



Õiguskantsler

Eesti Mittetulundusühingute ja  
Sihtasutuste Liit MTÜ  
info@ngo.ee

Teie 26.02.2013 nr

Meie 12.12.2013 nr 7-4/130409/1305199

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühingute  
nimekirja koostamise korraldus**

Lugupeetud Alari Rammo

Esitasite minule avalduse, milles palusite analüüsida tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühingute nimekirja koostamise korraldust.

Kõigepealt vabandan Teie ees, et olete pidanud pikka aega minu seisukohavõttu ootama.

**Olles analüüsinud Teie avalduses esile toodud probleeme, teatan, et ma ei tuvastanud Vabariigi Valitsuse 22.12.2006 määruse nr 279 „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“ vastuolu põhiseadusega.**

Selgitan aga, et minu seisukoht avaldusaluses asjas ei välista eelnimetatud Vabariigi Valitsuse määruse muutmist, kui see on valitsuse hinnangul põhjendatud.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta, vastates seejuures ka Teie avalduses esile toodud küsimustele, mis puudutavad tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirja koostamise praktilist külge.

**1. Avalduses esile toodud probleemid**

1. Palute oma avalduses ennekõike kontrollida, kas Vabariigi Valitsuse 22.12.2006 määrus nr 279 „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“ (edaspidi *määrus*) on kooskõlas põhiseadusega. Lisaks toote esile ka mõned küsitavused seoses sellega, kuidas toimub praktikas Vabariigi Valitsuse 08.02.2000 korralduse nr 94 „Tulumaksusoodustusega

mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekiri“ (edaspidi *korraldus*) muutmine ja täiendamine.

2. Avalduses osutate kõigepealt järgnevatele asjaoludele. Vabariigi Valitsuse koostatavasse tulumaksusoodustusega vabaühenduste nimekirja (edaspidi *nimekiri*) pääsemiseks peab mittetulundusühing, sihtasutus või usuline ühendus (edaspidi *ühing*) esitama 15. jaanuariks või 15. juuniks taotluse Maksu- ja Tolliametile (edaspidi MTA). Kui MTA leiab, et ühing ei vasta nimekirja kandmise tingimustele, teatab ta ühingule vastavalt kas 15. märtsiks või 15. septembriks oma otsuse mitte esitada ühingu Rahandusministeeriumile nimekirja kandmiseks.

3. Märkite, et varasemalt on praktikas viimatinimetatud MTA otsust käsitletud haldusaktina. Riigikohus on aga selle lähenemise kummutanud ning asunud seisukohale, et valitsus saab nimekirja kanda ka need ühinged, keda MTA ei esitanud Rahandusministeeriumi kaudu valitsusele nimekirja kandmiseks. Seetõttu on kohtus vaidlustatav üksnes valitsuse korraldus, millega taotluse esitanud ühingu nimekirja ei kanta.<sup>1</sup>

4. Eelmärgitust lähtudes toote avalduses esile mitu küsitavust. Esiteks leiate, et haldusakti ühingu nimekirja kandmata jätmise kohta üheselt ei eksisteeri, kuna nimekirja muutmise korraldused sisaldavad üksnes lisandusi ja kustutamisi. Seetõttu tekib Teie hinnangul küsimus, kas kõnealused valitsuse korraldused on ikkagi käsitletavad haldusaktidena, millega keeldutakse ühingute nimekirja kandmisest, või need on tühised, kuna neis ei nimetata haldusakti adressaati. Alternatiivselt olete seisukohal, et kui kõnealuseid valitsuse korraldusi tuleb siiski käsitleda haldusaktidena, millega lahendatakse taotlus ühenduse nimekirja kandmiseks, siis peaks see vastama haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) nõuetele, sh sisaldama põhjendust või viidet sellele. Samuti võib Teie hinnangul olla vajalik taotlejate ärakuulamine enne, kui valitsus teeb nende jaoks kahjuliku otsuse, või isegi taotlejate osalemine Vabariigi Valitsuse istungil.

5. Teiseks märkite avalduses, et on arusaamatu, millise teabe põhjal teevad Vabariigi Valitsus ja Rahandusministeerium, kes koostab MTA-lt saadud ettepanekute põhjal nimekirja muutmise korralduse eelnõu, kaalutusotsused ühingute nimekirja kandmise või kandmata jätmise kohta. Nimelt on Teie hinnangul rahandusministril üksnes ebamäärane vahendajaroll MTA ja valitsuse vahel. Seda põhjusel, et rahandusminister ei selgita nimekirja muutmise korralduse eelnõu koostamise käigus (uusi) asjaolusid ega oma Teie arvates isegi kogu MTA-le teadaolevat infot. Märkite, et veelgi vähem informatsiooni jõuab nimekirja mittekantavate ühingute kohta Vabariigi Valitsuseni.

6. Kolmanda probleemina nimetate oma avalduses seda, et ühing saab oma nimekirja kandmata jätmisest teada üksnes seeläbi, et ta ei leia oma nime valitsuse korraldusest. Seetõttu on ühingule teadmata nimekirja mittekandmise faktilised ja õiguslikud alused, kuna valitsus võis muuta MTA põhjendusi. Nii on Teie hinnangul valitsuse kõnealused korraldused raskesti kontrollitavad ning neid on keerukas kohtus vaidlustada.

7. Neljandaks osutate ülalviidatud Riigikohtu lahendist tulenevale probleemile, mis tekib siis, kui ühing arvatakse nimekirjast välja. Nimelt on Riigikohus seisukohal, et nimekirjast väljaarvatava ühingu õigused muutuvad alles nimekirja muutmise korralduse jõustumisega. Teie avalduse kohaselt pole aga haruldased juhud, kui valitsuse kõnealune korraldus avaldatakse Riigi Teatajas alles pärast korralduse jõustumistähtaega ning see tehakse ühingule teatavaks veelgi hiljem. Seetõttu saab nimekirjast kustutatud ühing oma õigusi kaitsta üksnes kohtus.

---

<sup>1</sup> RKHKo 10.01.2013, nr 3-3-1-70-12, punktid 9 – 11.

8. Viieandaks olete seisukohal, et määruses ettenähtud menetlus on keerukas ja põhjendamatult pikk. Täpsemalt osutate asjaolule, et MTA koostab oma esialgsed ettepanekud ühingu nimekirja arvamise kohta kuu ajaga ning saab järgneva kahe nädala jooksul lisainfot asjatundjate komisjonilt. Sellele järgneb aga veel neli kuud, mil Teie hinnangul pealtnäha midagi ei toimu, kuigi ühingu taotlust rahuldava haldusakti võiks juba anda. Seejuures toote näite, et kui ühing esitab taotluse 16. jaanuaril ehk päev pärast talvist tähtpäeva ning vastab tingimustele, on tal esimene võimalus nimekirja pääseda alles järgmise aasta 1. jaanuarist ehk alles 11,5 kuu pärast.

9. Kuuendaks leiate, et nimekirja arvamise menetlus sisaldab tarbetuid ebamugavusi nagu nt nõuet esitada koos taotlusvormiga ühingu asutamisleping või –otsus. See dokument on aga riigil juba olemas äriregistris. Liati ei anna Teie avalduse märgitu kohaselt asutamisdokument menetluses mingit lisainfot, kuna asutajate ring või mittetulundusühingu liikmeskond võib olla taotlemise hetkeks muutunud ja kehtiv liikmete nimekiri tuleb nagunii koos taotlusega MTA-le esitada. Seejuures on asustamisdokumendi esitamata jätmise Teie avalduse kohaselt tihti MTA keelduva otsuse üheks aluseks.

10. Kokkuvõttes olete seisukohal, et määrusega kehtestatud tulumaksusoodustusega ühingu nimekirja koostamise menetlus ei ole efektiivne ega eesmärgipärane. Samuti on Teie hinnangul küsitav, kas nimekirja kehtestamine Vabariigi Valitsuse korraldusega on kõige otstarbekam lahendus. Ühe võimalusena probleemide lahendamiseks pakute seetõttu nimekirja koostamise pädevuse andmise MTA-le.

## 2. Õiguskantsleri seisukoht

11. Oma avalduses osutate üldistatult probleemidele, mis Teie hinnangul seavad kahtluse alla nimekirja koostamise menetluse põhiseadusele ja hea halduse tavale vastavuse. Seejuures ei too Te esile mõne konkreetse ühingu kohta tehtud otsust nimekirja arvamata jätmise või sealt kustutamise kohta. Sellest lähtudes analüüsin nimekirja koostamise menetlust järgnevalt samuti üksnes üldistatud tasemel, käsitledes ennekõike neid küsitavusi, mis on Teie avalduses esile toodud.<sup>2</sup> Konkreetset ühingu kohta, kes leiab, et nimekirja kandmise taotluse lahendamisel rikuti tema õigusi, on võimalik esitada kaebus halduskohtusse Vabariigi Valitsuse korralduse peale, millega taotlus lahendati.<sup>3</sup>

12. Kõigepealt rõhutan, et riigi toetus heategevuslikele ja avalikes huvides tegutsevatele ühingutele on kodanikuühiskonna ning põhiseaduse mõtte seisukohalt igati tervitatav. Teisalt on seadusandjal põhiseaduse järgi nii maksude kui ka maksuvabastuste kehtestamisel avar otsustusruum.<sup>4</sup> Samuti ei kohusta põhiseadus (edaspidi PS) seadusandjat toetama

<sup>2</sup> Samuti jätan järgnevast analüüsist kõrvale probleemid, mis tõstasite 16.09.2013 Vabariigi Valitsusele adresseeritud märgukirjas ja mille edastasite teadmiseks ka minule, kuna rahandusministri 29.10.2013 vastuskirja nr 5-1/11162 kohaselt on valitsus otsimas nendele kitsaskohtadele lahendust. Viidatud rahandusministri kiri on internetis kättesaadaval aadressil: [http://www.fin.ee/dokumendi-otsing/?op=doc\\_details&dok\\_id=367571&asutus\\_id=1](http://www.fin.ee/dokumendi-otsing/?op=doc_details&dok_id=367571&asutus_id=1).

<sup>3</sup> RKHKo 10.01.2013, nr 3-3-1-70-12, p 10. Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 23.04.2013 otsuse nr 3-12-1304 punkti 12 võimaluse kohta esitada kohustamisnõude edasiste menelustoimingute sooritamiseks olukorras, kus MTA on teinud esialgse otsuse jätta ühing nimekirja kandmata (internetis kättesaadaval aadressil: [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-12-1304/38](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=3-12-1304/38)).

<sup>4</sup> RKHKo 26.03.2009, nr 3-3-1-2-09, p 12: „Kollegium selgitab, et tulumaksuvabastuse andmisel on seadusandjal ulatuslik otsustusruum, mille raames tehtud kaalumisosuse kohtulik kontroll on piiratud.“ Vt ka RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 15: „Seadusandjale ulatusliku otsustusõiguse andmine on tingitud asjaolust, et

heategevuslikke ühinguid konkreetselt sellisel viisil, nagu see tuleneb ennekõike tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) §-dest 27 ja 49, mis sätestavad nimekirja kantud ühingutele tehtavate annetustega seonduvad maksusoodustused. Seetõttu pean tõdema, et tulumaksuseaduses sätestatud järeloomid, mis kaasnevad ühingu kõnealusesse nimekirja kandmisega, on riigi poliitilistest eesmärkidest lähtuvalt antavad eelised.<sup>5</sup>

13. Eelmärgitust lähtudes on seadusandjal õigus otsustada, kui tihti kõnealust nimekirja muudetakse. Ehk teisisõnu öeldes ei pea ma põhiseaduse seisukohast küsitavaks seda, et ühinguid ei arvata jooksvalt nimekirja, vaid seda tehakse TuMS § 11 lg 9 kohaselt üksnes 2 korda aastas.<sup>6</sup>

14. Eeltoodule vaatamata peab maksusoodustuste andmine konkreetsetele ühingutele toimuma kohases menetluses, mis tagab taotlejate ühetaolise kohtlemise, avalikkuse ja läbipaistvuse ning proportsionaalsuse.<sup>7</sup> Nimelt tuleneb PS §-st 14 igapäevase õiguse korraldusele ja menetlusele<sup>8</sup> ning õigus hea halduse tavale.<sup>9</sup> Sellele vastab riigi kohustus luua haldusõiguse valdkonnas isikute õiguste ja vabaduste kaitseks tõhusad menetlused, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt põhjustatud otsust ja õigus vaidlustada haldusorgani otsust.<sup>10</sup> PS §-st 14 tuleneva õiguse järgimiseks ja vastava riigi kohustuse täitmiseks piisab üldreeglina sellest, kui eriseaduses reguleeritud haldusmenetlusele kohaldada haldusmenetluse seaduses sätestatud.<sup>11</sup>

15. Ehkki tulumaksuseadus ja määrus seda selgesõnaliselt ei sätesta, järeldub Riigikohtu praktikast, et ühingu nimekirja arvamise ja sealt kustutamise menetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust.<sup>12</sup> Teie avalduse lahendamiseks ei piisa aga mõistagi ainuüksi eeltoodud tõdemusest. Seetõttu analüüsin järgmisena lähemalt tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja koostamise menetluse vastavust põhiseadusele ja hea halduse tavale, lähtudes Teie avalduses esiletoodud küsimustest.

## **2.1 Menetluses osalevate haldusorganite paljusus**

16. Mitu Teie avalduses tõstatatud küsimust seonduvad asjaoluga, et tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja koostamise menetlust viivad läbi mitu haldusorganit, ning Te seate kahtluse alla, kas nimekirja kehtestamine valitsuse korraldusega on otstarbekas.

---

majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub tema pädevusse.” Samuti vt L. Lehis, K. Lind. Kommentaar § 113 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 7. Internetis kättesaadaval aadressil: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-8/pg-113/>.

<sup>5</sup> Vrd RKPJKo 27.12.2011, nr 3-4-1-23-11, p 68.

<sup>6</sup> Sama sätte kohaselt kustutab Vabariigi Valitsus ühinguid nimekirjast samuti 1. juulist või 1. jaanuarist ega tee seda jooksvalt.

<sup>7</sup> Vrd RKHKo 15.12.2005, nr 3-3-1-59-05, p 17.

<sup>8</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30.

<sup>9</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16.

<sup>10</sup> RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 44.

<sup>11</sup> RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 46: „Kuna tasu menetletakse avalik-õiguslikus menetluses [...] ja meresõiduohutuse seaduse üldsätete kohaselt kohaldatakse selles seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seadust, siis võib eeldada, et selle seadusega on tagatud ka menetluse koosõla õigusega heale haldusele.“

<sup>12</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 10.01.2013 otsus nr 3-3-1-70-12 lähtub vaikivast eeldusest, et tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja koostamisel kohaldatakse haldusmenetluse seadust. Vt haldusmenetluse seaduse kohaldamise kohta olukorras, kus eriseaduses puudub sellekohane viide RKHKo 04.04.2003 nr 3-3-1-32-03, punktid 12 – 14; RKPJKo 08.06.2007 nr 3-4-1-4-07, p 25.

17. Mitme haldusorgani osalemine nimekirja koostamises ei tulene ainuüksi määrusest, vaid on sätestatud tulumaksuseaduses: TuMS § 11 lg 9 sätestab, et nimekirja kandmise taotlus esitatakse MTA-le, kuid ühingu kannab nimekirja rahandusministri<sup>13</sup> ettepanekul Vabariigi Valitsus korraldusega. Samuti tuleb nimekirja koostamise menetluse käigus küsida soovitud asjatundjate komisjonilt (TuMS § 11 lg 1).

18. Märgin, et lisaks kõnealuse nimekirja koostamisele on olemas ka teisi menetlusi, kus haldusakti andmises osalevad mitu haldusorganit.<sup>14</sup> Sellelaadsete menetluste põhiseadusele vastavuse hindamisel ei oma aga määravat tähtsust asjaolu, kas selline lahendus on haldusakti adressaadi vaatevinklist kõige otstarbekam. Nimelt on seadusandjal õigus reguleerida täitevvõimu organite pädevust ulatuses, milles ta ei riku põhiseaduses sätestatud pädevuseeskirju.<sup>15</sup> Leian, et muu hulgas on seadusandjal õigus anda pädevus erinevate menetlusetappide läbiviimiseks erinevatele haldusorganitele, kui tema hinnangul vajab mõne küsimuse lahendamine nt valitsuse kui täitevvõimu juhtorgani otsustust, ent samas tuleb kõigi asjakohaste asjaolude ja ekspertteadmise arvesse võtmiseks kaasata teisi haldusorganeid (sh kooskõlastuse, arvamuse, nõusoleku vms andmisega).<sup>16</sup>

19. Ometi peab seadusandja hea halduse tavast lähtudes vältima haldusakti adressaadile täiendavate menetluslike kohustuste tekkimist pelgalt põhjusel, et haldusmenetlust viivad läbi mitu haldusorganit. Ennekõike peavad haldusorganid ise tagama selle, et haldusmenetlus jõuab järgmisesse etappi, nõudmata seejuures taotlejalt täiendavate toimingute sooritamist, kui see ei ole sisuliselt põhjendatud. Samuti peab taotluse saanud haldusorgan omal initsiatiivil tagama taotluse lahendamiseks vajalike teiste organite kooskõlastuste ja arvamuste olemasolu (HMS § 16 lg 1). Leian, et kõnealuse nimekirja koostamist reguleerivas määruses on eeltoodud nõuded täidetud (vt muu hulgas määruse § 4 lõiked 4 ja 5, mille kohaselt taotleb MTA asjatundjate komisjoni arvamust).

## **2.2 Uurimispõhimõtte kohaldamine ja taotlejate ärakuulamine**

20. Oma avalduses leiate, et kogu teave taotluse esitanud ühingu kohta ei jõua valitsuseni, kelle pädevuses on nimekirja lõplik kinnitamine. Samuti toote esile, et valitsus ei kuula ära ühingu, kelle nimekirja kandmise taotlus jäetakse rahuldamata.

21. Eeltoodu seondub esmalt küsimusega, kuidas tuleb nimekirja koostamise menetluses rakendada HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõtet, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Tõepoolest on kõigil menetluses osalevatel haldusorganitel kohustus nimetatud põhimõtet järgida.<sup>17</sup> Samuti vastutab Vabariigi Valitsus lõpliku haldusakti vastuvõtva haldusorganina kogu menetluse õigsuse eest.<sup>18</sup>

<sup>13</sup> Teie avalduses esile toodud rahandusministri „ebamäärane“ vahendajaroll tuleneb asjaolust, et Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõud saab valitsusele arutamiseks esitada üksnes minister tema pädevusse kuuluvates küsimustes (vt PS § 96 lg 2, Vabariigi Valitsuse seaduse § 19 lg 1 ja Vabariigi Valitsuse 13.01.2011 määrus nr 10 „Vabariigi Valitsuse reeglent“ § 3 lg 1 p 2 ja lg 2).

<sup>14</sup> Nt kodakondsuse andmise menetlus, vt kodakondsuse seaduse § 19 ja 20; maa-alade kaitse alla võtmine hoiu- või kaitsealana, vt looduskaitse seaduse § 9 ja § 10 lg 1.

<sup>15</sup> Nt ei tohi seadusandja ülemäära sekkuda Vabariigi Presidendi PS § 78 punktis 19 sätestatud õigusesse anda armu (RKPJKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98).

<sup>16</sup> Analoogselt on Riigikohtu hinnangul lubatav mitme haldusorgani kattuv pädevus, vt RKHKo 18.12.2002, nr 3-3-1-66-02, p 37: „On seadusandja otsustada, kas kontsentreerida järelevalve samaliigilistes küsimustes ühte asutusse või lubada sama õigusrikkumise korral sekkuda mitmel asutusel.“

<sup>17</sup> RKHKo 11.12.2006, nr 3-3-1-61-06, p 23.

<sup>18</sup> Vrd RKHKo 10.06.2003, nr 3-3-1-38-03, p 22.

22. Samas leian, et Vabariigi Valitsus ei pea dubleerima teabe kogumiseks sooritatud menetlustoiminguid, mida teine haldusorgan juba eelnevalt läbi viinud on. Uurimisprintsipi teostamisele seab antud juhul ka piirangud taotlejate suur arv.<sup>19</sup> Vabariigi Valitsus on seega kohustatud täiendavate asjaolude uurimiseks üksnes siis, kui tal tekib kahtlus MTA kogutud teabe piisavuses või tõlevastavuses.

23. Mis puudutab ühingu õigust olla ära kuulatud enne, kui tema taotlus nimekirja arvamiseks jäetakse rahuldamata, ning tema võimalikku osalemist valitsuse istungil, kus asja arutatakse, märgin järgmist. HMS § 45 reguleerib haldusmenetluse asja arutamist istungil, mis on menetlusosaliste ärakuulamise eriline vorm. Järelikult tagab HMS § 45 lg 3 menetlusosaliste õiguse osaleda istungil. Haldusmenetluse asja arutatakse istungil muu hulgas juhul, kui see on seaduse või määrusega ette nähtud (HMS § 45 lg 1 punkt 2). Näiteks on istungi korraldamine ette nähtud avatud menetluse raames (HMS § 50).

24. HMS §-s 45 istungi kui menetlustoimingu kohta sätestatud ei saa aga kohaldada Vabariigi Valitsuse istungile, mis on põhiseadusest tulenevalt valitsuse kui kollegiaalorgani töövorm (teisistõnu on mõistel „istung“ siinkohal mõnevõrra teine tähendus).<sup>20</sup> PS § 96 lg 1 ja Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 18 lg 2 sätestavad üheselt, et Vabariigi Valitsuse istungid on kinnised, ning üksnes valitsus ise saab otsustada teisiti. Seega ei ole nimekirja kandmist taotlevatel ühingutel õigust nõuda enda ärakuulamiseks Vabariigi Valitsuse istungil osalemist.

25. Eelöeldule vaatama peab vastavalt HMS § 40 lõikele 1 nimekirja koostamise menetluse raames tagama ühingutele võimaluse enne haldusakti andmist esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.<sup>21</sup> Võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited avaneb ühingutel pärast seda, kui MTA on hiljemalt 15. märtsiks või 15. septembriks teinud ühingule teatavaks esialgse otsuse nimekirja mittekandmise kohta vastavalt TuMS § 11 lõikele 9 ja määruse § 4 lõikele 7. Kõnealuse esialgse otsuse teatavakstegemine tagab selle, et ühingule, kelle taotlust nimekirja kandmiseks ei saa MTA hinnangul rahuldada, on piisavalt täpselt teada, mille kohta arvamus ja vastuväited esitada.<sup>22</sup>

26. Seejuures sätestab määruse § 4 lg 8, et kui ühing ei nõustu MTA esialgse otsusega, on tal õigus esitada 30 päeva jooksul alates otsuse saamisest vaie, mille lahendamiseks on MTA-l samuti 30 päeva. Märkisite küll oma 16.09.2013 kirjas Vabariigi Valitsusele üldsõnaliselt, et „kadunud on vaide esitamise võimalus“. Olen aga seisukohal, et MTA-l puudub põhjus jätta kohaldamata määruse § 4 lõikes 8 sätestatud. Seda põhjusel, et vastavalt HMS § 93 lõikele 1 kehtib määrus seni, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Määruse § 4 lg 8 kehtib tänaseni muutumata kujul ning seda pole kehtetuks tunnistanud ei valitsus ega Riigikohus. Ka Riigikohtu

<sup>19</sup> Vrd RKHKo 27.05.2013, nr 3-3-1-16-13, p 29.

<sup>20</sup> Vt RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 32: „Ajaloolistest põhjustest ja suuremast abstraktsuse astmest tingituna ei saa põhiseaduses kasutatud mõiste sisu sõltuda alamal seisvas õigusaktis kasutatavast määratlusest, kuid võib sellega kattuda. Kui põhiseadusest madalamal seisva õigusaktiga oleks võimalus siduvalt määratleda põhiseaduse mõistete sisu, siis tähendaks see, et põhiseaduse sisu oleks allutatud seadusandja tahtele.“

<sup>21</sup> Tulenevalt HMS 40 lg 3 punktist 3 ei pea ühingule, kelle taotlus nimekirja kandmiseks rahuldatakse, pärast taotluse esitamist andma täiendavat ärakuulamisvõimalust.

<sup>22</sup> Vt RKHKo 14.01.2004, nr 3-3-1-82-03, p 17: „Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamus ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused.“

halduskolleegiumi 10.01.2013 otsusega nr 3-3-1-70-12 ei tunnista ühtegi õigusnormi kehtetuks.

27. Kõnealuse Riigikohtu otsuse valguses tekib küll omaette küsimus, kas ja kuidas kohaldub määruse § 4 lõikes 8 ettenähtud vaide esitamise võimalusele haldusmenetluse seaduse 5. peatükis vaidemenetluse kohta sätestatu (sh vaideotsuse kohtus vaidlustamist puudutav osa). Sellele vaatamata leian aga, et nimekirja kandmist taotlev ühing võib määruse § 4 lõikest 8 tulenevalt esitada pärast TuMS § 11 lõikes 9 nimetatud esialgse otsuse saamist 30 päeva jooksul MTA-le oma vastuväited ning MTA peab need 30 päeva jooksul sisuliselt lahendama ning neile vastama. Seega tagab tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja koostamist reguleeriv määrus taotlejatele ärakuulamisõiguse.

### **2.3 Ühingu nimekirja kandmata jätmise otsuse teatavakstegemine ja põhjendamine**

28. Leidsite minule esitatud avalduses, et on ebaselge, kes teeb otsuse jätta ühing nimekirja kandmata (ehk jätta taotlus soodustava haldusakti andmiseks rahuldamata) ja kas sellekohane haldusakt üldse olemas on.

29. Märgin, et nimetatud küsimuses on MTA, rahandusminister ja Vabariigi Valitsus tänaseks nimekirja koostamise praktikat muutnud. Nimelt võttis Vabariigi Valitsus 27.06.2013 vastu korralduse nr 304 „8. veebruari 2000. a korralduse nr 94-k „Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekiri“ muutmine ning nimekirja mittekantavate mittetulundusühingute ja sihtasutuste loetelu“ (edaspidi *muutmise korraldus*). Selle korraldusega lahendab Vabariigi Valitsus kõigi ühingute taotlused, kes esitasid taotluse nimekirja kandmiseks hiljemalt 15.01.2013.

30. Muutmise korralduse punktis 2 on kajastatud ka Vabariigi Valitsuse otsus ühingute nimekirja kandmata jätmise kohta.<sup>23</sup> Vabariigi Valitsus on seejuures muutmise korralduses ära toonud õigusliku aluse, millele tuginedes ühingu taotlus rahuldamata jäeti. Otsuse aluseks olevaid faktilisi asjaolusid ei ole valitsuse eelnimetatud korralduses küll lahti seletatud, ent valitsus on viidanud iga ühingu puhul, kes jäeti nimekirja kandmata, MTA teatele, milles need asjaolud kajastatud on. Samuti on asjakohased faktilised asjaolud kokkuvõtlikult ära märgitud kõnealuse korralduse seletuskirjas.<sup>24</sup> Vastavalt muutmise korralduse punktile 3 teeb MTA korralduse koos seletuskirjaga ja nimekirja mittekandmise aluseks oleva Maksu- ja Tolliameti otsusega teatavaks ühingutele, kelle taotluse nimekirja kandmiseks jättis Vabariigi Valitsus rahuldamata.

31. Seega võtavad Vabariigi Valitsus, rahandusminister ja MTA eeldatavasti edaspidi arvesse Riigikohtu halduskolleegiumi 10.01.2013 otsust nr 3-3-1-70-12, millest tulenevalt peab ühingu taotluse nimekirja kandmiseks lahendama valitsuse korraldusega ka juhul, kui ühingu ei kanta nimekirja.<sup>25</sup> Seoses nimekirja kandmata jätmise otsuste põhjendamisega märgin, et HMS § 56

<sup>23</sup> Nt sätestab muutmise korraldus: „2. Jätta nimekirja kandmata järgmised mittetulundusühingud ja sihtasutused: 2.1. Eesti Motiveeriva Intervjueerimise Treenerite Assotsiatsioon MTÜ (lühendatult EMITA) (registrikood 80330579) tulumaksuseaduse § 11 lõike 2 punktidele 1, 2 ja 4 mittevastavuse tõttu ning lõike 4 punkti 8 alusel Maksu- ja Tolliameti 5. märtsi 2013. a teate nr 12.2-6/123-1 kohaselt;“

<sup>24</sup> Vt seletuskiri muutmise korralduse eelnõu juurde, alates lk 12. Seletuskiri muutmise korralduse eelnõu juurde on internetis kättesaadaval aadressil: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/1979755c-b22f-46e9-9384-de961a9745fd>

<sup>25</sup> Ka seletuskirjas muutmise korralduse eelnõu juurde (lk 1) märgitakse, et nimekirja koostamise praktika muutus ei ole juhuslik, vaid ajendatud Riigikohtu otsusest: „Tulenevalt kujunenud kohtupraktikast on oluline hinnata eraldi iga

lg 1 lubab haldusakti põhjenduse esitada ka menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis arusaadaval viisil (nt rekvisiitide äratoomisega) viidatud.<sup>26</sup> Vabariigi Valitsus on seda võimalust muutmise korralduses kasutanud, mida võib üldistatult lubatavaks pidada. Seda põhjusel, et muutmise korraldusega jäetakse rahuldamata kokku 33 ühingu taotlused ning iga ükskiku ühingu nimekirja kandmata jätmise põhjuste terviklik esitamine korralduses endas oleks ebaproportsionaalne.<sup>27</sup>

#### 2.4 Ühingu nimekirjast kustutamise teatavaks tegemine

32. Seoses ühingute nimekirjast kustutamisega märgite oma avalduses, et praktikas saavad ühingud Vabariigi Valitsuse korraldusest, millega nad nimekirjast kustutatakse, tihti alles pärast seda teada, kui nimetatud valitsuse korraldus on jõustunud.

33. Vabariigi Valitsuse korralduse teatavaks tegemise ja jõustumise üldreeglid on sätestatud VVS § 30 lõikes 5. Nimetatud õigusnormi kohaselt tuleb Vabariigi Valitsuse korraldus esiteks teha avalikult teatavaks Riigi Teatajas ning teiseks teha täiendavalt ka adressaadile isiklikult teatavaks, kui seda nõuab haldusmenetluse seadus. Eelnevaga on seotud ka korralduse jõustumistähtaeg. Vabariigi Valitsuse korraldus, millega isiku kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasemat korraldust, hakkab VVS § 30 lg 5 lause 1, HMS § 61 lg 1 ja § 62 lg 2 p 2 koostoimest tulenevalt üldreeglina kehtima alates adressaadile kättetoimetamisest.

34. Ühingute nimekirjast kustutamise menetluse tulemusel antava Vabariigi Valitsuse korralduse jõustumistähtaja osas kehtib aga eriregulatsioon, mistõttu ei kohaldata ühingu nimekirjast kustutamisele eelkirjeldatud korralduse jõustumise üldiseid reegleid.<sup>28</sup> Nimelt tuleneb TuMS § 11 lõikest 9, et juhul, kui MTA on 15. märtsiks teinud ühingule teatavaks esialgse otsuse nimekirjast kustutamise kohta, kustutab valitsus ühingu nimekirjast 1. juulist. Kui MTA teeb ühingule esialgse otsuse teatavaks 15. septembriks, siis kustutab valitsus ühingu nimekirjast 1. jaanuarist.

35. Erinevalt jõustumistähtajast puuduvad aga erireeglid ühingu nimekirjast kustutamise korralduse teatavaks tegemise kohta. Järelikult tuleb lisaks Riigi Teatajas avaldamisele kõnealune korraldus vastavalt HMS § 62 lg 2 punktile 2 adressaatidele kätte toimetada. Seejuures olen seisukohal, et hea halduse tavast tulenevalt peab valitsus võtma vastu korralduse nimekirjast kustutamise kohta piisava ajavaruga, et see kui koormav haldusakt jõutakse enne TuMS § 11 lõikes 9 sätestatud jõustumistähtaega nimekirjast kustutatud ühingutele teatavaks teha.

36. Ometi leian, et Teie avalduses nimetatud määrus ei sea selleks takistusi. Nimelt peab MTA määruse § 5 lg 8 järgi esitama rahandusministeeriumile loetelu ühingutest, kelle kohta tehakse ettepanek nimekirjast kustutamiseks, hiljemalt 1. juuniks või 1. detsembriks. MTA võib loetelu nimekirjast kustutatavate ühingute kohta esitada ka varem: nt esitas MTA 24.05.2013 kirjaga

---

ühingu sobivust nimekirja, kelle osas on menetlustoimingus tehtud ettepanek ühingu nimekirjast kustutada või teda sinna mitte kanda.“

<sup>26</sup> Vt ka RKKKo 11.02.2009, nr 3-3-1-79-08, p 27.

<sup>27</sup> Vt RKKKo 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03, p 36: „HMS § 56 lg 1 teises lauses nimetatud viitamise võimalus on mõeldud kasutamiseks olukordades, kus haldusakti motivatsioonis tuleks korrata teistes kättesaadavates dokumentides juba esitatud detailset informatsiooni, mis paisutaks haldusakti motivatsiooni ülemääraseks. Ülemäärane on motivatsioon, mis on ebaproportsionaalselt mahukas, võrreldes haldusaktis lahendatava küsimuse tähtsuse ja keerukusega.“

<sup>28</sup> Õiguse üldpõhimõtete kohaselt tuleb üld- ja erinormi konkurentsi korral kohaldada erinormi („*lex specialis derogat legi generali*“), vt nt RKKKm 15.01.2009, nr 3-1-1-75-08, p 10.1.



nr 12.2-4/25294 Rahandusministeeriumile loetelu ühingute kohta, kelle kohta tehti ettepanek nimekirjast kustutamiseks alates 01.07.2013.<sup>29</sup>

37. Seega peab määruse kohaselt rahandusministrile ja Vabariigi Valitsusele jääma vähemalt kuu aega, et esitada ühingute nimekirjast kustutamise küsimus arutamiseks valitsuse istungile ning sellekohane korraldus vastu võtta. Tegemist on küsimusega, mis tekib valitsuse päevakorda regulaarselt ning seadusega ettenähtud ajal. Järelikult peab valitsus oma tööd korraldama selliselt, et ühingute nimekirjast kustutamiseks antud korralduse saaks enne selle jõustumist korralduse adressaatidele isiklikult teatavaks teha.

38. Täiendavalt selgitan, et määruses on ette nähtud ka abinõud tagamaks ühingu teavitamise kavatsusest ta nimekirjast kustutada juba pikka aega enne seda, kui valitsus seda küsimust arutab. Ühingu nimekirjast kustutamise menetlus algab vastavalt määruse § 5 lõikele 1 sellega, et MTA teeb ühingule kirjaliku hoiatuse nimekirjast kustutamise kohta hiljemalt 15. jaanuariks või 15. juuliks. Järgnevalt on ühingul kuu aega, et eelnimetatud hoiatuses toodud puudused kõrvaldada (määruse § 5 lg 2). Lisaks teeb MTA ühingule hiljemalt 15. märtsiks või 15. septembriks teatavaks esialgse otsuse nimekirjast kustutamise kohta (TuMS § 11 lg 9, määruse § 5 lg 5). Seejuures näeb määruse § 5 lg 6 ette ühingu võimaluse esitada MTA esialgse otsuse peale vaie, mida tuleb tõlgendada analoogselt eespool määruse § 4 lõikes 8 sätestatud vaide esitamise kohta märgituga.

## ***2.5 Ühingu nimekirja kandmise menetluse pikkus ning nõuded taotlusele ja sellele lisatavatele dokumentidele***

39. Taunite oma avalduses asjaolu, et ühingu nimekirja kandmise menetlus kestab enam kui 5 kuud. Olen aga seisukohal, et määruses ettenähtud menetluses ei esine ilmselgelt põhjendamatuid viivitusi. Seda põhjusel, et kogu menetluse vältel on ettenähtud erinevad menetlustoimingud, mille nõuetekohane läbiviimine nõuab aega. Enim aega – 2 korda 30 päeva – on ette nähtud esialgsete otsuste kohta määruse § 4 lõikes 8 sätestatud vastuväidete ja arvamuste (vaiete) esitamiseks MTA-le ning nende läbivaatamiseks. Nagu eespool selgitasin, on see aga vajalik ühingutele HMS §-s 40 sätestatud ärakuulamisõiguse tagamiseks. Lisaks sellele peab kõnealusele menetlusele ettenähtud ajavahemiku põhjendatuse hindamisel arvestama taotlejate arvukusega.<sup>30</sup>

40. Seoses määruse § 3 lõikes 1 sätestatud kohustusega lisada nimekirja kandmise taotlusele ühingu asutamislepingu või –otsuse koopia, mis on Teie hinnangul tarbetu ebamugavus, märgin järgmist. Leian, et nõue esitada koos taotlusega dokumente, mis on haldusorganile muul viisil hõlpsasti kättesaadavad, on üldjuhul taunitav. See ei tingi küll määruse põhiseadusevastasust, kuid MTA peab puudustega esitatud taotlusi käsitlema lähtudes hea halduse tavast. Ennekõike peab MTA vastavalt HMS § 15 lõikele 2 juhul, ühing jätab koos taotlusega esitamata nõutud dokumendid, määrama taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Seejuures peab MTA selgitama, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata.<sup>31</sup> Seega ei tohi MTA, andmata ühingule HMS § 15 lõikes 2 sätestatud taotluse täiendamise võimalust, jätta tema nimekirja kandmise taotlust läbi vaatamata. Kui aga MTA rikub HMS § 15 lg 2 nõudeid, ei too ka see asjaolu endaga kaasa määruse § 3 lg 1

<sup>29</sup> MTA 24.05.2013 kiri nr 12.2-4/25294 on muutmise korralduse eelnõu lisa ning internetis kättesaadaval samuti aadressil: <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/1979755c-b22f-46e9-9384-de961a9745fd>

<sup>30</sup> Nt muutmise korraldusega kanti nimekirja 47 ühingu, kustutati nimekirjast 49 ühingu ning jäeti nimekirja kandmata 33 ühingu.

<sup>31</sup> Vt ka RKKKo 15.02.2005, nr 3-3-1-90-04, p 16.

põhiseadusevastasust, vaid tegemist on vääralt halduspraktikaga, mille eest saab ühing ennast vajadusel halduskohtumenetluses kaitsta.

### 3. Lõpetuseks

41. Ma mõõnan, et praktikas võib tulumaksusoodustusega ühingute nimekirja koostamise menetluse käigus esineda hea halduse tava rikkumisi või olukordi, kus Vabariigi Valitsuse otsustab õigusvastaselt mõne ühingu nimekirjast kustutada või sinna kandmata jätta. Rikkumisest puudutatud ühingule on sellisel juhul aga tagatud võimalus kaitsta oma õigusi kohtus.

42. Samuti ei pruugi praegu kehtiv nimekirja koostamist reguleeriv valitsuse määrus olla täiuslik, kuid paraku ei ole igasugune regulatsiooni ebatäiuslikkus põhiseaduse vastane.<sup>32</sup> Olen seisukohal, et Teie avalduses esiletoodud küsitavused on ületatavad tõlgendamise teel ning osaliselt on MTA, rahandusminister ja Vabariigi Valitsus need halduspraktika muutmiseks lahendanud. Minu seisukoht ei tähenda aga kindlasti seda, et Vabariigi Valitsus võiks kergekäeliselt kõrvale jätta ettepanekuid nimekirja koostamise tõhusamaks ja lihtsamaks korraldamiseks. Soovin Teile sellega seoses edu edaspidiseks ning ühtlasi vabandan veel kord, et pidite vastust oma avalduse kaudu ootama.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Teadmiseks: Vabariigi Valitsus

Kaarel Eller 6938426  
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

---

<sup>32</sup> RKÜKo 21.05.2008, nr 3-4-1-3-07, p 50.