



Ülle Madise
Õiguskantsleri Kantselei

Teie: 23.04.2024 nr 6-3/240140/2402418

Meie: 04.06.2024 nr 7.1-2/2112-1

Toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määra kooskõla seadusega

Austatud proua Madise

Palusite oma pöördumises Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil korraldada järelevalvetasudega seotud teabe läbipaistvus ja tagada, et järelevalve tunnitasu määrad on kehtestatud arvestades toiduseaduses (ToiduS) § 49³ lõikes 4 ja veterinaarseaduses (VS) § 87 lõikes 5 sätestatud volituse piire. Ühtlasi palusite anda teada, kas 2024. aastaks kehtestatud toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasud vastavad eelnimetatud seadustes ja Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses (EL) 2017/625 (edaspidi *EL määrus*) sätestatule.

Esiteks selgitame, et järelevalvetasudega seotud teabe läbipaistvuse korraldamiseks oleme koostöös Põllumajandus- ja Toidumetiga (PTA) kokku leppinud, et PTA veebilehele lisatakse asjaomaste kulude kohta teave, mille avalikustamine on nõutud EL määruse artikli 85 lõike 2 kohaselt. Viidatud teave on leitav aadressilt <https://pta.agri.ee/jarelevalve-korraldus-ja-tulemused/tasud-ja-riigiloivud>. Lisaks on edaspidi plaanis täiendada tunnitasu määrade kehtestamiseks väljatöötatud määruse eelnõu seletuskirja konkreetse aasta määrade kehtestamiseks tehtud arvutuskäiguga koos eelnenud aasta vastavate kuludega ja ajakuluga. See tagab selle, et oleks üheselt selge, millisele arvutuskäigule ja arvandmetele tuginevad kehtestatud tunnitasu määrad.

Samuti kaalume ministeeriumis tunnitasu määra arvutamiseks juhendi väljatöötamist, mis näeks ette täpsemad arvutamise meetodid, seosed kuluarvestuse süsteemiga ja teiste andmekogudega ning arvutamise valemi, et tagada selgus ja ühene arusaadavus tunnitasu arvutuskäigu kohta. Sarnasele seisukohale on jõudnud ka ministeeriumis koos käiv järelevalvetasude fookusteema töögrupp, kus muuhulgas käsitletakse tasude läbipaistvuse teemat ning mille töö jätkub.

Teiseks anname teada, et meie hinnangul regionaalministri 27. detsembri 2023. a määrusega nr 112 „Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2024. aastal“¹ kehtestatud tasud vastavad ToiduS-is, VS-is ja EL määrukses sätestatule.

¹ [Toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute tegemise eest võetava tunnitasu määr 2024. aastal–Riigi Teataja](#)

Nõustume, et tunnitasu määrad võib minister määrusega kehtestada, sest tasu kehtestamise tingimused on piisavalt üksikasjalikult ette nähtud EL määruses ja seaduses.

Ent leiame, et minister ei ole volitusnormi alusel tasu määrasid kehtestades üksnes etteantud arvutuskäigu automaatne elluviija, vaid peab määruse kehtestamisel arvestama ka seaduse mõtte² ja Eesti Vabariigi põhiseaduses³ (PS) sätestatud üldiste õigusriiklike põhimõtetega, sealhulgas proportsionaalsuse printsiibiga.

Riigikohus on oma lahendites rõhutanud, et seaduse tõlgendamisel tuleb lähtuda seadusandja tahtest ja eelistada põhiseaduskonformset ehk PS-ga ühtivat tõlgendust. Seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteuks ning esimese sammuna tuleb püüda norme koostoimes tõlgendada ja normide omavahelist vastuolu välistada⁴. Riigikohtul puudub alus seaduse või muu PS-st alamalseisva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt, st kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik leida põhiseaduspärane käitumisjuhised ning kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, siis tuleb eelistada sellist tõlgendust, mis on põhiseadusega kooskõlas ehk tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse⁵.

Avalik-õigusliku rahalise kohustuse määra kehtestamine on kahtlemata suure intensiivsusega õiguste piirang, mis peab olema kaalutud ja ühiskonnas vajalik.

PS § 11 näeb ette kõigi PS põhiõiguste piiramise üldised tingimused, sh proportsionaalsuse põhimõtte arvestamise kohustuse. Põhiõigusi võib piirata üksnes juhul, kui piirang ei ole vastuolus PS-ga, põhiõiguse piiramiseks on seaduslik alus ja piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta konkreetse põhiõiguse olemust. Paragrahv 11 näeb ette põhiõiguste piiramise tingimused üldiselt, lisaks erinormidele, mis on lisaks ette nähtud mõne konkreetse põhiõiguse piiramise tingimustena⁶.

Seega kõnealuste volitusnormide (ToiduS § 49³ lõigete 4 ja 5 ning VS § 87 lõigete 5 ja 7) sõnastus annab kohustuse kehtestamiseks piisavalt juhiseid, kuid minister peab selleks, et kehtestatavad tunnitasu määrad oleks kooskõlas PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega, kaaluma avalike huvide kõrval ka huvirühmade huvisid ning võtma arvesse muutunud majanduslikke ja sotsiaalseid olusid, sh kriiside mõju ettevõtjate majandustegevusele.

Seda, et õigusakti tõlgendamisel, aga ka järelkult õigusakti kehtestamisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega, on Riigikohus sedastanud näiteks oma 26. novembri 2002 kohtuotsuses kohtuasjas nr 3-3-1-64-02⁷. Riigikohus on seadust tõlgendades leidnud, et suure intensiivsusega õiguste piirangud tuleb otsustada kaalutlus- ehk diskretsiooniõiguse kohaselt. Teistsugune tõlgendus oleks vastuolus PS §-s 11 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega, mille kohaselt õiguste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud⁸.

Samuti on Riigikohus möönnud, et olukord, kus avalik-õigusliku tasu ehk maksumäärad on aastateks ette kindlaks määratud ja seadusandjal puudub võimalus neid muuta, arvestades

² Vt näiteks Riigikohtu üldkogu 15. märtsi 2022. a otsus nr [5-19-29/38 \(riigikohus.ee\)](#), punkt 59

³ Riigikohtu üldkogu 15. märtsi 2022. a otsus nr [5-19-29/38 \(riigikohus.ee\)](#), punktid 56–58

⁴ RKPJKo [3-4-1-19-10 \(riigikohus.ee\)](#), p 31

⁵ RKPJKo [3-4-1-19-10 \(riigikohus.ee\)](#)

⁶ [EESTI VABARIIGI PÕHISEADUS \(pohiseadus.ee\)](#)

⁷ RKHKo [3-3-1-64-02 \(riigikohus.ee\)](#)

⁸ RKHKo [3-3-1-64-02 \(riigikohus.ee\)](#), p 10

muutunud majanduslikke ning sotsiaalseid olusid, ei pruugi olla demokraatia põhimõttega kooskõlas⁹.

Antud juhul on seadusandja pidanud vajalikuks juba ToiduS-is ja VS-is tagada, et tunnitasi määrad oleksid ajakohased, sest volitusnormide järgi peab minister tunnitasi määra kehtestama igaks aastaks. Eespool toodust tulenevalt tähendab järelevalve tunnitasi määrade ajakohastamine muu hulgas seda, et igal aastal tuleb volitusnormi piires määrase kehtestamisel arvestada ka huvirühmade huvidega. Kaasamise hea tava¹⁰ kohaselt valitsusasutused kaasavad huvirühmi ning avalikkust neid puudutavate otsuste kujundamisse, et tagada otsuste parim võimalik kvaliteet ning legitiimsus. Kohustus lähtuda õigusloomes kaasamise heast tavast on sätestatud ka Vabariigi Valitsuse reglemendis¹¹, mille § 4 lõike 2 kohaselt kaasatakse eelnõu või muu küsimuse ettevalmistamisse asjassepuutuvad huvirühmad vastavalt kaasamise heale tavale, mille kinnitab Vabariigi Valitsus. Kaasamine ei tähenda pelgalt huvirühmade teavitamist, vaid kaasamisena tuleb mõista seda, et teeme otsuseid koos nendega, keda need otsused mõjutavad, ning nendega arvestades. Kaasamise käigus leidsid huvirühmad, et tunnitasi määrade tõusu 2024. aastal tuleks vähendada või jätta see 2023. aasta tasemele. Järelevalve tunnitasi määrade kehtestamisel on võimaluste piires arvestatud huvirühmade arvamusega.

Kui tunnitasi määrade arvutamise tulemusena selgub, et järelevalvetasu määra tuleks eelneva aastaga võrreldes tõsta, siis on alati vajalik kaaluda, kas tunnitasi määrade tõstmine on eesmärgi (toiduohutuse ning loomatervise tagamine, muu hulgas järelevalve asjakohase rahastamise kaudu) saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Tunnitasi määrade tõstmine riivab ettevõtjate PS § 31 esimeses lauses sätestatud õigust tegeleda ettevõtlusega (ettevõtlusvabadus). Ettevõtluse all mõistetakse iseseisva majandustegevuse kaudu tulu teenimist, mida riik ei tohi põhjendamatult takistada. Ettevõtlusvabadust riivab olukord, kus avalik võim muudab ettevõtlusega tegelemise tingimusi ebasoodsamaks seni kehtinud õigusliku raamistikuga võrreldes ja eelkõige juhul, kui selline muudatus on põhjendamatu või ebaproportsionaalne.

Ka arvutuste tulemusena selgunud tunnitasi määra muutmist enne selle kehtestamist võib pidada proportsionaalseks (sobiv, vajalik ja mõõdukas) tunnitasi määra kehtestamise eesmärgi suhtes järgmistel põhjustel.

Teatavasti abinõu sobivus tähendab seda, et rakendatav meede peab soodustama eesmärgi saavutamist, siinjuures ei ole vajalik, et rakendatav meede soovitud eesmärgi absoluutse kindlusega saavutaks. Piisab, kui tegemist on sammuga õiges suunas, meetmega, mis seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab, seda edendab. Põhiseadusega vastuolus ja seetõttu keelatud on ainult sellised meetmed, mis mitte ühelgi juhul eesmärgi saavutamist ei soodusta. Seega on abinõu sobivuse kontrollimisel esmase tähtsusega rakendatava meetme eesmärk.

Tunnitasi määra kehtestamise eesmärk on tulenevalt EL määruse 78 lõikest 1 kindlustada piisavate rahaliste vahendite olemasolu, et tagada pädevatele asutustele ametliku kontrolli ja muude ametlike toimingute, sealhulgas toidu- ning veterinaarjärelevalve tegemiseks vajalikud vahendid, et seeläbi tagada toiduohutus ja loomatervis. Absoluutse kindlusega ei võimalda seda eesmärki saavutada ka EL määruse artiklis 81 sätestatud tasu arvutamise alused, ja seda isegi arvestamata jättes muud kaalutlused, kuna arvutamise aluseks võetavad andmed on kehtestatava tunnitasi määra aastale eelnenud aasta andmed.

⁹ RKPJKo 3-4-1-5-17 (riigikohus.ee), p 72

¹⁰ Kaasamise hea tava | Riigikantselei

¹¹ Vabariigi Valitsuse reglement–Riigi Teataja

Järelevalvetoimingute tegelikke kulusid järgmiseks aastaks ei ole võimalik täpselt ette ennustada, seetõttu põhineb tunnitasu määra arvutuskäik toimingueelse kalendriaasta kuludel (ToiduS § 49³ lg 4, VS § 87 lg 5). Järelevalvetoimingutega seotud töötasu ja majanduskulu arvutamisel lähtutakse tegelikust kulust toimingueelse kalendriaastal. Järelikult katavad järgmiseks kalendriaastaks kehtestatavad tunnitasu määrad seoses inflatsiooniga ning kaupade ja teenuste hinnataseme tõusuga ainult tõenäoliselt selle kalendriaasta järelevalvetoimingute tegelikke kulusid. Kuna aga tegemist on eesmärgi saavutamist soodustava tasude arvutamise korraldusega, mille rakendamist sellisel kujul on vajalikuks pidanud juba Euroopa Liit oma õigusaktis, siis ei saa seda arvutamise korraldust pidada ka meetmeks, mis mitte ühelgi juhul eesmärgi saavutamist ei soodusta ja mis oleks seetõttu keelatud. Seega järelevalve tunnitasu määrad on kehtestatud kooskõlas ToiduS § 49³ lõikes 4 ja VS § 87 lõikes 5 sätestatud volitusnormide piiride, mõtte ja eesmärgiga ning sellises suuruses, et need tagavad sisuliselt kõnealuste normide täitmise ja ühtlasi järelevalvekulude katmise nende ettevõtjate poolt, kelle üle järelevalvet tehakse.

Eespool toodu põhjal oleme seisukohal, et regionaalministri 27. detsembri 2023. a määrusega nr 112 kehtestatud tasud vastavad asjakohastes seadustes ja EL määruses sätestatule.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Piret Hartman
Regionaalminister

Teadmiseks: Põllumajandus- ja Toiduamet

Allan Aleksašin
5650 1793 allan.aleksasin@agri.ee

Katrin Tuula
625 6166 katrin.tuula@agri.ee