

Riigikontroll
Kiriku 2/4
Tallinn 15013
E-post: riigikontroll@riigikontroll.ee

10. detsember 2019.a. nr. 1/388

MÄRGUKIRI Seoses sotsiaalministeeriumi poolt hasartmängumaksu seaduse alusel toetuste eraldamisega

LEADELL Põlv Advokaadibüroo kliendiks on Sihtasutus Perekonna ja Traditsiooni Kaitseks (edaspidi Klient või SAPTK), kelle eest ja nimel pöördume Riigikontrolli poole käesoleva märgukirjaga.

Sotsiaalministeeriumi poolt avaldatud andmetel on hasartmängumaksu seaduse (HasMMS) § 7 lg 2 p 4 alusel 2019. aastal eraldatud toetusi muuhulgas MTÜ-le Eesti LGBT Ühing, SA-le Eesti Inimõiguste Keskus ja MTÜ-le Oma Tuba¹ (edaspidi: Toetuse Saajad).

Analüüsid teadaolevaid asjaolusid ja nendega seonduvaid õigusakte, on meil kujunenud põhjendatud kahtlus, et ülalnimetatud toetused on eraldatud seadust rikkudes. Käesoleva märgukirjaga soovime Riigikontrolli tähelepanu juhtida rikkumistele riigi eelarveliste vahendite kasutamisel.

Esitatud seisukohti põhjendame järgnevalt.

1. Toetuse Saajad ei vasta HasMMS § 7 lg 2 p-s 4 nimetatud õigustatud subjektide tunnustele.

MTÜ Eesti LGBT Ühing on sotsiaalministeeriumile esitatud toetuse taotluse punktis 11 määratlenud enda projekti järgnevalt: „Seksuaal- ja soovähemuste teemaline teavitus- ja huvikaitsetegevus ning kogukonna toetamine“. Samamoodi on taotlust ja projekti määratlenud ministeerium².

¹ Sotsiaalministeeriumi veebilehel (<https://www.sm.ee/et/hasartmangumaksu-toetused>) on avaldatud järgnev teave: „Hasartmängumaksu toetused. Riigikogu otsusega lõpetas 1. jaanuar 2019 tegevuse Hasartmängumaksu Nõukogu. Alates 1. jaanuarist 2019 hakkab vastavalt seaduse muudatusele hasartmängumaksust laekuvate vahendite maksmise üle otsustama valdkonna eest vastutav minister oma määrusega.“ **Samal veebilehel on jaotis „2019. aasta HMN suurprojektid“, millelt leiab Toetuse Saajate andmed.**

² Samas: <https://www.sm.ee/et/hasartmangumaksu-toetused>. Vt. 2019.aasta HMN suurprojektid.

SA Eesti Inimõiguste Keskus on sotsiaalministeeriumile esitatud toetuse taotluse punktis 11 määratlenud enda projekti järgnevalt: „Võrdsed võimalused kõigile mitmekesises ühiskonnas“. Samamoodi on taotlust ja projekti määratlenud ministeerium³.

MTÜ Oma Tuba on sotsiaalministeeriumile esitatud toetuse taotluse punktis 11 määratlenud enda projekti järgnevalt: „Soolise võrdõiguslikkuse kommunikatsiooni- ja kogukonnaprojekt “Oma ruum”“. Samamoodi on taotlust ja projekti määratlenud ministeerium⁴.

Alates 01. jaanuarist 2019.a kehtiv HasMMS § 7 lg 2 p 4 on sõnastatud järgnevalt:

(2) Riigieelarves nähakse ette järgmised kulud:

4) Sotsiaalministeeriumile – summas, mille suurus vastab 15,3 protsendile hasartmängumaksu kavandatavast laekumisest ning millest 93,5 protsenti eraldatakse meditsiini, hoolekande, perede, vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide toetamiseks ja 6,5 protsenti hasartmängusõltuvusega inimestega seotud tegevuste toetamiseks.

Nagu eeltoodust nähtub, on nimetatud seaduse sätte alusel õigustatud subjektideks pered, vanurid, puuetega inimesed, hasartmängusõltuvusega inimesed või neid toetavad mittetulundusühingud ja sihtasutused. Lisaks neile õigustatud subjektidele mainib seadus sihtotstarbest lähtudes meditsiini ja hoolekande teenuseid, milleks vastavaid rahaeraldisi võib kasutada.

Ühegi Toetuse Saaja poolt sotsiaalministeeriumile esitatud taotlus ei maini sihtgrupina peresid, vanureid, puuetega inimesi ega hasartmängusõltuvusega inimesi. Eelpool nimetatud Toetuse Saajad ja nende taotlused ei vasta ühelegi seaduses mainitud subjektsuse tunnusele. Samuti ei saa nendega seostada meditsiini ega hoolekande teenuse osutamist.

Oleme seisukohal, et raha eraldamine peab vastama otsuse või määruse tegemise hetkel kehtivale seadusele. Isegi, kui lähtuda taotluste esitamise hetkel kehtinud varasemast seaduse redaktsioonist, ei muuda see raha eraldamise õiguslikke aluseid põhimõtteliselt. 01. septembrist 2018.a kuni 31. detsembrini 2018.a kehtinud HasMMS § 7 lg-s 2 oli analoogilise sisuga p 2, mis oli sõnastatud järgnevalt:

(2) Riigieelarves nähakse ette järgmised kulud:

2) Hasartmängumaksu Nõukogule (edaspidi nõukogu) – summas, mille suurus vastab 37,4 protsendile hasartmängumaksu kavandatavast laekumisest. Nimetatud summast eraldatakse 31,8 protsenti teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojektide toetamiseks, 22 protsenti olümpiaettevalmistusprojektide toetamiseks, 10 protsenti teiste spordiprojektide toetamiseks, 31,7 protsenti hasartmängusõltuvusega ning pere, meditsiini ja hoolekandega ning vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide toetamiseks, 4 protsenti kultuuriprojektide toetamiseks ning 0,5 protsenti käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud nõukogu teenindamisega seotud kulude katteks.

Viimati toodud sõnastusest tuleneb, et raha võidakse eraldada:

³ Samas: <https://www.sm.ee/et/hasartmangumaksu-toetused>. Vt. 2019.aasta HMN suurprojektid.

⁴ Samas: <https://www.sm.ee/et/hasartmangumaksu-toetused>. Vt. 2019.aasta HMN suurprojektid.

- teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojektide toetamiseks;
- olümpiaettevalmistusprojektide toetamiseks;
- teiste spordiprojektide toetamiseks;
- hasartmängusõltuvusega inimeste toetamiseks;
- pere, meditsiini ja hoolekandega seotud projektide toetamiseks;
- vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide toetamiseks;
- kultuuriprojektide toetamiseks;
- Hasartmängu Nõukogu teenindamisega seotud kulude katteks.

Ka 31. detsembrini 2018.a kehtinud HasMMS redaktsiooni puhul tuleb tõdeda, et Toetuse Saajad ei vasta ühelegi seaduses mainitud subjektsuse tunnusele. Samuti ei saa nende projektitaotlustega seostada (HasMMS varasemas redaktsioonis mainitud) teadus-, haridus-, laste- ja noorteprojekte, olümpiaks ettevalmistumise ega teisi spordiprojekte, hasartmängusõltuvusega inimeste toetamist, pere, meditsiini ja hoolekandega seotud projektide toetamist, vanurite ja puuetega inimestega seotud projektide toetamist, kultuuriprojektide toetamist ega Hasartmängumaksu Nõukogu teenindamist.

Taotluste esitamise ajal kehtinud, Vabariigi Valitsuse 15. aprilli 2010.a määrusega nr 53 kehtestatud „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimuste ja korra“ § 2 lg 1 p 3 nägi ette, et sotsiaalministeeriumile esitatakse hasartmängusõltuvusega ning pere, meditsiini ja hoolekandega ning eakate ja puuetega inimestega seotud projektide toetamise taotlused. Seega oli nii seadusega kui Vabariigi Valitsuse määrusega üheselt kehtestatud nende subjektide loetelu, kellele või kelle huvides oli lubatud toetusi eraldada. Nii sotsiaalministeerium kui Toetuse Saajad pidid olema ja olid neist õigusaktidest teadlikud.

Kokkuvõttes:

- ühegi Toetuse Saaja poolt sotsiaalministeeriumile esitatud taotlus ei maini sihtgrupina peresid, vanureid, puuetega inimesi ega hasartmängusõltuvusega inimesi;
- taotlustes kirjeldatud projektide eesmärgiks ei ole meditsiini ega hoolekande teenuste osutamine;
- sotsiaalministeerium ise on toetatud projekte määratlenud hoopis teisiti⁵.

Eeltoodud asjaoludel on ilmne, et Toetuse Saajate projektid ei vasta HasMMS § 7 lg 2 ega Vabariigi Valitsuse määruse nr 53 nõuetele. Neid nõudeid on lihtsalt ignoreeritud.

⁵ Nagu öeldud, on vastavas tabelis ära toodud määratlused „seksuaal- ja soovähemuste teemaline teavituse- ja huvikaitsetegevus ning kogukonna toetamine“, „võrdsed võimalused kõigile mitmekesisel ühiskonnas“ ja „soolise võrdõiguslikkuse kommunikatsiooni- ja kogukonnaprojekt “Oma ruum”“.

2. HasMMS § 7 lg 2 eesmärgiks ei olnud ega saanud olla Toetuse Saajate projektide toetamine.

HasMMS võeti vastu 22. aprillil 2009.a ja jõustus 01. juunil 2009.a. Seletuskirjas seaduse eelnõu juurde on öeldud:

***Paragrahv 7** reguleerib hasartmängumaksu laekumist ning kasutamist.*

***Lõike 2 punkt 2** sätestab, et Hasartmängumaksu Nõukogu hakkab toetama **lisaks pere-, meditsiini- ja hoolekande projektidele ning vanurite ning puuetega inimeste projektidele ka hasartmängusõltuvusega seotud projekte**⁶. Selle eraldise põhjuseks on ilmselge vajadus leida vahendeid sõltlasega seotud probleemide lahendamiseks ja nagu ka rahvusvaheliselt on kombeks, on kohane seda teha nendest summadest, mis riik hasartmängude korraldajatel maksuna saab.*

Nagu 2009. aasta seaduseelnõu seletuskirjast nähtub, ei olnud seadusandja mõtteks eelnõu koostamisel „seksuaal- ja soovähemuste teemaline teavitus- ja huvikaitsetegevus ning kogukonna toetamine“, „võrdsed võimalused kõigile mitmekesisises ühiskonnas“ ega „soolise võrdõiguslikkuse kommunikatsiooni- ja kogukonnaprojekt “Oma ruum”“, mida on projektide olemusena või eesmärgina määratlenud nii Toetuse Saajad kui sotsiaalministeerium.

Vajadusele tagada riigi raha sihipärane (sihtotstarbeline) kasutamine on rahandusministeerium tähelepanu juhtinud juba aastaid tagasi. Varasema HasMMS § 7 lg 2 p-de 2 kuni 4 ja lg-te 3 kuni 7 kehtetuks tunnistamine oli ette nähtud rahandusministeeriumi poolt 22. jaanuariks 2013.a ette valmistatud HasMMS muutmise seaduse eelnõus. Viimase seletuskirjas on öeldud:

„Paragrahvi 7 lõike 2 punktide 2 kuni 4 ja lõigete 3 kuni 7 kehtetuks tunnistamine

Muudatuse eesmärk on ühtlustada eelarvestamise põhimõtteid ning muuta eelarve planeerimine paindlikumaks. Käesoleva muudatusega nähakse ette ka muudatused otseselt hasartmängumaksu arvelt tehtavate kulude mahus. Hasartmängumaksu laekumistega ei seota riigi ametiasutuste poolt kulude tegemise mahtu. Hasartmängumaksu laekumistega jäävad ainsana seotuks Eesti Kultuurkapitalile edasiantavad vahendid. Ülejäänud maksulaekumised jäävad HasMMS § 7 lõike 1 kohaselt riigieelarvesse. Tegevuste rahastamiseks vajalikud kulud nähakse ette riigieelarves, kuid nende tegemine ei ole seotud konkreetselt hasartmängumaksu laekumisega. Seejuures ei ole kavandatud tulevaste riigieelarvete koostamisel muuta tegevuste rahastamismahtude osakaalu.

*Muudatuse tulemusel likvideeritakse Hasartmängumaksu nõukogu, eesmärgiga muuta toetuste eraldamise süsteemid riigis läbipaistvamaks, **tagamaks riigi raha sihipärane kasutamine**⁷. Käesolevaks hetkeks on valitsemisalades projektide jagamiseks välja kujunenud tugevad kompetentsikeskused koos kontrollisüsteemidega.*

Puudustele praeguses rahastamissüsteemis on viidanud ka Riigikontroll, kelle hinnangul ei ole praegune korraldus säästlik ega tõhus. Samuti on Riigikontroll märkinud oma auditites, et erinevatest allikatest rahajagamisel kattuvad tihti

⁶ Käesoleva märgukirja koostajate rõhuasetus.

⁷ Käesoleva märgukirja koostajate rõhuasetus.

eesmärgid, sihtgrupid, kui ka toetatavad tegevused. Süsteem on killustatud ja toimub põhjendamatu dubleerimine, samuti tekivad seeläbi lisakulud ja suureneb halduskoormus.⁸

HasMMS § 7 lg 2 p-d 2 kuni 4 ja lg-d 3 kuni 6 tunnistati kehtetuks 17. oktoobril 2018.a vastu võetud HasMMS ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seadusega, mis jõustus 01. jaanuaril 2019.a. Nimetatud eelnõu seletuskirja §-s 2 määratletakse seaduse (eelnõu) esmase eesmärgina **korrastada ja kaasajastada hasartmängumaksu seaduse § 7 rakendamise põhimõtteid**. Samuti märgitakse eesmärgina riigieelarves **raha läbipaistvat ja eesmärgipärasemat jagamist**. Eelnõu seletuskirja lk 2 on öeldud: „*Raha taotlejate seisukohast on senise praktika suurimad probleemid läbipaistmatus ja ettearvamatus. Kõigis ministriumides ei hinnata taotlusi ühtedel alustel, ning kui seda ka tehakse, on ettepanekuid kinnitava nõukogul juriidiline õigus teha ettepanekus muudatusi.*“

Seletuskirja lk 8-9 lisatud tabelist p-st 4 nähtub seaduseelnõu koostajate järjekindel kavatsus toetada sotsiaalministeeriumi kaudu just peresid, meditsiini ja hoolekannet, vanureid ja puuetega inimesi. Eraldi on välja toodud puuetega inimeste spordikatusorganisatsioonide võistlusspordi toetamine ja hasartmängusõltuvusega inimestega seotud tegevus. Seega oli 01. jaanuaril 2019.a jõustunud HasMMS muudatuste eesmärgiks taaskord raha läbipaistvam ja eesmärgipärasem jagamine, samuti HasMMS § 7 rakendamise põhimõtete korrastamine ja kaasajastamine.

Sotsiaalministeeriumi poolt 2019. aastal Toetuse Saajatele eraldatud toetused on nii seaduse sõnastuse kui (seletuskirjadest nähtuvate) seadusandja järjekindlate eesmärkidega ilmselges vastuolus. Sealjuures ei saa sotsiaalministeerium ega minister enda tegevust õigustada seaduse või selle eesmärgi mittetundmisega.

3. Toetuse Saajate projektid ei toeta peresid.

Soovime ennetavalt vastata küsimusele, kas Toetuse Saajate projektid toetavad peresid, keda on HasMMS § 7 lg 2 p-s 4 (varasemas redaktsioonis p-s 2) mainitud. Vastus sellele küsimusele on **eitav**.

MTÜ Oma Tuba ja SA Eesti Inimõiguste Keskus ei ole oma taotlustes-projektikirjeldustes isegi sõna „pere“ või „perekond“ kasutanud. Miski neis dokumentides ei osuta perede toetamisele. MTÜ Eesti LGBT Ühing küll mainib n.ö samasoolisi peresid, aga isegi, kui homopaare käsitleda perena, on ilmne, et kõige avaramagi tõlgenduse kohaselt on vaid väike osa nende projektist (kaudselt) mõeldud perede toetamiseks.

Iga inimene ja inimgrupp kuulub mingisse perekonda või perekonna-laadesse kooslusesse. Juhul, kui seadust tõlgendada „perede toetamise“ osas laiendavalt, osutub mistahes organisatsiooni või inimgrupi rahaline toetamine „perede toetamiseks“, sest selle organisatsiooni liikmed või tema tegevusest kasusaajad kuuluvad paratamatult mingisse perekonda või perekonna-laadsesse kooslusesse. **Taoline kunstlikult laiendav tõlgendus on aga sügavas vastuolus eelpool käsitletud seadusandja järjekindlate püüdlustega saavutada raha läbipaistvam ja eesmärgipärasem jagamine, samuti korrastada ja kaasajastada HasMMS § 7 rakendamise põhimõtteid.**

⁸ Käesoleva märgukirja koostajate rõhuasetus.

Seadusandja on sätestanud sotsiaalministeeriumile hasartmängumaksust laekunud raha abil erinevate projektide rahastamiseks konkreetsed piirid, mida ministeerium ei ole õigustatud vastavalt oma suvale (poliitilistele kaalutlustele) ületama. Need piirid ei ole antud orientiiri või soovitusena, vaid seadusliku raamistikuna raha kasutamiseks.

Põhiseaduse § 13 lg-s 2 sätestatud põhimõtte, mille kohaselt seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli eest, ei ole eesmärgipäraselt rakendatav juhul, kui täitevvõimul on õigus seaduse sõnastust moonutada ja anda sõnadele nende tavatähendusest erinev tähendus. **Kahjuks on sotsiaalministeerium praegusel juhul HasMMS § 7 lg 2 rakendades läinud omavoli teed ja seaduse mõtet ning eesmärki moonutades eraldanud raha Toetuse Saajatele, kes ei olnud õigustatud seda seaduse järgi saama.**

4. Sotsiaalministri määrus⁹ Toetuse Saajatele raha eraldamise kohta on vastuolus ministri enda 05. septembri 2019.a käskkirjaga nr 51.

Sotsiaalminister andis 05. septembril 2019.a käskkirja nr 51 „Sotsiaalkaitseministri ning tervise- ja tööministri 08.03.2019 käskkirja nr 21 „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste andmise tingimused ja kord“ muutmine“. Käskkirja õigusliku alusena viitas minister Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p-le 8 ja HasMMS § 7 lg 2 p-le 4 ning sellega kehtestati toetuse andmise tingimuste ja korra uus sõnastus (edaspidi: Kord).

Korra p 2.1 „Toetuse andmise eesmärk“ alapunkt 2.1.1 on sõnastatud järgnevalt: *„Toetust antakse tegevustele, millega viiakse ellu **meditsiini, hoolekande, perede, eakate ja puuetega inimestega seotud eesmärgid ning hasartmängusõltuvusega inimestega seotud tegevused.**“¹⁰*

Korra p 2.5.1 sätestab nõuded taotlejale: *„Toetuse taotlejaks on juriidiline isik, kelle kavandatud projekt on kooskõlas käesoleva korral punktis 2.1.1 nimetatud tegevustega.“* Hindamiskriteeriumid sisalduvad Korra p-s 2.9.6 ja nende alapunkt 1 rõhutab, et kavandatav tegevus peab vastama sihtrühma vajadustele.

Antud kontekstis saab „sihtrühmaks“ olla vaid HasMMS § 7 lg 2 p-s 4 ära toodud sihtrühm, kelle põhjalik kirjeldus on ära toodud käesolevas märgukirjas eespool. **Toetuse Saajate taotlustes nimetatud sihtrühmad seadusest tulenevale sihtrühma määratlusele ei vasta. Enamgi veel: nad ei vasta ka Korrast tulenevale sihtrühma määratlusele.** Seega on vastava toetuse eraldamine vastuolus nii seaduse kui sotsiaalministri enda 05. septembri 2019.a käskkirjaga nr 51.

5. Sotsiaalministri 05. septembri 2019.a käskkirjaga nr 51 kinnitatud Kord on vähemalt kaudses vastuolus HasMMS-ga.

Käesolevas märgukirjas eespool on käsitletud seadusandja pikaajalist ja järjekindlat taht muuta raha eraldamised HasMMS alusel läbipaistvamaks ja eesmärgipärasemaks ning korrastada HasMMS § 7 rakendamise põhimõtteid.

⁹ Nagu öeldud, nimetame Toetuse Saajatele raha eraldamise aluseks olnud otsust määruseks, kuna selliselt on teda määratlenud sotsiaalministeerium. Ministeerium ei ole vaatamata Kliendi päringule saatnud vastava õigusakti koopiat.

¹⁰ Taolist loetelu võib lugeda HasMMS § 7 lg 2 p-le 4 vastavaks. Probleem seisneb selles, et praktikas kalduti kõrvale nii seadusest kui ministri käskkirjaga kehtestatud Korrast.

Vaadeldes käskkirjaga nr 51 kinnitatud Korra p-s 2.9.6 sisalduvaid hindamiskriteeriume, ilmneb, et alapunkti 6 kohaselt hinnatakse strateegilise partnerluse taotluste puhul „ministeeriumi valdkonna arengukavade ja programmide tegevuste eesmärkidesse panustamist“.

Probleem seoses taolise hindamiskriteeriumiga seisneb selles, et (seadusest alamalseisvad) ministeeriumi valdkonna arengukavad ja programmid ning tegevuste eesmärgid ei pruugi olla kooskõlas HasMMS-ga, eriti selle § 7 lg 2 p-ga 4. Kehtestades taolise hindamiskriteeriumi, on minister tekitanud õigusliku riski, mille realiseerumise korral võib taotlus vastata küll ministeeriumi arengukavadele ja programmidele, kuid mitte HasMMS § 7 lg 2 p-st 4 tulenevatele kriteeriumidele. Leiame, et Toetuse Saajate taotluste-projektide näol on tõenäoliselt tegemist just selliste taotlustega, mis võivad vastata ministeeriumi arengukavadele ja programmidele kui seadusest alamalseisvatele aktidele, kuid ilmselgelt ei vasta HasMMS § 7 lg 2 p 4 nõuetele.

Lisaks kaudsele vastuolule seadusega ei vasta kõnesolev regulatsioon demokraatlikus õigusriigis kehtivatele õigusselguse nõuetele. Kui Korra alusel ei ole võimalik taotluse hindamiskriteeriumidest üheselt aru saada ja taotluse edukust ning õiguspärasust mõistlikul viisil hinnata, võivad (teised) kolmanda sektori juriidilised isikud esitamata jätta ka sellised taotlused, mis ühiskonnale tervikuna kasu tooksid ja seadusele vastaksid.

6. Sotsiaalministeeriumi kantsler on kehtestanud hasartmängumaksu laekumisest antava toetuse taotluse hindamise juhendi, mis ei põhine seadusel.

Sotsiaalministeeriumi kantsleri 24. juuli 2019.a käskkirjaga nr 12 on kehtestatud „Hasartmängumaksu laekumistest antava toetuse taotluse hindamise juhend“ (edaspidi: Juhend).

Juhendi sissejuhatuses on selle andmise õigusliku alusena (volitusnormina) viidatud sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 9 p-le 18 ning tervise- ja tööministri ning sotsiaalkaitseministri 8. märtsi 2019.a käskkirjaga nr 21 kehtestatud „Hasartmängumaksu laekumistest toetuste andmise tingimuste ja korra“ punktile 2.9.5.

Ka Juhendi p 3.6 näeb (vastuolus HasMMS-ga) ette, et oluliseks hindamiskriteeriumiks on ministeeriumi „valdkonna arengukavade ja programmide tegevuste eesmärkidesse panustamine“. Nagu öeldud, võivad Toetuse Saajate taotlused olla kooskõlas ministeeriumi arengukavade ja programmidega, kuid need on vastuolus seadusega.

Ühtlasi loeme oluliseks probleemiks seda, et ministeeriumi kantsler on andnud õigustloova akti, Juhendi HasMMS rakendamiseks, kuid seadusest kantslerile taolise akti andmise volitust ei tulene. Ministri kinnitatud Korra ja kantsleri kinnitatud Juhendi alusel toimub seaduse mõttest ja eesmärgist kaugenemine ning eelpool kirjeldatud seadusandja kavatsus saavutada raha sihipärane ja läbipaistev kasutamine luhtub taaskord.

7. Sotsiaalministeeriumi poolt avalikkusele antav teave HasMMS alusel raha eraldava organi ja vastava õigusakti kohta on vastuoluline.

Käesoleva märgukirja koostamise ajal on [sotsiaalministeeriumi kodulehel](#) avaldatud järgnev teade: „*Riigikogu otsusega lõpetas 1. jaanuar 2019 tegevuse Hasartmängumaksu Nõukogu.*

*Alates 1. jaanuarist 2019 hakkab vastavalt seaduse muudatusele hasartmängumaksust laekuvate vahendite maksmise üle otsustama **valdkonna eest vastutav minister oma määrusega**¹¹.*

Vaatamata asjaolule, et sotsiaalministeeriumi andmetel otsustab hasartmängumaksust laekuvate vahendite maksmise üle minister oma määrusega, on ministri käskkirjaga kehtestatud Korra punktides 2.9.9 ja 2.9.10 sätestatud: „*Strateegilise partnerluse projekti taotlustest kuuluvad rahuldamisele need, mille kohta on ministeeriumi hindamiskomisjon teinud rakendusüksusele protokollilise ettepaneku taotlus rahuldada. Rakendusüksus teeb taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse vastavalt käesoleva korra punktidele 2.9.7 ja 2.9.9.*“

Ühtlasi on Korra punktis 1.2 alapunktis 2 rakendusüksust defineeritud kui täidesaatva riigivõimu asutust, mis menetleb väikeprojekti ja strateegilise partnerluse projekti taotlusi ning otsustab, kas väikeprojekti taotlus rahuldada või mitte. Korra punktist 1.3 ilmneb, et rakendusüksuseks on Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK).

Seega ütleb sotsiaalministeeriumi teade ühelt poolt, et raha eraldamise üle otsustab minister oma määrusega. Teiselt poolt näeb ministri käskkirjaga kehtestatud Kord ette, et taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse teeb hoopis rakendusüksus RTK, mitte minister.

8. Riigi Tugiteenuste Keskus ei ole pädev (õiguspäraselt volitatud) otsustama HasMMS alusel raha eraldamise üle.

Riigihalduse ministri 14. novembri 2017.a määrusega nr 84 kehtestatud RTK põhimääruse § 1 kohaselt on Riigi Tugiteenuste Keskus rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja **mis teostab täidesaatvat riigivõimu seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses.**

Eeltoodust ilmneb, et RTK saab täidesaatvat riigivõimu teostada vaid seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses. See tähendab, et RTK otsuse või muu (raha eraldamist otsustava) haldusakti aluseks ei saa olla ministri käskkiri ega määrus. Volitusnorm peab otseselt tulenema seadusest.

HasMMS § 7 lg-s 8 on sätestatud järgnev volitusnorm:

Valdkonna eest vastutav minister võib volitada regionaalsete investeeringutoetuste andmise programmi elluviimisega seotud haldusülesannet täitma riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse sihtasutuse või mittetulundusühingu, kohaldamata halduskoostöö seaduse § 5 lõikeid 2 ja 3, § 6 lõikeid 1 ja 2 ning § 14 lõiget 1.

Praegusel juhul ei ole tegemist regionaalsete investeeringutoetuste andmisega ega vastava programmi elluviimisega. Samuti ei ole RTK näol tegemist riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse sihtasutuse või mittetulundusühinguga. Seega ei ole HasMMS § 7 lg-s 8 sätestatud volitusnormi näol tegemist niisuguse seadusliku alusega, millega saaks volitada RTK-d § 7 lg 2 p-s 4 ettenähtud toetusi eraldama.

¹¹ Käesoleva märgukirja koostajate rõhuasetus.

Eeltoodust järeldeb, et sotsiaalministri poolt kehtestatud Korras volituse andmine RTK-le on tehtud pädevust ületades ja õigustühine. (Seaduslik alus RTK volitamiseks puudub.) Juhul, kui raha eraldamise Toetuse Saajatele otsustas tööpoolest RTK, on tegemist haldusaktiga, mille andmiseks puudub mistahes pädevus.

Paratamatult tuleb taolises olukorras püstitada küsimus eraldatud toetuste tagasinõudmisest. Viimane omakorda eeldab selgeid õiguslikke aluseid vastavalt HasMMS § 7 lg-le 3¹. Antud teemat käsitleme käesolevas märgukirjas edaspidi.

9. Sotsiaalministeerium on rikkunud põhiseadusest tulenevat halduse seaduslikkuse põhimõtet.

Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 3 on sätestatud, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest sättest tuleneb halduse seaduslikkuse põhimõte.

Põhiseaduse 2017. aasta kommentaaride (veebiväljaande) § 10 kommentaaris nr 28 on öeldud: „Halduse seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte keskne säte on § 3 lg 1 esimene lause (vrd RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p 1). Halduse seaduslikkus tähendab ühelt poolt, et täitevvõim tohib individuaalset vabadust piirata ainult siis, kui teda volitab selleks seadus, ja teiselt poolt, et **ükski halduse õigusnorm (määrus, üldkorraldus, halduse individuaalakt) ei tohi olla vastuolus ühegi kõrgemal astmel oleva õigusnormiga (seadus, põhiseadus)**¹². Esimest võib nimetada üldiseks seadusereservatsiooni põhimõtteks; teist seaduse prioriteedi põhimõtteks (vt § 3 komm-d).“

Nagu öeldud, ei ole sotsiaalministeerium vastanud Kliendi palvele ega saatnud **õigusakti**, millega otsustati raha eraldamine Toetuse Saajatele. Seega tuleb lähtuda võimalusest, et (a) toetus eraldati sotsiaalministri määrusega (nagu ministeeriumi kodulehel öeldakse) või (b) ministri käskkirjaga kehtestatud Korra alusel RTK poolt tehtud otsusega.

Mõlemal juhul on taoline õigusakt ilmses vastuolus HasMMS § 7 lg 2 p 4 sõnastuse, mõtte ja eesmärgiga. Ühtlasi on võimalik, et raha eraldamise otsustas organ, kel puudus selleks mistahes pädevus. Eeltoodud asjaoludel on ilmne, et sotsiaalministeerium on HasMMS alusel toetusi eraldades rikkunud halduse seaduslikkuse põhimõtet.

10. Saates SAPTK 28. oktoobri 2019.a teabenõudele vaid osalise vastuse, on sotsiaalministeerium asunud enda tegevust varjama.

SAPTK on 28. oktoobril 2019.a saatnud sotsiaalministeeriumile teabenõude (lisa 1), milles on palutud:

1) saata tutvumiseks otsus, millega kinnitati sotsiaalministeeriumi kaudu HasMMS alusel aastatoetuste eraldamine 2019. aastaks SA-le Eesti Inimõiguste Keskus, MTÜ-le Eesti LGBT Ühing ja MTÜ-le Oma Tuba;

2) selgitada, milline on nimetatud ühingutele HasMMS alusel riikliku toetuse eraldamise õiguslik alus (silmas pidades, et § 7 lg 2 p 4 kohaselt võib sotsiaalministeeriumi kaudu

¹² Käesoleva märgukirja koostajate rõhuasetus.

HasMMS alusel rahastada üksnes meditsiini, hoolekande, perede, vanurite, puuetega inimeste või hasartmängusõltuvusega inimestega seotud projekte).

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse § 6 kohaselt vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui **30 kalendripäeva** jooksul selle registreerimisest.

Vahetult käesoleva märgukirja saatmisele eelnevalt (10. detsembril 2019.a) saatis sotsiaalministeerium Kliendile vastuse, milles õigustas raha eraldamist Toetuse Saajatele, kuid ei saanud SAPTK palutud **õigusakti**, millega otsustati raha eraldamine. Vastusele oli lisatud Hasartmängumaksu Nõukogu 17. detsembri 2018.a koosoleku protokoll. Juhul, kui vastavat õigusakti tõepoolest ei eksisteerigi, on see taaskordseks kinnituseks, et Riigikontrolli ja rahandusministeeriumi varasemat kriitikat vastutuse hajumise ja otsustusmehhanismi ebaselguse kohta ei ole tõsiselt võetud.

11. Riigikontrolli hinnanguid ja ettepanekuid on järjekindlalt eiratud.

Riigikontroll on juba 2005. aastal koostanud eriaruande „Ülevaade hasartmängumaksu kasutamisest“ (edaspidi: Eriaruanne“).

Eriaruande lk 2-3 toodud kokkuvõttes on märgitud, et süsteem, mille alusel hasartmängumaksust toetusi jagatakse, on killustunud, liiga keeruline ning osaliselt läbipaistmatu. **Ühtlasi juhtis Riigikontroll tähelepanu vajadusele sihtrühmad täpsemalt määratleda ja toetused tugevamalt konkreetsete tegevustega siduda.**

Eriaruande lk 8 toodud ülevaates hasartmängumaksu kasutamise üldistest probleemidest on ära toodud, et Riigikontrolli arvates saaks sotsiaalministeerium suunata hasartmängumaksust makstava raha kasutamist sihipärasemalt, ennekõike ministeeriumi ja toetuse saaja (antud kontekstis Eesti Punase Risti) vahel sõlmitava lepinguga, määraates seal väga selgelt, milleks toetust antakse ning milliseid tulemusi soovitakse saada. Samuti juhtis Riigikontroll tähelepanu, et lisaks eesmärgi puudumisele ei ole ka selgeid kriteeriume, kellele ja milleks toetusi jagatakse. Käesoleva märgukirja koostajad leiavad, et hiljem kehtestatud HasMMS-ga on sihtrühmad (võimalikud toetuste saajad) seaduses piisava selgusega määratletud, kuid kriteeriumide osas valitseb jätkuvalt ebaselgus ning nende määratlemiseks antud õigustloovad aktid on antud pädevust ületades ja seaduse mõttest ning eesmärgist kõrvale kaldudes (vt käesoleva märgukirja jaotised 5 – 8).

Eriaruande lk 9 on Riigikontroll leidnud, et toetuse menetlemisega seotud institutsioonide rohkus toob kaasa vastutuse hajumise. (Vaadeldes käesoleva märgukirja p 5-6, 8 ja 10 näeme, et seda seisukohta on järjekindlalt eiratud.)

12. HasMMS-s ette nähtud alamalseisvate õigusaktide puudumine ja õiguslik ebaselgus soodustab riigivõimu omavoli jätkumist.

Ajavahemikus 01. septembrist 2018.a kuni 31.detsembrini 2018.a kehtinud HasMMS § 7 lg 3 oli sõnastatud järgnevalt: „Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 2 nimetatud toetuse taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja korra kehtestab [Vabariigi Valitsus](#) määrusega.“

Nimetatud lõige tunnistati kehtetuks 17. oktoobril 2018.a Riigikogu poolt vastu võetud ja 01. jaanuaril 2019.a jõustunud HasMMS ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seadusega. Ühtlasi muutus kehtetuks Vabariigi Valitsuse 15. aprilli 2010.a määrusega nr 53 kehtestatud „Hasartmängu laekumistest toetuste taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord“.

HasMMS ja Eesti Kultuurkapitali seaduse muutmise seadusega viidi HasMMS-sse sisse § 7 lg 3¹ järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 2 nimetatud toetuse taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja korra kehtestab **valdkonna eest vastutav minister määrusega**¹³.“

Riigi Teataja andmetel ei ole sotsiaalminister HasMMS § 7 lg-le 3¹ vastavat korda kehtestanud. Nimetatud lõike alusel on kehtestatud kaks seadusest alamalseisvat määrust:

1) riigihalduse ministri 07. mai 2019 määrus nr 25 „Maakondade arengustrateegiate elluviimise toetusmeede“ ja

2) riigihalduse ministri 29. oktoobri 2018 määrus nr 43 „Regionaalsete investeeringutoetuste programmi vahenditest toetuse taotlemise, andmise, kasutamise ning tagasinõudmise tingimused ja kord“.

Sotsiaalministri 05. septembri 2019.a käskkirjaga nr 51 kehtestatud Kord ei vasta HasMMS § 7 lg 3¹ nõuetele, sest:

a) Kord on kehtestatud ministri käskkirjaga (vt sotsiaalministri 05. septembri 2019.a käskkiri nr 51 ja Korra p. 7). HasMMS eeldab ministri poolt **määruse** kehtestamist, mitte käskkirja andmist;

b) käskkirjas endas viitab minister alusnormina HasMMS § 7 lg 2 p-le 4, mis tegelikult ministrile mingit volitust alamalseisva õigusakti ehk rakendusakti kehtestamiseks ei anna.

Seega ei ole ka sotsiaalminister Korra kehtestamisel leidnud, et ta täidab HasMMS § 7 lg-st 3¹ tuleneva ülesande.

Juhul, kui 05. septembri 2019.a käskkirjaga nr 51 kehtestatud Korda lugeda sellegipoolest HasMMS § 7 lg-le 3¹ vastavaks õigusaktiks, tuleb paratamatult teha sotsiaalministeeriumile ülesandeks Toetuse Saajatele raha eraldamise määruse või muu õigusakti kehtetuks tunnistamine ja toetuste tagasinõudmine. Nimelt on Korra punkti 4.6 alapunktis 3 sätestatud, et rakendusüksus tunnistab taotluse rahuldamise otsuse osaliselt või täielikult kehtetuks, kui toetuse saaja ei ole toetust kasutanud sihipäraselt. Käesolevas märgukirjas eespool on põhjalikult argumenteeritud, miks Toetuse Saajate taotlusi-projekte ei saa lugeda HasMMS tähenduses sihipäraseks ja seadusele vastavateks.

Kui aga ebaseaduslikult eraldatud toetusi ei õnnestu tagasi nõuda vastava õigusakti (HasMMS § 7 lg-s 3¹ ettenähtud määruse) puudumise tõttu, tähendab see riigivõimu omavoli jätkumist.

¹³ Käesoleva märgukirja koostajate rõhuasetus.

13. Kokkuvõte

Eeltoodu alusel on allakirjutanutel kujunenud arvamus, et sotsiaalministeeriumi poolt Toetuse Saajatele raha eraldamised ei vasta HasMMS sättele, mõttele ega eesmärgile. Samuti ei vasta sotsiaalministri ja kantsleri poolt (väidetavalt) HasMMS alusel antud õigustloovad aktid seaduse nõuetele ja on antud pädevust ületades.

Riigikontrolli hinnanguid ja ettepanekuid on järjekindlalt eiratud. Samuti on eiratud HasMMS seaduse eelnõu ja seaduse muutmise eelnõude seletuskirjadest nähtuvat eesmärki saavutada toetuste läbipaistvam eraldamine ja eesmärgipärasem kasutamine.

Arvestades eeltoodut palume Riigikontrollil kontrollida käesoleva märgukirja aluseks olevaid asjaolusid.

Lugupidamisega

Allkirjastatud digitaalselt

Aivar Pilv
Vandeadvokaat

Allkirjastatud digitaalselt

Ilmar-Erik Aavakivi
Vandeadvokaat

Lisa: SAPTK 28. oktoobri 2019.a teabenõue sotsiaalministeeriumile.