

Õiguskantsler
Õiguskantsleri Kantselei
Kohtu 8
15193 Tallinn

Meie 29.12.2016 nr 4/299

Avaldus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotluse esitamiseks

Austatud õiguskantsler

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi Kaubanduskoda) pöördub Teie poole seoses tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega, mis võeti Riigikogu poolt vastu 19.12.2016 ja mille Vabariigi President kuulutas välja 23.12.2016. Nimetatud seaduse § 3 punktis 1 sisaldub muudatus, millega jätakse ära juba varasemalt Riigikogu poolt vastu võetud sotsiaalmaksu määra vähendamine alates 01.01.2017. Sama seaduse § 4 punktide 38-40 kohaselt tõstetakse maagaasi aktsiisimäära aastatel 2018-2020 iga aasta 25%. Kaubanduskoda on nimetatud seadusemuudatusi analüüsidest jõudnud seisukohale, et sotsiaalmaksumäära vähendamise ärajätmine on vastuolus maksukorralduse seaduse §-ga 4¹ ning põhiseadusest tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega. Samuti ei saa õiguspärase ootuse põhimõttega kooskõlas olevaks pidada maagaasi aktsiisimäärade tõstmist. Seetõttu palub Kaubanduskoda õiguskantsleril pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse § 3 punkt 1 ja § 4 punktid 38-40 põhiseadusega vastuolus olevaks. Oma seisukohta selgitame lähemalt alljärgnevalt.

1. Sotsiaalmaksu määra langetamise ära jätmisest

Masukorralduse seaduse § 4¹ kohaselt peab maksumuudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääma üldjuhul vähemalt kuus kuud. Nõudest võib kõrvale kalduda üksnes siis, kui maksumuudatus on maksukohustuslasele soodustava mõjuga või kui kiirendatud korras muutmiseks on muud erakorralised põhjused.

Märgime, et kuue kuu reegel jõudis maksukorralduse seadusesse Kaubanduskoja eestvedamisel toimunud kollektiivse pöördumise kaudu, millele andis allkirja ca 1300 ettevõtjat ja ettevõtlikku inimest. Riigikogu võttis vastavad muudatused vastu ilma ühegi vastuhääleta 19.02.2015 ning muudatus jõustus 01.07.2015. Kollektiivse pöördumise eesmärgiks oli suurendada maksukeskkonna ettenähtavust, anda ettevõtjatele ja teistele ühiskonna gruppidele aega maksumuudatustega kohanemiseks ning vältida olukorda, kus riigieelarve tulude suurendamise eesmärgil soovitakse kiirustades muuta maksuseaduseid. Alates kuue kuu reegli jõustumisest 01.07.2015 on sellest põhimõttest kinni peetud iga maksumuudatuse jõustamisel. Seega on kuue kuu reegli lisamine maksukorralduse seadusesse aidanud tagada õiguskindluse põhimõtte paremat teostumist, mille tähtsusele maksuõiguses on korduvalt viidanud ka Riigikohus.

Sotsiaalmaksu määra langetamise alates 01.01.2017 33%-lt 32,5%-le kiitis Riigikogu heaks juba 15.06.2015, kui võeti vastu sotsiaalmaksuseaduse, tulumaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (eelnõu 41 SE). See seadus on ka presidendi poolt



välja kuulutatud ning Riigi Teatajas avaldatud. Riigikogu võttis 19.12.2016 vastu tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (eelnõu 302 SE), mille § 3 punkti 1 kohaselt jäetakse ära sotsiaalmaksu määra vähendamine alates 01.01.2017. Seega jääb maksuseaduse muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele vaid 12 kalendripäeva ning nii lühike tähtaeg on vastuolus maksukorralduse seadusest tuleneva kuue kuu reegluga, mis väljendab otseselt õigusjärre ootuse põhimõtet.

Viitame, et kuue kuu reeglit ei pea seaduse kohaselt kohaldama juhul, kui maksumuudatus on maksukohustuslase jaoks soodustava mõjuga (nt maksumäära langetamise korral). Antud juhul on muudatusel aga maksukohustuslasele ebasoodne mõju, sest sotsiaalmaksu määra langetamine jäetakse ära. Järelikult ei ole võimalik selle erandi alusel kuue kuu reeglist kõrvale kalduda.

Maksukorralduse seaduse kohaselt on lubatud kuue kuu reeglist kõrvale kalduda ka väga ootamatutel ja erandlikel juhtudel. Maksukorralduse seaduse täiendamise seaduse eelnõu seletuskirjas, millega lisati seadusesse kuue kuu reegel, on seda erandit järgnevalt selgitatud: „Üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel võimaldab säte seadusandjal vastu võtta maksuseaduseid ja nende muudatusi 6-kuulisest üldreeglist lühema jõustumise tähtajaga. Nimetatud juhtudeks on eelkõige akuutsete ja kiiret lahendamist vajavate maksupettustega tegelemine, nn maksuaukude sulgemiseks tarvilike meetmete võtmine, ning märgatavalt muutunud majandus-, finantsstabiilsus-, keskkonna- või julgeolekuolukorrale reageerimine või asjaomaste seonduvate riskide ennetamine.“ Hetkel ei ole Eestis väga ootamatut ja erandlikku olukorda, mis õigustaks kuue kuu reegli eiramist. Maksukorralduse seaduse §-s 4¹ toodud kuue kuu põhimõtte järgimata jätmist ei ole võimalik põhjendada ka koalitsioonileppe kiire rakendamise vajadusega. Sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmist on põhjendatud peamiselt riigi fiskaalhuvidega. Tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (eelnõu 302 SE) teise lugemise muudatusettepanekute loetelus märgitakse, et tööjõu maksukoormuse vähendamiseks on valitsus otsustanud rakendada tõhusamaid meetmeid, mistõttu sotsiaalmaksu langetamise jõusse jätmine ei ole otstarbekas. Selline põhjendus ei anna õiguslikku alust eirata maksukorralduse seaduse §-s 4¹ sätestatud kuue kuu nõuet. Juhime tähelepanu sellele, et sotsiaalmaksu määra langetamine soovitakse ära jätta 01.01.2017, kuid alternatiivina viidatud tulumaksuseaduse muudatused (maksuvaba tulu piirmäära tõstmine) jõustuvad alles 01.01.2018. Eelnõu 302 SE menetlemise käigus ei ole esitatud ka muid põhjendusi selle kohta, miks ei ole sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmisel võimalik järgida maksukorralduse seaduse §-s 4¹ kehtestatud 6-kuulist tähtaega.

Ühtlasi märgime, et ettevõtjad on maksumäära langetamisega arvestanud ka raamatupidamis- ja majandustarkvara kohandamisel, mistõttu oleks ekslik eeldada, et olukorras, kus maksumäär jääb langetamata, ei tule ettevõtjail vastavaid muudatusi teha. Hoolsuskohustust järgides on ettevõtjad vastavate muudatuste vajadusega arvestanud, pidades silmas ka nn kuue kuu reeglit. Samuti on vastavad arendused teinud riigiasutused.

Sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmine alates 01.01.2017 oleks Kaubanduskoja hinnangul vastuolus Eesti Vabariigi Põhiseadusest tuleneva õigusjärre ootuse põhimõttega. Õigusjärre ootus on osa õiguskindluse põhimõttest, mille eesmärk on tagada ühelt poolt selgus kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselgus) ning teisalt luua kindlus kehtestatud õigusnormide püsijäämise



suhtes (õiguspärane ootus). Teisisõnu tähendab see igaühe õigust mõistlikule ootusele, et kord juba kehtestatud norme ka praktikas järgitakse.¹

Põhiseaduse § 13 lõike 2 kohaselt kaitseb seadus igaühte riigivõimu omavoli eest. Nimetatud säte kätkeb eneses otseselt õiguspärase ootuse põhimõtet ja see peab muuhulgas tagama, et riik ei muudaks kehtivaid regulatsioone ega kehtestaks uusi regulatsioone meelevaldselt ja üleöö. Just selline olukord aga tekiks, kui sotsiaalmaksu määra langetamise ärajätmine jõustuks alates 01.01.2017. Ettevõtted, kes pärast 2015. aasta suvel vastu võetud maksumuudatust võisid seni arvestada tööjõumaksude kokkuhoiuga alates jaanuarist 2017, peavad nüüd arvestama võimalusega, et oodatav maksumuudatus tühistatakse ning neile jäävad vaid loetud päevad muudatusega kohanemiseks. See avaldab otseselt mõju nii ettevõtete käimasolevale majandustegevusele kui ka planeeritud tegevustele, mille täideviimisel arvestati sotsiaalmaksu määra langetamisest kokkuhoitavate kuludega. Vastavat mõju ei saa lugeda ka väheseks või vähetähtsaks, sest ainuüksi 2017.a oli planeeritud kogumõju riigieelarve kontekstis ca 41 miljonit eurot.

Ettevõtjatel on tulenevalt Riigikogu poolt 15.06.2015 vastu võetud seadusest tekkinud õiguspärane ootus sellele, et vastu võetud seadusega kehtestatud sotsiaalmaksu määr on alates 01.01.2017 32,5%. Samuti peab maksukorralduse seaduse § 4¹ andma ettevõtjatele kindluse, et isegi kui sotsiaalmaksu määra langetamise otsust muudetakse, jääb neile pärast vastava otsuse tegemist aega vähemalt kuus kuud, et muudatusega oma tegevuste planeerimisel arvestada või juba tehtud plaanid ümber kavandada. Ka Riigikohus on oma praktikas selgelt sedastanud, et õiguspärase ootuse põhimõtte laieneb ka vastuvõetud ja avaldatud, kuid mitte veel kohalduvale regulatsioonile². Riigikohus selgitab, et nii antakse isikutele lubadus ja kindlus tulevikus kehtima hakkavate normide suhtes ning suunatakse neid (antud juhul ka ettevõtjaid) oma tegevust pikaajaliselt planeerima, sh investeringuid tegema. Ootust, et riik vastuvõetud seaduse kujul antud lubaduse ka täide viib, on igati põhjendatud ja kuigi sotsiaalmaksu määra langetamise puhul tuleb arvestada riigi õigusega oma otsust muuta, on igal isikul ja ettevõtjal täielik õigus eeldada, et see toimub kooskõlas kehtivast seadusest tulenevate nõuetega. Sellega on maksukohustuslased ka arvestanud.

2. Maagaasi aktsiisimäära tõstmisest

Maagaasi aktsiisimäära tõus aastatel 2018-2020 25% aastas rikub põhiseadusest tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet. Paljud ettevõtted ja ka majapidamised on teinud suuri ja pika tasuvusajaga investeringuid maagaasi kui kõige keskkonnasõbralikuma fossiilse kütuse kasutamiseks. Investeringute tegemise hetkel ei olnud ettevõtjad teadlikud nii suurest maagaasi aktsiisitõusust. Nad võisid eeldada, et aktsiisimäära tõstetakse edaspidi mõõdukas tempos, kuid neil oli võimatu arvestada asjaoluga, et aastaks 2020 on maagaasi aktsiisimäära viimase kuue aasta jooksul tõstetud 3,4 korda. Kui ettevõtjatele oleks see info teada olnud, siis oleksid võib-olla paljud neist oma investeringust loobunud või oleks tehtud investering mõne muu kütuse kasutamiseks.

Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, § 10 kommentaarid, p 3.4.3. ja p 3.4.3.2.. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/> Otsing 09.12.2016.

² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 16.12.2013 otsus nr 3-4-1-27-13, p 55.



püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.³ Rõhutame, et mõistlik ootus ei ole see, et iga aasta tõstetakse maagaasi aktsiisimäära 25%. Selline muudatus vähendab olulisel määral maksukeskkonna stabiilsust ning avaldab otsest negatiivset mõju nendele ettevõtjatele, kes on teinud investeeringuid maagaasi kasutamiseks. Kaubanduskoja hinnangul ei esine antud juhul maagaasi aktsiisimäära väga suureks tõstmiseks erandlikke asjaolusid, mis õigustaks ettevõtjate õiguspärase ootuse riivet.

Tulenevalt esitatud põhjendustest ning arvestades põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lg 1 punkti 2 ja §-i 12 :

- 1. Palume õiguskantsleril pöörduda Riigikohtu poole taotlusega tunnistada Vabariigi Presidendi poolt 23.12.2016 välja kuulutatud tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse § 3 punkt 1 ning § 4 punktid 38-40 põhiseadusega vastuolus olevaks.**
- 2. Samaaegselt punktis 1 nimetatud taotlusega palume õiguskantsleril esitada Riigikohtule taotlus tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse jõustumise peatamiseks kuni Riigikohtu vastava otsuse tegemiseni.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Toomas Luman
Juhatuse esimees

Koostanud: Kadi Laanemäe kadi.laanemae@koda.ee 604 0071

³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, § 10 kommentaarid, p 3.4.3.2. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/> Otsing 23.12.2016.