

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Taso Toomik

**RIIGIEELARVELISTE REGIONAALSETE INVESTEERINGUTE EHK
KATUSERAHADE KOOSKÕLA ÜLDISE VÕRDSUSPÕHIÕIGUSEGA 2023. AASTA
RIIGIEELARVE SEADUSE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

Andra Laurand, 1. jur. Staatspr.

Tartu

2025

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmise süsteem	7
1.1. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmise olemus.....	7
1.2. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmise otsustamine	9
1.3. Regionaalsete investeeringute kajastumine riigieelarves ning nende väljamaksmine	10
1.4. Avalik kriitika regionaalsetele investeeringutele.....	14
1.5. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute seos riigiabiga	15
1.6. Regionaalsete investeeringute andmise lõpetamine ning nende taastamise võimalikkus	18
2. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarvest rahastamise reeglid ja võimalused .	20
2.1. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamise põhimõtted	20
2.1.1. Toetuste liigid	21
2.1.2. Toetuste andmise põhimõtted	23
2.2. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarveseadusest tulenev rahastamise õiguslik alus.....	26
2.3. Rahastamine valdkondliku seaduse alusel.....	28
2.4. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamine kui ministeeriumi pädevus	29
2.5. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamine hasartmängumaksust	31
2.6. Rahastamine läbi sihtkapitalide ja rahastamise delegeerimine.....	34
2.7. Vahekokkuvõte	35
3. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute põhiseaduspärasus.....	37
3.1. Üldine võrdsuspõhiõigus ja selle rikkumise kontrollimine	37
3.2. Kontrollitav võrdsuspõhiõigust potentsiaalselt riivav säte.....	39
3.3. Konkreetse aasta riigieelarve seaduse põhiseaduspärasuse hindamine.....	41
3.4. Võrdsuspõhiõiguse piirang.....	44

3.4.1.	Võrreldavad grupid.....	44
3.4.2.	Gruppide erinev kohtlemine ehk üldise võrdsuspõhiõiguse riive	48
3.4.3.	Riive intensiivsus ehk tekitatud ebavõrdse olukorra raskus.....	48
3.5.	Formaalne põhiseadusepärasus.....	54
3.6.	Materiaalne põhiseaduspärasus	56
	Kokkuvõte	61
	The compliance of state budgetary regional investments, also known as „katuserahad“ with the general right to equality: a case study of the state budget act of 2023	65
	Kasutatud kirjandus	70
	Kasutatud seadused	73
	Kasutatud määrused.....	74
	Euroopa Liidu õigusega seotud õigusaktid ning otsused.....	75
	Muud kasutatud õigusaktid.....	75
	Kasutatud kohtupraktika.....	77

Sissejuhatus

Eesti riigieelarve eelnõu menetluse üheks osaks on aastakümneid olnud regionaalsete investeeringute jagamine kodanikuühiskonna ja kolmanda sektori ühendustele, kelleks on peamiselt mittetulundusühingud ning sihtasutused. Riigikogu liikmed ja fraktsioonid saavad muudatusettepaneku tegemise kaudu enda äranägemise järgi valida ühendused, keda nad toetada soovivad. Üldsus tunneb sellist riigieelarvest raha eraldamist „katuserahade“ nime all¹. Katuserahade jagamist on avalikkuse poolt korduvalt kritiseeritud. Katuserahade andmist on nimetatud korruptiivseks raha jagamise viisiks², neid on peetud riigikogu liikmete poolseks häälte ostmiseks ning samuti on leitud, et katuserahade jagamine pole läbipaistev, säästlik, tõhus ega mõjus³.

Kuna pole võimalik kindlaks teha, mis kriteeriumite järgi on otsustatud katuserahade jaotus, tõusetub küsimus nende jagamise põhiseaduspärasuse kohta. Tavapäraselt peavad kodanikuühiskonna ja kolmanda sektori ühendused riigieelarvest toetuse saamiseks seda taotlema, mis võib osutuda tülikaks ja kulukaks ettevõtmiseks. Uuringute käigus on lausa leitud, et toetuste suurus ei pruugi katta toetuse taotlemise kulusid ning võib äärmuslikel juhtudel tuua kaasa taotleja maksevõimetuse.⁴ Ühendused, kellele katuserahasid eraldatakse, saavad katuserahade näol toetuse aga justkui muuseas riigipoolse kingitusena. Selline tegevus näib esmapilgul ühete põhjendamatu eelistamisena teistele riigi poolt.

Eesti Vabariigi põhiseadus⁵ sätestab §-s 12, et kõik on seaduse ees võrdsed ning kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. PS §-s 12 on sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus, mille sisuliseks ideeks on kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.⁶ Riigipoolne ilma kindlate kriteeriumiteta ühetele isikutele toetuse andmine paneb ebavõrdsesse olukorra isikud, kes toetust ei saa, aga on toetuste saajatega PS § 12 mõttes võrdväärset. Tegemist on võimaliku põhjendamatu PS § 12 riivamisega.

¹ Vt. nt. Korruptsiooni vastu võitlejad soovitasid katuserahadest loobumist juba augustis. Postimees 2022. - <https://www.postimees.ee/7653082/korruptsiooni-vastu-voitlejad-soovitasid-katuserahadest-loobumist-juba-augustis>.

² Laius, A. Eestist peab saama kõige korruptsioonivabam riik maailmas. Postimees 2022. - <https://arvamus.postimees.ee/7664450/agu-laius-eestist-peab-saama-koige-korruptsioonivabam-riik-maailmas> (09.01.2025).

³ Rammo, A. Alari Rammo: katuseraha kui ühiskondlik lepe varastada. Eesti Päevaleht 2017. - <https://epl.delfi.ee/artikkel/80145578/alari-rammo-riigikogu-katuseraha-on-kui-luba-varastada> (02.01.2025).

⁴ Kiisel, M. jt. Vabaühenduste rahastamis põhimõtete hindamine. Aruanne. Tartu: 2017, lk 29 ja 41. - https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2020-12/2017_vaba%C3%BChenduste%20rahastamine.pdf (14.02.2025).

⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

⁶ RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13; RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17.

Magistritöö eesmärgiks ongi anda hinnang sellele, kas riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmine rikub nende mittetulundusühingute ja sihtasutuste üldist võrdsuspõhiõigust, kes regionaalseid investeeringuid ei saa. Üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise hindamiseks kontrollitakse magistritöös 2023. aasta riigieelarve seaduses⁷ sätestatud kulukirjeid kui õigusakte, mille koosseisu kuuluvad ka konkreetsed katuserahade eraldised. Magistritöös ei anta hinnangut katuserahade kooskõlale teiste põhiseaduses sätestatud põhimõtetega ning õiguste ja kohustustega.

Kuigi katuserahade jagamine lõpetati 2024. aasta riigieelarve eelnõu menetluse eel ära⁸, ei muudetud sellega seondult ühtegi seadust. Katuserahade jagamine oli valitsuskoalitsiooni poliitiline kokkulepe ning juhul kui praegusel või mõnel tulevasel valitsuskoalitsioonil peaks tekkima uuesti tahe katuserahasid jagada, saaksid nad seda seadust muutmata teha. See on võimalik, sest riigieelarve eelnõu menetluse etapis, kus tehakse katuserahade andmist sisaldavaid muudatusettepanekud, on Vabariigi Valitsusel Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse⁹ § 120 lg 5 alusel võimalik otsustada muudatusettepanekute hääletusele panemise üle.

Kuigi avalikkuses on tõstatatud küsimusi katuserahade põhiseadusega kooskõlas olemise kohta¹⁰, ei ole Eestis katuserahade põhiseaduspärasusest kirjutatud õiguslikke analüüse ega hinnatud kohtus sellise süsteemi vastavust põhiseadusele. Seega puuduvad autoriteetsed või siduvad õiguslikud seisukohad, mis takistaksid potentsiaalselt põhiseadusvastase tegevuse tagasi tulemist. Seetõttu on autor seisukohal, et magistritöö teema on aktuaalne.

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis avatakse regionaalsete investeeringute mõiste, kirjeldatakse milline on õiguslik kord nende jagamiseks ning kuidas on reguleeritud nende väljamaksmine ja kasutamine. Analüüsitakse, kuidas toimus katuserahade jagamise lõpetamine ja põhjendatakse, miks on võimalik neid uuesti jagama hakata. Magistritöö teises peatükis analüüsitakse, kuidas toimub Eestis mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigipoolne rahastamine ning selgitatakse sellise rahastamise reegleid ja põhimõtteid. Magistritöö kolmandas peatükis kontrollitakse, kas katuserahade jagamine rikub katuserahasid mittesaavate mittetulundusühingute ja sihtasutuste üldist võrdsuspõhiõigust.

⁷ 2023. aasta riigieelarve seadus. - RT I, 20.12.2022, 4.

⁸ Kallas andis riigikogule üle 2024. aasta riigieelarve eelnõu: katuserahad pole kooskõlas hea valitsemise tavadega. Õhtuleht 2023. - <https://www.oh tuleht.ee/1092852/kallas-andis-riigikogule-ule-2024-aasta-riigieelarve-eelnou-katuserahad-pole-kooskolas-hea-valitsemise-tavadega> (29.01.2025).

⁹ Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I, 02.06.2020, 9.

¹⁰ Vt. nt. Raidla, J. Katuserahad on poliitiline mütoloogia. Pakun lahenduse. Postimees 2022. - <https://arvamus.postimees.ee/7665907/juri-raidla-katuserahad-on-poliitiline-mutoloogia-pakun-lahenduse>; Juhtkiri. Milleks erakondadele katuseraha?. Õhtuleht 2016. - <https://www.oh tuleht.ee/776527/juhtkiri-milleks-erakondadele-katuseraha>.

Selleks, et jõuda järeldusele katuserahade jagamise vastavusele PS §-ga 12, vastatakse magistritöös järgmistele uurimisküsimustele:

1. Kuidas oli katuserahade jagamine õiguslikult reguleeritud?
2. Millised reeglid ja põhimõtted on Eestis kehtestatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarvest toetamiseks?
3. Kas katuserahade jagamine on kooskõlas PS §-ga 12 2023. aasta riigieelarve seaduse kirjete näitel?

Etteruttavalt tuleb välja tuua, et kuna ainuüksi riigieelarve kirjetest ei tulene isikutele õigusi ja kohustusi¹¹, võib kirjete üldisele võrduspõhiõigusele vastavuse kontroll reaalses põhiseaduspärasuse kohtumenetluses olla küsitav. Seetõttu on magistritöö eesmärgiks anda abstraktne ning sisuline hinnang katuserahade jagamise kooskõlale PS §-ga 12.

Kuna katuserahade jagamise õiguslikku raamistikku ei ole varasemalt õiguslikust vaatepunktist analüüsitud, toetutakse töö esimeses peatükis allikatele, mille põhjal on võimalik katuserahade jagamise õiguslik raamistik kindlaks määrata. Sellisteks allikateks on riigieelarve eelnõu menetlemist puudutavad muudatusettepanekud, Riigikogu rahanduskomisjoni dokumendid, ministeeriumites kehtestatud toetuste eraldamise korrad, RKKTS ja selle kommenteeritud väljaanne ning riigieelarveseadus¹². Teises peatükis analüüsitakse vabaühenduste riigipoolse rahastamise põhimõtteid sisaldavaid dokumente ning erinevaid õigusakte, mille alusel toimub mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarvest rahastamine. Kolmandas peatükis kasutatakse põhiseadust käsitlevaid allikaid, milleks on Riigikohtu lahendid, põhiseaduse kommenteeritud väljaanne ning teised põhiseadust avavad õiguslikud materjalid.

Magistritöö käigus analüüsitakse konkreetseid õigusakte, tuues esile sellised, mille põhjal on võimalik teha järeldusi teiste sama tüüpi õigusaktide kohta, sest riigipoolseks mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamiseks on mitmeid erinevaid õiguslikke võimalusi ning kõigi nende üksikasjalik analüüs pole magistritöö mahtu arvestades võimalik. Küll aga on olemas reeglid, mis kehtivad enamikes kordades läbivalt. Samuti analüüsitakse olukorrale ainsana kohalduvaid või sobivaimaid õigusakte ja allikaid, subsumeerides neid magistritöös käsitletavale olukorrale. Seega kasutatakse magistritöös analüütilist, sünteetilist ja kvalitatiivset meetodit.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: põhiõigused, riigieelarve, kodanikuühiskond.

¹¹ Lehis, L. Lind, K. PSK § 115/3. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Iuridicum 2020.

¹² Riigieelarve seadus. - RT I, 28.11.2024, 3.

1. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmise süsteem

1.1. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmise olemus

Riigieelarvest eraldatavad regionaalsed investeeringud, ehk katuserahad, ei ole Eesti Vabariigi seadustes defineeritud õigusmõiste. Eesti õigekeelsussõnaraamat defineerib katuseraha, kui Riigikogu fraktsioonide poolt jagatavat raha piirkondlikuks tegevuseks.¹³ Õigekeelsussõnaraamatu poolt välja pakutud definitsioon ei kirjelda aga ammendavalt regionaalsete investeeringute olemust ning eesmärki. Selleks, et regionaalsete investeeringute ehk katuserahade süsteemi olemusest täpsemini aru saada, tasub vaadata selle süsteemi tekkepõhjuseid.

Katuserahade jagamise süsteem tekkis 1990. a keskel ühe eelarve menetluse osana. Katuserahade jagamise alustamise põhjuseks oli Vabariigi Valitsuse soov vältida seda, et parlamendiliikmed riigieelarve menetluses tasakaalus olevat eelarvet oma äranägemise järgi ümber teeksid.¹⁴ Selleks andis valitsus parlamendiliikmetele võimaluse oma äranägemise järgi teatud summa raha välja jagada.¹⁵

Selleks, et otsustada, kellele katuserahasid anda, puudusid kogu katuserahade jagamise perioodil konkreetset õigusaktides kehtestatud reeglid. Riigieelarvete kolmanda lugemise muudatusettepanekute loeteludes kordus aastast aastasse, et regionaalsete investeeringutega toetatakse erinevaid kolmanda sektori ja kodanikuühiskonna projekte ühekordsete kuludena.¹⁶ Katuserahade kohta käivatest uudistest selgub, et eksisteeris poliitiline kokkulepe, mille kohaselt tohib anda katuserahasid sihtasutustele ja mittetulundusühingutele, kes tegutsevad vähemalt teist aastat, neil on esitatud eelmise aasta majandusaruanne ning katuseraha peab minema kas investeeringuks või tegevustoetuseks.¹⁷ Regionaalsete investeeringute koondtabelitest nähtub, et raha jagatakse mittetulundusühingutele, sihtasutustele ja kohalikele omavalitsustele. Katuserahad on kvalifitseeritud kas tegevustoetustena või konkreetse projekti

¹³ Ereht, T. jt (koost). Eesti õigekeelsus sõnaraamat ÕS 2018. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2018.

¹⁴ Mängel, T. Katuserahade mõju ja ilmingud teistes riikides. Teemaleht nr. 5. Tallinn: Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsisakond 2021, lk 1 - <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2021/03/Teemaleht-5-Katuserahad.pdf> (11.01.2025).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III - <https://www.riigikogu.ee/download/122cc8fb-db81-4c85-8ec2-30d36a3c805b> (29.01.2025).

¹⁷ Oja, B. (toim). Erakonnad jagavad katuseraha spordiseltsidele, koolidele ja kirikutele. Eesti Rahvusringhääling 2021. - <https://www.err.ee/1608411434/erakonnad-jagavad-katuseraha-spordiseltsidele-koolidele-ja-kirikutele> (29.01.2025); Oja, B. (toim). Parlamendisaadikud jagavad tänavu katuserahadeks neli miljonit eurot. Eesti Rahvusringhääling 2022. - <https://www.err.ee/1608790357/parlamendisaadikud-jagavad-tanavu-katuserahadeks-neli-miljonit-eurot> (29.01.2025).

rahastamisena, ehk siis nii-öelda investeeringuna.¹⁸ Seega on regionaalsete investeeringute näol tegemist Vabariigi Valitsuse poolt riigieelarve eelnõu menetlemise käigus määratud rahasumma jagamisega kodanikuühiskonna ja kolmanda sektori mittetulundusühingutele, sihtasutustele ning ka kohaliku omavalitsuse üksustele Riigikogu saadikute või Riigikogu fraktsioonide poolt.

Käesolevas magistritöös läbiviidavast üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise analüüsist on jäetud välja kohalikele omavalitsustele katuserahade eraldamine. Töös keskendutakse mittetulundusühingutele ja sihtasutustele katuserahade andmise analüüsile. Magistritöö raames ei analüüsita ka selliseid katuserahade eraldisi, mis on antud mittetulundusühingutele- ja sihtasutustele, kus riigil või kohalikul omavalitsusel on valitsev mõju mittetulundusühingus või sihtasutuses. Ehk siis ei hõlma analüüs selliseid mittetulundusühinguid, kus riigil või kohalikul omavalitsusel on võimalik asutajaõigusi teostades või üldkoosoleku otsusega kutsuda tagasi või ametisse nimetada üle poole mittetulundusühingu juhtkonnast. Riigil või kohalikul omavalitsusel on sihtasutuses valitsev mõju siis, kui nad saavad määrata üle poole nõukogu liikmetest.¹⁹ Magistritöös kasutatakse mittetulundusühingute ja sihtasutuste kohta ka koondväljendit „vabaihendused“.

Regionaalsete investeeringute maht on aastate lõikes erinenud. Alates 2016. aastast jagati kõige rohkem katuserahasid 2019. aastal, kui riigieelarvest eraldati kokku 7,25 mln euro eest regionaalseid investeeringuid.²⁰ Kõige vähem eraldati sellel perioodil katuserahasid 2022. aastal, kui jagamisele läks 2,78 mln euro eest toetusi.²¹

Ühele vabaihendusele eraldatavate katuserahade suurused on ajas järkjärgult vähenenud. Kui 2016. aastal oli suurimaks katuserahade saajaks MTÜ Eesti Olümpiakomitee 1,4 mln euro suuruse tegevustoetusega²², siis 2023. aastal olid suurimad toetused 39 000 eurot, mis anti MTÜ-le Miikaeli Ühendus, SA-le Eesti Terviserajad ja SA-le Valga isamaalise kasvatus püsiekspositsioon.²³

¹⁸ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

¹⁹ Matt, J. jt. Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013, lk 10. - <https://kysk.ee/wp-content/uploads/2024/01/Rahastamise-juhendmaterjal.pdf> (14.01.2025).

²⁰ 2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 700 SE III, lk 31. - <https://www.riigikogu.ee/download/c4ddb56-20c8-4a05-a851-81613447a5ad> (28.01.2025).

²¹ 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 464 SE III, lk 20. - <https://www.riigikogu.ee/download/ebc2bfcd-1190-4dbf-bbee-72c8fccc4688> (28.01.2025).

²² Rajavee, A. (toim). Tabel: täielik nimekiri nn katuseraha saajatest. Eesti Rahvusringhääling 2015. - <https://www.err.ee/550615/tabel-taielik-nimekiri-nn-katuseraha-saajatest> (28.01.2025);

²³ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

Katuserahade jagamisele sarnane poliitiline rahastamine on tuntud ka teistes riikidest. Näiteks Ameerika Ühendriikides jagatakse riigieelarve menetluse käigus *earmark* ja *pork barrel* rahasid. Nende peamiseks tunnuseks on, et neid rahasid jagatakse tegevusteks, mille rahastamiseks tuleks tavaliselt läbi viia konkurentsipõhine menetlus.²⁴ *Pork barrel* rahastus on levinud ka näiteks Filipiinidel, kus parlamendiliikmetel võimaldatakse eraldada enda äranägemise järgi riigieelarvest raha nende valimispiirkonna projektidele.²⁵ Filipiinidel tegi nende kõrgeim kohus 2013. aastal otsuse, et süsteem, millega riigis suunati keskvõimult raha otse kohalike valimisringkondade infrastruktuuri projektidesse ning mille jaotuse üle oli parlamendisaadikutel suur otsustusruum, on põhiseadusvastane.²⁶ Eesti lähiriikidest jagatakse katuserahadele analoogseid toetusi ka Soomes. Soomes kannab selline süsteem nime *joululahjarahoja*. Soome parlament saab riigieelarve menetluse käigus otsustada kindlaks määratud ulatuses raha jagamise üle, millele pole valitsuse poolt otstarvet määratud. 2025. aasta riigieelarves oli neil selliseid vahendeid 50 miljoni euro eest.²⁷

1.2. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmise otsustamine

Regionaalsete investeeringute andmise teeb võimalikuks RKKTS § 120 lg 4. Selle sätte kohaselt võivad riigieelarve eelnõu teise lugemise lõpetamise järel ja riigieelarve kolmandal lugemisel eelnõule muudatusettepanekuid esitada Riigikogu komisjonid ja fraktsioonid. Juhtivkomisjon peab eelnõu teise lugemise järel esitatud muudatusettepanekute läbivaatamisel lähtuma RKKTS §-des 100 - 103 sätestatust.²⁸ RKKTS § 100 lg-st 1 tulenevalt vaatab juhtivkomisjon, milleks riigieelarve menetlemisel on rahanduskomisjon, läbi esitatud muudatusettepanekud ning otsustab nende arvestamise eelnõu uue teksti koostamisel.

Riigikogu fraktsioonid ja Riigikogu liikmed esitavad Riigikogu rahanduskomisjonile peale riigieelarve eelnõu teist lugemist muudatusettepanekud kolmanda sektori ja kodanikuühiskonna toetamiseks.²⁹ Ehk siis teevad endapoolsed ettepanekud regionaalsete investeeringute jagamiseks. Muudatusettepanekud koondatakse rahanduskomisjoni riigieelarve kolmandat

²⁴ Heaser, J. Pulled Pork: The Three Part Attack on Non-Statutory Earmarks. *Journal of Legislation*, 35(1) 2009, lk 32.

²⁵ Bacus, R. M. J. Bringing Home Bad Bacon: The Unconstitutionality of the Pork Barrel System. *Ateneo Law Journal*, 59(1). 2014, lk 276.

²⁶ Colmanares, N. J. Political Corruption in Philippine Elections: Money Politics through the Pork Barrel System. *Australian Journal of Asian Law*, 18(2). 2017, lk 104.

²⁷ Koivisto, M. Eduskunta jakaa yhteensä 50 miljoonan euron joulurahat – lisärahaa tulossa muun muassa ampumaradoille ja tihankkeisiin. *Yle* 2024. - <https://yle.fi/a/74-20130266> (01.02.2025).

²⁸ Möttus, A. Licht, T. RKKTSK § 120/13. Riigikogu kodu- ja töökorrasedus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: 2023.

²⁹ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 708 SE III, lk 21. - <https://www.riigikogu.ee/download/d558c2be-569d-4bc6-b25f-cc9d583bf4b6> (02.11.2024).

lugemist ettevalmistavaks istungiks kokku koondtabelisse³⁰, millest on võimalik täpselt näha, milline Riigikogu liige või fraktsioon on millisele kodanikuühiskonna ja kolmanda sektori ettevõtmisele otsustanud toetust eraldada. Komisjoni istungil vaatavad komisjoni liikmed muudatusettepanekute tabeli läbi ning teevad soovi korral tabeli muutmiseks ettepanekuid ning hääletavad muudatuste sisseviimise üle.³¹

Peale seda, kui juhtivkomisjon otsustab regionaalsete investeeringute muudatusettepanekute arvestamise või mitteamistamise üle, koostab ta RKKTS § 101 lg 1 kohaselt eelnõu kolmandaks lugemiseks uue eelnõu teksti. Sätte kohaselt viiakse eelnõusse sisse kõik arvestatud muudatusettepanekud ning juhtivkomisjoni enda tehtud muudatused. Kuivõrd enamik regionaalsete investeeringute muudatusettepanekuid on esitatud üksikute parlamendisaadikute poolt ning RKKTS § 120 lg 4 kohaselt on muudatusettepanekute tegemise õigus selles menetlusetapis vaid komisjonidel ja Riigikogu fraktsioonidel, vormistab rahanduskomisjon regionaalsete investeeringute muudatusettepanekud komisjoni enda muudatusettepanekuna.³²

Seega toimub regionaalsete investeeringute andmine riigieelarve menetluses RKKTS § 120 lg-s 4 sätestatud korra alusel. Saadikud ja fraktsioonid esitavad rahanduskomisjonile ettepanekud selle kohta, millistele kolmanda sektori ning kodanikuühiskonna ettevõtmistele nad soovivad toetust anda. Rahanduskomisjon vaatab laekunud ettepanekud läbi ning nende arvestamise korral vormistab laekunud ettepanekud enda riigieelarve muudatusettepanekuna. Nii toimides on Riigikogu leidnud viisi regionaalsete investeeringute andmiseks, jäädes seaduses ettenähtud eelnõu menetlemise raamidesse.

1.3. Regionaalsete investeeringute kajastumine riigieelarves ning nende väljamaksmine

RES § 40 lg 1 kohaselt tuleb riigieelarve eelnõu muudatusettepaneku puhul, mis tingib eelnõus kulu, investeeringu või finantseerimistehingu suurendamise või ümberjaotamise, ettepaneku tegijal lisada rahalised arvestused, milles on märgitud muudatuse tegemiseks vajalikud katteallikad. Regionaalseid investeeringuid kajastavas muudatusettepanekute koondtabelis on täpselt kirjeldatud, millist kulurida iga regionaalse investeeringuga muudetakse. Samuti näidatakse ära, millise ministeeriumi valitsemisalasse raha läheb, millisele

³⁰ Riigikogu rahanduskomisjoni 1. detsembri 2022. a istungi Lisa 1 (regionaalsete investeeringute tabel) - <https://www.riigikogu.ee/download/cc05a759-9a9d-4f89-823c-a4558eb8f838> (26.01.2025).

³¹ Riigikogu rahanduskomisjoni 1. detsembri 2022. a istungi protokoll nr. 223, lk 2-3. - <https://www.riigikogu.ee/download/af033bc4-1ab6-45bc-9acd-cb7c7ea1b646> (26.01.2025).

³² 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 708 SE III, lk 21.

ministeeriumi programmi tegevusele ning milline on iga toetuse suurus.³³ Seega kajastub regionaalsete investeeringute muudatusettepaneku koondtabelis, milliseid kulusid või investeeringuid riigieelarves muudatusega suurendada tahetakse. Regionaalsete investeeringute katteallikaks on Vabariigi Valitsuse reservid.³⁴ Peale regionaalsete investeeringute muudatusettepanekute vastu võtmist viiakse muudatused sisse juba otse riigieelarvesse, kus suurendatakse vastavaid ministeeriumite programmi tegevuse kulukirjeid ning vähendatakse Vabariigi Valitsuse reservide suurust.

Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute väljamaksmine toimus ministeeriumite poolt ning nende poolt kinnitatud kordade alusel. Katuserahade väljamaksmise korrad on teineteisest aga erinevate ministeeriumite lõikes erinevad ning määravad katuserahade saajatele erinevaid kohustusi. Järgnevalt antakse ülevaade, kuidas toimus 2023. aastal erinevates ministeeriumites riigieelarveliste regionaalsete investeeringute väljamaksmine.

Näiteks Sotsiaalministeeriumis on kehtestatud toetuste andmise kord nimega „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“³⁵. Sotsiaalministeeriumi korra p 1.3 ja 1.4 kohaselt on üheks korra alusel antavaks toetuseks fraktsioonitoetused, mis määratakse p 4.1 kohaselt Riigikogus riigieelarve seaduse kolmandal lugemisel. Fraktsioonitoetuste all peetakse Sotsiaalministeeriumi korras silmas katuserahasid, sest need toetused määratakse riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel Riigikogu fraktsioonide poolt. Korra p 3.2 kohaselt toimub fraktsioonitoetuste andmine ministri käskkirja alusel ning korra p 6.2.2 kohaselt ei sõlmita katuserahade väljamaksmisel toetuse kasutamise lepingut ja toetuse saajatel puudub aruande esitamise kohustus.

Olukord oli mõnevõrra erinev Siseministeeriumi poolt väljamakstavate katuserahade puhul. Viimast katuserahade jagamise perioodi reguleeris Siseministeeriumis kord nimega „Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“³⁶. Siseministri käskkirja kohaselt käsitletakse korra lisa 2³⁷ kui ministeeriumi poolset pakkumust vabäühendusele

³³ Vt. nt. 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

³⁴ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 708 SE III, lk 21.

³⁵ Sotsiaalministeeriumi kantseri 21. detsembri 2020. aasta käskkirja nr. 15 „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/sotsiaalministeeriumi_toetuste_andmise_ja_.pdf (26.02.2025).

³⁶ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkirja nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“. - <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/3> (26.02.2025).

³⁷ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkirja nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“. Lisa 2. - <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/4> (26.02.2025).

sõlmida toetuse leping. Lisaks pandi käskkirjaga toetuse saajale kohustus esitada projekti lõppemise järel 10 päeva jooksul toetatud projekti täideviimisest alates aruanne käskkirja lisa 4³⁸ alusel.

Siseministri käskkirja lisa 2 annab üldise raamistiku mittetulundusühingute ja sihtasutuste toetuste kasutamiseks. Tähtsamateks kohustusteks on lisa 2 järgi kohustus kasutada toetust eesmärgipäraselt ja säästlikult, järgida toetuse kasutamisel riigihangete seaduse nõudeid, pidada arvestust toetuse kasutamisel tehtavate kulude kohta, esitada rahastajale nõudmisel andmeid toetuse kasutamise kohta, tagastada kasutamata jäetud toetus ning teavitada rahastajat võimalikest toetusega seotud asjaolude muutumisest. Rahastaja peamiseks kohustuseks on toetuse välja maksmine ja selle sihipärase kasutamise kontrollimine, mille kriteeriumid on lisa sätetatud. Rahastajal on samuti õigus toetuse mittesihipärase kasutamise tuvastamisel toetus tagasi nõuda ning nõuda ka toetuse saajalt leppetrahvi. Käskkirja lisa 4 sätetatud korras peab toetuse saaja esitama peale toetuse saamist tegevusaruande, kus kirjeldatakse toetuse alusel tehtud tegevuse tulemusi ning väljundeid ja finantsaruande, kus tuleb tõendada ja põhjendada toetuse vahenditest tehtud kulusid.

Selliseid katuserahade väljamaksmist puudutavad kordasid on kehtestatud ka teistes ministeeriumites. Haridus- ja teadusministeeriumi toetuste eraldamise korra³⁹ p-de 2.3 ja 2.4 kohaselt olid katuserahade tunnustele vastavad toetused liigendatud otsetoetuste alla, mille määrajaks oli Riigikogu ning sellised otsetoetused olid vabastatud avalikust konkursist. Justiitsministeeriumis maksti katuserahad 2023. aastal välja kantsleri käskkirja alusel. Justiitsministeeriumi kord⁴⁰ sarnaneb Siseministeeriumi korrale – katuserahade saajad peavad toetuse saamiseks sõlmima sarnase sisuga lepingu nagu Siseministeeriumis ning esitama tegevusaruande. Küll aga ei pea nad esitama finantsaruannet nagu Siseministeeriumis. Kaitseministeeriumis reguleerib katuserahade väljamaksmist kaitseministri määrus „Riigikaitse valdkonna toetamise tingimused ja kord⁴¹“, mis on kehtestatud RES § 53¹ lg 1 alusel. Toetus eraldatakse kantsleri käskkirja⁴² alusel, milles kantsler lähtub kaitseministri määruse § 4 lg-s 2 sätetatud kantsleri õigusest erandolukorras anda toetust ilma konkurssi välja kuulutamata.

³⁸ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“. Lisa 4. - <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/2> (26.02.2025).

³⁹ Haridus- ja teadusministri 15. detsembri 2021. aasta käskkiri nr. 1.1-2/21/376 „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“. - <https://dok.hm.ee/api/v1/documents/8825dc19-e862-49f3-b460-c7f3d55e9a61/file> (28.02.2025).

⁴⁰ Justiitsministeeriumi kantsleri 16. märtsi 2023. aasta käskkiri nr 11 “2023. aasta riigieelarveline tegevustoetus“. - <https://adr.rik.ee/jm/fail/13993699/11%2016.03.2023%20K%C3%A4skkiri.bdoc> (28.02.2025).

⁴¹ Riigikaitse valdkonna toetamise tingimused ja kord. - RT I, 15.11.2019, 8.

⁴² Kaitseministeeriumi kantsleri 4. aprilli 2023. aasta käskkiri nr. 57 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine“. - https://adr.rik.ee/kmin/fail/13934795/1.1-4_23_57_04042023.asice (27.02.2025).

Katuseraha saajatega sõlmib Kaitseministeerium toetuse kasutamise lepingu⁴³, milles sisalduvad kohustused sarnanevad Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi toetuse kasutamise lepingu kordadega. Analoogseid katuserahade kasutamise lepinguid sõlmisid katuserahade saajatega ka Keskkonnaministeerium⁴⁴, Kultuuriministeerium⁴⁵ ja Maaeluministeerium⁴⁶. Teistest erinev lähenemine oli Maaeluministeeriumil, kes sõlmis katuserahade saajatega lepingud RES § 53 lg 7 alusel, mis reguleerib riigieelarvelise eraldise kasutamise lepingu sõlmimist.

Eelnevast nähtub, et katuserahade väljamaksmine oli ministeeriumite lõikes erinev. Sellest tulenevalt erinesid ka katuserahade saajatele katuserahade saamisega tulenevad kohustused. Kõige ulatuslikumad kohustused kehtestas katuserahade saajatele Siseministeerium, kelle kord nõudis katuserahade saajatelt toetuse eesmärgipärast ning säästliku kasutamist ja toetuse kasutamisel riigihangete seaduse nõuete järgmist, kulude üle arvestuse pidamist, teabeandmis- ja aruandluskohustust ning sanktsioonide talumist toetuse väärkasutamise olukorras. Kõige leebemad kriteeriumid olid kehtestatud Sotsiaalministeeriumil, kelle korra kohaselt katuserahade saajatega toetuse kasutamise lepinguid ei sõlmita ning puudus ka aruandluskohustus.

Katuserahade eraldamise aluseks olevate kordade kehtestamiseks ning lepingute sõlmimiseks toetusid ministeeriumid erinevatele volitusnormidele. Sellised volitusnormid tulenesid peamiselt Vabariigi Valitsuse seadusest⁴⁷ ning ministeeriumite põhimäärustest. Ministrite käskkirjade aluseks oli VVS § 49 lg 1 p 8, mis annab ministriile õiguse otsustada ministeeriumi eelarvevahendite kasutamise üle. Kantslerite käskkirjad toetusid VVS § 53 lg-le 1 ning § 54 lg-le 1 ja 2, mis reguleerivad kantsleri pädevust ministeeriumi valitsemisalas töö korraldamiseks käskkirjade andmist. Ministeeriumi põhimääruste sätted, millele tugineti, andsid kantslerite käskkirjade sisulise pädevuse ulatuse.⁴⁸

⁴³ Vt. nt. Kaitseministeeriumi ja Eesti Vigastatud Võitlejate Ühing MTÜ vahel 26. aprillil 2023. aastal sõlmitud katuseraha kasutamise lepingut -

https://adr.rik.ee/kmin/fail/14041863/Eesti%20Vigastatud%20V%C3%B5itlejate%20%C3%9Ching_KMIN.doc.
⁴⁴ Vt. nt. Kliimaministeeriumi ja MTÜ Vana-Varbla Jahiselts vahel 16. oktoobril 2023. aastal sõlmitud katuseraha kasutamise lepingut - <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=03c41598-5371-49c7-986f-1b58350777a9>.

⁴⁵ Vt. nt. Kultuuriministeeriumi ja MTÜ Seto Folk vahel 14. märtsil 2023. aastal sõlmitud katuseraha kasutamise lepingut - [https://adr.rik.ee/kum/fail/13867435/7-1.4120-1%2013.03.2023%20Leping%20\(Riigikogu%20eraldised\)%20\(1\).asice](https://adr.rik.ee/kum/fail/13867435/7-1.4120-1%2013.03.2023%20Leping%20(Riigikogu%20eraldised)%20(1).asice).

⁴⁶ Vt. nt. Maaeluministeeriumi ja MTÜ Maarahvaselts Vanatare vahel 23. märtsil 2023. aastal sõlmitud katuseraha kasutamise lepingut - https://dhsavalik.agri.ee/?page=pub_pub_dynobj_file&pid=43135479&file_id=43172581&desktop=10016&tid=1&u=20250418170420.

⁴⁷ Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 30.12.2024, 4.

⁴⁸ Nt Sotsiaalministeeriumi põhimääruse (RT I, 16.08.2024, 7) § 9 p 17 kohaselt kinnitab kantsler ministeeriumi töökorraldust reguleerivad juhendid ja korrad.

1.4. Avalik kriitika regionaalsetele investeeringutele

Katuserahade jagamine on avalikkuse, riigikogulaste enda ja poliitikute poolt saanud aastate jooksul hulganisti kriitikat. Katuserahade teemadel on kirjutatud mitmeid uudiseid, artikleid ja arvamusalugusid. Järgnevalt tuuakse välja mõned näited probleemidest, mis avalikkuse arvates katuserahade jagamisega seonduvad.

Jüri Raidla on asunud seisukohale, et katuserahade jagamine kriibib põhiseaduse vaimu.⁴⁹ Tema arvates peaks riigieelarve vahendite kasutamise üle otsustama täitevvõim ning põhiseaduslikud institutsioonid, mitte üksikud Riigikogu liikmed. Samuti leiab ta, et katuserahade jagamise puhul ei ole tegemist regionaalpoliitilise meetmega. Küll aga jaatab Raidla katuserahade jagamise juriidilist võimalikkust.⁵⁰

SA Mõttekoda Praxis juhtatuse liige, endine SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali nõukogu liige ning endine Vabaühenduste Liidu huvikaitsejuht Alari Rammo on asunud seisukohale, et katuserahade jagamise näol on tegemist Riigikogu liikmete poolse häälte ostmisega. Tema hinnangul ei ole katuserahade jagamine säästlik, läbipaistev, tõhus ega mõjus nagu igasugune avaliku raha jagamine olema peaks. Samuti puudub Rammo arvates isikutel ka võrdne võimalus katuseraha jagamisele kandideerida.⁵¹

Rammo on ka 2018. a algatanud Vabaühenduste Liidu esindajana katuserahade ära kaotamise rahvaalgatuse, mis kogus 1080 allkirja ning mis esitati Riigikogule. Algatuses leiti mh, et osa regionaalsetest investeeringutest oli tegelikkuses tegevustoetus, mida peaksid ministriumid andma enda strateegilistele partneritele.⁵² Riigikogu rahanduskomisjon võttis algatuse menetluse ning arutas seda 2019. a juunis. Rahanduskomisjon otsustas, et nad vaatavad Riigikogu sügisistungijärgul riigieelarve menetluse käigus üle riigieelarvest eraldatavad toetused ning teevad ettepanekuid selle süsteemi läbipaistvamaks ning efektiivsemaks muutmiseks. Samas ütles komisjon, et Riigikogu liikmel on riigieelarve eelnõu menetluses õigus esitada eelnõule muudatusettepanekuid.⁵³

Parempoolsete erakonda kuuluv Agu Laius on aga asunud seisukohale, et katuserahade jagamine on korruptiivne raha jagamise viis.⁵⁴ Raha jagamise eesmärgiks pole mitte kellelegi head tegemine, vaid raha poliitiliseks kapitaliks ehk häälteks pööramine. Lisaks leiab Laius, et

⁴⁹ Raidla, J. Katuserahad on poliitiline mütoloogia. Pakun lahenduse. Postimees 2022.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Rammo, A. 2017.

⁵² Rahvaalgatus „Lõpetada katuseraha jagamine Riigikogus“. 2018. - <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/23-1%C3%B5petada-katuseraha-jagamine-riigikogus> (05.01.2025).

⁵³ Riigikogu rahanduskomisjoni 06.2019.a vastus kollektiivsele pöördumisele nr. 1-6/19-51/1. - <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/23/files/24> (05.01.2025).

⁵⁴ Laius, A. 2022.

katuserahade jagamine õnnestab kodanikuühiskonda ning võib vabaihendused teha sõltuvaks konkreetsest poliitikust või erakonnast.⁵⁵

Regionaalsete investeeringute andmist riigieelarvest on kritiseerinud ka Riigikogu liikmed. Näiteks on Lauri Hussar leidnud, et regionaalsete investeeringute andmise süsteem on „täiesti suvaline“ ning selle osaks on Riigikogu saadikute valimiskampaania rahastamine otse riigieelarvest. Tema arvates, kui tahta sarnasel viisil raha jagada, tuleks seda teha kaasava eelarve põhimõttel.⁵⁶

1.5. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute seos riigiabiga

Lisaks alapeatükis 1.4 esile toodud katuserahadele osaks saanud kriitikale, on avalikkusest läbi käinud ka arvamus, et katuserahad võivad teatud olukorras liigituda riigiabiks ning sellistel juhtudel on nende andmisel rikutud riigiabi reegleid.⁵⁷ Katuserahade riigiabiks osutumise võimalikkusest paistavad teadlikud olevat ka mõned ministriumid. Siseministeeriumi 2023. a katuserahade saajatega sõlmitud lepingutingimuste⁵⁸ p-st 3.2.4 nähtub, et Siseministeeriumi valitsemisala alla kuuluvaid katuserahaid on keelatud kasutada majanduslikuks tegevuseks riigiabi mõiste tähenduses. Samuti teavitab Siseministeerium toetuse saajaid toetuse tagasinõudmise võimalikkusest, kui toetust kasutatakse majanduslikuks tegevuseks. Samasisulise sätte leiab ka Justiitsministeeriumi 2023. a Riigieelarvelise tegevustoetuse kasutamise lepingu⁵⁹ punktist 3.1.10 ja sellele vihjavad ka Kultuuriministeeriumi katuserahade kasutamiseks sõlmitud lepingud⁶⁰. Teiste ministriumite kordades ja katuseraha eraldamise lepingutes spetsiifilisi katuserahade ja riigiabi seosele vihjavaid regulatsioone ei leidu.

Juhul kui teatud katuserahad oleksid tõepoolest liigitunud riigiabiks, oleks toetuse andjale tekkinud toetuse andmisel mitmeid täiendavaid kohustusi. Katuserahade riigiabiks liigitumisel peab rahastaja enne abimeetme raames riigiabi andmist taotlema Euroopa Komisjonilt riigiabi

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Hussar, L. Lauri Hussar: küsige ikkagi saadikutelt katuseraha kohta. Eesti Rahvusringhääling 2022. - <https://www.err.ee/1608803746/lauri-hussar-kusige-ikkagi-saadikutelt-katuseraha-kohta> (09.01.2025).

⁵⁷ Roon, M. (toim). Tehver: saadikute "katuseraha" võib kvalifitseeruda riigiabiks. Eesti Rahvusringhääling 2013. - <https://www.err.ee/320774/tehver-saadikute-katuseraha-voib-kvalifitseeruda-riigiabiks>. (16.04.2025).

⁵⁸ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 "Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel". Lisa 2.

⁵⁹ Justiitsministeeriumi kantsleri 16. märtsi 2023. aasta käskkiri nr 11 "2023. aasta riigieelarveline tegevustoetus". Lisa 2. - <https://adr.rik.ee/jm/fail/13993699/11%2016.03.2023%20K%C3%A4skkiri.bdoc> (28.02.2025).

⁶⁰ Vt. nt. Kultuuriministeeriumi ja MTÜ Seto Folk vahel 14. märtsil 2023. aastal sõlmitud katuseraha kasutamise lepingu p 5.2.5.

andmise luba⁶¹, esitades selleks konkurentsiseaduse⁶² §-i 34¹ kohaselt vastava riigiabi teatise. Riigiabi teatise vormid on kehtestatud Euroopa Komisjoni määruses (EL) 2015/2282⁶³, millega muudeti varasemat teatiste vorme kehtestavat Euroopa Komisjoni rakendusmäärust.⁶⁴ Lisaks riigiabi andmiseks loa taotlemisele, peab riigiabi andja KonkS § 30¹ lg 2 kohaselt tagama riigiabi andmise läbipaistvuse ja efektiivsuse ning pärast selle andmist kontrollima selle kasutamise sihipärasust. Just läbipaistvus, efektiivsus ning sihipärasus on kriteeriumid, millega paistab katuserahade puhul probleeme esinevat. Seega kui teatud katuserahad oleksid liigitunud riigiabiks, siis suure tõenäosusega oleks nende jagamine olnud vastuolus riigiabi reeglitega.

Riigiabi mõiste ning alusregulatsioon tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingu⁶⁵ (edaspidi ka „ELTL“) artiklitest 107 ja 108. Artikkel 107 lg 1 kohaselt on riigiabiks selline riigi poolt või tema ressurssidest antud abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist ning mis kahjustab liikmesriikide vahelist kaubandust. Euroopa Komisjon täpsema määratluse kohaselt on riigiabi kumulatiivseteks tingimusteks toetuse andmine ettevõtjale, meetme riigile omistatavus, meetme rahastamine riigi ressurssidest, meetmega eelise andmine, meetme valikulisus ning meetme negatiivne mõju konkurentsile ja liikmesriikide vahelisele kaubandusele.⁶⁶

Mitmete katuserahade eraldiste puhul esineb tõepoolest kahtlus, et eelnevalt nimetatud riigiabi tingimused on nende puhul täidetud. Riigiabi reeglite mõistes võivad mitmed katuserahasid saanud vabauhendused liigituda ettevõtjateks. Näiteks võivad sellisteks katuserahasid saanud ettevõtjateks olla jalgpalliklubid. 2023. a katuserahade saajate hulgast on sellisteks näiteks MTÜ Rakvere Tarvas ja MTÜ FC Helios.⁶⁷ Nende ettevõtjaks liigitamine on võimalik seetõttu, et riigiabi reeglite mõistes ei oma isiku juriidiline vorm tähtsust. Määravaks asjaoluks on isiku poolt majandustegevuse, ehk kaupade või teenuste pakkumine.⁶⁸ Jalgpalliklubisid on ka Euroopa Kohtu poolt peetud majandustegevusega tegelevateks isikuteks ja seega ettevõtjateks ELTL § 107 lg 1 mõistes.⁶⁹

⁶¹ Riigiabi käsiraamat. Rahandusministeerium 2021. - <https://www.fin.ee/media/2938/download> (15.04.2025).

⁶² Konkurentsiseadus. - RT I, 22.09.2022, 4.

⁶³ Komisjoni määrus (EÜ) nr 794/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks. - ELT L 140, 30.04.2004.

⁶⁴ Riigiabi käsiraamat. Rahandusministeerium 2021, lk 54.

⁶⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – EÜT C 202, 07.06.2016.

⁶⁶ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. - ELT C 262, p 5.

⁶⁷ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

⁶⁸ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p-d 7-10.

⁶⁹ Komisjoni otsus (EL) 2016/2078, riigiabi SA.41617 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) kohta, mida Madalmaad andsid Nijmegeni professionaalsele jalgpalliklubile NEC. – ETL 320/40, p 48.

Samuti kuna katuserahade määrajaks on Riigikogu ehk riigi põhiseaduslik institutsioon ning katuserahad sisalduvad riigieelarves ja makstakse välja ministeeriumite poolt, on täidetud ka riigiabi riigi ressurssidest pärinemise ja meetme riigile omistamise kriteeriumid.

Katuserahade saajad on saanud ka eelise riigiabi reeglite mõistes. Eelise olemasolu jaatamiseks peab riigi sekkumise tagajärjel ja tavalistest turutingimustest erinevatel tingimustel paranema ettevõtja finantsseisund.⁷⁰ Katuserahade saajad on saanud riigilt raha, ilma, et nad oleksid pidanud seda raha tavapärasel viisil taotlema. Seetõttu on katuserahade saajad tõenäoliselt saanud eelise ELTL § 107 lg 1 mõistes.

Samuti näib ka valikulisuse kriteerium katuserahade andmisega täidetud olevat. Nimelt on valikulised sellised meetmed, mis annavad eelise teatud ettevõtjatele, mitte kõigile.⁷¹ Katuserahade puhul on toetuse saajad täpselt kindlaks määratud.

Viimase kriteeriumina, selleks, et katuserahade puhul saaks tegemist olla riigiabiga, peab toetuse andmine moonutama konkurentsi ning kahjustama kaubandust. Konkurentsi moonutav on eelduslikult rahalise eelise andmine sektoris, kus on või võib olla konkurents.⁷² Kaubandust kahjustakse kui riigi toetus võib teiste liikmesriikide ettevõtete sisenemist turule raskendada, isegi kui toetuse saaja tegeleb ettevõtlusega vaid piirkonniti⁷³. Ehk siis on kriteerium täidetud kui esineb võimalus, et liikmesriikide vahelisele kaubandusele võib tekkida kahjulik mõju.⁷⁴

Küll aga konkurentsi moonutamise ja kaubanduse kahjustamise kriteeriumi juures üks oluline erand, mis välistab suurele enamusele katuserahadest riigiabi reeglite kohaldumise. Nimelt, kui riigi poolt antava abi summa jääb kolmel järjestikusel eelarveaastal alla 200 000 euro, loetakse selline abi vähese tähtsusega abiks Euroopa Komisjoni määruse (EL) nr 1407/2013⁷⁵ artikkel 3 kohaselt. Artikli 1 kohaselt kohaldub see määrus kõikidele majandusvaldkondadele, v.a. artiklis 1 toodud erandid, mille alla suur enamus katuserahade saajatest ei kuulu. Artikkel 4 lg 1 kohaselt peab määruse alusel antud abi olema „läbipaistev abi“, milleks toetused artikkel 4 lg 2 järgi on. Artikkel 3 lg 1 kohaselt vabaneb abi andja tavapärasest riigiabist teatamise, ehk riigiabi andmise loa taotlemise kohustusest. Samasugune reeglistik on leitav ka KonkS §-st 33.

⁷⁰ Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses, p-d 66 ja 67.

⁷¹ *Ibidem*, p-d 117 ja 118

⁷² *Ibidem*, p 187.

⁷³ *Ibidem*, p-d 191 ja 192.

⁷⁴ EKo C-518/13, Eventech vs. The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9, p 65.

⁷⁵ Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes. ELT L 352/1, 18.12.2013.

Magistritöös analüüsitakse 2023. a riigieelarve menetlemise käigus eraldatud katuserahsid. 2023. aastal makstud katuserahade suurused jäid vahemikku 2000 kuni 39 000 eurot.⁷⁶ Kuigi pole välistatud, et mõni vabaühendus sai kolme eelarveaasta jooksul kokku üle 200 000 euro vähese tähtsusega abi, lähtutakse magistritöös eeldusest, et 2023. a jagatud katuserahad liigitusid vähese tähtsusega abiks ning riigiabi reeglite rikkumist täiendavalt magistritöös ei hinnata. Magistritöö keskendub ennekõike katuserahade üldisele võrdsuspõhiõigusele vastavuse analüüsile. Küll aga ei ole välistatud, et enne 2023. a ühele isikule antud üle 200 000 euro suurused katuserahad võisid liigituda riigiabiks. Suuremahuliste üksikute katuserahade riigiabiks liigitumise analüüs on magistritöö autori hinnangul võimalik täiendav uurimissuund, millele tasub tulevikus tähelepanu pöörata.

1.6. Regionaalsete investeeringute andmise lõpetamine ning nende taastamise võimalikkus

Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna vahel 10. aprillil 2023. aastal sõlmitud koalitsioonileppe kohaselt lõpetati Riigikogus katuserahade jagamine.⁷⁷ Toonane peaminister Kaja Kallas andis 2023. aasta septembris Riigikogule üle 2024. aasta riigieelarve eelnõu ja kinnitas, et katuserahad ei ole.⁷⁸ Tõepoolest 2024. aasta riigieelarve seaduse menetlemisel ei tehtud ettepanekuid regionaalsete investeeringute tegemiseks⁷⁹ ning puudub ka tavapärase regionaalsete investeeringute jaotust kajastav tabel. Ka 2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõule ei tehtud katuserahade jagamise muudatusettepanekuid.⁸⁰ Seega 2024. ja 2025. aasta riigieelarve regionaalseid investeeringuid endisel kujul enam ei sisalda.

Kuigi katuserahade eraldamine toimus riigieelarve menetluses muudatusettepanekute tegemise kaudu, milleks on RKKTS-s vastav õiguslik kord olemas, ei tehtud katuserahade jagamise lõpetamiseks ühtegi seadusemuudatust. Katuserahade jagamine oli poliitiline kokkulepe.⁸¹ See tähendab, et katuserahade jagamine või mitte jagamine sõltub valitsuse poliitilisest tahtest. RKKTS § 120 lg 5 sätestab, et peale riigieelarve eelnõu teist lugemist esitatud

⁷⁶ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

⁷⁷ Koalitsioonilepe 2023-2027. Vabariigi Valitsus 2023. - <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2023-2027> (29.01.2025).

⁷⁸ Kallas andis riigikogule üle 2024. aasta riigieelarve eelnõu: katuserahad pole kooskõlas hea valitsemise tavadega. Õhtuleht 2023.

⁷⁹ 2024. aasta riigieelarve seaduse eelnõu usaldusküsimusega seotud eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 306 SE - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/eecf6951-4ce2-4c7b-89f3-7c4dd0779bec/> (29.01.2025).

⁸⁰ 2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 513 SE. - <https://www.riigikogu.ee/download/6a88fb95-18ea-4b1c-b4bd-40d0354653c1> (29.01.2025).

⁸¹ Mängel, T. 2021, lk 1.

muudatusettepanekud, mida ei toeta valitsus ja mille juhtivkomisjon on jätnud arvestamata, hääletusele ei panda. Rahanduskomisjon selgitab välja Vabariigi Valitsuse seisukohta iga selles menetlusetapis tehtud muudatusettepaneku kohta. Kui valitsus muudatusettepanekuga ei nõustu, teeb komisjon muudatusettepanekute loetelusse märke, et ettepanek, mida valitsus ei toetanud, ei kuulu hääletamisele.⁸² Seega sätestab ka seadus, et riigieelarve menetlusetapis, kus tehakse regionaalsete investeeringute muudatusettepanekuid, sõltub muudatusettepanekute saatus puhtalt Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu rahanduskomisjoni tahtest. Tänu sellele sätteleg saabki katuserahade jagamine sõltuda poliitilisest kokkuleppes valitsuserakondade vahel. Ilma valitsuse ja rahanduskomisjoni tahteta muudatusettepanekud Riigikogu saali ei jõua. RKKTS § 120 lg-t 5 on rahanduskomisjon ka väljaspoole poliitilist kokkulepet jäävate regionaalsete investeeringute ära jätmiseks kasutanud.⁸³

Seega kuna katuserahade jagamine on poliitiline kokkulepe valitsuserakondade vahel, on poliitilise tahte olemasolul võimalik hakata uuesti katuserahasid jagama, sest seaduses ette nähtud menetluskord seda jätkuvalt võimaldab. Katuserahade jagamine on olnud küll terava avaliku kriitika objektiks, kuid autorile teadaolevalt pole läbi viidud õiguslikke analüüse katuserahade jagamise põhiseaduspärasuse kohta, ega kontrollitud selle õiguspärasust ka kohtus. Seetõttu kuna katuserahade jagamine on poliitilise tahte küsimus, võib Eestis uuesti aset leida potentsiaalselt põhiseadusvastane tegevus Riigikogus.

Seega leiti esimeses peatükis, et katuserahade jagamine toimus RKKTS § 120 lg 4-s sätestatud korra alusel, läbi Riigikogu liikmete ja Riigikogu fraktsioonide poolt tehtud riigieelarve muudatusettepanekute tegemise, mille Riigikogu Rahanduskomisjon vormistaks enda nimel üheks koondmuudatusettepanekuks. Iga muudatusettepaneku juures oli kirjas, millise ministeeriumi programmi tegevuse alla see kuulub ning sellest lähtuvalt muudeti konkreetse aasta riigieelarve seaduse vastavaid kulu kirjeid.

Katuserahad maksti välja ministeeriumites kehtestatud kordade alusel, vastavalt sellele, millise ministeeriumi programmi tegevuse alla konkreetne katuseraha oli liigitatud. Ministeeriumite praktika ei olnud katuserahade väljamaksmisel ühtne. Osad ministeeriumid sõlmisid katuserahade saajatega lepingud ning kehtestasid neile toetuse kasutamisel täiendavaid kohustusi. Osades ministeeriumites lepinguid ei sõlmitud ning katuserahade saajatele täiendavaid kohustusi ei pandud.

⁸² Mõttus, A. RKKTSK § 120/11 ja 13.

⁸³ 2017. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 303 SE III, lk 28. - <https://www.riigikogu.ee/download/be169827-a61b-4578-9bc1-1efa4330e922> (28.01.2025).

2. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarvest rahastamise reeglid ja võimalused

Magistritöö teise peatüki eesmärk on anda ülevaade Eestis kehtivatest mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarvest rahastamise võimalustest ning põhimõtetest. Esmalt selgitatakse, millistest põhimõtetest tuleb vabaühenduste rahastamisel lähtuda ning seejärel analüüsitakse peamisi vabaühenduste riigieelarvest toetamise viise. Igast peamisest rahastamise viisist valitakse üks rahastamise korda ja tingimusi sisaldav seadus, määrus, käskkiri vms, mis hõlmab endas tavapäraseid selle rahastamisviisi reegleid. Läbi valitud korra analüüsi antakse ülevaade rahastamisviisi reeglitest ja vastavusest rahastamise põhimõtetele. Rahastamise põhimõtteid ning asjakohaseid riigieelarvest vabaühenduste rahastamise viise kasutakse magistritöö kolmandas peatükis katuserahade üldisele põhiseaduspärasusele hinnangu andmisel.

2.1. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamise põhimõtted

Vabaühenduste rahastamise reeglid ja põhimõtted on kirja pandud SA Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS ning regionaalministri poolt kokku kutsutud ühenduste rahastamise korrastamise töörühma liikmete poolt 2013. a koostatud „Ühenduste rahastamise juhendmaterjal“⁸⁴. See dokument sisaldab endas põhjalikku loetelu ja kirjeldust põhimõtetest ja tingimustest, mille alusel tuleks riigieelarvest vabaühendustele toetust anda.

2013. a ühenduste rahastamise juhendmaterjal koostati Siseministeeriumi „Kodanikeühenduste riikliku rahastamise korrastamise“ programmi kaudu.⁸⁵ Juhendmaterjali ning programmi aluseks oli 2009. aastal valminud ning Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud⁸⁶ kodanikuühenduste rahastamise korrastamist reguleeriv dokument, mis kandis nime „Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon“⁸⁷. Dokumendi eesmärgiks oli anda ministereeriumitele üldine juhised, kuidas töötada välja ja kehtestada kodanikuühiskonna ettevõtmiste riigieelarveliseks rahastamiseks vajalikud süsteemid. Kontseptsiooni väljatöötamine tõukus mitmetest probleemidest, mis vabaühenduste

⁸⁴ Matt, J. jt, 2013, lk 10.

⁸⁵ *Ibidem*, lk 1.

⁸⁶ Mandel-Madise, M. Bobkov, M. Kodanikuühenduste riiklik rahastamispoliitika Eestis. Riigikogu Toimetised. RiTo nr 19. Tallinn 2009, lk 1 - <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kodaniku%C3%BChenduste-riiklik-rahastamispoliitika-Eestis-Mari-Mandel-Madise-Marion-Bobkov.pdf> (18.02.2025).

⁸⁷ Bobkov, M. Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon. Siseministeerium. Tallinn 2009. - <https://siseministeerium.ee/media/421/download> (22.01.2025).

rahastamisega olid kontseptsiooni valmimise ajaks esile kerkinud. Nimelt ei olnud vabaühenduste rahastamine ministeeriumite poolt seostatud riiklike prioriteetide ning ministeeriumi ülesannetega, ministeeriumid ei hinnanud rahastamise tulemuslikkust ning puudusid ühised rahastamise reeglid ja põhimõtted.⁸⁸ Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon oli osa suuremast tollase valitsusliidu püüdlusest ning valitsusliidu tegevuskavas sätestatud eesmärgist kodanikuaktiivsust soodustavat keskkonda arendada.⁸⁹

Vabaühendused lootsid, et 2013. a valminud juhendmaterjali alusel viivad ministeeriumid vabaühenduste rahastamise praktika juhendmaterjalis kirjeldatud põhimõtetega kooskõlla. Juhendmaterjal arutati nii Vabariigi Valitsuses kui ka ministeeriumites ning seda asuti praktikas rakendama.⁹⁰ Kuigi juhendmaterjal ei ole toetuse andmise kordade loojatele õiguslikult siduv, on juhendmaterjali ilmumise järgselt kehtestatud toetuse andmise kordade puhul juba selgelt näha, et need on reeglina koostatud juhendmaterjalis kehtestatud põhimõtteid järgides.

Järgnevalt antakse ülevaade juhendmaterjalis kehtestatud vabaühenduste riigieelarvest rahastamise põhimõtetest.

2.1.1. Toetuste liigid

Juhendmaterjal jagab vabaühenduste rahastamisliigid kolme peamisesse kategooriasse: projektitoetused, tegevustoetused ja avaliku teenuse delegeerimine.⁹¹ Lisaks eristab juhendmaterjal ka neljandat rahastamise liiki, milleks on läbirääkimistega piiratud pakkumine ja otsepakkumine.⁹²

Projektitoetuseks loeb juhendmaterjal sellist rahastamisliiki, millega avalik sektor toetab konkursi alusel kindla eesmärgi saavutamisele suunatud, ajas ja ruumis piiritletud, ühekordset ühenduse poolt tehtavat tegevust või tegevuste kogumit.⁹³ Projektitoetus on sihtotstarbeline ning lähtub riigi või kohaliku omavalitsuse prioriteetsetest eesmärkidest ja vajadustest ning läbi projektitoetuse saab rahastaja enda eesmärgi ja vajadusi realiseerida. Projektitoetuse alusel saavutatakse konkreetne kokkulepitud tulemus, kus rahastaja on eelnevalt seadnud kindlad reeglid oodatavatele tulemustele, rahastatavatele tegevustele ning kuludele.

⁸⁸ *Ibidem*, lk 3-4.

⁸⁹ *Ibidem*, lk 10.

⁹⁰ Lauring, M. jt. Variraport: vabaühenduste riigieelarvest rahastamise juhendi järgimisest 2013-2015. Tallinn 2016, lk 4. - <https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/variraport.pdf> (22.01.2025).

⁹¹ Matt, J. jt, 2013, lk 14.

⁹² *Ibidem*, lk 16.

⁹³ *Ibidem*, lk 14.

Projektitoetuse saamiseks viiakse läbi avalik konkurss, kus rahastuse taotleja esitab projekti, kus ta kirjeldab, kuidas ja milliseid eesmärke ta projekti teostamise läbi saavutada soovib. Rahastust antakse, kui projektitaotlus ületab kehtestatud lävendi või pingerea alusel kuni rahastuse vahendite ammendumiseni.⁹⁴

Olukorras, kus rahastaja eesmärkide saavutamiseks puudub konkurents või kui eesmärgi saavutamiseks on välja kujunenud püsiv tegevuse tegija, on võimalik otsepakkumise või läbirääkimistega piiratud pakkumise tegemine.⁹⁵ Seda seetõttu, et konkurentsi puudumise olukorras kaob ka konkursi korraldamise vajadus. Juhul kui konkurents eksisteerib, kuid on olemas üks tegevuse tegemises juba kogenud ühing, siis oleks tal konkurentsi tingimustes oluline eelis teiste taotlejate ees. Avaliku konkursi korraldamine nendes olukordades oleks juhendmaterjali koostajate hinnangul avaliku ressursi raiskamine. Otsepakkumise või läbirääkimistega piiratud pakkumise olukorras tuleb juhendmaterjali kohaselt avalikkust teavitada kriteeriumitest, mille alusel konkursita ühele ühendusele otsustati toetust anda, et tagada rahastuse läbipaistvus ja põhjendatus. Kui avalikkus või teised ühinged ei pea sellist otserahastamist põhjendatuks, peab rahastaja kaaluma konkursi korraldamist, et tagada toetusele õiglane ligipääs ja toetuse tulemuslikkus.⁹⁶

Teiseks põhiliseks vabariiklastele riigieelarvest antavaks toetuse liigiks on tegevustoetus. Tegevustoetuse peamiseks eesmärgiks on ühenduse võimekuse säilitamine ja tõstmine nende tegevust ja arengut rahaliselt toetades.⁹⁷ Ka tegevustoetuse andmine on ajendatud rahastaja tegevuskavas ettenähtud strateegiliste eesmärkide täitmisest. Tegevustoetus seostub ka rahastaja ning rahastuse saaja koostööga ning lõpptulemusena peaks tegevustoetus aitama kaasa rahastatava valdkonna pikaajalise arengule. Erinevalt projektitoetusest on tegevustoetuse kasutusotstarbeks ühenduse põhitegevuse käigus tekkivate kulude katmine, et ühendus saaks keskenduda enda põhitegevuse elluviimisele ning seeläbi ka areneda.⁹⁸

Juhendmaterjalides leitakse, et tegevustoetuse andmine on põhjendatud juhul kui rahastaja tahab kõiki tegevusvaldkonnas tegutsevaid ühendusi ühetaoliselt toetada, et suurendada kõigi valdkonnas tegutsevate ühenduste võimekust. Samuti kui toetatav ühendus on enda valdkonnas või piirkonnas ainuke ning ühenduse säilimine on rahastaja jaoks oluline ning kui valdkonnas või piirkonnas on tekkinud spetsiifiline katmata vajadus.⁹⁹

⁹⁴ *Ibidem*, lk 15.

⁹⁵ *Ibidem*, lk 16.

⁹⁶ *Ibidem*, lk 15-16.

⁹⁷ *Ibidem*, lk 17.

⁹⁸ *Ibidem*, lk 17-18.

⁹⁹ *Ibidem*, lk 20.

Tegevustoetust antakse samuti konkursi alusel. Rahastuse taotluses peavad taotlejad tõestama, et nad on piisavalt suutlikud panustama rahastaja strateegiliste eesmärkide täitmisesse ning et nende enda põhieesmärgid on rahastaja strateegiliste eesmärkidega kooskõlas.¹⁰⁰

Kolmas peamine riigipoolne vabauhenduste toetamise viis on avaliku teenuse delegeerimine. Avaliku teenuse delegeerimisel vabauhendusele annab avalik võim avaliku teenuse osutamise või enda halduskohustuse üle vabauhendusele.¹⁰¹ Kuna katuserahade hulgas esineb avaliku teenuse delegeerimisega sarnanevat rahastamist vaid erandjuhtudel, jätan avaliku delegeerimise rahastamisvariandi enda magistritöös esitatavast analüüsist välja ning piirdun selle võimaluse põgusa väljatoomisega.

2.1.2. Toetuste andmise põhimõtted

2013. aasta ühenduste rahastamise juhendmaterjal pakub välja ja selgitab ka toetuste andmise kriteeriumeid ja põhimõtteid, millest rahastajad peaksid toetuste andmisel lähtuma.

Esimese kriteeriumina on välja toodud, et rahastaja peab enne rahastamisprotsessi alustamist püstitama rahastamisele kindlad eesmärgid. Eesmärgi paika panemiseks peaks rahastamine olema seotud avaliku huvi täitmisega. Avalikku huvi sisustatakse juhendmaterjalis läbi rahastaja eesmärkide, mis on omakorda kirja pandud valdkondlikus või piirkondlikus arengukavas või muudes strateegilistes dokumentides. Seejärel tuleb rahastajal valida sobiv rahastamise liik (projekti,- tegevustoetus või avalike ülesannete delegeerimine). Rahastaja peab ka hindama, kas eesmärgi saavutamiseks on üldse vaja otsida abi väljastpoolt avalikku sektorit.¹⁰²

Eesmärgistatud rahastamise põhimõtte alla kuulub ka tavaolukorras rahastamisotsuse tegemiseks avaliku konkursi korraldamise põhimõte. Konkurssi eesmärgiks on võimaldada kõigil huvitatud isikutel esitada enda ettepanek rahastatavate tegevuste tegemiseks ning eesmärkide saavutamiseks. Konkurssi võib korraldada ühekordselt või jooksvalt avatud konkursina. Konkursist korraldamise reeglist tohib erandi teha, kui eesmärgi täitmiseks on vaid üks sobiv ühendus või kui sobivaid ühendusi on vähe. Küll aga peab selline konkursita valik rajanema läbipaistvatel ja arusaadavatel kriteeriumitel, sihtrühm peab olema rahastamise protsessi kaasatud ning avalikkusele peab olema kättesaadav informatsioon, et miks langetati selline rahastamise otsus.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibidem*, lk 21.

¹⁰¹ *Ibidem*, lk 22.

¹⁰² *Ibidem*, lk 31-33.

¹⁰³ *Ibidem*, lk 34.

Teine rahastamise põhimõte nõuab rahastamise andmist rahastamise tingimuste ja korra alusel ning täiendavalt konkursitingimuste alusel.¹⁰⁴ Üldine rahastamise tingimused ja kord kehtivad kõikide konkursside ulatuses ning sätestavad kindlad rahastuse taotlemise põhimõtted, tingimused ja korra. Üldised tingimused ei tohiks erinevate konkursside raames muutuda. Rahastamine on võimalik ka üldiste tingimuste ja korra alusel, aga seda juhul, kui kord reguleerib piisava täpsusastmega rahastamise andmist. Üldine rahastamise kord peaks juhendmaterjali järgi sisaldama toetuse andmise põhimõtteid, taotlusele ja taotlejale esitatavad nõudeid, taotluse menetlemise korda, toetuse kasutamise lepingu sõlmimise korda ja taotleja õigusi ja kohustusi.¹⁰⁵

Kui üldised rahastamise tingimused ei ole piisavalt täpsed, et nende alusel toetust eraldada, tuleb kehtestada konkursi tingimused. Konkursitingimused peaksid sisaldama selliseid kriteeriumeid, mida on rahastajal vaja teada, et langetada rahastamise otsus. Projektitoetuste puhul peaks konkursitingimused sisaldama vähemalt viidet konkursi korraldamise alusele, konkursi eesmärke, konkursi rahalist kogumahtu, taotluste esitamise tähtaega ja viisi, rahastatavate projektide oodatavaid tulemusi, taotlejale ja taotlusele esitatavaid nõuded, ajaperioodi, millal projektitegevused toimuvad ja kulud tekivad, abikõlbulike ja mitteabikõlbulike kulude loetelu, toetuse maksimaalset suurust, omafinantseeringu nõutavust ja selle tingimusi, taotluse hindamise ja rahuldamise tingimusi ning korda, toetuse saaja kohustusi ja toetuse väljamaksmise korda.¹⁰⁶

Toetuse taotlus peaks projektitoetuse puhul sisaldama taotleja andmeid, projekti lühikokkuvõtet, eesmärki ja vajalikkuse põhjendust, projekti sihtrühma, tulemusi, mõju, tegevuskava, väljundeid, projekti meeskonda ja partnereid ning projekti eelarvet. Vajalik on ka taotleja tausta ja varasema tegevuse kirjeldus, et rahastaja saaks hinnata taotleja suutlikust toetuse piires projekti teostada. Taotlusega peaksid kaasas käima ka vajalikud lisad, mis eelnevalt loetletud kriteeriume tõendavad.¹⁰⁷

Toetuse korras tuleb abikõlbulike kuludena määratleda sellised kulud, mis on rahastaja poolt paika pandud, põhjendatud, mõistlikud ja vajalikud kulud projekti ellu viimiseks.¹⁰⁸

Taotluste hindamine peaks üldjuhul toimuma kahes etapis. Esmalt viiakse läbi taotluse vormiline kontroll, kus kontrollitakse, kas taotlus on nõuetekohaselt täidetud ning kas taotlusega koos on esitatud kõik nõutud lisad. Nõuetele vastavatele taotlustele teostatakse

¹⁰⁴ *Ibidem*, lk 39.

¹⁰⁵ *Ibidem*, lk 39-40.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lk 41-42.

¹⁰⁷ *Ibidem*, lk 46-48.

¹⁰⁸ *Ibidem*, lk 49.

sisuline hindamine. Sisulisel hindamisel hinnatakse paika pandud kriteeriumite alusel taotluses kirjeldatud tegevuste ja eesmärkide põhjendatust, eelarve kulude sihipärasust ja otstarbekust, ühenduse võimekust projekti elluviimiseks ja teisi eelnevalt määratletud ning avalikke tingimusi. Sisulist hindamist peaks läbi viima mitu inimest, soovitatav on hindamiseks moodustada spetsiaalne komisjon.¹⁰⁹ Hindamisel antakse igale kindlaks määratud tingimusele arvuline hinne ning punktisumma alusel moodustatakse pingerida. Tulenevalt hindamisest teeb komisjon ettepaneku taotlus rahuldada või rahuldamata jätta, mh peab taotluse rahuldama jätmise olema faktiliste ja õiguslike asjaoludega motiveeritud.¹¹⁰

Tegevustoetuse konkurssi kordade kehtestamisel võib enamjaolt toetuda projektitoetuse korra eelnevalt kirjeldatud põhimõtetele ning nende sisustamisele. Küll aga tulenevalt tegevustoetuse omapärasest peaksid tegevustoetuse konkursi korrad sisaldama toetuse andja andmeid, toetuse andmise eesmärgi ja soovitavaid tulemusi, toetuse maksimaalset perioodi ja kogumahtu, taotlusele ja taotlejale esitatavaid nõudeid ja taotluse hindamise kriteeriumeid.¹¹¹

Peale toetuse eraldamise otsuse tegemist peaksid rahastaja ja rahastatav sõlmima kas toetuse kasutamise lepingu või tuleks toetuse eraldada haldusakti alusel, mis sisaldab olulisemaid toetuse kasutamise tingimusi. Toetuse kasutamise lepingus tuleks ennekõike ära määratleda lepingu alusel teostatavad tegevused, lepingu täitmise eesmärgid, lepingupoolte andmed, lepingu kehtivus, toetuse summa, toetuse tulemuslikkust väljendavad kriteeriumid ning poolte kohustused ja õigused.¹¹²

Toetuse kasutamisele tuleks juhendmaterjali kohaselt teostada ka järelevalvet. Järelevalve seisneb ennekõike toetuse saaja poolses aruandluskohustuses. Aruandluse eesmärgiks on hinnata toetuse kasutamise vastavust pooltevahelisele kokkuleppele. Aruanded jagunevad kulu- ja sisuaruanneteks, millest esimese eesmärk on hinnata tehtud kulutuste vastavust abikõlblikkuse reeglitele ning anda ülevaade tehtud kulutustest. Sisuaruanne annab ülevaate sellest, kuidas planeeritud tegevus ellu viidi ja kuidas eesmärgid saavutati.¹¹³

¹⁰⁹ *Ibidem*, lk 55-56.

¹¹⁰ *Ibidem*, lk 57- 58.

¹¹¹ *Ibidem*, lk 42-43.

¹¹² *Ibidem*, lk 65.

¹¹³ *Ibidem*, lk 66-67.

2.2. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarveseadusest tulenev rahastamise õiguslik alus

Järgnevalt vaadeldakse erinevaid riigieelarvest vabaühenduste rahastamise viise, millest esimene on riigieelarveseaduses sisalduva volitusnormi alusel kehtestatud toetuste andmise korda reguleerivad määrused.

RES § 53¹ lg 1 sätestab, et valdkonna eest vastutav minister kehtestab ministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt riigisisese toetusprogrammi elluviimise, toetusprogrammist vahendite saamise ja vahendite kasutamise tingimused ja korra, kui sellised tingimused ja kord ei tulene mõnest teisest õigusaktist. Selle sätte näol on tegemist ministeeriumi eelarvest makstavate riigisiseste toetusprogrammide tingimuste ja korra kehtestamise üldise volitusnormiga. Toetusprogrammide tingimused ja kord on ühtlasi ka toetuste andmise otsuse langetamise aluseks.¹¹⁴

Ministrid on RES § 53¹ lg-le 1 toetudes ka mitmeid selliseid määrusi andnud. Näiteks andis riigihalduse minister 2023. aastal määruse nimega „Täiendava piirkondliku arendustoetuse andmise tingimused ja kord¹¹⁵“. Selle määruse alusel antava toetuse eesmärgiks on määruse § 1 lg 2 kohaselt Kagu-Eesti maakondade arengustrateegiates nimetatud Kagu-Eesti üleste arengueesmärkide saavutamine. Lõiked 3 ja 4 täpsustavad, et Setomaal ja Peipsiveere piirkonnas on toetuse andmise eesmärgiks nende piirkondade elujõulisuse jätkusuutlikule säilimisele kaasaaitamine, arendades piirkonna ettevõtluskeskkonda, inimkapitali ja turundust ning rakendades piirkondade kultuurilis-looduslikku eripära kui spetsiifilist arengupotentsiaali. Määruse § 3 lg 1 kohaselt võivad taotlusele kandideerida taotlusvooru piirkonnas asuvad mittetulundusühingud ja sihtasutused või kohaliku omavalitsuse üksus ning määruse alusel antakse nii projektitoetusi (§ 4 lg 1) kui ka tegevustoetusi (§ 6 lg 2).

Toetuse saamiseks on määruses kehtestatud mitmeid erinevaid nõudeid. Nõuded on kehtestatud nii mittetulundusühingutele ja sihtasutustele endale kui ka toetuse taotlusele ning toetatavale tegevusele ning on kooskõlas 2013. aasta vabaühenduste rahastamise juhendmaterjaliga. Näiteks peavad toetuse taotlejad asuma taotlusvooru piirkonnas, neil peavad § 3 lg 2 kohaselt puuduma kindlas suures maksuvõlad, nende maksejõulisus ei tohi olla kahtluse all, neil peavad olema vahendid oma- ja kaasfinantseeringuks ning neil peab olema esitatud nõutud aruandlus. Toetatavad tegevused on § 6 lg 1 kohaselt näiteks kohapealse ettevõtluse ja

¹¹⁴ Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu. 456 SE. Seletuskiri, lk 18. - <https://www.riigikogu.ee/download/269f7da8-08bf-4c1a-afca-ac5364488024> (12.01.2025).

¹¹⁵ Täiendava piirkondliku arendustoetuse andmise tingimused ja kord. - RT I, 26.03.2024, 10.

ettevõtlikkuse arendamine, piirkonna elanike täiendõpe, traditsiooniliste oskuste säilitamine ja edendamine ja piirkonda elama asumise kampaania korraldamine.

Määruse §-s 7 on loetletud ka terve rida kulusid, mida toetusega ei kaeta. Näiteks ei kaeta liikmemakse, kingituste kulusid, trahve ja käibevahendite kulu.

Määruse § 11 sätestab taotlusele esitatavad nõuded. Taotlus peab sisaldama näiteks projekti eesmärgi, kavandatavaid tulemusi ja tegevusi, tegevuste maksumuse kalkulatsiooni, projektijuhi eluloo kirjeldust ja toetuse vajalikkuse põhjendust. Lisaks peab taotleja esitama projekti puudutavad dokumendid. Määrus annab ka reeglid taotluste hindamiseks ja selle põhjal toetuse andmiseks. Arvesse võetakse projekti mõju, läbimõeldust ja kuluefektiivsust ning taotleja võimekust (§ 13 lg 2). Hindamiseks moodustatakse kolmeliikmeline komisjon (§ 14 lg 1). Kui taotleja ületab hindamisel lävendi, lisatakse ta pingeritta, misjärel väljastatakse toetused pingera alusel kuni vahendite lõppemiseni (§ 14 lg-d 7 ja 8).

Magistritöö käigus tutvuti kõigi Riigi Teatajas RES § 53¹ lg-ga 1 seotud määrustega¹¹⁶, mille eesmärgiks on riigieelarveliste toetuste andmise tingimuste ja korra kehtestamine ning mis on antud enne katuserahade jagamise lõpetamist. Eelnevalt kirjeldatud tingimustele sarnaseid nõudeid sisaldavad ka teised RES § 53¹ lg 1 alusel antud määrused. Näidetena määrustest, mis sisaldavad võrdväärse rangustasemega tingimusi ja nõudeid toetuste saamiseks võrreldes eelnevalt kirjeldatud määrusega, saab tuua määrused „Regionaalsete tervisespordikeskuste väljaarendamise toetamise tingimused ja kord perioodil 2019–2022¹¹⁷“, Väärtfilmikino „toetamise tingimused ja kord¹¹⁸“, „Regionaalse kultuuritegevuse toetamise tingimused ja kord¹¹⁹“, „Muinsuskaitse, muuseumide ja raamatukogude valdkonna partnerorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord¹²⁰“ ja „Pereõppe partnerorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord¹²¹“. Nendes määrustes sisalduvad tingimused on kooskõlas 2013. aasta juhendmaterjaliga.

¹¹⁶ Vt. Riigi Teataja. - https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised_lingid.html?dyn=128112024003&id=4849bbbfd1487-4821-9bb8-55cef9eb7302-538abfc3-375a-40d4-bb3b-d98fd7cc78f2&leht=7&kuvaKoik=false&sorteeri=kehtivuseAlgus&kasvav=false.

¹¹⁷ Regionaalsete tervisespordikeskuste väljaarendamise toetamise tingimused ja kord perioodil 2019–2022. - RT I, 22.12.2018, 41.

¹¹⁸ Väärtfilmikino toetamise tingimused ja kord. - RT I, 22.12.2018, 33.

¹¹⁹ Regionaalse kultuuritegevuse toetamise tingimused ja kord. - RT I, 04.01.2019, 22.

¹²⁰ Muinsuskaitse, muuseumide ja raamatukogude valdkonna partnerorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord. - RT I, 04.01.2019, 21.

¹²¹ Pereõppe partnerorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord. - RT I, 05.04.2019, 7.

2.3.Rahastamine valdkondliku seaduse alusel

Lisaks riigieelarve seadusele on ka mitmeid teisi seadusi, mis sisaldavad endas volitusnormi kindla valdkonna siseselt toetuste andmiseks ja andmise korra kehtestamiseks.

Ühe näitena eriseadusest, kus on kehtestatud volitusnormid mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahaliseks toetamiseks ning toetuste andmise korra ja tingimuste kehtestamiseks, saab tuua etendusasutuste seaduse¹²². Selle seaduse § 15 lg 3 kohaselt määratakse etendusasutusele antava toetuse suurus vastava aasta riigieelarves ning lg 5 kohaselt võib etendusasutus toetust saada etendusasutuste seaduses ja selle alusel kehtestatud korra ning taotluse alusel.

EAS § 16 lg 2 kohaselt võib eraetendusasutusele riigieelarvest toetuse määrata rahvuskultuuri edendamiseks ning etenduskunstide valdkonna mitmekesisuse ja etenduste piirkondliku kättesaadavuse tagamiseks. Lõige 3 lisab, et toetuse võib määrata ka sihtotstarbeliselt üksikuteks valdkonna arengu, rahvuskultuuri, piirkondliku mõju või rahvusvahelistumise seisukohalt olulisteks tegevusteks. EAS § 16¹ lg 1 kohaselt annab toetuse valdkonna eest vastutav ministerium. EAS § 16 lg 6 sätestab, et toetuse liigid, korra, taotluse hindamise ja toetuse määramise tingimused kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Selline määrus on ka loodud ning kannab nime „Riigieelarvest etendusasutuste toetamise tingimused ja kord“¹²³.

Määruse § 3 kohaselt võib määruse alusel eraetendusasutusele anda nii tegevustoetust kui ka sihtotstarbelist toetust. Sihtotstarbelist toetust antakse määruse § 5 lg 1 kohaselt etenduskunstide valdkonna arengu, rahvuskultuuri, piirkondliku mõju või rahvusvahelistumise seisukohalt oluliste tegevuste elluviimiseks. Tegevustoetust antakse eraetendusasutustele määruse § 6 lg 1 kohaselt otseste etendusasutuse haldamise ja etendus- või kontserttegevuse korraldamisega seotud kulude katteks. Etendusasutused peavad taotluses esitama määruse § 8 kohaselt näiteks taotleja eelarve tulude ja kulude prognoosi, ülevaate kavandatavatest tegevustest, eesmärkidest ja oodatavatest tulemustest. Kui taotletakse tegevustoetust lisandub § 8 lg-st 3 tulenevalt lisakriteeriumid, mida tuleb taotluses käsitleda, näiteks tuleb esitada etendusasutuse arengukava ning repertuaariplaanid.

Taotlust hindab määruse § 11 lg 4 kohaselt kuni seitsmeliikmeline komisjon, mille koosseis on ka konkreetselt määratletud ja koosneb valdkonna spetsialistidest. Määruse § 13 lg 2 kohaselt hinnatakse taotlusi kindlate hindamiskriteeriumite järgi ning taotlejatest moodustatakse

¹²² Etendusasutuse seadus. - RT I, 06.08.2022, 7.

¹²³ Riigieelarvest etendusasutuste toetamise tingimused ja kord. - RT I, 11.10.2023, 2.

paremusjärjestus. Toetuse saaja peab esitama toetuse saamise järgselt ka aruande toetuse kasutamise kohta määruse § 17 kohaselt.

EAS-i alusel kehtestatud toetuste andmise määrus on kooskõlas 2013. aasta vabaaühenduste rahastamise juhendmaterjaliga, määratledes toetuse eesmärgi, nõuded taotlusele ja taotlejale, hindamiskriteeriumid ning toetuse saamise järgse aruandluse kohustuse. Näidetena eriseadustest, mis sisaldasid katuserahade jagamise ajal EAS-le sarnast toetuste andmise süsteemi, saab esile tuua Muuseumiseaduse¹²⁴ ning selle § 21 lg 6 alusel antud määruse „Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile muuseumide tegevustoetuseks eraldatud vahendite taotlemise ja määramise kord¹²⁵“ ning Spordiseaduse¹²⁶ ning selle § 9 lg 3 alusel antud määruse „Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile spordi toetamiseks eraldatud vahenditest antavate sporditoetuste liigid ning toetuse taotlemise, taotleja hindamise, toetuse määramise ja määramisest keeldumise tingimused ja kord¹²⁷“.

2.4. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamine kui ministeeriumi pädevus

Nagu nähtus magistritöö peatükist 1.3, toetusid ministeeriumid katuserahade välja maksmisel ning ka toetuse andmise kordade kehtestamisel mh Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p-le 8. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p 8 kohaselt otsustab minister ministeeriumi eelarvevahendite kasutamise üle. Küll aga tuleneb RES § 53 lg-st 1, et ministeeriumi valitsemisalal tohib kasutada vaid eelarves ettenähtuid vahendeid ja neid tuleb kasutada sihtotstarbeliselt. Nende kahe sätte koosmõjust tuleneb, et minister võib otsustada, kuidas kindla eelarveaasta riigieelarve seaduses sätestatud programmidele ja nende tegevustele määratud raha kasutada.

Ministrid kasutavad enda VVS-st ja RES-st tulenevat pädevust ministeeriumi eelarvest mh mittetulundusühingute ja sihtasutuste toetamise kordade kehtestamiseks. Toetuste andmise korrad on kehtestatud ministri määruse või käskkirjaga ning kantsleri käskkirjaga. Järgnevalt kirjeldatakse lähemalt Haridus- ja Teadusministeeriumi näitel ministeeriumite poolt

¹²⁴ Muuseumiseadus. - RT I, 19.03.2019, 103.

¹²⁵ Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile muuseumide tegevustoetuseks eraldatud vahendite taotlemise ja määramise kord. - RT I, 13.08.2021, 3.

¹²⁶ Spordiseadus. - RT I, 28.02.2020, 3.

¹²⁷ Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile spordi toetamiseks eraldatud vahenditest antavate sporditoetuste liigid ning toetuse taotlemise, taotleja hindamise, toetuse määramise ja määramisest keeldumise tingimused ja kord. - RT I, 21.09.2022, 14.

kehtestatud ning 2023. aastal, ehk katuserahade väljastamise perioodil kehtinud toetuste andmise kordasid.

Haridus- ja Teadusministeeriumis reguleeris ministeeriumi eelarvest toetuste andmist ministri käskkiri „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“. Korra p 1.2 kohaselt kohaldatakse käskkirja juhul, kui toetuse andmine ei ole reguleeritud seadusega või seaduse alusel antud määrusega. Korra p 2 kohaselt on toetuse eraldamine võimalik üldjuhul taotlusvooru alusel, kuid toetust võib korra kohaselt anda ka ilma konkursi korraldamata otsetoetusena seadusest või muudest õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmiseks, kuid sellisel juhul peab toetuse andmine olema põhjendatud ning põhjendus kontrollitav. Taotlejatele esitatavad kriteeriumid kattuvad enda olemuselt varasemalt kirjeldatud ja toetuse taotlemise kriteeriumitega (maksejõuetuse ohu puudumine, rahastaja ees võlgnevuste puudumine, majandusaastaaruannete esitatus, nõutavate tagasimaksete maksmine jms). Määratletud on ka abikõlblikud kulud (vastavus tegevuse eesmärkidele, kulude põhjendus, vajalikkus ja tõhusus), nõuded taotlusele (toetuse eesmärk, kavandatavad tegevused ja ajakava, detailne eelarve), taotluste hindamiskomisjoni regulatsioon, taotluste menetlemise kaheastmelise süsteemi reeglid (formaalne ja sisuline hindamine), aruandlus ning toetuse tagasinõudmine. Korra kohaselt kehtestatakse täiendavad kriteeriumid konkreetse konkursi väljakuulutamise teatega, mis on kinnitatud ministri käskkirjaga.¹²⁸

Lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumile olid 2023. aastal toetuste andmise korrad loodud ka teistes ministeeriumites. Kaitseministeeriumi eelarvest toetuste andmise kord oli kehtestatud RES § 53¹ lg 1 alusel kaitseministri määrusega ja kandis nime „Riigikaitse valdkonna toetamise tingimused ja kord“. Maaeluministeeriumis oli üldine toetuste andmise kord kehtestatud samuti ministri määrusega ning kannab nime „Maaeluministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt toetuste andmise tingimused ja kord“¹²⁹. Sotsiaalministeeriumis oli toetuste andmise kord reguleeritud kantsleri käskkirjaga - „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“¹³⁰. Välisministeeriumis kehtestati toetuste andmise kord samuti kantsleri käskkirjaga ning see kannab nime „Tegevus-, projektitoetuse ja stipendiumi andmise kord“¹³¹. Kultuuriministeeriumis on toetuste andmine kehtestatud valdkonnapõhiselt ministrite

¹²⁸ Haridus- ja teadusministri 15. detsembri 2021. aasta käskkiri nr. 1.1-2/21/376 „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“.

¹²⁹ Maaeluministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt toetuste andmise tingimused ja kord. - RT I, 20.01.2021, 7.

¹³⁰ Sotsiaalministeeriumi kantsleri 21. detsembri 2020. aasta käskkiri nr. 15 „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“.

¹³¹ Välisministeeriumi kantsleri 23. mai 2022. aasta käskkiri nr. 1-3/121 „Tegevus-, projektitoetuse ja stipendiumi andmise kord“.
- https://dok-register.vm.ee/?page=pub_pub_dynobj_file&pid=25776441&file_id=26026428&desktop=48296&tid=1&u=20250304152937 (01.03.2025).

määrustega. Näiteks regionaalse tervisespordi arendamiseks toetuste andmine oli reguleeritud ministri määrusega „Regionaalsete tervisespordikeskuste edasiarendamise toetamise tingimused ja kord perioodil 2023–2026¹³²“. 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja kohaselt kuulub see toetusmeede ka Kultuuriministeeriumi programmitegevuse „Organiseeritud liikumisharrastuse edendamine“ koosseisu.¹³³

Seega nähtub, et ministeeriumite poolt vabauhenduste rahastamine on reguleeritud ministeeriumite lõikes erinevalt. Enamikes ministeeriumites on ministeeriumi eelarvest toetuste taotlemine reguleeritud ministrite ja kantslerite käskkirjadega, kuid esineb ka ministri määrusega kehtestatud toetuste andmise kordasid. Sellised korrad kohalduksid tavaolukorras vabauhendustele, kes tahaksid ministeeriumi programmi vahenditest katuserahadega analoogset toetust saada. Seetõttu on võimalik ka katuserahade jagamise regulatsiooni võrrelda selles alapeatükis kirjeldatud ministeeriumite rahastamiskordadega.

2.5. Mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamine hasartmängumaksust

Ajalooliselt on Eestis vabauhenduste ja kodanikuühiskonna üheks rahastusallikaks olnud hasartmängumaksu laekumistest antavad toetused. Hasartmängumaksust riigieelarvesse laekuva raha otstarbe ning selle kasutamise korra volitusnormid tulenevad hasartmängumaksu reguleerivast seadusest.

1995. aastal vastu võetud hasartmängumaksu seadus¹³⁴, sisaldas volitusnormi (§ 8 lg 5) Vabariigi Valitsusele hasartmängumaksust laekunud rahast toetuste andmise korra kehtestamiseks. Selline kord loodi 1996. aastal ning kandis nime „Hasartmängumaksust sihtotstarbeliselt kasutatavatest laekumistest toetuste taotlemise ja eraldamise korra kehtestamine¹³⁵“. Seaduse ja määruse alusel oli võimalik mh mittetulundusühingutel ja sihtasutustel taotleda toetusi laste, perede, vanurite ja puuetega inimestega otseselt seotud programmide ja ürituste läbiviimiseks. Toetuse saamiseks oli vaja esitada taotlus, mis sisaldas taotleja andmeid, asutamisdokumente ja programmi või ürituse kirjeldust. Taotlus tuli esitada toetusega seostuvale ministeeriumile, kes kontrollis taotluse nõuetelevastavust ja edastas selle omakorda Riigikogu moodustatud üheksaliikmelisele nõukogule, kes otsustas taotluse

¹³² Regionaalsete tervisespordikeskuste edasiarendamise toetamise tingimused ja kord perioodil 2023–2026. - RT I, 09.11.2022, 21.

¹³³ 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. 708 SE, lk 164. - https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2022-10/Parandatud%202023.%20aasta%20riigieelarve%20seaduse%20eelnou%20seletuskiri_0.docx (25.02.2025)

¹³⁴ Hasartmängumaksu seadus. - RT I 1995, 95, 1630.

¹³⁵ Hasartmängumaksust sihtotstarbeliselt kasutatavatest laekumistest toetuste taotlemise ja eraldamise korra kehtestamine. - RT I 1996, 30, 603.

rahuldamise või rahuldamata jätmise üle. Rahastaja pidi korra kohaselt kontrollima ka toetuse eesmärgipärast kasutamist.

Esimene hasartmängumaksust toetuste taotlemise kord, mis sarnaneb tänapäevasele toetuste taotlemise kordadele oli 2007. aastal kehtima hakanud „hasartmängumaksust regionaalsete investeringutoetuste andmise programmi vahenditest toetuste taotlemise, andmise ja kasutamise kord”¹³⁶. Selle korra § 1 lg 2 kohaselt oli väljastatava toetuse eesmärgiks hoolekande, õppimise, sportimise ja vaba aja veetmise tingimuste parandamine ning läbi selliste tegevuste laste, noorte, perede, vanurite ja puuetega inimeste elujärje edendamine. Korra § 1 lg 3 kohaselt oli toetus projektipõhine ja seda pidi kasutama ehitus-, rekonstrueerimis- ja remonttöödeks, et parandada avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti sihtgrupile.

Kord kehtestas kahe-etapilise taotluste vooru, kus taotlusi hindas esimeses etapis objekti asukohajärgne maavalitsus (§ 9 lg 1) ja teises Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus (§ 10 lg 1). Etappide lõpus otsuse toetuse andmise kohta tegi Siseministeriumi juurde moodustatud komisjon (§ 8 lg 1). Reguleeritud olid taotluste hindamise kriteeriumid (§ 9 lg 4), toetuse saamise järgne aruandlus (§ 12) ning toetuse tagasinõudmine (§ 14). See toetuste taotlemise kord sisaldas mitmeid elemente, mida nõuab 2013. aasta ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Põhimõttelt samasugusel kujul säilis selline hasartmängumaksust toetuste andmise variant kuni 2018. aasta lõpuni.

2009. aastal võeti vastu uus hasartmängumaksu seadus¹³⁷, millega täpsustati Riigikogu poolt loodava ning toetuste taotlusi menetleva nõukogu töökorda ja toetuste menetlemise korda. Samuti nimetati see nõukogu ümber Hasartmängumaksu Nõukoguks. Hasartmängumaksu Nõukogule eraldati uue seaduse alusel 37,4% laekunud hasartmängumaksust. Hasartmängumaksu Nõukogu poolt menetletavate toetuste eraldamise kord¹³⁸ sisaldas samuti enamikke 2013. aasta juhendmaterjalis nõutud tingimusi. Toetuse andmine pidi olema eesmärgipärane (§ 2 lg 1), toetust pidi taotlema (§ 2 lg 3), taotluses pidi sisalduma projekti eesmärk, kirjeldus, kavandatavad tegevused ja eelarve¹³⁹, taotlust menetleti kahes etapis (§ 3 lg-d 1 ja 3), toetuse saajaga sõlmiti leping (§ 4 lg 1) ning toetuse kasutamise üle teostati järelevalvet (§ 5) Selline kord kehtis samuti kuni 2018. aasta lõpuni.

¹³⁶ Hasartmängumaksust regionaalsete investeringutoetuste andmise programmi vahenditest toetuste taotlemise, andmise ja kasutamise kord. - RT I 2006, 51, 380.

¹³⁷ Hasartmängumaksu seadus. - RT I 2009, 24, 146.

¹³⁸ Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord. - RT I 2010, 16, 90.

¹³⁹ Vabariigi Valitsuse 15. aprilli 2010. a määruse nr 53 „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord“ lisa. - <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1330/4858/13305748.pdf#> (03.02.2025).

Magistritöö seisukohalt on tähelepanuväärne, et nii Hasartmängumaksu Nõukogu kui ka sellele eelnenud 1995. aasta hasartmängumaksu seaduses sätestatud Riigikogu poolt kokku pandud taotlusi hindav nõukogu koosnes osaliselt Riigikogu liikmetest. 1995. aasta hasartmängumaksu seaduse kohaselt olid taotlusi hindavas nõukogus üheksast liikmest neli Riigikogu liikmed ning 2009. aastal kehtestatud seaduse kohaselt olid kuus liiget üheksast Riigikogu saadikud. Sellist toetuste menetlemise üksuse koosseisu on ka kritiseeritud, ennekõike vabaihenduste enda poolt. Näiteks on Vabaihenduste Liit enda 2016. aasta variraportis leidnud, et sellise koosseisu tõttu on nõukogu rohkem politiseeritud kui teised sarnased toetusi hindavad komisjonid. Nõukogu ei vasta seetõttu ka pädevuse, sõltumatuse, läbipaistvuse ja erapooletuse kriteeriumitele.¹⁴⁰

2019. aastast alates kaotati hasartmängumaksu seadusest¹⁴¹ Hasartmängumaksu Nõukogu ning kuni 2021. aasta lõpuni suunati hasartmängumaksu seaduses sätestatud ulatuses maksulaekumised otse ministereeriumitele, kes pidid seda kasutama hasartmängumaksuseaduses sätestatud valdkonna projektide toetamiseks. Muudatust põhistati sarnaselt eelnevalt kirjeldatud Vabaihenduste Liidu kriitikaga Hasartmängumaksu Nõukogu suunal. Leiti, et senine praktika oli läbipaistmatu ja ettearvatu. Ministeeriumid ei hinnanud taotlusi ühesugustel alustel ning taotlusi hindaval nõukogul oli õigus teha ministeeriumite ettepanekutes muudatusi. Kui nõukogu muutis ministeeriumi poolt esitatud toetusetpanekuid, ei olnud negatiivsed otsused piisavalt põhjendatud haldusmenetlusseaduse mõistes, mis tõi omakorda kaasa selle, et taotlejatel puudus info, kuidas enda taotlusi parandada. Selline olukord viis omakorda selleni, et ei olnud võimalik alati tagada konkurentsitingimustes parimate taotluste rahuldamine.¹⁴² Uue seaduse järgi hakkasid ministeeriumid hasartmängumaksust rahastatavaid toetusi väljastama nende enda poolt koostatud kordade alusel või mõnel muul moel. Näiteks kehtestas sotsiaalkaitseminister 2021. aastal käskkirjaga ja VVS § 49 lg 1 p 8 alusel uue Sotsiaalministeeriumi hasartmängumaksu toetuste eraldamise korra¹⁴³. Haridus- ja Teadusministeerium omakorda suunas neile hasartmängumaksust eraldatud toetused vastavate programmide eelarvesse.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Lauring, M. jt. 2016, lk 36.

¹⁴¹ Hasartmängumaksu seadus. - RT I, 24.10.2018, 2.

¹⁴² Hasartmängumaksu seaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu. 632 SE. Seletuskiri, lk 2. - <https://www.riigikogu.ee/download/a5fa747c-f0e3-4a5e-b8ac-e3bfd201ecb4> (04.02.2024).

¹⁴³ Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 08.03.2019 käskkirja nr 21 „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste andmise tingimused ja kord“ muutmise. Ministri 10.03.2021 käskkiri nr. 30. - <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2022-06/Hasartm%C3%A4ngumaksu%20laekumistest%20toetuste%20andmise%20ja%20j%C3%A4relevalve%20kord.pdf> (04.02.2024).

¹⁴⁴ Hasartmängumaksu seaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu. 632 SE. Seletuskiri, lk 5-6.

2.6. Rahastamine läbi sihtkapitalide ja rahastamise delegerimine

Üheks vabaihenduste riigipoolseks rahastamise viisiks on toetuste andmine riigi poolt loodud juriidiliste isikute poolt. Üks peamisi näiteid sellistest isikutest on Eesti Kultuurkapital, mille tegevust reguleerib Eesti Kultuurkapitali seadus¹⁴⁵. Kultuurkapitali eesmärgiks on kultuuri- valdkonna toetamine rahaliste vahendite sihipärase kogumise ja jagamise kaudu. Selleks korraldab Kultuurkapital mh projekti-, tegevus-, investeringutoetuste maksmist. Raha saab Eesti Kultuurkapital riigilt hasartmängumaksu seaduses (HasMMS § 7 lg 2) ja alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduses¹⁴⁶ (ATKEAS § 29 lg 2) sätestatud ulatuses maksulaekumistest. Toetuste andmise korra kehtestab Eesti Kultuurkapitali seaduse § 2 lg 4 alusel Kultuurkapitali nõukogu. Sellised korrad on ka vastu võetud ning kannavad nime „Kultuurkapitali nõukogu raha jagamise kord¹⁴⁷“ ja „Eesti Kultuurkapitali taotluste menetlemise ning toetuste tagasinõudmise kord¹⁴⁸“. Kultuurkapitali nõukogu eraldab KultKS § 10 lg 1 ja § 10¹ lg 1 kohaselt raha Kultuurkapitali sihtkapitalidele ja maakondlikele ekspertgruppidele, kes omakorda viivad läbi toetuste menetlemise ja väljastamise. Iga sihtkapitali ning maakondlike ekspertgruppide toetuste jagamiseks on samuti Kultuurkapitali nõukogu otsusega vastu võetud täiendavad toetuste andmise korrad. Näiteks on Arhitektuuri sihtkapitali toetuste andmise korraks „Arhitektuuri sihtkapitali raha jagamise kord¹⁴⁹“ ja Harjumaa ekspertgrupi toetuste andmise korraks „Harjumaa ekspertgrupi raha jagamise kord¹⁵⁰“.

Kultuurkapitali nõukogu üldiste kordade, sihtkapitalide ning maakondlike ekspertgruppide kordade koostoimest nähtub, et Eesti Kultuurkapitalilt toetuse saamiseks peab täitma sarnased nõuded, mis on ette nähtud 2013. aasta ühenduste rahastamise juhendis. Erinevate sihtkapitalide ja maakondlike ekspertgruppide kordades on vastavalt valdkonna spetsiifikale erinevusi, kuid põhinõuded on kõikidel kordadel taotlemisele ikkagi sarnased. Spetsiifilised erinevused lisavad reeglina täiendavaid kriteeriume taotlemisele. Toetuse taotlemise nõudeid iseloomustab taaskord toetuse taotleja kindlatele tunnustele vastamine, toetuse eesmärgipärasus ja eesmärgi kirjelduse esitamise kohustus, abikõlblike kulude määratlemine, eelarve esitamise kohustus, lepingu sõlmimise kohustus,

¹⁴⁵ Eesti Kultuurkapitali seadus. - RT I, 05.04.2024, 3.

¹⁴⁶ Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. - RT I, 21.06.2024, 9.

¹⁴⁷ Eesti Kultuurkapitali nõukogu raha jagamise kord. - <https://www.kulka.ee/meist/noukogu/kultuurkapitali-noukogu-raha-jagamise-kord> (15.02.2025).

¹⁴⁸ Eesti Kultuurkapitali taotluste menetlemise ning toetuste tagasinõudmise kord. - <https://www.kulka.ee/taotlemine/taotluste-menetlemise-ning-toetuste-tagasinoudmise-kord> (15.02.2025).

¹⁴⁹ Eesti Kultuurkapitali Arhitektuuri sihtkapitali raha jagamise kord. - <https://www.kulka.ee/sihtkapitalid/arhitektuur/arhitektuuri-sihtkapitali-raha-jagamise-kord> (15.02.2025).

¹⁵⁰ Eesti Kultuurkapitali Harjumaa ekspertgrupi raha jagamise kord. - <https://www.kulka.ee/ekspertgrupid/harjumaa/harjumaa-ekspertgrupi-raha-jagamise-kord> (15.02.2025).

aruandluskohustus ning toetuse tagasinõudmise võimalikkus. Tegevustoetuste puhul peab lisaks esitama näiteks ka möödunud või tuleva aasta tegevusplaani. Taotlusi hinnatakse läbi plaanitavate tegevuste väärtuse, olulisuse, vajalikkuse ja tulemuslikkuse.¹⁵¹

Lisaks Eesti Kultuurkapitalile on Eestis ka teisi juriidilisi isikuid, kes on volitatud ja tegelevad vabaühendustele toetuste andmisega. Üheks selliseks on Sihtasutus Kodanikuühiskonna Sihtkapital, kellega on Siseministeerium 2020 aastal sõlminud ka halduslepingu¹⁵², mille p 1.1 kohaselt on sihtasutuse ülesandeks mh ministeeriumi valitsemisala vahenditest riigisiseste kodanikuühiskonna toetusprogrammide elluviimine. 2023. aastal viis sihtasutus läbi näiteks Vabaühenduste 2023. aasta arenguhüppe toetusprogrammi. Toetusprogrammi vahenditest toetuse taotlemise reeglid¹⁵³ sisaldasid 2013. aasta vabaühenduste rahastamise juhendmaterjalis kehtestatud nõudeid, milleks olid ennekõike toetatava tegevuse eesmärgipärasus (p 2.1), taotluses vabaühenduse senise tegevuse kirjeldus (p 2.6.1), analüüs ühingu arenguvajadustest (p 2.6.2), abikõlbulike ja mitteabikõlbulike kulude määramine (p 3.1 ja 3.2), nõuded taotlejale (p 4), taotluse hindamise kriteeriumid (p 5.10) ja aruannete esitamine (p 6.2).

2.7. Vahekokkuvõte

Nagu nähtus magistritöö esimesest peatükist, toimus katuserahade jagamine iga-aastase riigieelarve eelnõu menetluse käigus muudatusettepanekute tegemise kaudu Riigikogu liikmete või Riigikogu fraktsioonide poolt. Kindlaks määratud katuserahade väljamaksmiseks olid osades ministeeriumites kehtestatud konkreetsed korrad, osades maksti katuserahad välja ministeeriumi üldise toetuste andmise korra alusel ning osades ministeeriumites sõlmiti toetuste saajatega toetuse saamise lepingud otse. Katuserahade saamisel tekkivad täiendavad kohustused varieerusid ministeeriumite lõikes oluliselt.

Magistritöö teisest peatükist selgus, et vabaühenduste riigieelarvest rahastamine oli katuserahade jagamise lõpuperioodil võimalik peamiselt ministrite määruste, käskkirjade ja ministeeriumite kantslerite käskkirjade alusel. Volitusnormid tulenesid selleks RES § 53¹ lg-st 1, VVS § 49 lg 1 p-st 8 ning valdkondlikest seadustest. Lisaks oli rahastamine võimalik avaliku

¹⁵¹ Kirjeldatud tingimused leiab näiteks eelnevalt viidatud Eesti Kultuurkapitali korra “Kultuurkapitali nõukogu raha jagamise kord“ punktist 1.6, Eesti Kultuurkapitali korra „Eesti Kultuurkapitali taotluste menetlemise ning toetuste tagasinõudmise kord“ punktidest 2.2.1, 3.1.1, 4.1.1, 4.2.1, Eesti Kultuurkapitali Arhitektuuri sihtkapitali korra „Arhitektuuri sihtkapitali raha jagamise kord“ punktidest 2.1.1, 2.1.2, 2.1.6.3 ja 2.2.3.

¹⁵² Haldusleping nr 7-3/829-1 riigisiseste kodanikuühiskonna valdkonna toetusprogrammide elluviimiseks. - RT I, 22.01.2020, 16.

¹⁵³ SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali toetusprogrammi Vabaühenduste 2023. aasta arenguhüppe tingimused ja kord „Vabaühenduste 2023. aasta arenguhüppe taotlusvooru tingimused“. - https://kysk.ee/wp-content/uploads/2023/05/Lisa-2-2023_Vabauhenduste-arenguhuppe-taotlusvooru-tingimused.pdf (20.02.2025).

võimu poolt loodud või nende poolt volitatud juriidiliste isikute ja organite kaudu, milleks on näiteks Eesti Kultuurkapital ja Hasartmängumaksu Nõukogu.

Vabaühenduste rahastamist reguleerivad korrad sisaldasid erinevaid tingimusi toetuste taotlemiseks, kuid kõik teises peatükis käsitletud korrad sisaldasid toetuse saamiseks taotluse esitamise kohustust, toetuse eesmärgipärasuse hindamist, toetuse sisulist hindamist ning aruandluskohustust. Reeglina oli näha, et toetuste andmise kordade loomisel oli järgitud 2013. aasta vabaühenduste rahastamise juhendmaterjalis toodud nõudeid.

Magistritöö seisukohalt on kõige asjakohasemateks katuserahadega võrreldavateks rahastamise kordadeks ministeeriumites nende valitsemisala vahendite arvelt toetuste andmist reguleerivad üldkorrad. Seda seetõttu, et katuserahad olid jaotatud ministeeriumite valitsemisalade vahel ning katuserahade üle otsustamiseks puudus kindel õiguslik kord. Juhul kui isik tahab ministeeriumi valitsemisala vahenditest toetust saada, on baaskorraks, mis sellise toetuse andmist reguleerib, just ministeeriumi toetuste andmise üldkord. Samuti toimusid katuserahade väljamaksmised mitmetes ministeeriumites just sellise üldkorra alusel.

3. Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute põhiseaduspärasus

3.1. Üldine võrdsuspõhiõigus ja selle rikkumise kontrollimine

Põhiseaduse § 12 lg 1 sätestab: „Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.“ Selles sättes sisalduv põhiõigus on üldine võrdsuspõhiõigus. Üldise võrdsuspõhiõiguse sisuliseks ideeks on kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.¹⁵⁴ Täpsemalt on Riigikohus võrdse kohtlemise põhimõtet sisustanud, leides, et ühtedes ja samades oludes isikuid tuleb käsitleda ühetaoliselt ning seega peab ühetaoline kohtlemine olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.¹⁵⁵ PS § 12 esimene kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondasid ning isikuline kaitseala igauht.¹⁵⁶ Üldise võrdsuspõhiõiguse adreessaadiks on riik¹⁵⁷ ning üldise võrdsuspõhiõiguse riivet saab kontrollida eraldiseisvalt kui ka koos teiste põhiõiguste riivetega.¹⁵⁸ Üldine võrdsuspõhiõigus laieneb PS § 9 lg 2 alusel ka juriidilistele isikutele¹⁵⁹, kelleks teiste seas on ka mittetulundusühingud mittetulundusühingute seaduse¹⁶⁰ § 2 lg 1 ja sihtasutused sihtasutuste seaduse¹⁶¹ § 1 lg 1 kohaselt.

Üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb esiteks leida isikute grupid, keda omavahel võrrelda¹⁶², määrates kindlaks võrdluse lähtekohad.¹⁶³ Võrdluse lähtekoht selgitatakse välja isikute lähima ühisnimetaja, ehk lähima ühise soomõiste abil.¹⁶⁴ Seejärel tuuakse välja, milles seisneb võrdsuspõhiõiguse piirang, ehk kuidas on isikuid erinevalt koheldud. Peale seda, kui gruppide erinev kohtlemine on kindlaks tehtud, asutakse hindama erineva kohtlemise ehk piirangu formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust.¹⁶⁵

Piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel selgitatakse esmalt välja erineva kohtlemise eesmärk, mis peab olema kooskõlas põhiseadusega.¹⁶⁶ Piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse edasises kontrollis ei ole Riigikohus aga kasutanud järjepidevalt sama

¹⁵⁴ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

¹⁵⁵ RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-61-01, p 5.

¹⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

¹⁵⁷ Kivioja, A. jt. PSK § 12/12.

¹⁵⁸ Kivioja, A. jt. PSK § 12/9.

¹⁵⁹ RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14, p 60.

¹⁶⁰ Mittetulundusühingute seadus. - RT I, 23.12.2022, 15.

¹⁶¹ Sihtasutuste seadus. - RT I, 23.12.2022, 31.

¹⁶² RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10, p 46.

¹⁶³ RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15, p 47.

¹⁶⁴ Ernits, M. PSK § 12/17 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹⁶⁵ Kivioja, A. jt. PSK § 12/20 ja 21.

¹⁶⁶ Kivioja, A. jt. PSK § 12/22.

metoodikat.¹⁶⁷ Ühe lähenemisena on Riigikohus võrdsuspõhiõiguse riivet kontrollinud samamoodi nagu vabaduspõhiõiguste riivet. Nii on Riigikohus hinnanud üldise võrdsuspõhiõiguse riivet, selgitades välja riive asjakohase ja mõistliku põhjuse ning samuti ka riive proportsionaalsuse, ehk riivega selle legitiimse eesmärgi saavutamise sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse.¹⁶⁸ Teise ning rohkem kasutatud alternatiivina piirduakse erineva kohtlemise mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamisega, ehk kaalutakse erineva kohtlemise eesmärki ja tekitatud erineva olukorra raskust omavahel ning ei teostata vabaduspõhiõiguste kontrollile iseloomulikke proportsionaalsuse testi.¹⁶⁹

Magistritöös viiakse üldise võrdsuspõhiõiguse piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli läbi Riigikohtu levinuma praktika kohaselt, ehk siis selgitatakse välja erineva kohtlemise mõistlikkus ja asjakohasus ning proportsionaalsuse testi läbi ei viida. Ka Riigikohus on enda viimase aja praktikas piirdunud pigem piirangu mõistlikkuse ja asjakohasuse väljaselgitamisega.¹⁷⁰ Samuti on leitud, et kuna võrdsuspõhiõigus ei ole vabaduspõhiõigus, siis ei kehti võrdsuspõhiõigusele ka vabaduspõhiõigusega identsed riive õigustamise kriteeriumid.¹⁷¹ Üldjuhul on võrdsuspõhiõiguse riive kontrolli intensiivsus väiksem, kui vabaduspõhiõiguse riive kontrolli intensiivsus. Seda peamiselt seetõttu, et õigusloomes on seadusandjal avar mänguruum otsuste tegemiseks.¹⁷²

Riigieelarveliste regionaalsete investeeringute jagamisel tekkis olukord, kus ühed mittetulundusühingud ja sihtasutused said riigieelarvest toetust ilma, et nad oleksid pidanud toetuse saamise nimel konkureerima teiste ühendustega ja toetust taotlema. Tavapäraselt aga peavad mittetulundusühingud ja sihtasutused riigieelarvest toetuse saamiseks seda tegema. Esmapilgul ei nähtu, et riigieelarve ministeeriumi programmide lõikes erineksid katuserahade saajaid ning nende mittesaajad teineteisest PS § 12 lg 1 kontekstis selliselt, et neid saaks pidada ebavõrdseteks. Seetõttu näib katuserahade jagamise puhul olevat tegemist võrdväärsete või vähemalt sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdse kohtlemisega.

Käesolevas magistritöö peatükis selgitataksegi välja, kas riigieelarveliste regionaalsete investeeringute mittesaajaid on koheldud õigustamatult ebavõrdselt võrreldes regionaalsete investeeringute saajatega.

¹⁶⁷ Kivioja, A. jt. PSK § 12/23.

¹⁶⁸ RKÜKo, 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 35; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 34.

¹⁶⁹ RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9, p 68; RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47; RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 32.

¹⁷⁰ Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum. - Juridica 2023/4-5, lk 286.

¹⁷¹ Ernits, M. PSK § 12/21.

¹⁷² Ernits, M. PSK § 12/24 ja 25.

3.2. Kontrollitav võrdsuspõhiõigust potentsiaalselt riivav säte

Esiteks tuleb välja selgitada, millise õigusnormi vastavust üldisele võrdsuspõhiõigusele kontrollida tuleb, et katuserahade jagamise vastavust PS §-le 12 hinnata.

Üldine võrdsuspõhiõigus sätestab riigivõimule kaks peamist kohustust selle põhiõiguse tagamiseks. Esiteks tuleneb PS § 12 lg 1 esimesest lausest, et kehtivaid seadusi tuleb kõigile isikutele rakendada erapooletult ja ühtmoodi.¹⁷³ Sama põhimõtte tuleneb ka PS § 3 lg 1 esimesest lausest.¹⁷⁴ Teiseks on Riigikohus asunud seisukohale, et PS § 12 lg 1 sisaldab ka seadusandja kohustust kohelda seadusloomes kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtmoodi.¹⁷⁵

Katuserahade puhul tuleb asuda seisukohale, et ebavõrdne kohtlemine tuleneb juba õigusaktist endast. Kuigi katuserahasid konkreetse aasta riigieelarve seadusest nimeliselt ei leia, olid nad riigieelarve seaduse kirjetes ettenähtud kulude koosseisus, kuhu nad olid pandud riigieelarve eelnõu kolmandal lugemisel Riigikogus. Sinna olid nad pandud selleks, et hiljem oleks ministeeriumite kaudu võimalik need vabaühendustele välja maksta.¹⁷⁶ Seega oli erisus katuserahade saamise ja mittesaamise puhul tehtud seaduses endas. Järgnevalt tuleb välja selgitada, millise õigusakti vastavust PS §-le 12 tuleks kontrollida.

Riigieelarvesse ei määratud regionaalseid investeringuid spetsiaalse katuserahade jagamist reguleeriva õigusakti alusel. Katuserahad pandi riigieelarvesse läbi Riigikogu rahanduskomisjoni muudatusettepaneku, mille tegemise menetluslikuks aluseks on RKKTS § 120 lg 4. Magistritöös ei kontrollita RKKTS § 120 lg 4 põhiseaduspärasust, sest see säte ei ole mõeldud spetsiifiliselt katuserahade jagamise võimaldamiseks, vaid on üldine säte riigieelarve menetluse kindlas etapis muudatusettepanekute tegemiseks.

Samuti ei hinnata ka katuserahasid sisaldava muudatusettepaneku enda põhiseadusele vastavust, sest Riigikogus menetluse käigus tehtavad muudatusettepanekud ei kuulu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse¹⁷⁷ § 2 kohaselt Riigikohtu põhiseaduspärasuse kontrolli alla. Samuti peab Riigikohtu poolt normi kontrollimiseks õigusakt ka juriidiliselt eksisteerima, ehk olema ettenähtud korras avaldatud,¹⁷⁸ mida riigieelarve eelnõu muudatusettepanekud pole. Muudatusettepanekud ei allu ka õiguskantsleri põhiseaduslikkuse järelevalvele, sest õiguskantsleril on õigus järelevalvet teostada Riigikogu seadustele,

¹⁷³ RKPJKo 3-4-1-2-02, p 16.

¹⁷⁴ RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-68-15, p 15.

¹⁷⁵ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

¹⁷⁶ Vt lähemalt käesoleva töö ptk 1.2 ja 1.3.

¹⁷⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 07.03.2019, 4.

¹⁷⁸ Pilving, I. PSK § 152/30.

presidendi seadlustele, täidesaatva võimu õigustloovatele aktidele ning kohaliku omavalitsuse õigustloovatele aktidele.¹⁷⁹

Kontrolli ei teostata ka Riigikogu rahanduskomisjoni otsustele, millega otsustati regionaalsete investeeringute muudatusettepanek vastu võtta ning Riigikogu istungil hääletusele panna. Riigikohus on leidnud, et kuigi Riigikogu komisjoni otsus on küll lõppastmes omistatav Riigikogule, ei ole komisjoni otsus käsitatav Riigikogu otsusena PSJKS tähenduses ning Riigikogu otsuste peale esitatud kaebuste lahendamine ei kuulu Riigikohtu pädevusse.¹⁸⁰

Magistritöös jäetakse kontrollimata ka ministrite ja kantslerite määruste ning käskkirjade õiguspärasus, mida kirjeldati magistritöö peatükis 1.3 ning mille alusel katuserahade saajatele toetused välja maksti. Hetkel ei oleks nende õigusaktide kontroll magistritöö raames otstarbekas. Seda seetõttu, et katuserahade saajaid ei määratud ministeeriumites, vaid Riigikogu tasandil ning seega ei oleks asjakohane hinnata ministeeriumite katuserahade väljamaksmise kordasid. Samuti kuigi enamikes ministeeriumites kehtisid 2023. aastal üldised või spetsiaalsed korrad katuserahade väljamaksmiseks, ei olnud piisavalt katuserahasid puudutavad korrad kõikides ministeeriumites kehtestatud. Teostades õiguspärasuse kontrolli neile mõnele õigusaktile, mis spetsiaalselt katuserahade maksmist reguleerisid, saab teha järelduse vaid nende õigusaktide seaduspärasuse kohta. Magistritöö eesmärgiks on aga katuserahade jagamise praktikale võimalikult ülevaatlik põhiseaduspärasusele vastavuse hinnang anda ning autori hinnangul üksikute õigusaktide kontroll seda kõige paremal viisil ei võimalda. Küll aga on autori arvates ministeeriumite toetuste andmise kordades katuserahadele tehtud erandite õiguspärasuse kontrollimine üks võimalikest uurimissuundadest, mida tasub edaspidi näiteks magistritöö formaadis uurida.

Autori arvates on kõige paremaks variandiks magistritöö raames katuserahade jagamise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks, kontrollida konkreetse eelarveaasta riigieelarve seadust, sest tegemist on õigusaktiga, milles kajastuvad katuserahad. Magistritöös kontrollitakse 2023. aasta riigieelarve seadust, sest tegemist on kõige hilisema riigieelarve seadusega, mis katuserahasid sisaldas. 2023. aastaks oli ka vabaihenduste riigieelarvest rahastamise õiguslik raamistik, võrreldes ülejäänud katuserahade jagamise perioodiga, kõige paremini välja arenenud.

¹⁷⁹ Parrest, N. PSK § 139/3.

¹⁸⁰ RKPJKo 14.02.2024, 5-23-41, p 30.

3.3. Konkreetse aasta riigieelarve seaduse põhiseaduspärasuse hindamine

Regionaalsed investeeringud sisaldasid iga-aastase riigieelarve kirjetes. Kuigi abstraktselt saab igasuguste õigusaktide põhiseaduspärasust hinnata, ei tähenda see, et sellist põhiseaduspärasuse kontrolli saab ka kohtus läbi viia või et mõnel isikul oleks kaebeõigus või õigus taotleda sellise menetluse algatamist. Seetõttu hindab autor esmalt, kas konkreetse aasta riigieelarveseaduse katuserahasid sisaldava kirje põhiseaduspärasust saab kohtus kontrollida.

Riigikohus on 2000. aastal analüüsinud riigieelarve põhiseaduspärasuse hindamise võimalikkust. Nimelt esitas toonane õiguskantsler Riigikohtule taotluse tunnistada osaliselt kehtetuks 1999. aasta riigi lisaeelarve¹⁸¹. Õiguskantsler leidis, et lisaeelarve üks kulude poole kirje ning üks lisaeelarve tulude poole kirje on vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ning § 116 lõikega 2¹⁸². Õiguskantsleri poolt vaidlustatud kirjed väljendavad enda olemuselt konkreetseid riigi poolt tehtavaid kulutusi ning laekuvaid tulusid, mis tulenesid elamuseaduse¹⁸³ § 33 lg-s 5 sätestatud riigipoolsest kohustusest nimetatud tegevuseks raha eraldada ja metsaseaduse¹⁸⁴ § 50 lg-st 2 ja 3 Riigimetsa Majandamise Keskusele pandud kohustusest osa enda tulust riigieelarvesse kanda.¹⁸⁵ Katuserahad see-eest nii konkreetset iga-aastastes riigieelarve seadustesse kirja pole pandud. Need on jaotatud ministriumite üldisemate programmi tegevuste alla. Küll aga on 1999. aasta lisaeelarve ning 2023. aasta riigieelarve enda ülesehituselt sarnased, kuna mõlemas on tabeli kujul toodud välja ridadena riigi poolt tehtavad kulutused ning plaanitavad tulud.

Riigikohtu 2000. aasta kaasuses tõusetus ka vaidlus selle üle, kas õiguskantsleril oli üldse pädevus riigieelarve üle põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada. Nimelt ütleb PS § 139 lg 1, et õiguskantsler teostab järelevalvet seadusandliku võimu poolt antud õigustloovate aktide põhiseadusele vastavuse üle. Riigikohtu menetluse käigus seadis toonane justiitsminister kahtluse alla, kas riigieelarve on üldse õigustloov akt ning kui riigieelarve seda pole, puudub õiguskantsleril ka pädevus selle üle põhiseaduslikkuse järelevalvet teostada.¹⁸⁶ See aspekt on oluline ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse mõistes, sest PSJKS § 2 p 1 kohaselt lahendab Riigikohus taotlusi kontrollida õigustloova akti vastavust põhiseadusele.¹⁸⁷

¹⁸¹ Seadus «Riigi 1999. aasta lisaeelarve». - RT I 1999, 59, 614.

¹⁸² RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00, p 2.

¹⁸³ Elamuseadus. - RT 1992, 17, 254.

¹⁸⁴ Metsaseadus. - RT I 1998, 113, 1872.

¹⁸⁵ RKÜKo 3-4-1-1-00, p 16.

¹⁸⁶ RKÜKo 3-4-1-1-00, p 9.

¹⁸⁷ Õigustloova akti sisu osas PSJKS-s puudub ühene arusaam. On leitud, et iga PSJKS-s sätestatud menetluste puhul on õigustloova akti mõiste sisustatud erinevalt ning ka mitmete menetluste kontekstis ei ole kindlalt teada, milline sisu õigustloova akti mõistele anda. Seega ei saa PSJKS-s välja toodud mõistele "õigustloov akt" anda ühest ja igas olukorras kehtivat tähendust. Küll aga peetakse seadusi ühe käsitlemise kohaselt igal juhul

Riigikohus asus seisukohale, et lisaelarve, mille põhiseaduspärasust kontrolliti, sisaldas endas nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Õigusnormideks pidas Riigikohus lisaelarves kohalike omavalitsuste eelarvetesse makstavate toetuste arvutamise valemit, rahvapensioni ja lastetoetuse määra suuruse kindlaks määramist ja institutsioonide õigust muuta teatud kulude jaotust. Riigikohus jõudis järeldusele, et seadus, mis sisaldab nii õigusnorme kui üksiknorme, tuleb Riigikohtu menetluses käsitleda õigustloova aktina. Seetõttu võis ka õiguskantsler riigieelarve üle järelevalvet teostada.¹⁸⁸ Riigikohus menetles õiguskantsleri taotlust. Seetõttu on ka riigieelarve põhiseaduspärasuse hindamine võimalik PSJKS § 2 p 1 mõistes.

Vaadates lähemalt 2023. aasta riigieelarve seadust, on ka sealt leitavad analoogsed õigusnormid 1999. aasta lisaelarvele, mille olemasolu tõttu Riigikohus luges riigieelarve õigustloovaks aktiks. 2023. aasta riigieelarve seaduse § 2 sätestab seadusest tulenevad määrad ja piirsummad. Samuti on seaduse §-st 3 leitavad ka kohaliku omavalitsuse üksuste tasandus- ja toetusfondi jaotamise põhimõtted ja valemid. Paragrahvist 5 leiab ka ministrite õiguse enda valitsemisala raames muuta programmi tegevuste eelarvet. Seega saab Riigikohtu 1999. aasta lahendi kohaselt lugeda ka 2023. aasta riigieelarve seadus õigustloovaks aktiks, mis allub põhiseaduspärasuse kontrollile, sest 2023. aasta riigieelarve seadus sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Samuti on põhiseaduse kommenteeritud väljaandes asutud seisukohale, et riigieelarve allub põhiseaduspärasuse järelevalve menetlusele.¹⁸⁹ Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommentaarides leitakse aga veel laiemalt, et iga Riigikogu poolt vastuvõetud seadus on põhiseaduse mõistes seadus ning seega ka õigustloov akt.¹⁹⁰ Samuti leitakse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kommentaarides, et ka seadused formaalses mõttes peaksid olema hõlmatud õigustloova akti mõistega.¹⁹¹ Riigikohtu riigieelarvet käsitlevas kohtuasjas arutati ka ühe küsimusena selle üle, kas riigieelarve on formaalne seadus. Riigieelarve formaalseks seaduseks liigitumine oli kohtuasjas üheks argumentideks, mille põhjal väideti, et riigieelarve ei ole õigustloov akt.¹⁹²

Kuigi Riigikohtu lahendi kohaselt saab asuda seisukohale, et ka 2023. aasta riigieelarve seadus allub põhiseaduspärasuse kontrollile, tuleb hinnata, kas ka üks riigieelarve seaduse kirje allub põhiseaduslikkuse kontrollile. Riigikohus menetles enda 2000. aasta kaasuses konkreetse riigieelarve kirje põhiseaduspärasust, mille põhiseaduspärasuse õiguskantsler kahtluse alla oli

õigustloovateks aktideks. Vt selle kohta Ernits, M. PSJKSK II ptk sissejuhatus/45jj. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2021.

¹⁸⁸ RKÜKo 3-4-1-1-00, p-d 11 ja 12.

¹⁸⁹ Lehis, L. Lind, K. PSK § 115/1.

¹⁹⁰ Ernits, M. PSJKSK II ptk sissejuhatus/6. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2021.

¹⁹¹ Ernits, M. PSJKSK II ptk sissejuhatus/57.

¹⁹² RKÜKo 3-4-1-1-00, p 9.

seadnud. Küll aga peab esile tooma, et mainitud Riigikohtu lahendis analüüsitud kirje ning 2023. aasta riigieelarve seadusesse kirjutatud katuserahade kirjed ei ole enda olemuselt samased. Õiguskantsleri poolt vaidlustatud kirje sisaldas ühte kindlat kuluartiklit – elamuseaduse alusel kehtestatud riigi poolt tehtavat kulu. Katuserahad olid aga 2023. aasta riigieelarve seaduses lisatud ministeeriumite programmi tegevuste koosseisu, mis koosnesid paljudest erinevatest riigi poolt planeeritavatest kuludest. Katuserahade saajad pole ka 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskirjas nimeliselt ära märgitud. Seega ei kuulunud katuserahadele eraldi kulurida nagu oli olukord Riigikohtu 2000. aasta riigieelarve põhiseaduspärasuse menetluses.

Üks oluline probleem seoses konkreetse eelarveaasta riigieelarve kirje kontrollimisega on asjaolu, et riigieelarve kirjetest ei teki isikutele vahetult õigusi ega kohustusi. Ainult riigieelarve kirje põhjal ei saa nõuda konkreetse summa väljamaksmist konkreetsele isikule. Riigieelarvest väljamakse tegemiseks peab olema eraldi materiaaõiguslik alus.¹⁹³ Katuserahade väljamaksmist reguleerivad ministeeriumite poolt kehtestatud toetuste maksmise korrad, mis ei ole aga samuti õiguslikuks aluseks toetuse maksmise nõudmiseks. Katuserahade kontekstis saab pidada toetuse väljamaksmise nõude aluseks ministeeriumite ning katuserahade saajate vahel sõlmitud lepinguid või haldusakte, milles määratakse katuserahade saajad, kui nendega lepinguid ei sõlmita.¹⁹⁴ Asjaolu, et riigieelarve kirje ei tekita isikutele subjektiivseid õigusi ning kohustusi, seab kahtluse alla isiku kaebeõiguse halduskohtumenetluses. Seetõttu on ka magistr töö eesmärgiks anda just abstraktne ja sisuline hinnang 2023. a katuserahasid sisaldava riigieelarve kirjete vastavusele põhiseaduses sätestatud üldisele võrdsuspõhiõigusele.

Eelnevale vaatamata on Riigikohus siiski enda praktikas pidanud võimalikuks riigieelarve kulu sisaldava kirje põhiseaduspärasuse kontrolli Riigikohtus. Kuigi Riigikohtu riigieelarvet puudutava otsuse olukord ei ole üks-ühele samane katuserahade kuluridade kontrollimise olukorraga, lähtutakse töös siiski eeldusest, et teoreetiliselt ning abstraktselt saab ka katuserahasid kajastavate riigieelarve kirjete põhiseaduspärasust hinnata. Seetõttu teostatakse magistr töö põhiseaduslikkuse kontrolli 2023. aasta riigieelarve seaduse valitud ministeeriumite programmi tegevuste kuluridadele, mille koosseisu ka osad katuserahad kuuluvad.

¹⁹³ Lehis, L. Lind, K. PSK § 115/3.

¹⁹⁴ Vt lähemalt käesoleva töö ptk 1.3 (lk 9jj).

3.4. Võrdsuspõhiõiguse piirang

Võrdsuspõhiõiguse põhjendamatu rikkumise kindlaks tegemiseks tuleb esmalt välja selgitada üldise võrdsuspõhiõiguse piirangu, ehk ebavõrdse kohtlemise esinemine. Selleks tuleb leida sobiv lähtekoht, mille alusel ja keda omavahel võrrelda ehk moodustada võrreldavad grupid. Samuti tuleb selgeks teha milles erinev kohtlemine seisneb.¹⁹⁵

3.4.1. Võrreldavad grupid

Omavahel võrreldavate gruppide moodustamise aluseks on võrdluse lähtekoha, ehk võrreldavate gruppide lähima ühise soomõiste kindlaks tegemine.¹⁹⁶ See tähendab, et erinevalt koheldavad grupid peavad konkreetse diferentseerimise aspektist olema analoogsed olukorras.¹⁹⁷ Tuleb leida isikuga sarnases olukorras olevate isikute grupp, kellega võrreldes esimest halvemini koheldakse.¹⁹⁸ Näiteks on Riigikohus teinud kindlaks isikute sarnasuse ning moodustanud selle alusel grupid õigusakti eesmärgi tõlgendamise läbi. Leides, et õigusakti eesmärgist tulenevalt on ebavõrdselt koheldavad inimesed omavahel sarnased.¹⁹⁹ Ehk siis leidis Riigikohus võrreldavad grupid nende ühisosa kaudu. Samuti on Riigikohus gruppe moodustanud ka võrreldavaid isikuid iseloomustavate oluliste tunnuste määratlemise kaudu.²⁰⁰

2023. aasta riigieelarve seaduses eraldati 478 regionaalset investeringutoetust, millest arvestatav osa anti kohalikele omavalitsustele. Samal ajal oli Eestis kokku 23 457 mittetulundusühingut ja sihtasutust.²⁰¹ Seega said regionaalseid toetuseid vaid väike osa Eestis tegutsevatest mittetulundusühingutest ja sihtasutustest. Kõige üldisemalt seisneb magistritöö kontekstis katuserahade saajate ning nende mittesaajate sarnasus nende õiguslikus vormis, milles nad tegutsesid. Nii toetuse saajad kui toetuse mittesaajad olid mittetulundusühingud ja sihtasutused.

Küll aga saab nende gruppide sarnasuse hindamisel minna ka detailsemaks. Kui sarnasuse aluseks võtta konkreetne 2023. aasta riigieelarve seadusesse kirja pandud ministeeriumi programmi tegevus, siis oleks nii katuserahade saajate kui ka mittesaajate sarnasuseks lisaks isikute õiguslikule tegutsemisvormile ka nende võimekus selle konkreetse programmi tegevuse raames toetust taotleda. Võimekus toetust taotleda seisneb ennekõike ühenduste sarnases põhikirjalises tegevusvaldkonnas ja eesmärgis ning muudes sarnasustes, mis konkreetse toetuse

¹⁹⁵ Kivioja, A. jt. PSK § 12/20.

¹⁹⁶ RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42, p 47.

¹⁹⁷ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40.

¹⁹⁸ RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 57.

¹⁹⁹ RKPJKo 5-19-42, p-d 53 ja 54.

²⁰⁰ RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p 25.

²⁰¹ Siseministeeriumi programm "Programm „Kogukondlik Eesti 2023–2026“. Siseministeerium Tallinn 2023, lk 13 - <https://www.siseministeerium.ee/media/2962/download> (01.03.2025).

korra alusel toetuse taotlejatele on kehtestatud ning mõlema puhul kehtivad. Sellise jaotuse kohaselt kuuluvad ühte toetuse saajate gruppi need mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes said selle ministeeriumi programmi tegevuse raames 2023. aastal riigieelarvest katuserahasid ja kes väljaspool katuserahade jagamist oleksid kvalifitseerunud tavapäraselt programmi tegevuse raames toetust taotlema. Võrreldavasse gruppi kuuluvad mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes katuserahasid ei saanud ja kes kvalifitseeruvad tavapärase programmi tegevuse raames toetust taotlema. Grupid erinevad teineteisest ennekõike selle poolest, et ühtedele anti katuserahasid ning teistele mitte.

Eelnev liigitus on küll aluseks gruppide moodustamisele, kuid põhiseaduspärasuse kontrolli läbiviimise raames on tegemist liialt üldiste ja laialivalguvate gruppidega. Samuti erinevad ministeeriumite raames toetuste taotlemise korrad üksteisest, mis tooks endaga piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli juures kaasa erinevad analüüsi käigud, põhjendused ning võimalik, et ka tulemused. Seetõttu on keeruline anda kogu katuserahade jagamise süsteemile ühest, konkreetset ning kõigile ministeeriumi programmidele võrdväärselt kehtivat hinnangut. Sellepärast kitsendatakse töös põhiseaduspärasuse analüüsi konkreetsete ministeeriumite kaudu makstavatele katuserahadele. Selleks valiti välja konkreetsed 2023. aasta riigieelarves kajastatud ministeeriumite programmi tegevused ning ministeeriumite toetuste eraldamise korrad, mida magistritöös analüüsitakse.

Esimene ministeerium, mille reeglistiku katuserahade andmise kontekstis analüüsitakse, on Siseministeerium. Siseministeeriumil on kehtestatud üldine toetuste andmise regulatsioon nimega „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“²⁰². Lisaks kehtestati Siseministeeriumis 2023. aastal spetsiaalselt 2023. aasta katuserahade väljamaksmist ning kasutamist käsitlev kord²⁰³. Selle korra alusel sõlmiti 2023. aasta riigieelarve seaduse Siseministeeriumi programmi tegevuse „Kodanikuühiskonna arengu toetamine“ raames katuserahasid saanud vabatahtlastega katuseraha kasutamise ja väljamaksmise lepingud.

Siseministeerium reguleeris katuserahade väljamaksmist ning kasutamist põhjalikumalt kui teised ministeeriumid ning sätestas autori töö hinnangul kõige karmimad tingimused katuserahade kasutamiseks võrreldes teiste ministeeriumitega. Seetõttu kujutab eelduslikult Siseministeeriumi valitsemisala raames katuserahade jagamine endast kõige väiksemat üldise võrdsuspõhiõiguse riivet.

²⁰² Siseministri 14. juuli 2021. aasta käskkiri nr 1-3/71 „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“.

²⁰³ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“

Eelneva tõttu kontrollitakse 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lg 2 Siseministeeriumi programmi „Sidus Ühiskond“ programmi tegevuse „Kogukondliku arengu toetamine“ kirje vastavust üldisele võrdsuspõhiõigusele. Programmi tegevusele „Kogukondliku arengu toetamine“, ehk endise nimega „Kodanikuühiskonna arengu toetamine“²⁰⁴ eraldati 2023. aasta riigieelarvest kokku 66 katuseraha toetust, tehes sellest ühe populaarseima programmi tegevuse, millele katuserahasid eraldati.²⁰⁵ Selle programmi tegevuse raames tavakorras toetuse taotlemise jaoks ei olnud loodud eraldi toetuste jagamise korda, seega eraldati tavapäraselt toetusi Siseministeeriumi üldkorra „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“ alusel.

Kuivõrd töös kontrollitakse 2023. aasta riigieelarve seaduse ühte konkreetset kirjet, tuleb ühise lähtekoha leidmisel ja gruppide moodustamisel lähtuda sellest kirjest ning selles sisalduvatest katuserahadest. See tähendab, et katuserahade saajate ja mittesaajate eristamise alus tuleks selle kirje ning sellega seonduvate dokumentide põhjal kindlaks teha.

Avalikult puuduvad allikad, mille põhjal saaks järeldada, et mis eristab katuserahade saajaid nende mittesaajatest. Iga katuseraha eesmärki on põgusalt selgitatud katuserahade jaotumise tabelis kontrollitava Siseministeeriumi programmi tegevuse ulatuses. Tabelis on iga toetuse saaja ja suuruse juurde lisatud toetuse sihtotstarve ning mittetulundusühingu või sihtasutuse põhikirjas sätestatud tegevus, mis vastab toetuse sihtotstarbele.²⁰⁶ Välja toodud info ei ole aga selline, mille alusel oleks võimalik selgeks teha, mis tunnuse alusel on katuseraha saajat eelistatud katuseraha mittesaajatele, vaid näitab, kuidas mahub toetuse andmine programmi tegevuse eesmärkide raamidesse. Seetõttu ei ole võimalik tuua välja ühte või mitut tunnust, mille alusel on tehtud erisus katuseraha saajate ning nende mittesaajate vahel.

Avaliku kriitika kohaselt valivad Riigikogu saadikud katuseraha saajad isikliku eelistuse alusel. Küll aga kuna pole võimalik selgeks teha, mis on olnud katuserahade jagamise juures otsustavateks faktoriteks, on tegu spekulatsiooniga, millele ei saa põhiseaduslikkuse analüüsi rajada. Seega tuleb grupid moodustada vaid katuserahade saamise fakti alusel. Toetuste saajad ning nende mittesaajad on omavahel identses olukorras, sest puudub ühe eelistamine teisele kindla tunnuse alusel.

Eelneva põhjal on erinevalt koheldavateks gruppideks:

²⁰⁴ 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. 708 SE, lk 259.

²⁰⁵ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“ Lisa 1. - <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/0> (26.02.2025).

²⁰⁶ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“ Lisa 1.

1. mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes said riigieelarvelise regionaalse investeeringu 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 Siseministeriumi programmi „Sidus Ühiskond“ tegevuse „Kogukondliku arengu teotamine“ raames ja
2. mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes ei saanud riigieelarvelist regionaalset investeeringut 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 Siseministeriumi programmi „Sidus Ühiskond“ tegevuse „Kogukondliku arengu teotamine“ raames ning kelle põhikirjalised eesmärgid ja tegevused vastavad programmi tegevuse eesmärkidele.

Teine ministerium, mille 2023. aasta riigieelarve seaduse kirje võetakse üldise võrdsuspõhiõiguse vastavuse kontrolli aluseks, on Sotsiaalministerium. Vaatluse alla võetakse 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 Sotsiaalministeriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevuse „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“. 2023. aastal väljastati selle programmi tegevuse raames 14 katuseraha toetust.²⁰⁷ See Sotsiaalministeriumi programm valiti seetõttu, et Sotsiaalministeriumi poolt kinnitatud riigieelarveliste toetuste andmise kord vabastab katuserahade saajad riigiga nii lepingu sõlmimisest kui ka aruandluskohustusest.²⁰⁸ Seega on Sotsiaalministeriumi kord katuserahade osas leebem kui Siseministeriumi kord ning see toob omakorda eelduslikult kaasa suurema üldise võrdsuspõhiõiguse riive kui Siseministeriumi programmi raames katuserahade jagamine. Neid kahte teineteisest erineva programmi raames toetuste taotlemise süsteemi analüüsid, saab eelduslikult anda kõige laiaulatuslikuma hinnangu katuserahade jagamisest tekitatud võrdsuspõhiõiguse rikkumisele.

Identselt Siseministeriumi analüüsitava programmi tegevusele, ei leidu ka Sotsiaalministeriumi katuserahade jagamise osas materjale, mis annaksid selguse, millisel alusel ühtesid mittetulundusühinguid ja sihtasutusi eelistati teistele. Seetõttu tuleb Sotsiaalministeriumi programmi tegevuse võrreldavad grupid moodustada järgmiselt:

1. mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes said riigieelarvelise regionaalse investeeringu 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 Sotsiaalministeriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevuse „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“ raames ja
2. mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes ei saanud riigieelarvelist regionaalset investeeringut 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 Sotsiaalministeriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevuse „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“

²⁰⁷ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

²⁰⁸ Sotsiaalministeriumi kantsleri 21. detsembri 2020. aasta käskkiri nr. 15 „Sotsiaalministeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“.

raames ning kelle põhikirjalised eesmärgid ja tegevused vastavad programmi tegevuse eesmärkidele.

3.4.2. Gruppide erinev kohtlemine ehk üldise võrdsuspõhiõiguse riive

Põhiõiguse kaitseala riive on põhiõiguse adreassaadipoolne põhiõiguse kaitsealasse kuuluva tegevuse, omaduse või seisundi põhiõiguse kandja jaoks ebasoodne mõjutamine.²⁰⁹ Täpsemalt seisneb võrdsuspõhiõiguse riive sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdses kohtlemises.²¹⁰ Üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala hõlmab kõiki valdkondasid ja igapäht.²¹¹ Eelmises alapeatükis jõuti järeldusele, et nii 2023. aasta riigieelarvest katuserahade saajaid kui ka katuserahade mittesaajaid on teineteisega võrdväärse olukorras. Nad eksisteerivad samasuguses õiguslikus vormis ning nad mõlemad kvalifitseeruksid tavaolukorras ministriumite programmi tegevuste raames toetusi taotlema. Küll aga on ühtedele antud riigieelarvest katuserahade näol toetust ning teistele mitte. Ühed võrdsetest on pandud eelisseisukorda võrreldes teiste võrdsetega läbi nende riigipoolse rahalise toetamise.

Võrdsus jaguneb kas õiguslikuks ja faktiliseks võrdsuseks.²¹² Õiguslik võrdsus hõlmab endas ka seadusloome võrdsust,²¹³ mille rikkumiseks on sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdne kohtlemine seaduse enda poolt. Kuivõrd 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 Siseministriumi programmi „Sidus Ühiskond“ tegevus „Kogukondliku arengu teotamine“ ja Sotsiaalministriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevus „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“ koostoimes 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmanda lugemise muudatusettepanekute loeteluga sätestab kindlatele mittetulundusühingutele ning sihtasutustele toetuste eraldamise, on tegemist sarnaste ebavõrdse õigusliku kohtlemisega seadusloomes. Seetõttu esineb katuserahasid mittesaavate mittetulundusühingute ja sihtasutuste üldise võrdsuspõhiõiguse riive.

3.4.3. Riive intensiivsus ehk tekitatud ebavõrdse olukorra raskus

Riive intensiivsuse kontekstis on Riigikohus tähtsaks pidanud, et kas ebavõrdne kohtlemine põhineb mingil isiku tahtest sõltumatul tunnusel. Kui see nii on, siis on riive intensiivsem.²¹⁴ Selle kategooriaga sarnaneb ka teine Riigikohtu poolt välja pakutud kategooria, milleks on isikute sisulise erinevuse hindamine. Mida rohkem võrreldavad grupid teineteisest erinevad, seda rohkem on lubatud neid ka erinevalt kohelda.²¹⁵ Hetkel ei olnud võimalik välja selgitada,

²⁰⁹ Ernits, M. PSK II ptk sissejuhatus/43.

²¹⁰ RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 42.

²¹¹ RKPJKo 3-4-1-14-07, p 13.

²¹² Kivioja, A. jt. PSK § 12/13.

²¹³ RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14, p 35.

²¹⁴ RKÜKo 3-4-1-12-10, p 32.

²¹⁵ RKPJKo, 5-19-25/9, p 73.

mis alusel otsustati, kellele katuserahasid anda ja kellele mitte. Samuti leiti magistritöös, et omavahel erinevalt võrreldavad grupid on teineteisega võrdväärises olukorras.²¹⁶ Eelneva põhjal on autor arvamisel, et kui pole teada, mis tunnuse alusel saaks isik vähendada enda võrdsuspõhiõiguse riivet, on tegemist sellise tunnusega, mis ei sõltu isiku tahtest. Seega suureneb selle asjaolu tõttu riive intensiivsus nagu ka erinevalt koheldavate gruppide suure sarnasuse tõttu.

Riigikohus on leidnud, et kui riiklike toetusi jagatakse ebavõrdselt, võib see riivata ka PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust, ehk riik ei tohi luua ühtedele isikute ringile põhjendamatuid konkurentsieeliseid.²¹⁷ See Riigikohtu seisukoht ei pruugi esmapilgul täielikult praegusele olukorrale kohalduda, sest mittetulundusühingud ei konkureeri omavahel tavapärase majandustegevuse mõttes. Seepärast võib ka riik rahastamise valiku teha ühingute eesmärkidest lähtudes. Küll aga peavad rahastamise tingimused olema objektiivsed ja mittediskrimineerivad ning rahastamine peab toimuma ausalt ja erapooletult.²¹⁸ Samas ei saa ka täielikult asuda seisukohale, et asjaolu, et mittetulundusühingud ei konkureeri omavahel, ei tähendaks, et katuserahade saajatel tekiks teatud eelis katuserahade mittesaajate ees. Iga rahaline toetus aitab isikul enda põhikirjalisi eesmärke ja tegevusi paremini täide viia ning seetõttu on autor arvamisel, et katuserahade saajad siiski saavad eelise nende mittesaajate ees. Eelise suurus sõltub muidugi katuseraha suurusest, mis konkreetsele ühendusele anti ning ühenduse enda majanduslikust suutlikkusest. Kuivõrd kõigi katuserahade saajate majanduslik võimekus on erinev ning ka saadud katuserahade suurused on erinevad, ei ole võimalik täpselt kindlaks määrata saadud eelise suurust. Siiski on autor seisukohal, et katuserahade saajad on saanud eelise nende mittesaajate ees ning asjaolu, et raha jagamise ausus ja erapooletus polnud tagatud, kuna katuserahade otsustamiseks puudusid reeglid, tõstavad riive intensiivsust.

Riive sisu ja intensiivsuse hindamisel on autori hinnangul asjakohane võtta arvesse ka seda, et millises olukorras oleksid katuserahade mittesaajad, kui nad sooviksid toetust taotleda võrreldes katuseraha saajatega. Samuti on asjakohane hinnata, millised kohustused tekivad katuseraha saajatel võrreldes katuserahade mittesaajatega, kes saavad riigieelarvelist toetust muul alusel. Need asjaolud kirjeldavad autori hinnangul eelist, mida katuserahade saajad tänu katuserahade saamisele teiste ees saavad.

Esiteks selgitatakse välja, mis tingimustel oleks mittetulundusühingutel ja sihtasutustel võimalik Sotsiaalministeeriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevuse „Laste ja

²¹⁶ Vt lähemalt käesoleva töö ptk 3.4.1.

²¹⁷ RKPJKo 09.06.2023, 5-22-13, p 41.

²¹⁸ Kask, O. Ehrlich, S. T. PSK § 48/12.

perede ohvriabi valdkonna arendamine“ raames riigieelarvest toetust saada. Sotsiaalministeeriumi eelarvest toetuste taotlemine käib Sotsiaalministeeriumi kantsleri käskkirja „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“²¹⁹ alusel. Selles korras kannavad p 1.4 alusel katuserahad nimetust „täiendavad toetused“ ehk „fraktsioonitoetused“. P 2.3 ja p 2.6 kohaselt peavad toetuse saamiseks taotluse esitama ministri otsustuskorras, avatud vooru ning Vabariigi Valitsuse reservist rahastatavate toetuste taotlejad. Seega katuserahade saajad ei pea Sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse raames katuseraha kätte saamiseks taotlust esitama. Samuti puudub korra p 3.1 alusel taotluse esitamise kohustus ka programmist tuleneva toetuse saamisel. Käskkiri ega selle seletuskiri ei täpsusta mida peetakse programmist tuleneva toetuse all silmas. Sätte mõistmisele aitab kaasa korra 1.5, mille kohaselt antakse ministri otsustuskorras vabadest vahenditest toetust mh programmis seatud eesmärkide täitmisesse panustamiseks. Seetõttu on autor seisukohal, et programmist tulenevate toetustena on silmas peetud programmis juba kindlaks määratud toetusi ning programmi raames toetuste taotlemine langeb ministri otsustuskorras antavate toetuste liigi alla. Seetõttu peavad katuserahade mittedaajad ministeeriumi programmi tegevuse raames toetuse saamiseks siiski Sotsiaalministeeriumist toetust taotlema.

Toetuse taotlejatele on kehtestatud korra punktide 2.4 ja 2.5 kohaselt mitmeid nõudeid. Taotleja tegevus peab olema avalik, tal peab olema veebileht, sotsiaalmeedia leht või katuseorganisatsiooni veebilehel alaleht, kus tutvustatakse ta tegevust. Lehelt peab olema võimalik leida ta põhikiri, juhtorganite koosseisud ja viide eetilise tegutsemise põhimõtetele, millest enda tegevuses lähtutakse. Taotlejal ei tohi näiteks olla ministeeriumi ees võlgnevusi, maksuvõlga, tema tegevus ei tohi olla vastuolus avaliku korra ja ministeeriumi tulemusvaldkonna eesmärkidega.

Korra p 2.6 kohaselt peab taotlus sisaldama käskkirja lisa 1²²⁰ nõutud andmeid. Taotluses peavad lisa 1 järgi sisalduma taotleja andmed, toetuse kasutamise eesmärk, tegevuse elluviimise periood, tegevuse kirjeldus koos ajagraafikuga, mõõdetavad tulemused, sihtrühm, toetatava tegevuse mõju ühiskonnale ning finantseelarve, mis sisaldab kõiki kululiike. Seega on katuserahade saajatele tehtud erand toetuse taotlemise kohustuse osas. Mittedaajad peavad toetuse saamiseks üldjuhul aga toetust taotlema. Kuigi Sotsiaalministeeriumi kord teeb taotluse

²¹⁹ Sotsiaalministeeriumi kantsleri 21. detsembri 2020. aasta käskkiri nr. 15 „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“.

²²⁰ Sotsiaalministeeriumi kantsleri 21. detsembri 2020. aasta käskkiri nr. 15 „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“, lisa 1. - <https://adr.rik.ee/som/fail/8140301/15%2021.12.2020%20Kantsleri%20%20C3%BCIdk%C3%A4skkiri.asice> (02.03.2025).

esitamise osas erandeid ka teistele toetuse liikidele, ei ole need erandid käesoleva magistritöö uurimisobjektiks ning neid analüüsis arvesse ei võeta.

Üheks suureks erinevuseks tavapärase Sotsiaalministeeriumilt toetuse saamise ja katuserahade saamise vahel on asjaolu, et korra p 6.2.2 kohaselt ei sõlmita katuseraha saajaga toetuse kasutamise lepingut ning katuseraha saaja on vabastatud aruande esitamise kohustusest. Punktide 6.4 ja 6.5 kohaselt sätestatakse lepingus õiguslikult siduvalt toetuse saaja kohustused ning pannakse paika toetuse kasutamise eesmärk ning tegevuste periood. Korra p 7 alusel peab toetuse saaja esitama toetuse kasutamise kohta aruandeid. Samuti on punkti 8 kohaselt ministeeriumil õigus igal ajal algatada toetuse kasutamise kontrollimiseks järelevalve, mis hõlmab endas mh järelevalve teostaja õigust saada selgitusi, teostada toetuse saaja juures füüsilist kontrolli toetuse kasutamise üle ja nõuda asjakohaste dokumentide esitamist.

Seega on katuserahade saajad Sotsiaalministeeriumis vabastatud nii toetuse taotluse esitamisest, toetuse kasutamise lepingu sõlmimisest ning ka aruandluskohustusest. Teised toetuse taotlejad peavad üldkorras neid tegevusi toetuse saamiseks tegema. Taotluse esitamine ning aruandluskohustus nõuavad võrdlemisi põhjalike dokumentide koostamist, mis võib endaga kaasa tuua olulisi kulusid. Toetuse saamine sõltub taotluse hindajast ning kulude tegemine ei pruugi viia üldse toetuse saamiseni. Seega saab öelda, et Sotsiaalministeeriumi programmide raames koheldakse katuserahade saajaid oluliselt soodsamalt kui katuserahade mittesaajaid.

Võttes arvesse, et ebavõrdne kohtlemine baseerub teadmata ning seetõttu isiku tahtest sõltumatul tunnusel, katuserahade saajad ja mittesaajad on teineteisega sarnased, katuserahade saamine annab majanduslikku eelise, toetuse jagamise erapooletus pole selge ning katuserahade saajad on vabastatud tavapärasest toetuse taotlemisega seotud kohustustest, loetakse Sotsiaalministeeriumi vaadeldava programmi tegevuse kontekstis katuserahade mittesaajate võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsus suureks.

Teine 2023. aasta riigieelarve kulurida, mille põhiseaduspärasus magistritöös vaatluse all on, on Siseministeeriumi programmi „Sidus Ühiskond“ tegevuse „Kogukondliku arengu teotamine“ raames katuserahade jagamine. Selle programmi tegevuse raames antud katuserahadele laienevad enamik eelnevalt nimetatud riive intensiivsust kirjeldavad asjaolud. Nendeks riive intensiivsust suurendavateks asjaoludeks on ebavõrdne kohtlemine isikust sõltumatu tunnuse alusel, erinevalt koheldavate isikute sisuline sarnasus, katuserahade kaudu rahalise eelise saamine ning toetuse ausa ning erapooletu määramise tõenduse puudumine.

Magistritöös analüüsitavate Sotsiaalministeeriumi ning Siseministeeriumi programmi tegevuse raames katuserahade eraldamise peamiseks erinevuseks üldise võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsuse mõttes on ministeeriumites kehtestatud toetuse andmise kordade erinevus.

Siseministeeriumis käib mittetulundusühingutel ja sihtasutustel toetuste taotlemine Siseministri käskkirja „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“²²¹ alusel. Ka Siseministeeriumis puudub erikord, mis sätestaks täiendavad tingimused kontrollitava ministeeriumi programmi tegevuse raames toetuste taotlemiseks. Seetõttu selgitataksegi välja, millised kohustused tulenevad toetuse saajale Siseministeeriumi üldkorrast.

Korra p 2.1 kohaselt antakse toetusi üldjuhul konkursi korras. P 2.4 kohaselt on konkursi väliselt toetuse andmine lubatud erandkorras asutuse juhi otsusel. Sellisel juhul peab otsetoetuse andmine olema põhjendatud ning põhjendused tagantjärele kontrollitavad. P 2.5 kohaselt antakse konkursiväliselt toetust Riigikogu menetluse käigus antavate toetuste, ehk ka katuserahade puhul ning Vabariigi Valitsuse korralduse alusel antud toetuste puhul. Seega kõikide teiste Siseministeeriumi toetuste, sh programmi tegevusest rahatavate toetuste, andmiseks tuleb korraldada konkurss. Taotlejatele kehtestatud nõuded on kirjas korra p-s 3. Märkimisväärsemad tingimused toetuse taotlejale on tema põhikirjalise tegevuse kaasa aitamine Siseministeeriumi tegevusvaldkonna arengule, taotleja tegevuse avalikkus, majandusaruannete nõuetekohane esitamine ja maksuvõlgade puudumine.

Tähtsamad andmed, mis toetuse taotluses peavad sisalduma on korra p 6 kohaselt toetuse kasutamise eesmärgi kirjeldus, eesmärgi elluviimiseks kavandatav tegevus ja ajakava, eeldatav tulemus ning toetuse kasutamise detailne eelarve.

Korra punktides 4 ja 5 on loetletud ka toetuse kasutamise eesmärk ning abikõlbulikud kulud. Toetuse eesmärk peab olema suunatud Siseministeeriumi tegevusvaldkonna arengu ja eesmärkide saavutamisele. Abikõlbulikeks kuludeks on vaid taotluses esitatud eelarves kajastatud kulud, mis vastavad toetatava tegevuse eesmärkidele ja tegevustele, on põhjendatud, vajalikud ja tõhusad ning tekkinud toetatava tegevuse käigus. Nendeks on näiteks plaanitud tegevusega otseselt seotud kulud, tegevusega seotud töötajate töötasud, analüüsidega seotud kulud, tegevusega seotud sisseostetavate teenuste ja kaupade kulud ja tegevusega seotud üüri- ja transpordikulud. Kõik tekkivad kulud peavad arvetega tõendatud olema.

²²¹ Siseministri 14. juuli 2021. aasta käskkiri nr 1-3/71 „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“.

Toetuste andmine otsustatakse korra p 7 kohaselt konkursi korras, kus toimub taotluste vormiline ja sisuline kontroll. Sisulise kontrolli käigus hinnatakse näiteks taotleja suutlikust plaanitud tegevusi ellu viia, plaanitavate tegevuste olulisust ja mõju ning eelarve põhjendatust.

Korra p 8 alusel sõlmitakse toetuste saajatega toetuse leping, kus kehtestatakse toetuse kasutamise sihtotstarve, toetuse kasutamise eesmärk, tegevuste kirjeldus, toetuse kasutamise periood, toetuse kasutamise tulemuslikkuse hindamise kriteeriumid ning tingimused toetuse tagasinõudmise ja aruandluse kohta.

Sarnaselt Sotsiaalministeeriumiga peab toetuse saaja korra p 9 alusel alluma toetuse kasutamise järelevalvele ning aruandluse kohustusele. Lisaks on korra p 10 alusel Siseministeeriumil õigus toetus kindlas ulatuses tagasi nõuda, kui toetust ei ole kasutatud nõuetekohaselt, lepingukohustusi ei ole täidetud, toetuse kasutamisel ei ole järgitud õigusakte või kui lepingu täitmise ajal ilmnevad asjaolud, mis oleksid välistanud toetuse andmise. Samuti on Siseministeeriumil õigus nõuda sellistel juhtudel leppetrahvi maksmist.

Siseministeeriumis on siseminister andnud spetsiaalse käskkirja²²², mis reguleerib 2023. aasta riigieelarve Sotsiaalministeeriumi programmi „Kogukondlik Eesti“ tegevuse „Kodanikuühiskonna arengu toetamine“ raames jagatud katuserahade kasutamise lepingu sõlmimist ning aruandluskohustust. Käskkirja p 3 kohaselt sisalduvad käskkirja lisa 2²²³ lepingu tingimused ning lisa 2 kättesaamist katuseraha saaja poolt loetakse pakkumiseks sõlmida leping. Käskkirja p-de 4 ja 10 kohaselt peavad katuserahade saajad esitama lisa 4²²⁴ sisalduvad aruanded 10 tööpäeva jooksul pärast taotluses kokkulepitud projekti lõppemist.

Käskkirja lisa 2 sätestatud lepingutingimused sarnanevad Siseministeeriumi üldkorras kehtestatud toetuse kasutamise tingimustele ning täiendavad neid. Nii peab katuserahade saaja kasutama toetust eesmärgipäraselt, säästlikult ja kooskõlas lepinguga. Kulud peavad olema põhjendatud, vajalikud ja tõhusad ning kantud toetatava tegevuse käigus. Samuti peavad kulude kohta olema peetud eraldi arvestust ning need peavad vastama taotluses esitatud eelarvele. Toetuse andja võib teostada toetuse kasutamisele järelevalvet, nõuda lepingu rikkumise korral leppetrahve või toetuse summa tagasi nõuda. Katuseraha saaja peab esitama finantsaruande ning toetuse kasutamise tegevus- ja tulemusaruande.

²²² Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel”.

²²³ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel”. Lisa 2.

²²⁴ Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel”. Lisa 4.

Siseministeeriumi üldkorrast ning Siseministeeriumi katuserahade kasutamise lepingust nähtub, et nii katuserahade saajatele kui ka tavapärastele toetuse taotlejatele on kehtestatud sarnased nõuded. Mõlemad peavad toetust taotlema, sõlmima toetuse kasutamise lepingu, alluma järelevalvele ning esitama aruandeid. Suurim erinevus gruppide vahel seisneb selles, et katuserahade saajad ei pea katuserahade saamiseks osalema konkursil, aga teised toetuse taotlejad peavad seda reeglina tegema.

Siseministeeriumi programmi tegevuse raames jagatud katuserahade jagamise poolt põhjustatud üldise põhiõiguse riive on väiksem, kui magistritöö käigus käsitletud Sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse raames jagatud katuserahade riive. Siseministeeriumi programmi tegevuse raames katuserahade jagamise riive intensiivsust mõjutasid Sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse katuserahade riivega võrreldes sama suurel määral järgmised asjaolud – ebavõrdne kohtlemine isikust sõltumatu tunnuse alusel, erinevalt koheldavate isikute sisuline suur sarnasus, katuserahade kaudu rahalise eelise saamine ning toetuse ausa ning erapooletu määramise tõenduse puudumine. Kahe programmi tegevuse katuserahad erinesid teineteisest aga selle poolest, et Siseministeeriumis olid katuserahade saajatele kehtestatud oluliselt karmimad nõuded toetuse saamiseks, kui Sotsiaalministeeriumis. Siseministeeriumis oli ainsaks märkimisväärseks erinevuseks katuserahade saajate ja tavapäraste toetuste taotlejate vahel katuserahade saajate vabastus konkursil osalemisest. Seega ei olnud ebavõrdne kohtlemine võrreldavate gruppide vahel suur ja üldise võrdsuspõhiõiguse riive oli Siseministeeriumis katuserahade jagamisel seepärast ka väiksem. Nende asjaolude tõttu on autor arvamusel, et Siseministeeriumi programmi tegevuse raames katuserahade jagamine ei põhjustanud suurt üldise võrdsuspõhiõiguse riivet.

3.5. Formaalne põhiseadusepärassus

Üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb kontrollida ka piirangu formaalset põhiseaduspärassust.²²⁵ Põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõutele ning määratluse ja seadusreservatsiooni põhimõtetele. Õigustloov akt peab olema antud selleks pädeva organi poolt, järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.²²⁶ Seaduste puhul tuleb ennekõike hinnata, kas seadus on ettenähtud korras vastu võetud, ettenähtud korras välja kuulutatud ning Riigi Teatajas avaldatud.²²⁷

²²⁵ Kivioja, A. jt. PSK § 12/21.

²²⁶ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

²²⁷ Sootak, J. Jt. Õigus igapähele. Tallinn: Juura 2017, lk 43.

Kuivõrd magistritöö eesmärgiks ei ole hinnata 2023. aasta riigieelarve seaduse, ehk konkreetse aasta riigieelarveseaduse kui terviku vastuvõtmise pädevus,- menetlus- ja vormireeglite rikkumist, vaid katuserahade jagamise süsteemi sisulist põhiseaduspärasust, piirdatakse formaalse põhiseaduspärasuse kontrolli juures üldiste formaalse põhiseaduspärasuse kriteeriumite ning asjakohaste katuserahadega seotud küsimuste käsitlemisega.

2023. aasta riigieelarve seadus võeti Riigikogu poolt vastu 7. detsembril 2022. aastal. PS § 65 p 6 ja § 115 alusel on just Riigikogul pädevus riigieelarve vastu võtta. Riigieelarve koostamise ja vastuvõtmise korra sätestab PS § 117 kohaselt seadus. PS §-s 117 peetakse riigieelarvet reguleerivate seadustena silmas riigieelarve seadust ja riigikogu kodu- ja töökorra seadust.²²⁸ Magistritöö seisukohalt on kõige olulisem hinnata seda, et kas katuserahasid sisaldavad muudatusettepanekud olid tehtud korrektselt.

RKKTS § 120 lg 4 kohaselt saavad riigieelarve eelnõule peale teist lugemist muudatusettepanekuid esitada Riigikogu komisjonid ja fraktsioonid. Riigikogu fraktsioonid esitasid peale riigieelarve eelnõu teist lugemist enda katuserahade muudatusettepanekud²²⁹ Riigikogu rahanduskomisjonile, kes vormistas need omakorda enda nimel üheks koondmuudatusettepanekuks²³⁰. Seega tehti peale riigieelarve seaduse eelnõu teist lugemist muudatusettepanek Riigikogu komisjoni poolt ning seetõttu järgiti ka muudatusettepanekute tegemisel RKKTS § 120 lg-s 4 sätestatud korda.

RKKTS § 120 lg 3 kohaselt peavad muudatusettepanekud vastama RES §-s 40 ettenähtud tingimustele. RES § 40 lg 1 kohaselt peab riigieelarve muudatusettepanek, mis tingib eelarves kulu või tulu suurenemise või ümberjaotamise, sisaldama algataja rahalisi arvestusi, milles on märgitud vajalikud katteallikad. Rahanduskomisjoni katuserahade koondmuudatusettepanek sisaldas endas kulude ümberjaotamise arvestust. Nimelt oli muudatusettepanekule lisatud koondtabel²³¹, kus oli näha, milliseid ministriumite programmi tegevuste kulusid suurendati ning katteallikana oli muudatusettepanekus ära toodud Vabariigi Valitsuse reservid²³². Seega järgiti katuserahade muudatusettepanekute tegemisel RKKTS-s ja RES-s sätestatud nõudeid.

²²⁸ Lehis, L. Lind, K. PSK § 117/1 ja 3.

²²⁹ Riigikogu rahanduskomisjoni 1. detsembri 2022. a istungi Lisa 1 (regionaalsete investeringute tabel).

²³⁰ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 708 SE III, lk 20.

²³¹ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

²³² 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 708 SE III, lk 20.

PS § 118 sätestab et Riigikogu poolt vastuvõetud riigieelarve jõustub eelarveaasta algusest, mis esmapilgul tundub vastuolus olevat PS §-s 107 sätestatuga, mille kohaselt kuulutab seadused välja Vabariigi President. Siiski tuleb riigieelarve Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutada ning Riigi Teatajas avaldada.²³³ 2023. aasta riigieelarve seadus kuulutati Vabariigi Presidendi poolt välja 15. detsembril 2022. aastal ning avaldati Riigi Teatajas 20. detsembril 2022. aastal.²³⁴

Seega ei nähtu, et 2023. aasta riigieelarve seadus oleks formaalselt põhiseadusvastane.

3.6. Materiaalne põhiseaduspärasus

Üldise võrdsuspõhiõiguse riive on põhiseadusega vastuolus siis, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus ehk eesmärk. Riive põhiseaduspärasuse välja selgitamiseks tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust.²³⁵

Kaalumist mõjutab asjaolu, kas seadusandjal oli seaduse kehtestamisel avar otsustusruum. Juhul kui seadusandjal on mingi küsimuse lahendamisel avar otsustusruum, on ebavõrdne kohtlemine meelevaldne ja keelatud, kui see on ilmselgelt asjakohatu.²³⁶ Riigieelarve kujundamisel on Riigikogul lai valikuruum ning seetõttu saab kohus sekkuda vaid põhiseaduse ilmselge rikkumise korral.²³⁷ Riigikogu üheks tuumikpädevuseks on PS § 65 p-st 6 ja PS § 115 lg-st 1 tulenev õigus ja kohustus otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle. Seadusandja peab aga kasutama avalikku vara viisil, mis võimaldab PS § 14-st tulenevalt tagada põhiõiguste ja -vabaduste kaitse.²³⁸ Seega kuna Riigikogul on riigieelarve kujundamisel avar otsustusruum, on üldist põhiõigust põhjendamatult rikutud, kui piirang pole selgelt asjakohane ja mõistlik.

Üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et seda saab piirata iga põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel.²³⁹ Seega tuleb esmalt välja selgitada, mis oli katuserahade jagamisel ühtede teistele eelistamise eesmärk ning peale seda kaaluda, kas see eesmärk on kaalukam piiranguga tekitatud ebavõrdsest olukorrast.

²³³ Lehis, L. Lind, K. PSK § 118/1.

²³⁴ Vt Riigi Teatajas - 2023. aasta riigieelarve seadus, RT I, 20.12.2022, 4.

²³⁵ RKPJKo 5-19-42, p 56.

²³⁶ RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15, p 57.

²³⁷ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 109.

²³⁸ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p-d 136 ja 139.

²³⁹ RKÜKo 3-3-1-86-15, p 53.

Nagu magistritöö peatükis 3.1 sai välja toodud, erineb üldise võrdsuspõhiõiguse riive kontroll vabaduspõhiõiguse omast. Kui tavapäraselt selgitatakse riive legitiimne eesmärk välja põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemise läbi²⁴⁰, siis üldise võrdsuspõhiõiguse puhul tuleb välja selgitada isikute erineva kohtlemise eesmärk.²⁴¹ Ka katuserahade jagamise enda eesmärk ei pruugi kattuda põhjusega, miks ühtesid vabaühendusi on katuserahade andmisel teistele eelistatud.

Katuserahade jagamise puhul on võimalik kindlaks teha, miks katuserahasid üleüldse jagati. Küll aga nagu eelnevalt mainitud, on PS § 12 riive kontrollimisel määrava tähtsusega põhjus, miks koheldi ühtesid teistest erinevalt. Sellise erineva kohtlemise põhjuse leidmine on aga hoopis keerulisem. Järgnevalt analüüsib autor esmalt katuserahade enda jagamise eesmärki ja seejärel ühtede teistest erinevalt kohtlemise eesmärki.

Õigustloova akti eesmärk selgitatakse tihti välja õigustloova akti seletuskirja alusel. Samuti on Riigikohus ka ise õigusaktide eesmärgid oma äranägemise järgi kindlaks teinud, seda ennekõike siis, kui õigusakti seletuskiri õigustloova akti eesmärki ammendavalt ei selgita.²⁴² Lisaks on Riigikohus leidnud, et kui seadusandja ei osanud ette näha, et õigustloov akt toob kaasa põhiõiguse piirangu, siis tuleb võimalusel piirangu legitiimne eesmärk leida²⁴³ ning kui ükski menetlusosaline ei ole piirangu legitiimset eesmärki välja toonud, on Riigikohus selle võimalusel tuletanud vaidlusalusest normist.²⁴⁴ Seega on Riigikohus sätte legitiimse eesmärgi leidmisel olnud pigem proaktiivne ning võimalusel proovinud legitiimset eesmärki leida.

Katuserahade jagamise eesmärk on võimalik leida katuserahasid sisaldavast muudatusettepaneku koondtabelist²⁴⁵. Muudatusettepaneku tabelis on iga katuseraha ette kirjutatud programmi või programmi tegevuse eesmärk, mis on kõikide sama programmi tegevuse raames jagatud katuserahade puhul sama. Vaadeldava 2023. aasta riigieelarve seaduse Sise- ja tervise- ja sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse „Kogukondliku arengu toetamine“ all kuuluvate katuserahade andmise põhjendusena on ära toodud järgmine põhjus: „Eesti on inimesekeskne ning kogukondade ja kodanikuühiskonna arengut soosiv riik, kus inimesed on väärtustatud ja kaasatud, jagavad demokraatlikke väärtusi ning aktiivse osalusega kogukondlikus ja ühiskondlikus tegevuses parandavad elukeskkonda.“²⁴⁶ Samasisuline on ka selle

²⁴⁰ Kalmo, H. Kask, O. PSK § 11/19.

²⁴¹ RKPJKo 5-19-42, p 56; RKPJKo 3-4-1-8-08, p 27; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 28 ja 29; RKPJKo 21.01.2004 3-4-1-7-03, p 38; RKPJKo 5-22-13, p 55.

²⁴² Kalmo, H. Kask, O. PSK § 11/19 ja 20.

²⁴³ RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13, p 42.

²⁴⁴ RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14, p 28.

²⁴⁵ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

²⁴⁶ *Ibidem*.

Siseministeriumi programmi eesmärk 2023. aasta riigieelarveseaduse seletuskirjas.²⁴⁷ Sotsiaalministeriumi programmi tegevuse „Laste ja pere ohvriabi valdkonna arendamine“ raames jagatud katuserahade eesmärgiks on muudatusettepanekus toodud järgmine põhjendus: „Eesti on hea paik pere loomiseks ja laste kasvatamiseks - Eesti lapsed on õnnelikud, kasvades hoolivas, kaasavas, turvalises ja arendavas keskkonnas. Ohvriabisüsteem toetab vägivallaohvrite traumast taastumist ja iseseisva toimetuleku saavutamist“.²⁴⁸

Kuigi katuserahadele jagamisele on ette heidetud korruptiivsust, häälte ostmist jms²⁴⁹, puuduvad objektiivsed tõendid, mis võimaldaksid öelda, et katuserahade jagamise eesmärk oli midagi muud, kui nende muudatusettepanekus toodud eesmärk. Teistsuguse seisukoha võtmine oleks spekulatiivne. Seega katuserahade enda jagamise eesmärgiks tuleb pidada neid sisaldavas muudatusettepanekus toodud eesmärki.

Järgmiseks tuleb hinnata, miks eelistati 2023. aasta riigieelarve seaduse Siseministeriumi programmi tegevuse „Kogukondliku arengu toetamine“ ja Sotsiaalministeriumi programmi tegevuse „Laste ja pere ohvriabi valdkonna arendamine“ raames riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmisel ühtesid vabauhendusi teistele.

Nagu töös on eelnevalt välja toodud, ei ole seadusandja selgitanud, miks ta on otsustanud katuserahasid ühtedele isikutele anda ja teistele mitte.²⁵⁰ Ühtede eelistamise põhjust teistele, ei selgu ei seadusest endast, seaduse seletuskirjast, katuserahasid sisaldavatest muudatusettepanekutest, Rahanduskomisjoni istungite protokollidest, ega ka Riigikogu istungite stenogrammidest. Võimalik on spekulatsioon, et katuserahade jagamisel eelistatakse ühtesid vabauhendusi teistele seoses saadiku enda isikliku seosega vabauhendusse, vabauhenduste asumisega saadiku valimispiirkonnas või mis tahes muul analoogsel põhjusel.²⁵¹ Ühest, täpselt määratletud ja ametlikku põhjust ühtedele vabauhendustele katuserahade andmiseks ning teistele mitteandmiseks, ei ole. Kuivõrd saadikud ja fraktsioonid saavad ise määrata, kellele nad enda osa katuserahadest anda soovivad²⁵², siis on tõenäoliselt iga saadiku või fraktsiooni põhjused katuserahasid saavate vabauhenduste valimiseks erinevad. Ei saa välistada, et nii mõnigi saadik või fraktsioon valib katuserahade saajad kantuna põhiseadusega kooskõlas

²⁴⁷ 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. 708 SE, lk 259.

²⁴⁸ 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III.

²⁴⁹ Vt lähemalt käesoleva töö ptk 1.4.

²⁵⁰ Vt lähemalt käesoleva töö ptk 3.4.1.

²⁵¹ Vt. nt Ammas, A. VANA KULD } Andres Ammas: katuseraha - kahepalgeline ja räpane. Postimees 2022. - <https://arvamus.postimees.ee/7656557/vana-kuld-andres-ammass-katuseraha-kahepalgeline-ja-rapane>.

²⁵² Vt lähemalt käesoleva töö ptk 1.2.

olevast põhjusest ning samuti ei saa välistada seda, et osad saadikud ja fraktsioonid valivad katuserahade saajad põhiseadusega mitte kooskõlas olevatel põhjustel.

Samuti ei saa autori hinnangul katuserahade jagamisel ühtede teistele eelistamist õigustada põhjendusega, et tegemist on aastatepikkuse väljakujunenud traditsiooniga. Nimelt ei hõlma võrdse kohtlemise põhimõtte endas võimalust nõuda ebaõige praktika jätkamist või selle laiendamist.²⁵³ Kui katuserahade jagamine oli algusest peale PS §-ga 12 vastuolus, siis nende jagamise jätkamine oli ebaõige praktika, mis ei ole PS §-ga 12 kooskõlas.

Kuna regulatsioon katuserahade saajate valimiseks puudub ning puuduvad ka tuvastatavad ühtede teistele eelistamise põhjendused, tuleb magistritöö autori hinnangul asuda seisukohale, et PS § 12 mõistes puudub ebavõrdseks kohtlemiseks põhjus. Ebavõrdseks kohtlemiseks mõistlikku ja legitiimset eesmärki ei suutnud tuletada ka magistritöö autor. Seega eelistatakse katuserahade jagamisel ühtesid vabaihendusi teistele nõ „suvaotsustuse“ alusel.

Olukorras, kus ebavõrdsel kohtlemisel puudub legitiimne eesmärk, on üldise võrdsuspõhiõiguse piirang lubamatu.²⁵⁴ Legitiimse eesmärgi puudumisel, ei õigusta üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumist ka seadusandja avar otsustusruum riigieelarveliste küsimuste otsustamisel. Nagu eelnevalt mainitud peab sellises olukorras olema ebavõrdne kohtlemine ilmselgelt asjakohatu ning põhiseaduse rikkumine ilmselge.²⁵⁵ Autori hinnangul on hetkel tegemist ilmselge ja asjakohatu üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumisega, sest ebavõrdsel kohtlemisel puudub legitiimne eesmärk.

Seetõttu saab juba praeguses analüüsi etapis teha järelduse, et 2023. a riigieelarve seaduse eelnõu menetluse käigus Siseministeeriumi programmi tegevuse „Kogukondliku arengu toetamine“ ja Sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“ raames riigieelarveliste regionaalsete investeeringute andmine rikkus õigustamatult PS §-s 12 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust. Edasise analüüsi jätkamine on välistatud, sest ebavõrdse kohtlemise eesmärgi kaalumist tekitatud ebavõrdse olukorra raskusega pole võimalik läbi viia, kuna puudub legitiimne eesmärk, mida tekitatud olukorra raskusega võrrelda.

Juhul kui valitsuskoalitsioon peaks kunagi otsustama taastada katuserahade jagamine, peaksid nad esimese sammuna üheselt põhjendama, miks on ühtesid vabaihendusi katuserahade jagamisel eelistatud teisele. Seda saab teha näiteks kehtestades kindla korra katuserahade

²⁵³ Ernits, M. PSK § 12/9.

²⁵⁴ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 30; RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11, p 23.

²⁵⁵ RKPJKo 3-4-1-1-15, p 57; RKÜKo 3-4-1-8-09, p 109.

saamise taotlemiseks ning sätestades iga programmi tegevuse raames katuserahade andmise eesmärgid. Korras peaks olema reguleeritud, mille põhjal langetakse katuserahade andmise otsus, et ebavõrdset kohtlemist oleks võimalik põhjendada. Samuti tuleks katuserahade saajatele kehtestada kõikides ministriumites konkreetne kord katuserahade kättesaamiseks, mille alusel tekiks katuserahade saajatele sarnased kohustused, mis tekivad tavapäraselt toetuste taotlemisel ja saamisel. Nii toimides saab hoida katuserahade jagamisest tekkivat üldise võrdsuspõhiõiguse riivet väiksena. Võttes arvesse ka seadusandja ulatuslikku otsustusruumi riigieelarve kujundamisel, võib autori arvetes olla võimalik, et eelnevalt kirjeldatud moel katuserahade jagamine ei rikuks PS §-s 12 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli anda 2023. aasta riigieelarve seaduse kirjete näitel hinnang sellele, kas riigieelarveliste regionaalsete investeeringute, ehk katuserahade andmine rikub nende mittetulundusühingute ja sihtasutuste üldist võrdsuspõhiõigust, ehk PS §-i 12, kes regionaalseid investeeringuid ei saa. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisküsimust.

Esimese uurimisküsimuse sisuks oli teha kindlaks, kuidas õiguslikult toimus katuserahade jagamine. Töös leiti, et katuserahade jagamine toimus riigieelarve eelnõule muudatusettepanekute tegemise kaudu Riigikogus. Riigieelarve eelnõu kolmanda lugemise ettevalmistamisel said Riigikogu liikmed ning fraktsioonid esitada Riigikogu rahandus-komisjonile enda ettepanekud kolmanda sektori ühenduste ja projektide rahastamiseks. Katuserahade kogusumma ning toetuse suurus, mille jagamise üle sai Riigikogu liige otsustada oli eelnevalt kindlaks määratud Vabariigi Valitsuse poolt. Riigikogu rahanduskomisjon moodustas talle laekunud katuserahade ettepanekutest ühe koondmuudatusettepaneku, mille ta vormistas enda nimel ühe muudatusettepanekuna riigieelarve eelnõule. Selliselt toimimine oli vajalik, sest RKKTS § 120 lg 4 kohaselt tohivad peale riigieelarve eelnõu teist lugemist muudatusettepanekuid esitada Riigikogu fraktsioonid ning komisjonid. Iga katuseraha oli liigitatud konkreetse aasta riigieelarve kindla kulu alla, mida vastavalt katuseraha suurusele muudeti.

Katuserahad kuulusid riigieelarves ministeeriumite programmi tegevuste koosseisu. Seetõttu maksti katuserahad välja ministeeriumite poolt katuserahade väljamaksmist puudutavate ministri määruste, käskkirjade, kantslerite käskkirjade ning lepingute alusel. Ministeeriumite praktika katuserahade väljamaksmise osas oli erinev. Kõige karmimad reeglid olid kehtestatud Siseministeeriumis, kus katuseraha saaja pidi raha saamiseks esitama taotluse, sõlmima toetuse kasutamise lepingu, pidama kulude kandmise üle arvestust ning esitama aruandeid. Kõige leebemad reeglid olid Sotsiaalministeeriumis, kus katuserahade saajad olid vabastatud nii toetuse taotlemisest, lepingu sõlmimisest kui ka aruandluskohustusest.

Teise uurimisküsimuse sisuks oli selgitada välja, millised reeglid ja põhimõtted on Eestis kehtestatud mittetulundusühingutele ning sihtasutustele riigieelarvest raha taotlemiseks. Rahastamise põhimõtted on koondatud 2013. aastal valminud „Ühenduste rahastamise juhendmaterjali“. Sellest dokumendist nähtub, et mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamise tähtsamateks põhimõteteks on võimalusel toetuste andmine konkursi alusel, toetuse eesmärgipärasus ning avalike huvide edendamine, toetuste andmine kehtiva korra alusel, toetuse saamiseks taotluse esitamise kohustus, toetuste hindamine kahes etapis ning

komisjoni poolt, toetuse kasutamise lepingu sõlmimine, toetuse kasutamisele järelevalve teostamine ning aruandluskohustus.

Toetuste, millele saavad kandideerida ka mittetulundusühingud ning sihtasutused, andmine käis ministri määruste, käskkirjade, kantsleri käskkirjade ning rahastamisega tegelevate juriidiliste isikute kordade alusel. Üldine norm ministeeriumi valitsemisala vahenditest toetuse andmise korra ja tingimuste kehtestamiseks oli RES § 53¹ lg 1, mille alusel on ministritel õigus toetuste andmise kordasid kehtestada. Volitusnormid toetuste andmiseks ning toetuse andmise kordade kehtestamiseks sisalduvad ka mitmetes valdkondlikes seadustes. VVS § 49 lg 1 p-st 8 tuleneb, ministri õigus otsustada ministeeriumi eelarvevahendite kasutamise üle. Ministrid on enda ministeeriumite raames kehtestanud korrad, mille alusel mh mittetulundusühingud ja sihtasutused saavad ministeeriumi eelarvest toetusi taotleda. Samuti on selliseid kordasid kehtestanud ka volituse olemasolul ministeeriumite kantslerid. Ajalooliselt oli üheks oluliseks mittetulundusühingute ja sihtasutuste rahastamise viisiks rahastuse andmine hasartmängumaksu seaduse alusel. Hasartmängumaksu seadus lõi kaks omavahel samaaegselt eksisteerinud toetuste andmise mehhanismi, millest esimene oli mõeldud hoolekannet, sportimist ja vaba aja veetmist edendavate ehitus- ja remonttöödeks ning mille andmise otsustas kohalik omavalitsus, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ning Siseministeeriumi juurde moodustatud komisjon. Teiseks mehhanismiks oli toetuste jagamise otsustamine Hasartmängumaksu Nõukogu poolt, kes koosnes osaliselt Riigikogu liikmetest. Samuti esineb riigieelarvest rahastamist läbi riigi poolt loodud avalikõiguslike juriidiliste isikute, mille peamiseks asjakohaseks näiteks on Eesti Kultuurkapital, kelle tegevust reguleerib seadus ning kelle toetuste andmise korrad on seaduse alusel kehtestatud.

Kõik mittetulundusühingute ja sihtasutuste riigieelarvest rahastamist reguleerivad korrad ei sisaldanud täpselt ühesuguseid kriteeriumeid toetuste taotlemiseks. Küll aga sisaldasid kõik analüüsitud korrad toetuse saamiseks taotluse esitamise kohustust, toetuse eesmärgipärasuse hindamist, toetuse sisulist hindamist ning aruandluskohustust.

Kolmas ning peamine uurimisküsimus seisnes 2023. aasta riigieelarve kirjete näitel katuserahade üldisele võrdsuspõhiõigusele vastavuse välja selgitamises. Selleks valiti välja ning teostati kontrolli 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lg 2 Sotsiaalministeeriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevuse „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“ ja Siseministeeriumi programmi „Sidus Ühiskond“ tegevuse „Kogukondliku arengu teotamine“ raames antud katuserahade suhtes. Mõlema ministeeriumi programmi tegevuse raames väljastati 2023. aastal katuserahasid. Riigikohus on varasemalt ühe korra 2000. aastal lahendis nr. 3-4-1-1-00 kontrollinud riigieelarve seaduse konkreetset kulu sisaldavat kirjet.

Selles lahendis jõudis Riigikohus otsusele, et riigieelarve on õigustloov akt ning seetõttu saab selle suhtes põhiseaduspärasuse kontrolli läbi viia. Samuti teostas Riigikohus põhiseaduspärasuse kontrolli kahele riigieelarve kirjele. Küll aga ei kontrollinud Riigikohus selle lahendi raames isiku põhiõiguse või -vabaduse riivet ning seetõttu ei ole Riigikohtu lahendi olukord üks-ühele kohalduv katuserahade olukorrale. Autor jäi siiski seisukohale, et katuserahasid sisaldavatele riigieelarve kirjete osas on võimalik abstraktselt hinnata nende sisulist kooskõla põhiseadusega, mida magistritöö kolmandas peatükis ka tehti.

Omavahel võrreldavateks gruppideks olid esiteks ministeeriumi programmi tegevuse raames katuserahasid saanud mittetulundusühingud ja sihtasutused ning teiseks mittetulundusühingud ja sihtasutused, kes ministeeriumi programmi tegevuse raames katuserahasid ei saanud, aga kelle eesmärk ja tegevus programmi tegevuse eesmärgile vastasid. Töös leiti, et grupe koheldi erinevalt õiguslikult seadusloomes ühtedele katuserahade andmise läbi ning gruppide vahel puudus tuvastatav erinevus, millest erinev kohtlemise tulenes. Seega olid erinevalt koheldud grupid omavahel samaväärsed PS § 12 mõistes.

Magistritöös tuvastati, et Riigikogul on eelarve küsimustes avar otsustusruum, mis tähendab, et üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumiseks, peab rikkumine olema ilmselgelt asjakohatu.

Sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse „Laste ja perede programm“ puhul jõuti järeldusele, et katuserahade jagamisest tekkinud üldise võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsus oli suur. Seda seetõttu, et erinev kohtlemiseks puudusid kindlad tunnused ja seega rajanes ebavõrdne kohtlemine isiku tahtest sõltumatutel tunnustel. Riive intensiivsust suurendasid ka asjaolud, et grupid olid omavahel sarnased, toetuse jagamisel polnud tõendatud erapooletus, katuserahad saamine andis nende saajatele rahalise eelise ning katuserahade saajad olid võrreldes teiste Sotsiaalministeeriumilt toetuste saajatega vabastatud toetuse taotlemise, lepingu sõlmimise ning aruandluse kohustusest.

Siseministeeriumi programmi puhul „Sidus Ühiskond“ leiti, et selle programmi tegevuse raames jagatud katuserahade tekitatud üldise võrdsuspõhiõiguse riive oli vähem intensiivne, kui Sotsiaalministeeriumi programmi tegevuse raames jagatud katuserahadel. Riive intensiivsust suurendasid sarnaselt Sotsiaalministeeriumi programmi tegevusega asjaolud, et erinev kohtlemine baseerus isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, grupid olid omavahel sarnased, toetuse jagamisel polnud tõendatud erapooletus ning katuserahad saamine andis rahalise eelise. Siseministeeriumi programmi tegevuse raames pidid katuserahade saajad aga võtma oluliselt suuremaid kohustusi katuserahade saamiseks ning kasutamiseks. Võrreldes teiste Siseministeeriumilt toetuste saajatega, olid katuserahade saajad vabastatud vaid konkursil

osalemise nõudest. Nad pidid toetust taotlema, sõlmima toetuse kasutamise lepingu, esitama aruandeid ning alluma järelevalvele. Seetõttu oli üldise võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsus Siseministeeriumi programmi tegevuse raames jagatud katuserahade puhul väiksem, kui Sotsiaalministeeriumis.

Kuigi magistritöös tuvastati katuserahade andmise eesmärk, mis kattus programmi tegevuse eesmärgiga, mille raames katuserahad anti, ei olnud võimalik tuvastada, miks anti katuserahad ühtedele vabatahtlastele ning teistele mitte. Avalikest dokumentidest ei ole võimalik leida põhjendusi, mis oli ebavõrdse kohtlemise eesmärgiks. Kuivõrd üldise võrdsuspõhiõiguse riive kontrollimine eeldab ebavõrdse kohtlemise eesmärgi ja tekitatud ebavõrdse olukorra omavahelist kaalumist, ei olnud kaalumist võimalik teostada, sest puudus ebavõrdse kohtlemise eesmärk. Samuti on kohtupraktikas asunud seisukohale, et kui ebavõrdsel kohtlemisel puudub legitiimne eesmärk, on ebavõrdne kohtlemine lubamatu.

Seega jõuti magistritöös järeldusele, et 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lg 2 Sotsiaalministeeriumi programmi „Laste ja perede programm“ tegevuse „Laste ja perede ohvriabi valdkonna arendamine“ ja Siseministeeriumi programmi „Sidus Ühiskond“ tegevuse „Kogukondliku arengu teotamine“ raames katuserahade jagamine rikkus õigustamatult PS §-i 12.

Magistritöö autor asus seisukohale, et katuserahade uuesti jagama hakkamise korral, ei ole välistatud, et seda võib olla võimalik teha selliselt, et ei rikota PS §-i 12. Üldist võrdsuspõhiõigust mitteriivava katuserahade jagamise miinimumeelduseks oleks seadusandjapoolne ebavõrdse kohtlemise põhjendamine. Samuti peaksid ministeeriumid kehtestama katuserahade saajatele konkreetsed kohustused, mis oleksid võrreldavad teistele toetuse saajatele riigieelarvest toetuse saamisega tekkivate kohustustega. Nii toimides looks seadusandja katuserahade andmisele legitiimse eesmärgi ning vähendaks katuserahade jagamisest tekkiva üldise võrdsuspõhiõiguse riive intensiivsust.

Magistritöös tuvastati ka alternatiivne katuserahade jagamise põhiseaduspärasusele vastavuse kontrollimise võimalus. Selleks on ministrite määruste, käskkirjade ning ministeeriumite kantslerite käskkirjade sätete, mis reguleerivad katuserahade väljamaksmist, õiguspärasuse kontrollimine. Kuna nendes kordades on tihti tehtud katuserahade saajatele soodustavaid erandeid, oleks võimalik nende õiguspärasust halduskohtus kontrollida. Magistritöös otsustati nende õigusaktide kontrollimisest loobuda, sest ebavõrdne kohtlemine tekkis Riigikogu, mitte ministeeriumite tasandil, samuti ei saa neid kontrollides anda ülevaatliku hinnangut katuserahade jagamise praktika põhiseaduspärasusele.

The compliance of state budgetary regional investments, also known as „katuserahad“ with the general right to equality: a case study of the state budget act of 2023

The master's thesis focuses on assessing the constitutionality of the distribution of regional investments within the Estonian state budget bill, commonly known as „roof money“ (*katuseraha*), in the Estonian parliament. Members of the parliament had the ability to choose the recipients of these funds. Each member was allocated a specific sum of money, which they could distribute to one or more civil society organizations or third-sector entities as operational support or for specific projects. These allocations were formalized as a single amendment motion to the state budget bill.

As a result, certain non-profit associations and foundations received government funding without needing to apply or participate in a competitive process. At the same time, other non-profit associations and foundations had to undergo sometimes complex procedures to receive funds from the state. The distribution of „roof money“ lacked clear rules and criteria, leaving uncertainty about the basis on which decisions were made. Public criticism of the process included its lack of transparency, potential for corruption, and accusations that politicians used it to buy votes.

Section 12 of the Constitution of the Republic of Estonia states: „Everyone is equal before the law. No one shall be discriminated against on the basis of nationality, race, colour, sex, language, origin, religion, political or other beliefs, property or social status, or on other grounds.“ This constitutional provision establishes the general right to equality. The core idea of this right is that the state must treat equals equally and unequals unequally. Consequently, the aim of this thesis is to determine whether the allocation of „roof money“ violated the general right to equality of non-profit associations and foundations that did not receive such funds.

The „roof money“ allocations were categorized under ministry expenses in specific annual state budget acts. The funds were assigned to relevant ministry programs based on the recipient. Therefore, in this thesis, the author analysed the allocation of „roof money“ under two ministry programs within the 2023 state budget act. The first is section 1 (2) of the State Budget Act of 2023 under the Ministry of the Interior's „Cohesive Society“ program, specifically the activity „Support for Community Development“. The second is section 1 (2) of the State Budget Act of

2023 under the Ministry of Social Affairs' „Children and Families Program“ specifically the activity „Development of Victim Support for Children and Families“.

The distribution of „roof money“ was discontinued with the enactment of the State Budget Act of 2024. However, since the allocation of these funds was a political agreement within the governing coalition, and Estonian laws allow the government to block or reinstate such budget amendments, it remains possible that „roof money“ allocations could resume if the coalition wishes to do so. No legal amendments were made to eliminate these allocations, and no previous legal analysis had been conducted to assess their constitutionality. Additionally, the courts have not ruled on their constitutionality.

To achieve the research objective, the author addressed the following research questions:

1. On what legal basis was „roof money“ allocated?
2. What rules and principles govern allocations from the state budget to non-profit associations and foundations in Estonia?
3. Was the distribution of „roof money“ consistent with section 12 of the Constitution, based on entries in the State Budget Act of 2023?

The thesis is divided into three chapters based on these research questions.

In the first chapter, the author analyses the sources that establish the legal framework for the allocation of „roof money.“ These sources include amendment motions related to the budget bill, documents from the parliament's Finance Committee, ministry regulations on grants, and relevant laws.

In the second chapter, the author examines the principles governing state funding of non-profit associations and foundations, including various legal acts that regulate allocations from the state budget.

In the third chapter, the author uses sources about the constitution such as Supreme Court rulings, a commented edition of the Constitution, and other legal materials to assess the constitutionality of „roof money“ allocations.

First, the author analysed legal acts containing the rules for funding non-profit associations and foundations, as well as documents establishing general funding principles. Based on this analysis, the author determined how allocations from the state budget to non-profits operates and what principles must be followed. To assess the constitutionality of „roof money“ rules derived from Supreme Court case law and legal literature were applied.

The author found that the allocation of „roof money“ was carried out in the parliament before the third reading of the state budget act, based on Section 120 (4) of the Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act, which allows for amendment motions. Members of the parliament submitted their motions to the Finance Committee, which consolidated them into a single amendment under its name. According to Section 120 (4), only parliamentary groups and committees could submit amendments after the second reading of the budget bill.

The funds were disbursed by the respective ministries under whose budgets they were allocated in the State Budget Act of 2023. Each ministry had different procedures governing these payments. The Ministry of the Interior had the strictest procedures, requiring recipients to apply for allocations, sign contracts, and submit reports. The Ministry of Social Affairs had the most lenient rules, requiring no application, contract, or reporting from recipients.

In the second chapter, the author found that the key principles for funding non-profits and foundations include preferably awarding grants through competitive processes, ensuring the purposefulness of grants and advancing public interests through it, distributing grants according to established rules, requiring grant applications, evaluating applications in two stages by a committee, signing agreements on grant usage, exercising oversight and requiring reports.

Non-profits and foundations have multiple ways to apply for state budget funding. Regulations governing grants are issued by ministers through regulations or directives or by ministry's secretary general through directives. The legal basis for these regulations mainly stems from section 53¹ (1) of the State Budget Act, section 49 (1) clause 8 of the Government of the Republic Act, sector-specific laws, and the Gambling Tax Act. Additionally, state foundations distribute grants, and ministries have entered into administrative contracts with private entities to allocate funding. The most relevant regulations in this thesis are those issued under Section 49 (1) clause 8 of the Government of the Republic Act, as they establish the general and specific grant rules within each ministry, which would typically apply to similar funding as „roof money“.

None of the reviewed funding regulations contained identical grant application criteria. However, all analyzed regulations required an application, purpose evaluation, substantive assessment, and reporting.

In the third chapter, the author analysed the possible violation of the general right to equality of „roof money“ allocated under the section 1 (2) of the State Budget Act of 2023 under the Ministry of the Interior's „Cohesive Society“ program, specifically the activity „Support for Community Development“ and the Ministry of Social Affairs' „Children and Families

Program“ specifically the activity „Development of Victim Support for Children and Families“. Reviewing the constitutionality of these provisions is complex, as budgetary allocations do not confer subjective rights to individuals. This raises doubts about whether courts can assess their constitutionality. However, the Supreme Court has previously evaluated the constitutionality of specific budgetary items.

It was found that recipients and non-recipients of „roof money“ were treated unequally under the State Budget Act of 2023, as some received funds while others did not. There was no identifiable difference between the groups justifying this differential treatment, meaning they were legally similar.

To determine whether the general right to equality was violated, weighing of the legitimate purpose of „roof money“ against the intensity of the infringement must be done. Also given the parliament’s broad discretion over the state budget, a higher level of scrutiny is required to establish a constitutional violation. In the case of the Ministry of Social Affairs, the infringement was severe because it was based on factors beyond individuals’ control, the groups were similar, the grant process lacked proven impartiality, and recipients gained a financial advantage while being exempt from application, contractual, and reporting obligations.

In the case of the Ministry of the Interior’s program, the author found that the general infringement of the fundamental right to equality caused by the distribution of „roof money“ within this program was less intense than in the case of the Ministry of Social Affairs’ program. The intensity of the infringement was increased by factors such as the fact that the differential treatment was based on characteristics beyond an individual’s control, the groups involved were similar, impartiality in the distribution of funds was not demonstrated and receiving „roof money“ provided a financial advantage. However, as part of the Ministry of the Interior's program activities, recipients of “roof money” had to assume significantly greater obligations in order to receive and use these funds, and these obligations did not differ substantially from those typically imposed on regular support applicants.

However, it was not possible to determine why certain parties were preferred over others in the distribution of “roof money”. So, it was not identifiable what the reason for the unequal treatment was. Since verifying a violation of the general right to equality requires weighing the objective of the unequal treatment against the severity of the unequal situation, such an assessment could not be carried out. If unequal treatment lacks a legitimate objective, such unequal treatment is impermissible.

Therefore, the thesis concluded that the distribution of “roof money” under the section 1 (2) of the State Budget Act of 2023 - specifically within the Ministry of Social Affairs' program “Children and Families Program” under the activity “Development of Victim Support for Children and Families” and the Ministry of the Interior’s program “Cohesive Society” under the activity ‘Support for community development’ - unjustifiably violated section 12 of the Estonian Constitution.

Kasutatud kirjandus

1. Bacus, R. M. J. Bringing Home Bad Bacon: The Unconstitutionality of the Pork Barrel System. *Ateneo Law Journal*, 59(1). 2014;
2. Bobkov, M. Kodanikeühenduste riigieelarvelise rahastamise korrastamise kontseptsioon. Siseministeerium. Tallinn 2009. - <https://siseministeerium.ee/media/421/download> (22.01.2025);
3. Colmanares, N. J. Political Corruption in Philippine Elections: Money Politics through the Pork Barrel System. *Australian Journal of Asian Law*, 18(2). 2017;
4. Erelt, T. jt (koost). Eesti õigekeelsus sõnaraamat ÕS 2018. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2018;
5. Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum. - *Juridica* 2023/4-5;
6. Hasartmängumaksu seaduse ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seaduse eelnõu. 632 SE. Seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/download/a5fa747c-f0e3-4a5e-b8ace3bfd201ecb4> (04.02.2025);
7. Heaser, J. Pulled Pork: The Three Part Attack on Non-Statutory Earmarks. *Journal of Legislation*, 35(1) 2009;
8. Hussar, L. Lauri Hussar: küsige ikkagi saadikutelt katuseraha kohta. *Eesti Rahvusringhääling* 2022. - <https://www.err.ee/1608803746/lauri-hussar-kusige-ikkagi-saadikutelt-katuseraha-kohta> (09.01.2025);
9. Jõgeva, K. jt. (toim). Riigikogu kodu- ja töökorrasedus. Kommenteeritud väljaanne. 2 tr. Tallinn: 2023;
10. Kallas andis riigikogule üle 2024. aasta riigieelarve eelnõu: katuserahad pole kooskõlas hea valitsemise tavadega. *Õhtuleht* 2023. - <https://www.oh tuleht.ee/1092852/kallas-andis-riigikogule-ule-2024-aasta-riigieelarve-eelnou-katuserahad-pole-kooskolas-hea-valitsemise-tavadega> (29.01.2025);
11. Kiisel, M. jt. Vabaiühenduste rahastamis põhimõtete hindamine. Aruanne. Tartu: 2017. - https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2020-12/2017_vaba%C3%BChenduste%20rahastamine.pdf (14.02.2025);
12. Koalitsioonilepe 2023-2027. Vabariigi Valitsus 2023. - <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe-2023-2027> (29.01.2025);
13. Koivisto, M. Eduskunta jakaa yhteensä 50 miljoonan euron joulurahat – lisärahaa tulossa muun muassa ampumaradoille ja tiehankkeisiin. *Yle* 2024. - <https://yle.fi/a/74-20130266> (01.02.2025);

14. Laius, A. Eestist peab saama kõige korrupsioonivabam riik maailmas. Postimees 2022. - <https://arvamus.postimees.ee/7664450/agu-laius-eestist-peab-saama-koige-korrupsioonivabam-riik-maailmas> (09.01.2025);
15. Lauring, M. jt. Variraport: vabaühenduste riigieelarvest rahastamise juhendi järgimisest 2013-2015. Tallinn 2016, lk 36. - <https://heakodanik.ee/sites/default/files/files/variraport.pdf> (22.01.2025);
16. Mandel-Madise, M. Bobkov, M. Kodanikuühenduste riiklik rahastamispoliitika Eestis. Riigikogu Toimetised. RiTo nr 19. Tallinn 2009. - <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Kodaniku%C3%BChenduste-riiklik-rahastamispoliitika-Eestis-Mari-Mandel-Madise-Marion-Bobkov.pdf> (18.02.2025);
17. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4 tr. Tallinn: Juura 2017;
18. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 tr. Tallinn: Iuridicum 2020;
19. Matt, J. Jt. Ühenduste rahastamise juhendmaterjal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013. - <https://kysk.ee/wp-content/uploads/2024/01/Rahastamise-juhendmaterjal.pdf> (14.01.2025);
20. Mängel, T. Katuserahade mõju ja ilmingud teistes riikides. Teemaleht nr. 5. Tallinn: Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakond 2021. - <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2021/03/Teemaleht-5-Katuserahad.pdf> (11.01.2025);
21. Oja, B. (toim). Erakonnad jagavad katuseraha spordiseltsidele, koolidele ja kirikutele. Eesti Rahvusringhääling 2021. - <https://www.err.ee/1608411434/erakonnad-jagavad-katuseraha-spordiseltsidele-koolidele-ja-kirikutele> (29.01.2025);
22. Oja, B. (toim). Parlamendisaadikud jagavad tänavu katuserahadeks neli miljonit eurot. Eesti Rahvusringhääling 2022. - <https://www.err.ee/1608790357/parlamendisaadikud-jagavad-tanavu-katuserahadeks-neli-miljonit-eurot> (29.01.2025);
23. Parrest, N. jt (toim). Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2021;
24. Rahvaalgatus „Lõpetada katuseraha jagamine Riigikogus“. 2018. - <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/23-!%C3%B5petada-katuseraha-jagamine-riigikogus> (05.01.2025);

25. Raidla, J. Katuserahad on poliitiline mütoloogia. Pakun lahenduse. Postimees 2022 - <https://arvamus.postimees.ee/7665907/juri-raidla-katuserahad-on-poliitiline-mutoloogia-pakun-lahenduse> (13.12.2024);
26. Rajavee, A. (toim). Tabel: täielik nimekiri nn katuseraha saajatest. Eesti Rahvusringhääling 2015. - <https://www.err.ee/550615/tabel-taielik-nimekiri-nn-katuseraha-saajatest> (28.01.2025);
27. Rammo, A. Alari Rammo: katuseraha kui ühiskondlik lepe varastada. Eesti Päevaleht 2017. - <https://epl.delfi.ee/artikkel/80145578/alari-rammo-riigikogu-katuseraha-on-kui-luba-varastada> (02.01.2025);
28. Riigiabi käsiraamat. Rahandusministeerium 2021. - <https://www.fin.ee/media/2938/download> (15.04.2025);
29. Riigikogu rahanduskomisjoni 06.2019.a vastus kollektiivsele pöördumisele nr. 1-6/19-51/1. - <https://rahvaalgatus.ee/initiatives/23/files/24> (05.01.2025);
30. Riigikogu rahanduskomisjoni 1. detsembri 2022. a istungi Lisa 1 (regionaalsete investeeringute tabel). - <https://www.riigikogu.ee/download/cc05a759-9a9d-4f89-823c-a4558eb8f838> (26.01.2025);
31. Riigikogu rahanduskomisjoni 1. detsembri 2022. a istungi protokoll nr. 223 - <https://www.riigikogu.ee/download/af033bc4-1ab6-45bc-9acd-cb7c7ea1b646> (26.01.2025);
32. Riigieelarve seaduse muutmise seaduse eelnõu. 456 SE. seletuskiri. - <https://www.riigikogu.ee/download/269f7da8-08bf-4c1a-afca-ac5364488024> (12.01.2025);
33. Roon, M. (toim). Tehver: saadikute "katuseraha" võib kvalifitseeruda riigiabiks. Eesti Rahvusringhääling 2013. - <https://www.err.ee/320774/tehver-saadikute-katuseraha-voib-kvalifitseeruda-riigiabiks>. (16.04.2025);
34. SA Kodanikuühiskonna Sihtkapitali toetusprogrammi Vabaühenduste 2023. aasta arenguhüppe tingimused ja kord „Vabaühenduste 2023. aasta arenguhüppe taotlusvooru tingimused“. - https://kysk.ee/wp-content/uploads/2023/05/Lisa-2-2023_Vabauhenduste-arenguhuppe-taotlusvooru-tingimused.pdf (20.02.2025);
35. Siseministeriumi programm “Programm „Kogukondlik Eesti 2023–2026“. Siseministerium Tallinn 2023, - <https://www.siseministerium.ee/media/2962/download> (01.03.2025);
36. Sootak, J. Jt. Õigus igähele. Tallinn: Juura 2017;

37. 2017. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 303 SE III. - <https://www.riigikogu.ee/download/be169827-a61b-4578-9bc1-1efa4330e922> (28.01.2025);
38. 2019. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 700 SE III. - <https://www.riigikogu.ee/download/c4ddba56-20c8-4a05-a851-81613447a5ad> (28.01.2025);
39. 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 464 SE III. - <https://www.riigikogu.ee/download/ebc2bfcd-1190-4dbf-bbee-72c8feee4688> (28.01.2025);
40. 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 708 SE III. - <https://www.riigikogu.ee/download/d558c2be-569d-4bc6-b25f-cc9d583bf4b6> (02.11.2024);
41. 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. Lisa 1 (tabel). 708 SE III - <https://www.riigikogu.ee/download/122cc8fb-db81-4c85-8ec2-30d36a3c805b> (29.01.2025);
42. 2023. aasta riigieelarve seaduse seletuskiri. 708 SE. - https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2022-10/Parandatud%202023.%20aasta%20riigieelarve%20seaduse%20eelnou%20seletuskiri_0.docx (25.02.2025);
43. 2024. aasta riigieelarve seaduse eelnõu usaldusküsimusega seotud eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 306 SE - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnaud/eelnou/eecf6951-4ce2-4c7b-89f3-7c4dd0779bec/> (29.01.2025);
44. 2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõu kolmandaks lugemiseks muudatusettepanekute loetelu. 513 SE. - <https://www.riigikogu.ee/download/6a88fb95-18ea-4b1c-b4bd-40d0354653c1> (29.01.2025);

Kasutatud seadused

45. Alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seadus. - RT I, 21.06.2024, 9;
46. Eesti Kultuurkapitali seadus. - RT I, 05.04.2024, 3;
47. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2;
48. Elamuseadus. - RT 1992, 17, 254;
49. Etendusasutuse seadus. - RT I, 06.08.2022, 7;
50. Hasartmängumaksu seadus. - RT I, 24.10.2018, 2;
51. Hasartmängumaksu seadus. - RT I 1995, 95, 1630;

52. Hasartmängumaksu seadus. - RT I 2009, 24, 146;
53. Konkurentsiseadus. - RT I, 22.09.2022, 4;
54. Metsaseadus. - RT I 1998, 113, 1872;
55. Mittetulundusühingute seadus. - RT I, 23.12.2022, 15;
56. Muuseumiseadus. - RT I, 19.03.2019, 103;
57. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I, 07.03.2019, 4;
58. Riigieelarve seadus. - RT I, 28.11.2024, 3;
59. Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. - RT I, 02.06.2020, 9;
60. Seadus «Riigi 1999. aasta lisaeelarve». - RT I 1999, 59, 614;
61. Sihtasutuste seadus. - RT I, 23.12.2022, 31;
62. Spordiseadus. - RT I, 28.02.2020, 3;
63. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 30.12.2024, 4;
64. 2023. aasta riigieelarve seadus. - RT I, 20.12.2022, 4.

Kasutatud määrused

65. Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord. - RT I 2010, 16, 90;
66. Hasartmängumaksust regionaalsete investeeringutoetuste andmise programmi vahenditest toetuste taotlemise, andmise ja kasutamise kord. - RT I 2006, 51, 380;
67. Hasartmängumaksust sihtotstarbeliselt kasutatavatest laekumistest toetuste taotlemise ja eraldamise korra kehtestamine. - RT I 1996, 30, 603;
68. Maaeluministeeriumi valitsemisala vahendite arvelt toetuste andmise tingimused ja kord. - RT I, 20.01.2021, 7;
69. Muinsuskaitse, muuseumide ja raamatukogude valdkonna partnerorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord. - RT I, 04.01.2019, 21;
70. Pereõppe partnerorganisatsioonide toetamise tingimused ja kord. - RT I, 05.04.2019, 7;
71. Regionaalse kultuuritegevuse toetamise tingimused ja kord. - RT I, 04.01.2019, 22;
72. Regionaalsete tervisespordikeskuste väljaarendamise toetamise tingimused ja kord perioodil 2019–2022. - RT I, 22.12.2018, 41;
73. Regionaalsete tervisespordikeskuste edasiarendamise toetamise tingimused ja kord perioodil 2023–2026. - RT I, 09.11.2022, 21;
74. Riigieelarvest etendusasutuste toetamise tingimused ja kord. - RT I, 11.10.2023, 2;
75. Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile muuseumide tegevustoetuseks eraldatud vahendite taotlemise ja määramise kord. - RT I, 13.08.2021, 3;

76. Riigieelarvest Kultuuriministeriumile spordi toetamiseks eraldatud vahenditest antavate sporditoetuste liigid ning toetuse taotlemise, taotleja hindamise, toetuse määramise ja määramisest keeldumise tingimused ja kord. - RT I, 21.09.2022, 14;
77. Riigikaitse valdkonna toetamise tingimused ja kord. - RT I, 15.11.2019, 8;
78. Täiendava piirkondliku arendustoetuse andmise tingimused ja kord. - RT I, 26.03.2024, 10;
79. Vabariigi Valitsuse 15. aprilli 2010. a määruse nr 53 „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord“ lisa. - <https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/0000/1330/4858/13305748.pdf#> (03.02.2025);
80. Väärtfilmikino toetamise tingimused ja kord. - RT I, 22.12.2018, 33;

Euroopa Liidu õigusega seotud õigusaktid ning otsused

81. Komisjoni otsus (EL) 2016/2078, riigiabi SA.41617 – 2015/C (ex SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)) kohta, mida Madalmaad andsid Nijmegeni professionaalsele jalgpalliklubile NEC. – ETL 320/40;
82. Komisjoni teatis riigiabi mõiste kohta ELi toimimise lepingu artikli 107 lõike 1 tähenduses. - ELT C 262, 19.07.2016;
83. Euroopa Komisjoni määrus (EL) nr 1407/2013, milles käsitletakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 107 ja 108 kohaldamist vähese tähtsusega abi suhtes. ELT L 352/1 18.12.2013;
84. Komisjoni määrus (EÜ) nr 794/2004, millega rakendatakse nõukogu määrust (EL) 2015/1589, millega kehtestatakse üksikasjalikud eeskirjad Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 108 kohaldamiseks. - ELT L 140, 30.04.2004;
85. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – EÜT C 202, 07.06.2016;

Muud kasutatud õigusaktid

86. Eesti Kultuurkapitali Arhitektuuri sihtkapitali raha jagamise kord. - <https://www.kulka.ee/sihtkapitalid/arhitektuur/arhitektuuri-sihtkapitali-raha-jagamise-kord> (15.02.2025);
87. Eesti Kultuurkapitali Harjumaa ekspertgrupi raha jagamise kord. - <https://www.kulka.ee/ekspertgrupid/harjumaa/harjumaa-ekspertgrupi-raha-jagamise-kord> (15.02.2025);

88. Eesti Kultuurkapitali nõukogu raha jagamise kord. - <https://www.kulka.ee/meist/noukogu/kultuurkapitali-noukogu-raha-jagamise-kord> (15.02.2025);
89. Eesti Kultuurkapitali taotluste menetlemise ning toetuste tagasinõudmise kord. - <https://www.kulka.ee/taotlemine/taotluste-menetlemise-ning-toetuste-tagasinoudmise-kord> (15.02.2025);
90. Haldusleping nr 7-3/829-1 riigisiseste kodanikuühiskonna valdkonna toetusprogrammide elluviimiseks. - RT I, 22.01.2020, 16;
91. Haridus- ja teadusministri 15. detsembri 2021. aasta käskkiri nr. 1.1-2/21/376 „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“. - <https://dok.hm.ee/api/v1/documents/8825dc19-e862-49f3-b460-c7f3d55e9a61/file> (28.02.2025);
92. Justiitsministeeriumi kantsleri 16. märtsi 2023. aasta käskkiri nr 11 “2023. aasta riigieelarveline tegevustoetus“. - <https://adr.rik.ee/jm/fail/13993699/11%2016.03.2023%20K%C3%A4skkiri.bdoc> (28.02.2025);
93. Justiitsministeeriumi kantsleri 16. märtsi 2023. aasta käskkiri nr 11 “2023. aasta riigieelarveline tegevustoetus“. Lisa 2. - <https://adr.rik.ee/jm/fail/13993699/11%2016.03.2023%20K%C3%A4skkiri.bdoc> (28.02.2025);
94. Kaitseministeeriumi kantsleri 4. aprilli 2023. aasta käskkiri nr. 57 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine“. - https://adr.rik.ee/kmin/fail/13934795/1.1-4_23_57_04042023.asice (27.02.2025);
95. Siseministri 14. juuli 2021. aasta käskkiri nr 1-3/71 „Riigieelarvelise toetuse andmise kord“. - https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/documents/2021-11/riigieelarvelise_toetuse_andmise_kord_2021.pdf;
96. Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“. - <https://adr.siseministerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/3> (26.02.2025);
97. Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“ Lisa 1. - <https://adr.siseministerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/0> (26.02.2025);

98. Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“. Lisa 2. - <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/4> (26.02.2025);
99. Siseministri 20. märtsi 2023. aasta käskkiri nr. 1-3/51 “Riigieelarvelise toetuse eraldamine ning lepingute sõlmimine kodanikuühendustega 2023. aasta riigieelarve menetlemisel tehtud toetuste andmise otsuste alusel“. Lisa 4. - <https://adr.siseministeerium.ee/sisemin/fail/1111694/subfile/2> (26.02.2025);
100. Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 08.03.2019 käskkirja nr 21 „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste andmise tingimused ja kord“ muutmine. Ministri 10.03.2021 käskkiri nr. 30. - <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2022-06/Hasartm%C3%A4ngumaksu%20laekumistest%20toetuste%20andmise%20ja%20j%C3%A4relevalve%20kord.pdf> (04.02.2025);
101. Sotsiaalministeeriumi kantsleri 21. detsembri 2020. aasta käskkiri nr. 15 „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“. - https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/sotsiaalministeeriumi_toetuste_andmise_ja_.pdf (26.02.2025);
102. Sotsiaalministeeriumi kantsleri 21. detsembri 2020. aasta käskkiri nr. 15 „Sotsiaalministeeriumi toetuste andmise ja järelevalve kord“, lisa 1. - <https://adr.rik.ee/som/fail/8140301/15%2021.12.2020%20Kantsleri%20%C3%BCldk%C3%A4skkiri.asice> (02.03.2025);
103. Välisministeeriumi kantsleri 23. mai 2022. aasta käskkiri nr. 1-3/121 „Tegevus-, projektitoetuse ja stipendiumi andmise kord“. - https://dok-register.vm.ee/?page=pub_dynobj_file&pid=25776441&file_id=26026428&desk_top=48296&tid=1&u=20250304152937 (01.03.2025);

Kasutatud kohtupraktika

104. EKo C-518/13, Eventech vs. The Parking Adjudicator, ECLI:EU:C:2015:9;
105. RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-61-01;
106. RKKKo 08.10.2015, 3-1-1-68-15;
107. RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02;
108. RKPJKo 21.01.2004 3-4-1-7-03;

109.RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05;
110.RKPJKo 01.09.2005, 3-4-1-13-05;
111.RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05;
112.RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06;
113.RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07;
114.RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08;
115.RKPJKo 08.03.2011, 3-4-1-11-10;
116.RKPJKo 02.06.2011, 3-4-1-3-11;
117.RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11;
118.RKPJKo 14.05.2013, 3-4-1-7-13;
119.RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13;
120.RKPJKo 02.02.2015, 3-4-1-33-14;
121.RKPJKo 05.03.2015, 3-4-1-49-14;
122.RKPJKo 11.03.2015, 3-4-1-51-14;
123.RKPJKo 29.05.2015, 3-4-1-1-15;
124.RKPJKo 30.10.2019, 5-19-25/9;
125.RKPJKo 18.12.2019, 5-19-42;
126.RKPJKo 09.06.2023, 5-22-13;
127.RKPJKo 14.02.2024, 5-23-41;
128.RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-00;
129.RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02;
130.RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03;
131.RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05;
132.RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09;
133.RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10;
134.RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12;
135.RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14;
136.RKÜKo 30.06.2016, 3-3-1-86-15.