



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm  
Riigikohus  
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 05.06.2024 nr 5-24-7  
Meie 13.08.2024 nr 10-3/4664

### Justiitsministri arvamus asjas nr 5-24-7

Edastan käesolevaga arvamuse riigihalduse ministri 26.02.2020 määruse nr 7 „Kohaliku omavalitsuse hoonete energiatõhusaks muutmiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord“ (edaspidi meetme määrus) § 19 lg 2 põhiseadusele vastavuse kohta.

#### Asjaolud

1. Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) andis Põltsamaa vallale siseriiklikkust meetmest „Energiatõhususe ja taastuvenergia edendamine avaliku sektori hoonetes“ toetuse projekti „Põltsamaa valla õppehoone energiatõhususe parendamine“ elluviimiseks. Põltsamaa vald viis läbi riigihanke „Põltsamaa Lille tn õppehoone projekteerimis-ehitustööd“. Seejärel tegi RTK aga finantskorrektsiooni otsuse, kuna leidis, et riigihankes oli kvalifitseeritud pakkuja, kes ei vastanud kvalifitseerimistingimustele ning hankemenetluse tulemusena sõlmitud hankelepingu muudatus ei vastanud riigihangete seadusele.
2. Tallinna Halduskohus tunnistas 21.05.2024 otsusega kohtuasjas nr 3-23-518 põhiseadusevastaseks meetme määruse § 19 lg 2, kuna atmosfääriõhu kaitse seaduse (AÕKS) § 161 lg-s 3 meetme määruse andmiseks sätestatud volitusnorm ei anna riigihalduse ministriile pädevust kehtestada teatud liiki rikkumiste korral tagasinõude määrasid, vaid üksnes enampakkumisest saadud tulu kasutamise tingimused ja korra. Sellest tulenevalt leiab Tallinna Halduskohus, et meetme määruse § 19 lg 2 on vastuolus nii PS §-ga 113 kui ka §-ga 94.
3. Arvestades eeltoodut, edastas Tallinna Halduskohus määruse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.
4. Riigikohus pöördus 05.06.2024 Justiitsministeeriumi poole Tallinna Halduskohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta arvamuse saamiseks.

#### Taotluse lubatavus

5. PS § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte (RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13). Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega (RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10). Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral (RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15). Seega on norm on asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.
6. RTK kohaldas finantskorrektsiooni otsuse tegemisel meetme määruse § 19 lg 2, mis sätestab, et kui toetuse saaja on rikkunud seoses hangete läbiviimisega talle käesolevas määruuses kehtestatud kohustusi, nõutakse sõltuvalt rikkumise raskusest tagasi 10, 25, 50 või 100 protsenti hankelepingle eraldatud toetusest. RTK rakendas 10-protsendilist korrektsioonimäära.
7. Põhikohtuasja lahendus sõltub muu hulgas sellest, kas meetme määruse § 19 lg 2 on põhiseaduspärane. Kui säte on põhiseaduspärane, on lubatud automaatselt kohaldada

10-protsendilist finantskorrektsiooni määra. Kui säte oleks põhiseadusvastane, saanuks RTK leida sobiva finantskorrektsiooni määra kaalutlusõiguse alusel. Sellisel juhul on RTK finantskorrektsioon hankelepingule eraldatava toetuse vähendamise määra osas õigusvastane ning meetme määru § 19 lg 2 asjassepuutuv.

### Seisukoht ja põhjendused

8. Kehtestades meetme määru § 19 lg-ga 2 finantskorrektsiooni määrad (10, 25, 50 või 100 protsenti eraldatud toetusest) on riigihalduse minister ületanud volitushormi piire ja seetõttu on kõnealune määru säte vastuolus PS § 3 lg-ga 1, § 94 lg-ga 2 ja §-ga 113.
9. Riigikohus analüüsis finantskorrektsiooni protsendilise ulatuse määru §-ga kehtestamise põhiseaduspärasust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-2, milles õiguskantsler leidis, et perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse (STS) § 46 lg 2, mille alusel kehtestab protsentides väljendatava finantskorrektsiooni ulatuse Vabariigi Valitsus määru §-ga, on vastuolus PS §-ga 113.
10. Riigikohus leidis viidatud asjas 28.06.2023 tehtud otsuses, et antud juhul ei olnud finantskorrektsiooni määra kui avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamine määru §-ga põhiseadusega vastuolus. Riigikohus tugines oma otsuses järgmisele: *EL riigihanke reegleid rikkunud toetuse saajal tekkiv kohustus saadud toetus osaliselt tagasi maksta on eripärane avalik-õiguslik kohustus, millele laienevad seda eripära arvestavad nõuded; ka kahju hüvitamiseks või rikkumise heastamiseks ette nähtud kohustus võib olla PS § 113 kaitsealas; vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitushormi alusel määru §-ga; seadusandja peab ise otsustama kõik kohaliku omavalituse enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia piiramise seisukohalt olulised küsimused, kuid täitevvõimule võib delegeerida enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia seadusega kehtestatud piirangute täpsustamise. Need Riigikohtu järeldused on ka praeguses asjas asjakohased.*
11. Kuna asjas nr 5-23-2 oli tegemist EL rahastatavatest fondidest makstava toetusega, täpsustas Riigikohus, et antud juhul ei olnud *proportsionaalsete finantskorrektsiooni määrad kui avalik-õigusliku rahalise kohustuse kehtestamine riigisisese seadusandja universaalpädevuse teostamine avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise valdkonnas, vaid otseselt seotud EL õiguse rakendamisega; arvestades EL otsekohalduva määru §-ga liikmesriikidele antud otsustusõigust finantskorrektsiooni suuruse määramisel, võib EL määru rakendamiseks, kui see riigisisest õigusest tuleneb, vastu võtta riigisiseseid üldkohustuslikke õigusakte, millega teostatakse EL määru §-ga antud otsustusõigust; nõue, mille kohaselt tuleb finantskorrektsiooni tegemisel võtta arvesse rikkumise olemust ning EL eesmärkidele ja finantshuvidale tekitatud rahalist mõju, tuleneb EL määru §-st ning määru kohaldamiseks antavad Euroopa Komisjoni suunised võivad olla orientiiriks selle määramisel, milline on proportsionaalne finantskorrektsiooni määru EL õiguse mõttes.*
12. Erinevalt aga põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-23-2 asjaoludest ei ole seadusandja antud juhul volitanud ministrit kehtestama finantskorrektsiooni protsendilist ulatust. Samuti puudub käesolevas asjas erinevalt asja nr 5-23-2 asjaoludest sarnane otsekohaldav regulatsioon nii liidu õiguses kui ka siseriiklikus õiguses, nagu märgib Tallinna Halduskohus oma otsuse p-s 26.7.
13. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Samasisulise nõude sätestab ministri määru puhul PS § 94 lg 2.
14. Üldise seadusereservatsiooni põhimõtet täpsustab ka haldusmenetluse seadus (HMS), mille § 89 lg 1 kohaselt on määru õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitushormi alusel andnud volitushormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 kohaselt võib määru anda ainult seaduses sisalduva volitushormi olemasolul ja kooskõlas volitushormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Volitushormis sätestatakse määruandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda (RKPJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96, p 2 ja 3).
15. PS § 113, mis on PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte väljenduseks avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise korral, suhtes on Riigikohus leidnud, et avalik-õiguslike rahaliste kohustuste kehtestamise delegeerimine täidesaatvale võimule võib olla lubatav tingimusel, kui see tuleneb rahalise kohustuse iseloomust ning seadusandja määrab kindlaks diskretsiooni ulatuse, mis võib seisneda tasu

alam- ja ülemmäära seadusega sätestamises, tasu suuruse arvestamise aluste kehtestamises vms (RKPJKo 19.12.2003 nr 3-4-1-22-03, p 19). Seega tuleb hinnata, kas meetme määruse aluseks olev volitusnorm vastab eeltoodud kriteeriumitele.

16. AÕKS § 161 lg 3 volitab ministrit kehtestama määrusega heitkoguste ühikute enampakkumisel saadava tulu kasutamise tingimused ja korra ning AÕKS § 182<sup>1</sup> lg 5 toetuse tagasinõudmise ja -maksmise täpsustatud tingimused ja korra. Kuigi meetme määruse õigusliku alusena ei viidata AÕKS § 182<sup>1</sup> lg-le 5, ei tingi see iseenesest veel meetme määruhes sätestatud tagasinõuete regulatsiooni sisulist põhiseadusvastasust, kuivõrd vastav volitusnorm on AÕKS-is olemas.
17. Siiski ei anna kumbki volitusnorm ministrile volitust toetuse tagasinõudmisel kohaldatava finantskorrektsiooni protsendilise ulatuse kehtestamiseks, kuna selles ei ole määratletud ministri diskretsiooni ulatust, sh ei näe see ette kohustuse alam- ega ülemmäära, ega kohustuse suuruse arvestamise aluseid (vt RKPJKo 19.12.2003 nr 3-4-1-22-03, p 19).
18. Kuigi volituse piire, mõtet ja eesmärki võivad aidata sisustada ka seaduse muud sätted, ei saa sellist volitust tuletada ka AÕKS-i süstemaatilise tõlgendamise teel. Samas võib aimata, et seadusandjal oli soov anda ministrile volitus ka finantskorrektsiooni määrade kehtestamiseks, mis tulenevalt Riigikohtu 28.06.2024 asjas nr 5-23-2 tehtud otsuse järeldest on iseenesest määruse tasandil lubatav. Selliselt tulnuks volitusnormis sätestada ka diskretsiooni raam ehk suunised, millest juhindudes minister finantskorrektsiooni määrad kehtestab.
19. **Määruse andmisel ei tohi minister ületada volitusnormis sätestatud volitusi ega kehtestada määrusega seda, milleks tal volitusnormiga volitust antud ei ole. Volitust ületav määrus ei ole antud seaduse alusel ja täitmiseks ning on seetõttu põhiseadusega vastuolus.**

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Liisa-Ly Pakosta  
justiits- ja digiminister

Mariann Salomets 58839902  
Mariann.Salomets@just.ee