

Hr Indrek Teder
Õiguskantsleri kantselei
info@oiguskantsler.ee

Meie: 26.02.2013 nr 6 (1)

Taotlus

Vabaühenduste liit EMSL palub kontrollida Vabariigi Valitsuse (VV) määruse "Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirja koostamise kord, nimekirja koostamiseks esitatavate dokumentide loetelu, ühingu nimekirja kandmise ja sealt kustutamise kord ning asjatundjate komisjoni moodustamise kord, selle töökorraldus, samuti liikmete nimetamise ja tagasikutsumise kord" ja nimekirjamuudatusi kehtestavate VV korralduste vastamist haldusmenetluse nõuetele, põhiseadusele ja hea halduse tavale.

Nende aktide alusel koostab VV tulumaksusoodustusega vabaühenduste nimekirja, kuhu pääsemiseks peab ühing esitama 15. jaanuariks või 15. juuniks [taotluse](#) Maksu- ja Tolliametile (MTA). Kui maksuhaldur leiab, et ühing ei vasta nimekirja kandmise tingimustele, teeb ja teatab ta ühingule vastavalt 15. märtsiks või 15. septembriks oma otsuse mitte esitada ühingu rahandusministeeriumile (RM) nimekirja kandmiseks.

Siiani on seda MTA otsust käsitletud haldusaktina. Kohus pole viimasel ajal aga enam nii arvanud, vaid leidnud, et VV saab sõltumatult nimekirja kanda ka näiteks neid ühingu, keda MTA pole esitanud RM-ile ega rahandusminister VV-le. Seega pole MTA keelduv otsus haldusakt ega ka kaevatav toiming. Varasemalt on eri kohtuastmed küll lahendanud niisuguseid kaebusi ([2-3-11/2003](#), [3-1260/04](#) [3-11-2014](#), [3-11-2352](#), [3-11-2978](#) ning veel menetletavad 3-12-1304, 3-12-1561), mullu sügisest jõuti aga järjest järeldusele ([3-12-2102](#), [3-12-2602](#), [3-3-1-70-12](#)), et kohtus on vaidlustatav ainult VV korraldus.

Nimekirja kandmisest keelduvat haldusakti aga üheselt ei eksisteeri (HMS § 43 lg 2), kuna VV korralduse tekst sisaldab üksnes lisandusi ja kustutamisi. Täheleb see siis, et VV korraldus pole siiski keelduv haldusakt, või on lihtsalt tühine, kuna ta ei sisalda haldusakti adressaati (HMS § 63)? Kui VV korraldus ikkagi on see haldusakt, peaks ta vastama teistelegi HMS-i nõuetele ehk sisaldama esiteks põhjendust või viidet sellele (HMS § 56), arvestades iseäranis seda, et keeldumine põhineb sageli määratlemata õigusmõistete nagu "avalik huvi" ja "heategevuslik" (TuMS § 11 lg 2 p 1 ja 2) sisustamisel. Samuti peaks justkui VV siis taotlejate kahjuks tehtavate otsuste eel ühingu ära kuulama (HMS § 40) või lausa võimaldama taotlejal kui menetlusosalisel osaleda asja arutamise ehk VV enda istungil (HMS § 45). Seda kõike aga pole, nagu pole võimalik aru saada, milline on haldusakt ja kes selle andja.

Praktikas annab VV korralduse reeglina RM-i eelnõud istungi käigus muutmata, nii et ehk on hoopis RM siis asjas sisulisema kaaluga? Niisugust rolli määrus ministeeriumile aga ei pane, vaid sätestab üksnes ebamäärase vahendajarolli ettepanekute vastuvõtja ja eelnõuna väljasaatjana. Viimase käigus RM talle jäänud paari nädalaga aga asjaolusid enam ei selgita, ega oma isegi kogu MTA-le teadaolevat infot. Veel vähem infot jõuab nimekirja mittekantavate kohta VV-ni (kümme rida üksnes neist, kelle puhul asjatundjate komisjon MTA otsusest erineva soovitusel andis), mistõttu on regulatsiooni ja praktikat vaadates arusaamatu, millise teabe põhjal RM ja VV oma kaalutusotsused teevad. Palume vastavate kirjavahetuste ja eelnõudega teil vajadusel ise tutvuda, kuna meile on need valdavalt juurdepääsupiirangu.

Kõigest sellest on taotlejale teada vaid keelduv otsus MTA-lt ning enda lõplikust nimekirja mittekandmisest saab ta teada sel moel, kui oma nime VV korraldusest ei leia. Teadmata samas, kuna otsust ei tehta talle teatavaks, selle faktilisi ja õiguslikke aluseid, kuna VV võis MTA põhjendust ju ka muuta. Nii on otsuseid väga raske vaidlustada ning nad pole ka kontrollitavad.

Tõsi, nagu ka kohtud leiavad, on ühingu võimalus ka ise RM-i ja VV poole pöörduda, küsimaks või andmaks teavet, ent selle peale peab ühing tõepoolest ise tulema, mis pole uuriv, ärakuulav ehk tervikuna isikusõbralik haldusmenetlus, vaid pigem tagatrepluse soodustamine. Tõtt-öelda meenutabki otsustuskord tervikuna pigem poliitilise kui haldusmenetlusliku otsuse tegemist.

Kui puudutada protsessi ka teisesuunaliselt, ehk nimekirjast väljaarvamise korda, siis on riigikohus leidnud ([3-3-1-70-12](#)), et kohtus ei saa vaidlustada MTA otsust esitada ühing nimekirjast kustutamiseks, kuna tema õiguste lõpetamine toimub alles VV korralduse jõustumise järel. Võimalik, et nimekirja kandmise ja väljaarvamise protsessides on ülalloodust tulenevalt sisulise otsuse moment ja tegija erinevad, kuid siin peitub veel üks probleem.

Nimelt, arvestades, et nimekirjast väljaarvamise ettepanekud esitab MTA määruse järgi 1. juuniks või 1. detsembriks ning VV korraldus jõustub vastavalt 1. juulist ja 1. jaanuarist, arutab VV eelnõu alles juuni või detsembri viimastel istungitel. Nõnda pole haruldane, et VV korraldus avaldatakse Riigi Teatajas tagantjärele. Näiteks VV 28.06.2012 tehtud ja 01.07.2012 jõustunud [otsus](#) avaldati 03.07.2012, mis tähendab, et nimekirjast kustutatute õigused olid lakanud haldusakti avaldamisest mitu päeva varem ja viidatud korralduse pt 4 alusel otsuse teatavakstegemine otse ühingule toimus ilmselt veel tükk aega hiljem. Seda otsust oli kustutatud ühinguil võimalik vaidlustada üksnes kohtus ja oma pöördumatult lõpetatud õigusi säilitada heal juhul vaid esialgse õiguskaitse korras otsuse täitmise peatamisega.

Lisaks palume hinnata kogu menetluse korraldust, mis tundub vähemalt mõnel juhul üldise keerukuse kõrval ka põhjendamatult pikk. Kuigi MTA koostab oma esialgsed ettepanekud kuu ajaga, saab järgneva kahe nädala jooksul lisainfot asjatundjate komisjonilt, järgneb siis aga veel neli kuud, mil pealtnäha midagi ei toimu, ent ei tehta ka otsust, kuigi taotlust rahuldava haldusakti võiks juba anda. Veelgi enam, kui ühing esitab taotluse näiteks 16. jaanuaril ehk päev pärast talvist tähtpäeva ning vastab tingimustele, on tal esimene võimalus nimekirja pääseda alles järgmise aasta 1. jaanuarist ehk 11,5 kuu pärast. HMS § 45 lg 2 järgi peaks asja arutamise istungi läbi viima aga võimalikult kiiresti, ehk tuleks vähemalt nimekirja kandmise otsused teha VV-s äkki jooksvalt, sarnaselt kodakondsuse andmisele.

Ehkki selline asjakorraldus vastab TuMSile, ei ole tegu efektiivse ja eesmärgipärase haldusmenetlusega juba määruse tasandil, kuna puudub põhjendus nii pikaks viivituseks enne akti andmist. Eks ajaraamid seab nõnda suur menetlusosaliste arv (ühing, MTA, asjatundjate komisjon, RM, VV) ning antavad võimalused puudusi kõrvaldada ja vaie esitada, aga ülalloodust tulenevalt tundub see ikkagi põhjendamatu kodanike jooksutamine lõpuks kolme asutuse vahet, kuna igaks juhuks tuleks kõigiga suhelda, et nende kaalutusotsust mõjutada.

Ka taotlemisprotsess ise sisaldab ühingule tarbetuid ebamugavusi, näiteks nõuet esitada koos taotlusvormiga ühingu asutamisleping või -otsus (määruse § 3 lg 1), milline dokument on riigil juba olemas äriregistris. Liiasi ei anna asutamisdokument menetluses mingit lisainfot, kuna asutajate ring ehk mittetulundusühingu puhul liikmeskond võib olla taotlemise ajaks muutunud ja kehtiv liikmete nimekiri tuleb nagunii koos taotlusega MTA-le esitada; sihtasutuse asutajaid näeb maksuhaldur ise registrist. Aga just asutamisdokumendi esitamata unustamine saab aga sageli MTA keelduva otsuse üheks aluseks.

On küsitav, kas VV korraldus on üldse kõige otstarbekam viis kõnealuse maksuerandi kehtestamiseks nii menetluslikult kui sisuliselt, kuna vähete eranditega jäävad lõpuks ikka pidama MTA otsused. Mõistlik oleks vastava volitusnormiga ehk andagi otsustamine MTA-le, millele räägib natuke küll vastu ameti rollikonflikt, kus arusaadav kiusatus pigem ikka makse koguda lõpeb tänagi kiusuga maksuerandi andmisel. Mõnes riigis ongi seetõttu vabäühendusele avalikes huvides tegutseja staatuse andjaks n-ö sõltumatud asutused.

TuMS § 11 nii sisulise kui menetlusliku toimimise analüüs ja võimalik kohendamine on sisaldunud viimase kahe valitsusk koalitsiooni tegevuskavas, ent tänaseni pole jõutud mingi lahenduseni. Sestap teie poole pöördumegi ja loodame, et leiate vähemalt osad küsimused enda pädevuses olevaiks.

Head tervenemist soovides
Alari Rammo