

Riigikogu juhatus

Lossi plats 1A

15165 Tallinn

Meie 05.12.2016 nr 4/ 281

Koalitsioonileppega seotud maksumuudatuste menetlemisest

Lugupeetud Riigikogu esimees!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi kaubanduskoda) ja Eesti Tööandjate Keskliit (edaspidi Tööandjad) pöörduvad käesolevaga Riigikogu juhatuse poole seoses meieni jõudnud informatsiooniga, mis puudutab koalitsioonileppes viidatud maksuõiguslike muudatuste kiirendatud menetlust Riigikogus. Meile teadaolevalt eelkõige seoses eelnõuga 302SE, kuid ka seoses eelnõuga 288SE.

Meile teadaolevalt tutvustas rahandusminister Riigikogu rahanduskomisjoni 02.12.2016 istungil mitmeid olulisi muudatusi tulumaksuseaduses, aktsiisiseaduses, sotsiaalmaksuseaduses, käibemaksuseaduses ning samuti autode registreerimismaksu põhimõtteid. Ajakirjandusest saadud informatsiooni kohaselt saadeti vastavad muudatusettepanekud rahanduskomisjoni pärast komisjoni istungit 02.12. Arvestades rahanduskomisjoni töögraafikut ja Riigikogu töögraafikut eeldame, et komisjon peab vastavaid ettepanekuid arutama juba oma 05.12.2016 istungil, sest eelnõu (302SE) teine lugemine on planeeritud 07.12.2016. Arvestades, et olulisi maksumuudatusi soovitakse jõustada juba 01.01.2017, toimub eelnõu lõpphääletus eeldatavasti järgmisel nädalal, vahetult enne 2017. aasta riigieelarve seaduseelnõu lõpphääletust.

Kinnitame, et viidatud maksumuudatustega seotud materjale ei ole avalikkusele, sh ettevõtlusorganisatsioonidele seni kättesaadavaks tehtud. Seetõttu oleme arvamusel, et viidatud muudatused soovitakse viia seadusesse osapooltega konsulteerimata ja kiireloomuliselt, välistades selliselt huvitatud isikute võimaluse muudatuste menetluse käigus oma põhiseaduslikke õigusi kaitsta.

Rõhutame, et vaidlusaluste muudatusettepanekutega viiakse vahetult enne lõpphääletust eelnõusse põhimõttelist laadi muudatused, mis ei ole otseselt seotud 302SE eesmärgiga. Sellise praktika kokkusobimatusel õigusriigi põhimõtetega on varem tähelepanu juhtinud nii Vabariigi President kui ka Riigikohus. Mõlemal juhul on märgitud sisuliselt sama – põhiseaduse mõttega ei ole kooskõlas praktika, kui vahetult enne lõpphääletust lisatakse eelnõusse põhimõttelist laadi muudatusettepanekuid, mis välistavad parlamentaarse debati ning huvitatud ühiskonnagruppide kaasamise ja teavitamise.

Meile teadaolevalt ei esine hetkel mitte ühtegi mõjuvat põhjendust, mis õigustaks niivõrd oluliste muudatusettepanekute lisamise eelnõusse sisuliselt vahetult enne lõpphääletust ja annaks võimaluse eirata kehtivat õigust.

Eelnõuga kavandatakse meile teadaolevalt mitmeid põhimõttelisi muudatusi senises maksupoliitikas ja meie õigusruumis ka vähemalt osaliselt täiesti uusi makse.

Arvestades muudatuste olulisust kogu maksukeskkonnale ning erinevatele ühiskonnagruppidele ei ole muudatuste puhul arvestatud seniseid õiguspoliitilisi põhimõtteid ja regulatsioone. Tegemist on hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) olulise rikkumisega, kuna mitmed õigusakti eelnõu menetlemisega seotud põhietapid on jäänud läbimata. Meie hinnangul on sellega rikutud HÕNTE §-e 1, 4, 5 ja 43, mistõttu ei ole puudutatud isikutel võimalik hinnata kavandatud muudatuste põhiseaduspärasust ja võimalikku mõju. HÕNTE § 5 kohaselt peavad seaduseelnõusse kavandatavad isiku õiguste ja vabaduste piirangud olema mh asjakohased ja proportsionaalsed eesmärgiga, mida eelnõu taotleb. Sama määruse § 43 p 5 kohaselt peab eelnõu seletuskiri sisaldama analüüsi eelnõu kooskõla kohta põhiseadusega ja § 46 järgi tuleb seletuskirjas selgitada seaduse rakendamisest eeldatavasti tulenevat mõju majandusele, regionaalarengule, omavalitsustele jne. Meile teadaolevalt ei ole neid mõjusid tänaseks hinnatud.

Osundame, et Riigikohus on viimaste aastate jooksul korduvalt rõhutanud õiguskindluse olulisust ja riigi antud lubaduste õiguslikku siduvust (nt 4-1-32-13; 3-4-1-1-14; 3-4-1-18-14). Kõigil juhtudel on vastuolu tõttu õiguskindluse põhimõttega tunnistanud õigusaktid kehtetuks. Kõige otsesemalt on Riigikohus ettevõtjatele antud lubaduste rikkumise lubamatust käsitlenud nn keskkonnatasude asjas (3-4-1-27-13), kus kohtu tuvastatud õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumise tõttu tuli riigil ettevõtjatele tagasi maksta ligi 5 miljonit eurot. Samuti jäi eelarvesse laekuma planeeritud 29 miljonit eurot laekumata.

Maksudkorralduse seaduse §-s 4¹ toodud kuue kuu põhimõtte järgimata jätmine ei ole põhjendatav koalitsioonileppe kiire rakendamise vajadusega.

Tulenevalt nii eelkirjeldatud muudatuste menetlemisest kui ka Riigikogu menetluses oleva eelnõu 288SE menetlemisest (sotsiaalmaksu määra tõstmine alates 1.1.2017) peame jätkuvalt äärmiselt oluliseks rõhutada, et seaduses sõnaselgelt väljendatud põhimõtte, mille kohaselt tuleb maksukohuslastele jätta nende suhtes negatiivse mõjuga muudatuste rakendamisega kohanemiseks aega vähemalt 6 kuud, on täna kehtiv ja kehtib ka kõikide kavandamisel olevate muudatuste kohta, mis võivad ettevõtjaile tuua kaasa maksukohustuse suurenemise või suureneva halduskoormuse.

Peame oluliseks, et valitsus ja Riigikogu arvestaks maksuseaduste muutmisel eelmise Riigikogu koosseisu poolt kõikide erakondade konsensuslikul otsusel vastu võetud ja seadustatud nn kuue kuu põhimõtet. See põhiseaduses väljendatud õiguspärase ootuse printsiibi maksuõigusesse ülekantud miinimumstandard viidi seadusesse ettevõtjate ühispöördumisest kantuna ning annab ettevõtjaile (ja ka teistele ühiskonna gruppidele) kindluse, et maksuõiguses valitseb stabiilsus vähemalt kuuekuulise etteteatamisajaga ning on võimalik kord vastuvõetud põhimõtetega arvestada. Erandina on seaduse kohaselt lubatud kiiremini rakendada muudatusi, mis on ettevõtjaile positiivse mõjuga, kuid näiteks juba seadustatud ja vähem kui kuu aja pärast rakenduva sotsiaalmaksu langetamise ärajätmine seda kindlasti ei oleks.

Rõhutame, et hea õigusloome põhimõtete järgimine ei pea tähendama oluliste otsustega venitamist, kuid kokkulepitud põhimõtted, nagu osapoolte kaasamine, väljatöötamiskavatsuse koostamine ja eelnõude kooskõlastamine on valitsuse poolt varasemalt õiguskorda sisse viidud kindlatel eesmärkidel. Need on demokraatlikus riigis olulised põhimõtted ja aitavad kaasa avatuma ja teadmispõhisema valitsemise saavutamisele. Uued ja olulised küsimused, nagu autode registreerimismaks, pangamaks, dividendide maksustamise muudatused, aktsiiside senisest oluliselt kiiremad tõstmised, tulumaksu muudatused on vaid mõned näited teemadest, mis eeldavad nii elementaarset analüüsi muudatuste võimalikest mõjudest majandusele ja Eesti konkurentsivõimele kui ka puudutatud osapooltele võimaluse andmist olla ärakuulatud ja otsustusprotsessi kaasatud. Seda näevad ette valitsuse kinnitatud hea õigusloome tava ning avatud valitsemise põhimõtted ning vastu võetud seadused. Loodame, et Riigikogu neist

põhimõtetest ei tagane. Eesti poliitikakujundamise kuvandile oleks äärmiselt negatiivne, kui valitsuse koalitsioonilepe kujuneks sisuliselt vääramatuks jõuks, mis õigustab väljakujunenud headest tavadest möödahiilimist. Rõhutame, et poliitilistest valikutest tulenevalt on muudatused kahtlemata võimalikud, kuid nende elluviimine ei saa toimuda kehtivat õigust eirates.

Et tagada kindlus sellest, kas viidatud eelnõude menetlemine ning nendega kaasneda võivad muudatused on põhiseadusega ja kehtivate õiguspõhimõtetega kooskõlas, teeme ettepaneku, küsida eelnõude kohta täiendavat arvamust nii õiguskantslerilt kui ka justiitsministeeriumilt. Viimaselt just osas, mis puudutab hea õigusloome põhimõtete rakendamist, kuivõrd vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendile on nende põhimõtete täitmise üle järelevalve teostajaks õigusloomeprotsessis just justiitsministeerium.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Toomas Luman, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja juhatuse esimees

Toomas Tamsar, Eesti Tööandjate Keskliidu juhataja

Koopia: Riigikogu rahanduskomisjon rahanduskomisjon@riigikogu.ee