

Hr Sven Sester
Rahandusministeerium
Endla 13
10122 Tallinn

Teie .2015 nr 1.1-10/04855
Meie 06.05.2015 nr. 286

Maksudkorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

Austatud minister,

Eesti Tööandjate Keskliit esitab järgmised kommentaarid maksudkorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (edaspidi: **Muudatus**) kohta:

1. Maksuõigusrikkumiste ennetamine

Kavandatav maksudkorralduse seaduse (edaspidi: **MKS**) muudatus annab maksuhaldurile ulatuslikud õigused koguda maksukohustuslaselt ja maksukohustuslase kohta mistahes ajahetkel teavet, samas ei nähtu Muudatusest, kuidas on seejuures tagatud maksukohustuslase seadusest tulenevad õigused ning mil viisil maksuhaldur kogutud teavet kasutab.

Maksumenetlusele omaste menetlustoimingute läbiviimine enne, kui maksukohustuslane on maksudeklaratsiooni üldse esitanud, annab maksuhaldurile võimaluse käsitleda isikuid n-õ ennetavalt juba potentsiaalsete õigusrikkujatena ning koormata neid ebaproportsionaalselt menetlustoimingutega, mis ei pruugi tegelikkuses vajalikud olla ja võivad seega tuua maksukohustuslasele kaasa ülemääraseid kohustusi ja ebamugavusi. Seejuures annaks muudatus maksuhaldurile ulatuslikud võimalused menetlustoimingute läbiviimiseks, kuna põhjendatud kahtluse olemasolu sõltub üksnes sellest, kuidas maksuhaldur tõlgendab temale teadaolevat infot. Samal ajal ei selgu Muudatusest, kuidas teavitatakse maksukohustuslast, kelle suhtes menetlustoiminguid teostatakse, vastavatest menetlustoimingutest ja tagatakse talle menetlustoimingute tegemisel seadusest tulenevad õigused. Ühtlasi jääb arusaamatuks, mil viisil maksuhaldur kasutab vastavate menetlustoimingute käigus kogutud teavet, nt kas järgneb mingi maksuhalduri haldusakt ja milline on haldusakti võimalik sisu.

Kavandatav muudatus omab ühtlasi puutumust maksualaste süütegude menetlemisega ning isiku enesesüüstamise privileegi tagamisega. Kui maksuhaldur kogub kõnealuste menetlustoimingutega maksukohustuslase kohta teavet eesmärgiga ennetada maksuõigusrikkumist, siis ei ole kuidagi välistatud, et maksuhaldur ei kasuta hiljem vastavat teavet (vähemalt kaudselt) isiku suhtes süüteomenetluse läbiviimiseks. Süüteomenetluses on maksukohustuslasel õigus keelduda teda süüstava teabe esitamisest uurimisorganile (Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 22 kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu). Maksumenetluses on maksukohustuslasel MKS § 56 kohaselt üldjuhul

kaasaaitamiskohustus, v.a küsimustes, millele vastamine tähendaks maksukohustuslase enda või temale lähedase isiku õigusrikkumises süüditunnistamist (MKS § 64 lg 1 p 6). Arvestades, et maksuhaldur saaks muudatuse kohaselt õiguse koguda teavet maksukohustuslase sellise tegevuse kohta, mis ei ole veel realiseerunud, oleks maksukohustuslasel vastavas olukorras keeruline hinnata, millise teabe esitamine maksuhaldurile võib tähendada enda süüditunnistamist õigusrikkumises. Seega ei selgu Muudatusest, kuidas on õigusrikkumiste ennetamise eesmärgil menetlustoimingute teostamise korral tagatud maksukohustuslase põhiseaduslik õigus mitte avaldada maksuhaldurile teavet, mis võib viia maksukohustuslase süüditunnistamiseni maksuõigusrikkumises.

2. Tööd tegeva isiku registreerimine töötamise registris

MKS § 251 lg 3 p 1 näeb käesoleval hetkel ette, et töötamisena käsitletakse „töö tegemist töölepingu või võlaõigusliku lepingu alusel /.../ või töö tegemist vabatahtlikkuse alusel tasu saamata“. Teeme ettepaneku täpsustada MKS-i viisil, et töötamisena võlaõigusliku lepingu alusel käsitletak ka konkurentsipiirangu kokkuleppe alusel hüvitist saavaid isikuid, et oleks üheselt selge nende registreerimise kohustus töötajate registris.

Ehkki konkurentsipiirangu kokkuleppe puhul on tegemist võlaõigusliku lepinguga, on ebaselge, kas tööandja või endise tööandja huvides konkureerivast tegevusest hoidumine on käsitletav töö tegemisenä (töö sisuks on hoidumine tegevusest, mis võib potentsiaalselt endise tööandja huve kahjustada).

Seaduse täpsustamise eesmärgiks on hoida ära õiguslik vaakum, kus ühelt poolt käsitletakse konkurentsipiirangu kokkuleppe alusel makstavat tasu aktiivse tuluna (millelt tasutakse kõik maksud sarnaselt tavalisele töösuhtele või võlaõiguslepingu alusel tegutsemisele), kuid samas kaotab isik õigused riigipoolsele ravikindlustusele kuna töötajate registris registreerimata jätmise tagajärjel ei jõua andmed võlaõigusliku lepingu ning selle alusel makstava sotsiaalmaksu kohta Haigekassani.

Praktikas sätestatakse konkurentsipiirang sageli spetsiifilisi eriteadmisi omavale spetsialistile, kellel spetsiifiliste eriteadmiste tõttu puudub võimalus konkurentsipiirangu kehtimise ajal töötada oma kompetentsile vastavas valdkonnas. Sõltuvalt töölepingu lõppemise viisist, ei pruugi sellisel isikul olla võimalik ennast võtta ka töötuna arvele, et tagada endale ravikindlustatuse jätkumine.

3. Sideettevõtja kohustus maksumenetluses teabe andmiseks maksuhaldurile

Kavandatav muudatus annab maksuhaldurile õiguse saada maksumenetluses sideettevõtjalt ulatuslikku teavet sideettevõtja kliendi, tema ostetavate sideteenuste ja nende ostutingimuste kohta. Maksuhalduri poolt küsitavate andmete puhul oleks muuhulgas tegemist isikuandmetega isikuandmete kaitse seaduse § 4 lg 1 tähenduses (nt füüsilisest isikust sideteenuse kasutaja nimi, kontaktandmed, arveldusarve andmed jms). Vastavad andmed on isik esitanud sideettevõtjale konkreetsel eesmärgil, s.o sideteenuse kasutamiseks. Sideettevõtjale selliselt usaldatud isikuandmete avaldamine maksuhaldurile ilma andmesubjekti nõusolekuta piirab isiku põhiseaduslikku õigust eraelu puutumatusele. Maksuhaldurile antav üldine luba vastavate isikuandmete saamiseks ja töötlemiseks ei saa kuidagi olla põhjendatud ega proportsionaalne.

Muudatuses on väidetud, et MKS-i muudatuse mõju sideettevõtjatele on väike. Selgusetuks jääb kas ja kuidas on seda mõju analüüsitud.

4. Vastutusmenetlus

Äriseadustiku (edaspidi: ÄS) kohaselt juhib äriühingut juhatus, sh korraldab juhatus äriühingu raamatupidamist (vt nt ÄS § 180 lg 1, § 183). Äriühingu juhatuse liikmeks valimiseks on vajalik isiku nõusolek (vt nt ÄS § 184 lg 1) ning juhatuse liikmeks valitud isik kantakse äriühingu juhatuse liikmena äriregistrisse (vt ÄS § 64 p 5). Seega on äriühingu majandustegevuse ja raamatupidamise korraldamise (sh maksude arvestamise ja tasumise) eest vastutavaks isikuks tavapäraselt äriühingu juhatuse liige, kes on kantud äriregistrisse. Kavandatava muudatuse kohaselt võib aga osutada maksuvõla eest vastutavaks hoopis muu isik, kui äriühingu juhatuse liige, kes on andnud oma nõusoleku juhatuse liikmeks olemiseks ja seeläbi ka sellega seotud vastutuse kandmiseks. Seejuures ei selgu Muudatusest, millistel asjaoludel võib maksuhaldur teha äriregistrisse kantud juhatuse liikme asemel maksuvõla eest vastutavaks faktilise ühingujuhi, mistõttu on oht, et maksuhalduril tekib lai kaalutlusruum otsustamiseks, kas nõuda maksuvõlg sisse äriühingu juhatuse liikmelt või isikult, kes maksuhalduri hinnangul tegutseb faktiliselt äriühingu juhina. Seejuures ei selgu Muudatusest ka see, kuidas maksuhaldur tuvastab praktikas, et äriühingu faktiline juht on keegi teine, kui äriregistrisse kantud juhatuse liige. Eelnev tähendab aga äriühingust maksukohustuslase huvides tegutsevate isikute jaoks (kes ei ole juhatuse liikmed) väga suurt ebakindlust, kuna nad ei või teada, millal maksuhaldur võib neilt äriühingu maksuvõla sisse nõuda.

Ühtlasi on küsitav, kas vastav meede on põhjendatud ja proportsionaalne, arvestades kehtivat maksuvõla sissenõudmise ja maksuõigusrikkumiste alast regulatsiooni.

See, et praktikas võib esineda probleeme tegelikele ühingujuhtidele vastutuse kohaldamisega, ei tähenda, et vastavate probleemide kohaseks ja põhjendatud lahenduseks on faktilise ühingujuhi automaatse vastutuse kehtestamine maksukorralduse seaduses. Selline lahendus võib olla küll mugavam maksuhalduri jaoks, kuid arvestades sellega isikutele kaasnevat ebakindlust, ei saa ainuüksi see olla argument vastava regulatsiooni kehtestamiseks.

MKS-i täiendamine sättega, mis annaks maksuhaldurile aluse nõuda isikult sisse kolmanda isiku maksuvõlg peab rajanema arusaadavatel ja objektiivselt põhjendatud kaalutlustel.

5. Vallasaja läbivaatus

Vastava muudatusega saaks maksuhaldur õiguse vaadelda maksukohustuslase vallasvara väljaspool maksukohustuslase majandus- või kutsetegevuses kasutatavaid valdusi (maatükk, ehitis, ruum) ehk teisisõnu kus iganes, kus viibivad isikud, kes kasutavad maksukohustuslase vastavat vallasvara, sh nt maksukohustuslase töötaja kodu juures ja muudes kohates, kus töötaja oma vabal ajal viibib. Tegemist oleks maksuhaldurile antava meetmega, mis riivaks ebaproportsionaalselt isikute põhiõigusi.

MKS § 10 lg 3 sätestab, et maksuhaldur viib menetluse läbi võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebamugavusi, järgides sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja tagades menetlusosaliste õiguste kaitse. PS § 26 kohaselt on igal isikul õigus

perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Kavandatavat meetet ei saa põhjendada avaliku korra tagamise vajadusega, kuna maksude korrektse arvestamise ja tasumise kontrolli kaudu ei tagata mitte avalikku korda, vaid pigem riigi majanduslikku toimetulekut ja heaolu. Kavandatav muudatus võimaldaks maksuhalduril sekkuda olulisel määral isikute erasfääri (sh selliste isikute erasfääri, kellel puudub maksukohustuslasega otsene seos, nt maksukohustuslase töötaja lähedased), mis tähendab, et selle õigustamiseks peavad esinema väga kaalukad põhjused. Maksuarvestuse õigsuse kontrollimise eesmärk ei õigusta neid ebamugavusi ja ebameeldivusi, mis kaasneks isikutele sellega, kui maksuhaldur võib mistahes ajahetkel tungida nende erasfääri üksnes seetõttu, et nende valduses on maksukohustuslase vallasvara. Seega ei ole vastav meede kohane. Samuti on küsitav meetme vajalikkus, kuna taotletavat eesmärki on kindlasti võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui kavandatav meede.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Toomas Tamsar
Juhataja