Halduslepingute sõlmimisel ei ole haldusorganil sellist lepinguvabadust, nagu on eraõiguslikel isikutel omavaheliste eraõiguslike lepingute sõlmimisel (HKTS § 3 lg 1 ja § 10, [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 97 lg 2). Seega peab Kultuuriministeerium toetuse määramisel järgima LLS § 12 lõikes 1 sätestatud toetuse määra. Teadaolevalt on seda ka tehtud.

Eriolukorras makstava toetuse kasutusotstarve

13. Eriolukorras loometoetuste maksmiseks on riik ette näinud erisused. Esiteks muudeti loometoetuse arvestamise aluseks olevat korda (LLS § 23² lg-d 2–4). Teiseks muudeti loometoetuse kasutusotstarvet (LLS § 23² lg 1). Kolmandaks nähti ette lisaraha maksmise võimalus loomeliitu mittekuuluvatele loovisikutele (LLS § 23² lg-d 5 ja 6). Teile valmistaski enim muret just viimati nimetatud muudatus, sest loomeliit oli eriolukorra tõttu kohustatud varasemast rohkem toetusi maksuma loomeliitu mittekuuluvatele inimestele.

14. LLS § 12 lõikes 7 sätestatud reservi võib eriolukorra ajal ja 180 päeva jooksul pärast selle lõppemist suurendada riigieelarvest selleks eraldatud vahenditest (LLS § 23² lg 5). Reservi kasutatakse lisaks [LLS § 19 lõigetes 4 ja 5](#) sätestatud kohustuste täitmisele loomeliitu kuuluvale vabakutselisele loovisikule loometoetuse maksmiseks juhul, kui loomeliidul on selleks vahendid lõppenud. Oluline erinevus eriolukorra ajal ja tavapäraselt LLS alusel makstava toetuse vahel on see, et LLS § 23² lõigete 5 ja 7 alusel eraldatavast summast ei ole võimalik katta toetuste menetlemisega seotud kulud – see raha on mõeldud üksnes loometoetuste maksmiseks.

15. LLS § 23² lõige 6 sätestab, et eriolukorral ajal ja 180 päeva jooksul pärast selle lõppemist menetleb Kultuuriministeerium LLS § 19 lõikes 1 nimetatud vabakutseliste loovisikute loometoetuse taotlusi ning täidab § 19 lõigetes 2 ja 3 sätestatud loomeliidu ülesandeid. [Seletuskirjas](#) on märgitud: „Lõikes 6 sätestatakse, et eriolukorral ajal ja selle lõpetamisest 180 päeva jooksul menetleb Kultuuriministeerium vabakutseliste loovisikute, kes ei kuulu ühetegi loomeliitu, loometoetuse taotlusi, kontrollib taotleja vastavust LLS-i nõuetele ning teeb otsuse toetuse määramise või mittemääramise kohta. Toetuse väljamaksed loovisikule teeb jätkuvalt loomeliit. Võib eeldada, et loomeliitude töökoormus liikmete loometoetuste taotluste menetlemisel kasvab hüppeliselt. Samuti võib eeldada loomeliitu mittekuuluvate loovisikute loometoetuste arvu kasvu. Tavaolukorras menetles ka loomeliitu mittekuuluvate loovisikute taotlusi loomeliit. Kuna loomeliitude ressursside kasvatamine kasvavate taotluste menetlemiseks ei ole mõeldav, nähakse ette loomeliitu mittekuuluvate taotlejate taotluste menetlemine Kultuuriministeeriumis, kus on võimalused töö ümberkorraldamiseks suuremad.“

Selgub, et lisaraha määramata jätmise lisatoetuste määramise menetluse korraldamiseks on olnud taotluslik. Samas ei saa seda pidada meelevaldseks. Riigikogu on enne sätte kehtestamist arvestanud, et loomeliidu töökoormus suureneb ning on selle osaliselt kompenseerinud töö ümberjaotamisega. Arvestada saab ka asjaolu, et stipendiumide määramata jätmisega peaks raha üle jääma. Kriisiolukorras saab pidada sellist lähenemist vahendite säästliku kasutamise eesmärgil mõistlikuks. Kultuuriministeeriumi selgitustest ja esitatud andmetest selgub, et kriisiabiga seotud kulud jälgiti pidevalt. Arvestades et loomeliitudele on korralduse ja selle kulude sisulise jaotamise kohta jäetud vabad käed, võib eeldada, et kriisiolukorras on võimalik kulud kokku hoida ka töö ümberkorraldamise kaudu. Niisiis puuduvad ilmselged andmed, mille alusel saaks järeldada, et loomeliitudele eraldatud raha on ebapiisav.

16. Õiguskantsleri pädevuses ei ole analüüsida avaldaja esitatud kulude arvestuse põhjendatust. Nendest ei saa siiski järeldada regulatsiooni põhiseadusvastasust, kuna avaldaja kulude põhjendus vajab faktilist ja õiguslikku kontrolli. Arvestades seda, et toetusetaotluse menetlust korraldades on loomeliidul vabad käed, ei ole esitatud andmed teiste loomeliitude kuludega täielikult võrreldavad. Seetõttu ei saa ka avaldaja esitatud kulude võrdlusandmete põhjal tõsikindlalt järeldada, et LLS toetuse määramise regulatsioon on meelevaldne.

17. Siiski tuleb märkida, et Kultuuriministeerium on ka ise pidanud võimalikuks, et administratiivkulud ületavad seaduses kehtestatud toetuse määra. Sellise võimaluse tunnistamine ei muuda aga LLS regulatsiooni põhiseadusvastaseks. Riigikogul on toetuse maksmise ja sellega seotud kulude hüvitamise tingimuste kehtestamisel lai otsustusruum. Toetuse maksmise regulatsioon ei saa arvestada kõikvõimalike ettenägematute kuludega. Vajaduse korral on lubatud kehtestada kompenseerivad meetmed. Kui selleks tekib vajadus, on võimalik olukord lahendada nii lisaraha ümbersuunamisega kui ka Kultuuriministeeriumile lisäülesannete andmisega. Peamine on, et oleks täidetud LLS eesmärk parandada loomeliitude kaudu loometegevuseks vajalikke tingimusi ja luua selleks tagatise.

Hea on see, et arvestatakse võimalusega, et ettenähtud rahast ei pruugi korralduskuludeks piisata ning kulud jälgitakse pidevalt. Ühtlasi on Kultuuriministeerium loomeliitudele kinnitanud, et vajaduse korral leitakse raha ka lisanduvate kulude tarbeks.

Kokkuvõte

18. Leian, et loomeliitudele makstavat toetust puudutav LLS regulatsioon on põhiseaduspärane. Sealjuures näeb LLS ette raha ka kõikide loomeliitude makstavate toetuste korralduskulude katmiseks ja see ei kata üksnes loomeliidu liikmete toetuste korralduskulusid. Loomeliitudele makstava toetuse arvestamine konkreetse valemi abil ei pruugi tagada kriisiolukorras kohe vajalikku paindlikkust, kuid see järgib õiguskindluse, ettenähtavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet. Riigil on mitmeid võimalusi, kuidas hüvitada kriisiolukorra ajal lisatoetuste maksmisega seotud korralduskulude suurenemist. Mõistlikuks saab pidada esmalt haldusülesannete ümberjaotamist ja raha säästlikku kasutamist. Lisaraha andmist menetluskulude hüvitamiseks saab eeldada juhul, kui on ilmne, et olemasolevast rahast ei piisa. Ka sellises olukorras ei pea tingimata seadust muutma, vaid võib määrata ühekordsed lisaeraldised.

Kultuuriministeerium on [väljendanud valmisolekut](#) leida loomeliitudele nii toetuste maksmiseks kui ka korralduskulude katmiseks lisaraha. Samas tuleb rõhutada, et sel juhul tuleb lisatoetuse saamise tingimused õigusaktis selgelt ja konkreetsetl kindlaks määrata ning kõigil loomeliitudel peab olema võrdne võimalus toetust taotleda. Oluline on ka see, et toetust taotletaks asjakohases haldusmenetluses, kus taotleja teab oma õigusi ja kohustusi ning võib ebarahuldava otsuse vaidlustada.

19. Kui Teie hinnangul on kultuuriministri käskkirjaga toetusteks eraldatud raha ebapiisav ja seetõttu peate käskkirja õigusvastaseks, võite käskkirja vaidlustada [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 46 lõikes 1 ettenähtud korras. Ühtlasi on Teil võimalik halduslepingu eraõigusliku poolena taotleda halduslepingu muutmist HMS § 102 lõike 4 alusel või taotleda kulutuste hüvitamist [riigivastutuse seaduse](#) alusel.

20. Kui leiate, et LLS-s tuleb toetusraha kasutamise tingimusi täpsustada või muuta, võite esitada oma ettepanekud Kultuuriministeeriumile. Teadaolevalt plaanib ministeerium 2021. aastal koostada LLS muutmise väljatöötamiskavatsuse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Kultuuriministeerium

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee