

Väljatöötamise kavatsus maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiseks

Sisukokkuvõte

Käesoleva väljatöötamise kavatsuse (edaspidi *VTK*) eesmärk on pakkuda lahendusi praktilistele probleemidele, mis on tõusetunud maksukorralduse seaduse (edaspidi *MKS*) kohaldamisel. *VTK*-s keskendutakse õiguslikus regulatsioonis esinevatele seaduse tõlgendamisega seotud probleemidele, arvestades kohtupraktikat ja erinevate huvigruppide muudatusettepanekuid. Muu hulgas keskendutakse vajadusele kaasajastada *MKS* regulatsiooni, ühtlustades seda tänapäeva majanduskeskkonna ning infotehnoloogia arengut arvestavate vajaduste ja muudatustega.

Muudatusettepanekud on koondatud sõltuvalt sellest, millist *MKS* institutsiooni asjaomane muudatus puudutab. Muudatusettepanekute koondamiseks ja paremaks jälgimiseks on olemas sisukord (vt lk 2) ning nende järjekord vastab *MKS* struktuurile.

Muutmist vajavad õigusaktid

Muutmist vajab maksukorralduse seadus (RT I, 29.12.2022, 30).

Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg

Eelnõu plaanitakse edastada kooskõlastamiseks ministerriumitele ja arvamuse avaldamiseks huvirühmadele käesoleva aasta esimese poole lõpus.

Õigusakti eeldatav jõustumise aeg

Maksukorralduse seaduse muutmise seadus plaanitakse jõustada 2024. aastal.

VTK ettevalmistajad

VTK koostasid Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna peaspetsialistid Artur Lundalin (e-post: artur.lundalin@fin.ee; tel: 611 3219) ja Anneli Valgma (e-post: Anneli.valgma@fin.ee; tel: 611 3289) koostöös järgmiste Maksu- ja Tolliameti ametnikega: juriidilise osakonna õigusloome valdkonna juhi kohusetäitja Maarja Silber (e-post: maarja.silber@emta.ee; tel 676 4103); juriidilise osakonna õigusloome valdkonna juristid Tanel Ermel (e-post: tanel.ermel@emta.ee; tel: 676 2146) ja Kersti Rahlin (e-post: kersti.rahlin@emta.ee; tel: 6761449); teenuste osakonna kesksete teenuste valdkonna juht Liina Jõots (e-post: liina.joots@emta.ee; tel: 5568 1915); juriidilise osakonna erimenetluse valdkonna peajurist Terje Kriiseman (e-post: terje.kriiseman@emta.ee; tel: 676 4048).

Viidatud õigusaktid ja nende lühendid

HMS	haldusmenetluse seadus (RT I, 13.03.2019, 55)
IKS	isikuandmete kaitse seadus (RT I, 04.01.2019, 11)
MKS	maksukorralduse seadus (RT I, 29.12.2022, 30)
TS	tolliseadus (RT I, 12.05.2021, 8)
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus (RT I, 15.05.2015, 2)
TMS	täitemenetluse seadustik (RT I, 23.12.2022, 22)
MGS	maagaasiseadus (RT I, 09.08.2022, 21)
IKÜM	Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba

liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus)

VKS vedelkütuse seadus (RT I, 18.05.2022, 17)

Viidatud kohtulahendid

1. RKHKo 3-3-1-3-12;
2. RKHKo 3-17-991;
3. RKHKo 3-19-104;
4. RKTkm 3-2-1-122-09;
5. RKHKm nr 2-17-12525.

Muu kasutatud allikmaterjal

1. M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. Juridica 2010/9;
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend vlj. Tallinn: Juura 2017;
3. Vedelkütuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV koosseis, 18.12.2019–16.03.2020, 126 SE).

SISUKORD

1. Maksusaladust puudutavad muudatused	3
1.1 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine eraisikutest info- ja sidesüsteemide arendajatele.....	3
1.2 Saneerimismenetluses, võlgade ümberkujundamise menetluses, pankrotimenetluses kompromissi korras ja muus maksejõuetusmenetluses ümberkujundatud maksuvõla avaldamine.....	5
1.3 Juriidilisele isikule adresseeritud maksuotsuse resolutiivosa avaldamine	7
1.4 Keskmise töötasu suuruse avaldamine hankijale.....	9
1.5 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine maagaasiseaduses sätestatud süsteemihaldurile.....	11
1.6 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine MTA koosseisuvälisele tõlgile.....	13
2. Muud muudatused	15
2.1. Dokumentide elektroonilise kättetoimetamise ajakohastamine	15
2.2 Vastutusotsuse eeldused	18
2.3 Sundtäitmise aegumise katkemise regulatsiooni muudatused.....	20
3. Muudatuste põhiseaduslikud raamid	24
3.1. Põhiseaduslikkuse raamid maksusaladust sisaldava teabe avaldamises eraisikutest info- ja sidesüsteemide arendajatele.....	24
3.2. Juriidilisele isikule adresseeritud maksuotsuse resolutiivosa avaldamine	25
3.3. Dokumentide elektroonilise kättetoimetamise ajakohastamine	26

1. Maksusaladust puudutavad muudatused

1.1 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine eraisikutest info- ja sidesüsteemide arendajatele

1.1.1 Kehtiv regulatsioon

„Juurdepäas maksusaladusele on info- ja sidesüsteemide hooldamise ja arendamisega tegelevatel riigiasutuse töötajatel ulatuses, mis on vajalik riigiasutuse info- ja sidesüsteemide hooldamiseks ja arendamiseks.“ (MKS § 26 lõige 2¹).

1.1.2 Probleemi kirjeldus

Maksuhalduri info- ja sidesüsteemide hooldamisel ja arendamisel on praktikas tihtipeale vaja töödelda maksusaladust sisaldavaid andmeid, sest süsteemide veatus toimimises veendumiseks on neid vaja katsetada ja testida reaalandmetega. Neid töid teeb peamiselt Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus (edaspidi *RMIT*), kelle töötajad on riigiasutuse töötajad ja kellel on MKS § 26 lõikes 2¹ sätestatud ulatuses juurdepäas maksusaladusele olemas. Probleem tekib aga siis, kui RMIT töötajatel on vaja kaasata lepingupartner nii suuremate IT arenduste tegemiseks kui ka olemasolevates rakendustes tuvastatud vigade parandamiseks, sh turvatestimisteks enne rakenduse kasutuselevõttu.

Paraku ei ole seadusandja selliste juhtudega arvestanud ehk kehtiv MKS võimaldab juurdepäasu maksusaladusele eksklusiivselt vaid riigiasutuste töötajatele. Maksusaladust sisaldavale teabele juurdepäasuõiguse andmine on õiguslikult võimalik vaid seadusest tuleneva õigusliku aluse olemasolul.

1.1.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuse eesmärk on luua olukord, kus eraõiguslikel juriidilistel isikutel (nende töötajatel) on võimalik maksuhalduri loal ja järelevalve¹ all kasutada maksusaladusena käsitletavaid andmeid olemasolevate info- ja sidesüsteemide hooldamiseks, samuti uute info- ja sidesüsteemide arendamiseks.

Olemasolev õigusruum tagab kaitse andmete kuritarvitamise eest riikliku sunni mehhanismidega. Teatavaks saanud maksuandmete ärakasutamine võib kaasa tuua kriminaalkaristuse KarS § 377 alusel, kui tegemist on ärisaladuse ebaseadusliku saamise kasutamise või avaldamisega, ning isikuandmete kaitse seaduse 6. peatükk näeb ette karistused isikuandmete ebaseadusliku töötlemise ja muude andmekaitsealaste rikkumiste eest, ennekõike IKS §-d 65 ja 66.

1.1.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Alternatiivne lahendus oleks RMIT-le lisatööjõu palkamine, mis oleks keerukam ja kulukam kui lisatööde tellimine vajaduspõhiselt. Samas on kõnealuse tööjõu vajadust keeruline planeerida. Sellises kontekstis on majanduslikult mõistlikum osta teenust sisse kaasusepõhiselt, mitte hoida selleks otstarbeks igaks juhuks alalist personali.

¹ Juurdepäas toimub rangelt kontrollitud ulatuses, st maksuhalduri ruumides, maksuhalduri poolt ette nähtud keskkonnas, eraisikust arendajalt nõutaks konfidentsiaalsuslepingu sõlmimist, nende töötajatelt võetakse töö tegemise ajaks ära vahendid, millega oleks võimalik hooldus- ja arendustegevuste käigus salvestada maksusaladusena käsitletavaid andmeid jne.

1.1.5 Regulaatiivsed võimalused

MKS-s sätestada norm, mis võimaldaks maksuhalduril anda eraisikutest infosüsteemide arendajatele arendustööde tegemise ajaks juurdepääs maksusaladust sisaldavale teabele ulatuses, mis on vajalik info- ja sidesüsteemide omavahelise koostöömise tagamiseks, samuti vigade avastamiseks ja parandamiseks.

1.1.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud (sihtgrupp) on isikud, kelle maksusaladusele antakse juurdepääsuõigus eraõiguslikele infosüsteemide arendajatele, ehk sisuliselt kõik Eesti ja välisriigi residendid, kelle suhtes maksuhalduri ametnik- ja töötajaskond on saanud teavet seoses oma teenistus- ja töökohustuste täitmisega.

1.1.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp

Muudatusel on mõju sihtgrupi eraelu puutumatusle. Maksukohustuslastel on vaja passiivselt taluda teadmist, et nende maksuandmed võivad maksuhalduri infosüsteemide arendamise ja hooldamise käigus nähtaval olla. Mõju ulatust sihtgrupi senisele tegevusele ja hakkamasaamisele võib seega pidada väikeseks.

Vajadus kaasata erasektorist vajalikku kompetentsi hooldustegevuseks on kaasusepõhine ehk see sõltub arendusvajadustest ja infosüsteemis tekkivate vigade olemusest. Kuivõrd reeglina on RMIT-1 info- ja sidesüsteemide hooldamiseks vajalik kompetents olemas, ei saa erasektori kaasamist pidada regulaarseks nähtuseks. Kogumis võib esineva mõju sagedust pigem hinnata keskmiseks.

Muudatuse tulemusel peavad sisuliselt kõik maksukohustuslased arvestama võimalusega, et nende maksuandmed võivad info- ja sidesüsteemi hooldamise ajal olla kolmandatele isikutele nähtavad. Mõjutatava sihtrühma suurust võib seega pidada oluliseks.

VTK koostamisel on arvestatud teatava ebasoodsa mõju kaasnemise riskiga. Ei saa välistada, et maksusaladust sisaldavale teabele võib juurdepääsuõiguse saada ebausaldusväärne infosüsteemi arendaja, kes on valmis maksusaladust ära kasutama enda huvides või võib muul viisil süüliselt kahjustada asjaomast maksukohustuslast. Sellist riski tuleb siiski hinnata väikeseks, sest juurdepääsuõiguse andmisel rakendab maksuhaldur mitmeid ettevaatusabinõusid, muu hulgas teenusepakkuja töötajate taustakontrolli, infotehnoloogilist ja ruumilist kontrolli, samuti teenusepakkuja allutamist konfidentsiaalsuskohustust sisaldavale lepingule.

Mõju olulisus

Kuivõrd muudatus puudutab põhimõtteliselt kõiki maksukohustuslasi, võib kavandatava muudatusega kaasnevat mõju pidada oluliseks. Selleks otstarbeks on maksuhaldur koostamas kõrgema detailsusastmega mõjuhinnangut, mis keskendub ennekõike andmekaitsealastele küsimustele.

1.2 Saneerimismenetluses, võlgade ümberkujundamise menetluses, pankrotimenetluses kompromissi korras ja muus maksejõuetusmenetluses ümber kujundatud maksuvõla avaldamine

1.2.1 Kehtiv regulatsioon

MKS § 27 lõike 1 punkti 4 alusel võib maksuhaldur maksukohustuslase nõusoleku ja teadmisseta avaldada igapähele maksuvõlgade ning tähtjaks tasumata MKS § 31 lõike 1 punktis 4 ja § 128 lõikes 4 nimetatud kohustuste suuruse ja tekkimise aja, kui kõikide kohustuste summa kokku ületab 100 eurot, arvestamata haldusaktiga kindlaksmääramata intressi.

MKS § 27 lõike 1 punkti 5 kohaselt võib maksuhaldur maksukohustuslase nõusoleku ja teadmisseta avaldada igapähele ajatatud maksuvõla ning käesoleva seaduse § 31 lõike 1 punktis 4 ja § 128 lõikes 4 nimetatud kohustuste suuruse, andmed ajatamiseks esitatud tagatiste kohta ja kohustuste täitmise ajakava kestuse.

1.2.2 Probleemi kirjeldus

MKS-s on ilmnenud seaduslünk, mis ohustab maksukohustuslaste ühetaolist kohtlemist. Kui praegu on olemas normid, mis võimaldavad avalikustada maksuvõlga, ning erinormid, mis võimaldavad avalikustada ka ajatatud maksuvõlga, siis muul viisil ümberkujundamisel olevate või juba ümber kujundatud maksuvõlgade avalikustamise jaoks ekvivalentsed normid puuduvad. Tegemist on põhjendamatult erisusega, sest sõltumata sellest, kuidas maksuvõla ümberkujundamise menetlust formaalselt nimetatakse, on printsiibis tegemist sama asjaga – muudetakse maksuvõla tasumise tähtpäeva, tasumise viisi, vähendatakse kohustuste suurust vms eesmärgiga suurendada selle tasumise perspektiivikut. Kuivõrd kohustuste olemus ei muutu ehk igal juhul on tegemist maksuvõlga, siis peaks see kuuluma võrdsetel tingimustel avalikustamisele.

Kõnealust seaduslünka on võimalik eksploateerida viisil, mis moonutab nii turukonkurentsi kui ka maksukohustuslaste ühetaolist kohtlemist. Ennekoike saavad muus menetluses (nt saneerimismenetluses) ümber kujundatud maksuvõlga isikud (olles faktilised maksuvõlgnikud) esitleda ennast mittevõlgnikena ja omandada seeläbi ebaausaid konkurentsieeliseid nii erasektoris kui ka suhetes avaliku sektoriga.

1.2.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuse eesmärk on tagada võrreldavas olukorras olevate maksuvõlgnike ühetaoline kohtlemine.

1.2.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Teoreetiliselt võiks kaaluda avalikustamise normide rakendamist analoogia korras ka sellisele maksuvõlale, mis on allutatud teistele ümberkujundamise menetlustele (nt saneerimisele). Kuigi analoogia kasutamine menetlusõiguses on üldreeglina lubatud, siis käesoleval juhul kasutatakse analoogiat maksukohustuslaste õiguste ja vabaduse piiramiseks. Tegemist oleks nn „ebasoodsa analoogiaga“ ja see oleks seetõttu tõenäoliselt põhiseadusega vastuolus.²

² Grammatilise tõlgendamise piiridest ning analoogia lubatavusest vt: M. Ernits. Tõlgendamisest Riigikohtu praktikas. Juridica 2010/9, lk 679; RKTKm 3-2-1-122-09, punkt 17.

1.2.5 Regulaatiivsed võimalused

Maksuvõla avalikustamist puudutavaid norme tuleb muuta selliselt, et need hõlmaksid lisaks ajatamisele ka mistahes maksejõuetusmenetluses ümberkujundatud maksuvõlga. Et vältida liigset kasuistikat, kavandatakse üks abstraktne termin, mis peale ajatamise hõlmaks kõik muud menetlused, kus maksuvõlga võidakse ümber kujundada.

1.2.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud (sihtgrupid) on:

I – maksukohustuslased, kelle maksuvõlg on ümber kujundatud või on alles ümberkujundamisel saneerimismenetluses, võlgade ümberkujundamise menetluses, pankrotimenetluses kompromissi korras või mistahes muus maksejõuetusmenetluses;

II – maksuhalduri ametnikud, kes oma tööülesannete raames tegelevad ka maksuvõla avalikustamisega.

1.2.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp I

Muudatusel on mõju ettevõtjatevahelisele konkurentsile. Muudatuse tulemusel hakatakse avalikustama sihtgrupi maksuvõlgasid, mõjutades selliselt nende võimekust konkureerida ettevõtluskeskkonnas, saada laenu, kaasata kapitali, osaleda riigihangetel jms. Ennekõike kaob ära kirjeldatud seaduslüngast tulenev konkurentsieelis, mida sihtrühm teiste maksukohustuslaste ees seni on omanud. Muudatusega kaasneva mõju ulatus on hinnanguliselt keskmine.

Saneerimismenetluse, võlgade ümberkujundamise jms menetluse algatamine on üldreeglina tingitud isiku maksehäiretest ja muudest sarnastest ebaregulaarsetest asjaoludest. Kuivõrd tegemist ei ole mõjuga, mis omaks alalist ja kestvat mõju sihtgrupi igapäevasele tegevusele, võib mõju esinemise sagedust hinnata väikeseks. Maksuhalduri andmetel on praegu näiteks 32 maksuvõlgnikku, kelle maksuvõlg on saneerimismenetluses või võlgade ümberkujundamise menetluses ümber kujundatud. See moodustab 0,09 protsenti maksuvõlgnike koguhulgast ja 3,7 protsenti kogumaksuvõlast. Mõjutatav sihtgrupp on seega võrdlemisi väike.

Ebasoodsate mõjude kaasnemise riski ei tuvastatud.

Sihtgrupp II

Muudatusel on mõju maksuhalduri töökoormusele. Kohustus avalikustada asjaomased maksuvõlad tähendab sihtgrupi töökoormuse teatavat suurenemist. Uued ülesanded ei eelda ametnike täiendavat koolitamist või muul viisil ümberharjutamist. Muudatusega kaasneva mõju ulatust võib seega lõppastmes pidada väikeseks.

Mõju esinemise sagedust võib samuti hinnata väikeseks, kuivõrd küsimus puudutab vaid 0,09 protsenti maksuvõlgnikke – tegemist ei ole seega ülesandega, millega maksukohustuslased iga päev või üleüldse regulaarselt kokku puutuks. Maksuvõla avaldamisega tegeleb muu hulgas teenuste osakond, mis koosneb ligi 15 ametnikust. Kõnealused ametnikud moodustavad umbes 1,05 protsenti maksuhalduri ametnikkonnast.

Ebasoodsate mõjude kaasnemise riski ei tuvastatud.

Mõju olulisus

Muudatusega ei kaasne olulist mõju.

1.3 Juriidilisele isikule adresseeritud maksuotsuse resolutiivosa avaldamine

1.3.1 Kehtiv regulatsioon

Maksuhaldur on kohustatud hoidma saladuses maksukohustuslast puudutavat teavet (MKS § 26 lõige 1). Maksusaladust on lubatud avaldada ainult maksukohustuslase kirjalikul nõusolekul või MKS §-des 27–30 nimetatud juhtudel.

Maksuhalduril on praegu õigus avaldada maksukohustuslase nõusoleku ja teadmista igapäevase maksuasjas jõustunud kohtulahendi või vaideotsuse resolutsiooni (MKS § 27 lõike 1 punkt 6). Maksuotsuse või maksuotsuse resolutsiooni avaldamise õigust ei ole seaduses ette nähtud.

1.3.2 Probleemi kirjeldus

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on juhtinud Rahandusministeeriumi ja maksuhalduri tähelepanu võimalusele muuta ettevõtluskeskkonda veelgi läbipaistvamaks ja õiguskuulekamaks. Nimelt on ettevõtjatel (ka laiemal avalikkusel) arvestatav huvi ja soov saada rohkem infot maksuhalduri praktika kohta maksuküsimuste lahendamisel, samuti infot koostööpartnerite ja ettevõtete maksekäitumise kohta, et täita seeläbi paremini oma ärialast hoolsuskohustust. Üks teabeartikkel, mis võiks aidata hinnata äripartneri usaldusväärset, on maksuhalduri koostatud maksuotsus või vähemalt selle resolutiivosa.

Maksuhaldur teeb maksuotsuse üldjuhul vaid siis, kui maksukohustuslaste maksuasjades on tuvastatud olulised puudused ning nende parandamiseks ei ole midagi vabatahtlikult ette võetud. Maksuotsuste või nende resolutiivosa avaldamine looks maksukohustuslastele ühelt poolt arvestatava stiimuli hoida oma maksuasjad korras ning täita seadusest tulenevaid kohustusi aegsasti ja nõuetekohaselt, teiselt poolt võivad rohked maksuotsused anda vajadusel indikatsiooni võimaliku ettevõtluspartneri maksukuulekuse kohta.

Tuleb küll ka arvestada, et maksuseadused ei pruugi alati olla maksumaksjate jaoks üheselt mõistetavad. Maksuotsuste resolutiivosa avaldamine pakub väärt sisendi maksuseaduste paremaks mõistmiseks.

1.3.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Maksuotsuse resolutsiooni avaldamise eesmärk on suurema läbipaistvuse kaudu selgema maksukeskkonna ja õiglasema konkurentsikeskkonna tagamine ning maksukuulekuse suurendamine. Muudatuse tegemisel oleks maksuhalduril edaspidi õigus avaldada eraõiguslikele juriidilistele isikutele adresseeritud jõustunud maksuotsuse resolutsioon selliselt, et oleks välja toodud:

- 1) andmed, mis võimaldavad tuvastada juriidilist isikut (ärinimi ja registrikood);
- 2) maksuotsuse tegemise õiguslik alus (MKS üldsätted);
- 3) kontrollitud maksustamisperioodil juhatuse liikmena tegutsenud (vastutava) isiku ees- ja perekonnanimi ning isikukood;
- 4) kontrollitud maksustamisperiood;
- 5) määratud maksusumma maksude lõikes.

1.3.4 Probleemi alternatiivsed lahendamisevõimalused

Mitteמידagitegemisel säiliks olukord, kus avalikkusel puudub informatsioon selle kohta, kas juriidilisele isikule on tehtud maksuotsus.

1.3.5 Regulaatiivsed võimalused

MKS § 27 lõiget 1 on kavas täiendada sättega, mille kohaselt on maksuhalduril õigus avaldada teavet juriidilistele isikule tehtud maksuotsuse resolutsiooni kohta. Avaldamisele kuuluks teave vaid sellistele juriidilistele isikutele koostatud maksuotsuste kohta, millele vaide või kaebuse esitamise tähtaeg on möödunud või mis on pärast vaide- või kohtumenetlust jäänud kehtima. Eelnõu koostamisel kaalutakse ka lahendust, kus maksuotsuse resolutsiooni avaldamine sõltuks mingist tasumisele kuuluva maksusumma piirmäärast. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on piirmääraks pakkunud näiteks maksuotsused, milles nõutava maksusumma suurus ulatub üle 1000 euro. Juriidilistele isikutele tehti 2020. aastal 340 maksuotsust, 2021. aastal 322 maksuotsust ja 2022. aastal³ 237 maksuotsust. Suurel osal jäid maksuotsusega tasumisele määratud maksusummad alla 25 000 euro. Täpsemalt nähtub maksuotsusega määratud summade suurus alltoodud tabelist.

Kontrolli lõppaasta	Maksusumma suurus ⁴	Kokku
2020	0 ja alla	24
	1 – 1000	9
	1001 – 5000	61
	5001 – 10 000	46
	10 001 – 25 000	90
	25 001 – 50 000	59
	50 001 – 100 000	30
	100 001 – 500 000	18
	500 001 – ...	3
Kokku		340
2021. a	0 ja alla	28
	1 – 1000	10
	1001 - 5000	53
	5001 – 10 000	51
	10 001 – 25 000	76
	25 001 – 50 000	53
	50 001 – 100 000	29
	100 001 – 500 000	18
	500 001 – ...	4
Kokku		322
2022. a⁵	0 ja alla	15
	1 – 1000	34
	1001 – 5000	32
	5001 – 10 000	34
	10 001 – 25 000	41
	25 001 – 50 000	37
	50 001 – 100 000	24
	100 001 – 500 000	20

³ 2022. a andmed on toodud 12.12.2022 seisuga.

⁴ Tabelis toodud summa 0 ja alla tähendab seda, kui menetluse tulemusena maksu juurde ei määratud või tuli MTA-I tasutud maks tagastada. Maksusumma vähendamine võib tähendada seda, et käivet ei ole tegelikult tekkinudki.

⁵ 2022. a andmed on toodud 12.12.2022 seisuga.

	500 001 –...	2
Kokku		237

1.3.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud (sihtgrupid) on:

I – maksukohustuslased, kellele tehtud maksuotsuste resolutsioon avalikustatakse;

II – maksuhalduri ametnikud, kes hakkaksid tegelema maksuotsuse resolutiivosa avalikustamisega.

1.3.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp I

Muudatusel on sihtgrupile majanduslik mõju. Maksuhalduri andmetel tehti juriidilistele isikutele 2018. aastal 323 maksuotsust, 2019. aastal 278 maksuotsust ja 2020. aasta kümne kuuga 277 maksuotsust. Võttes arvesse maksukohustuslaste koguarvu, on mõjutatav sihtgrupp võrdlemisi väike.

Muudatuse tulemusena hakatakse avalikustama sihtgrupi maksuotsuste resolutsioone, mõjutades nii seda, kuidas neid ettevõtlikkes keskkonnas tajuvad tehingupartnerid ja avalikkus. Avaldamisele kuuluksid vaid jõustunud maksuotsused. Muudatusega kaasneva mõju ulatus on seega keskmine.

Muudatus ei too maksukohustuslastele otseselt kaasa täiendavaid kohustusi, kuid suunab maksukuulekamalt käituma. Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna üldjuhul ei algatata maksukontrolle ühe maksukohustuslase suhtes pidevalt.

Sihtgrupp II

Muudatusel on mõju maksuhalduri töökoormusele. Õigus (ja ka kohustus) avalikustada asjaomased maksuotsuste resolutiivosad tähendab sihtgrupi töökoormuse teatavat suurenemist. Uued ülesanded ei eelda aga ametnike täiendavat koolitamist. Muudatusega kaasneva mõju ulatust võib seega pidada väikeseks.

Sihtrühma suurus võrreldes riigiasutuste koguarvuga on väike. Üksnes vähesed maksuhalduri ametnikud hakkaksid tegelema maksuotsuse resolutiivosa avalikustamisega. Võttes arvesse, et juriidilistele isikutele tehakse maksuotsuseid aastas ligi 300, võib see tähendada küll teatavat töökoormuse kasvu maksuhalduri ametnikele, ent mitte märkimisväärses ulatuses.

Ebasoodsate mõjude kaasnemise riski ei tuvastatud.

Mõju olulisus

Muudatusega ei kaasne olulist mõju.

1.4 Keskmise töötasu suuruse avaldamine hankijale

1.4.1 Kehtiv regulatsioon

Riigihanke piirmääras või sellest kõrgema hinnaga ehitustööde hankelingu või kontsessioonilepingu korral tuleb edukaks kuulutatavalt pakkujalt küsida selgitust töötajate keskmise töötasu suuruse kohta (RHS § 115 lõike 2 punkt 2).

MKS ei sätesta maksuhaldurile õigust avaldada äriühingu ja füüsilisest isikust ettevõtja (FIE) makstava keskmise töötasu suurust hankijale ehitustööde hangetel pakkuja ja pakkumuses nimetatud alltöövõtjate pakkumuste tööjõukulu hindamiseks. Isikud peavad need andmed esitama hankijale ise.

1.4.2 Probleemi kirjeldus

Keskmise töötasu andmeid on vaja RHS § 115 lõike 2 punkti 2 kohaselt hankijale ehitustööde hangetel pakkuja ja pakkumuses nimetatud alltöövõtjate pakkumuste kohustuslikuks hindamiseks.⁶ Sama RHS sätet on vajadusel võimalik rakendada ka teiste kaupade ja teenuste hangetel.

Maksuhalduril on tehniliselt võimalik jagada neid andmeid otse hankijaga riigihangete keskkonna kaudu. Paraku puudub MKS-s selleks õiguslik alus, mistõttu peavad pakkujad küsima kõigepealt maksuhaldurilt tõendi keskmise töötasu suuruse kohta ning seejärel esitama selle ise hankijale. Selline bürokraatia kujutab endast aga tarbetut haldus- ja töökoormust hankemenetluse osalistele, ilma et see kuidagi parandaks hankemenetluse kvaliteeti.

1.4.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on vähendada RHS § 115 lõike 2 punkti 2 kohase hankemenetluse halduskoormust.

Tehniliselt toimuks andmete edastamine selliselt, et hankija teeb päringu maksuhaldurile RHS nõuete täitmise kohta ja sellele päringule genereeritakse asjakohane automaatne vastus. Protseduur oleks analoogne karistusregistri päringuga, et kontrollida, kas pakkujal või taotlejal on kehtivaid karistusi. Pakkujal ja tema pakkumusega seotud allhankijal ei oleks enam tarvis pöörduda maksuhalduri poole keskmise töötasu kohta tõendi saamiseks.

1.4.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Mitteidagitegemisega säilib hankemenetluse kontekstis nii tarbetu halduskoormus pakkujatele kui ka töökoormus hankijale. Probleemi ei ole võimalik ületada kehtiva õiguse parema rakendamise kaudu.

1.4.5 Regulaatiivsed võimalused

Kavandatavate muudatuste tegemiseks tuleks täiendada MKS § 29 uue punktiga, mille kohaselt tekiks maksuhalduril õigus avaldada keskmise töötasu suurus hankijale ehitustööde hankelepingu või ehitustööde kontsessioonilepingu korral läbi viidava hankemenetluse raames taotluse või pakkumuse hindamiseks. Sellisel juhul võetakse teabe avaldamisel aluseks RHS § 115 lõikes 6 sätestatud metoodika.

1.4.6 Mõjutatud isikud

⁶ RHS § 115 lõige 2 sätestab, et „[h]ankija on kohustatud ehitustööde hankelepingu või ehitustööde kontsessioonilepingu korral, mille eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda, nõudma pakkujalt, kelle pakkumuse ta kavatses edukaks tunnistada, käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud selgitust, kui:

1) hankemenetluses on riigihanke alusdokumentidele vastavaks tunnistatud vähemalt kolm pakkumust ja selle pakkuja pakkumuse maksumus on maksumuselt järgmise vastavaks tunnistatud pakkumuse maksumusest vähemalt 10 protsendi võrra madalam või selle pakkuja pakkumuse maksumus on vastavaks tunnistatud pakkumuste maksumuste keskmisest vähemalt 20 protsendi võrra madalam või
2) pakkuja või tema pakkumuses nimetatud alltöövõtja töötajate keskmine töötasu oli võrdlusperioodi jooksul väiksem kui 70 protsenti sama ajavahemiku keskmisest töötasust hankelepingu esemele vastavas valdkonnas.“

Mõjutatud isikud (sihtgrupid) on:

I – kõik pakkujad ja kõik pakkumuses nimetatud alltöövõtjad, kes peaksid esitama andmeid keskmise töötasu suuruse kohta hankemenetluses (RHS § 115 lõike 2 punkt 2);

II – maksuhalduri ametnikud, kes tegelevad maksusummade avalikustamisega.

1.4.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp I

Muudatusel on mõju halduskoormusele. Riigihangete läbiviimisel väheneb pakkujate halduskoormus, kuna hankijal endal on võimalik teha maksuhaldurile päringuid pakkuja keskmise töötasu suuruse kohta. Andmete selline avaldamine hakkaks toimuma vastavalt hankija vajadustele ja vabastaks pakkuja vajadusest neid andmeid ise taotleda. Mõju ulatust võib pidada väheoluliseks ning mõju kaasnemise sagedus sõltub sihtgrupi enda otsusest osaleda hankemenetluses või mitte. Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Sihtgrupp II

Muudatusel on mõju sihtgrupi töökorraldusele. Maksuhalduril on õigus avaldada hankijatele keskmise töötasu suurust vajadusel kõikide äriühingute kohta, võttes võrdlusperioodi alguse arvestamise aluseks RHS § 115 lõikes 6 sätestatud võrdlusperioodi pikkuse arvestamise meetodika. Maksuhalduri ametnike töökoormus muudatuse tõttu ei tõuse, kuna andmeid tuleb väljastada pakkujale juba praegu. Töötasu andmeid hakatakse avaldama iga kvartal, hankija tarbeks vastavalt vajadusele. Maksuhalduril on olemas IT-rakendused selleks, et oleks võimalik andmeid sobival viisil edastada. Muudatustega kohanemisele suunatud tegevuseks puudub vajadus.

Mõju olulisus

Kavandatava muudatusega ei kaasne olulist mõju.

1.5 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine maagaasiseaduses sätestatud süsteemihaldurile

1.5.1 Kehtiv regulatsioon

Kehtivas õiguses puudub alus, mis võimaldaks maksuhalduril avaldada maksusaladust sisaldavat teavet MGS § 15 lõikes 1 nimetatud süsteemihaldurile VKS §-s 2⁶ sätestatud kohustuste täitmiseks.

1.5.2 Probleemi kirjeldus

VKS § 5¹ lõike 4 kohaselt esitavad kütuse tarnijad maksuhalduri hallatavasse kütuse käitlemise andmekogusse (edaspidi KKS) andmeid, mis puudutavad kütuse tarnija aruandlust, samuti ülekantud biokütuse ja elektrienergia statistikat ning koguseid, sealhulgas andmeid statistika⁷ üle- või puudujäägi kohta. Lihtsustatult öeldes peavad kütuse tarnijad lisama oma müüdavasse kütusesse teatud protsendi biokütust säästlikkuse kriteeriumite täitmiseks. Kui kütuse tarnija on saavutanud statistika ülejäägi, st ta on ületanud biokütuse lisamise kohustuse minimaalse osakaalu, saab ta selle ülejäägi müüa teisele kütuse tarnijale. Sellisel juhul väheneks selle võrra statistikat ostva tarnija VKS § 2¹ lõikes 1 sätestatud kohustus ehk ostetud statistika võrra peab ta vähem biokütust lisama oma müüdavasse kütusesse.

Statistikaga kauplemiseks on seaduse alusel loodud digitaalne kauplemisplatvorm, mida haldab MGS § 15 lõikes 1 nimetatud süsteemihaldur (Elering). Selle adekvaatseks toimimiseks, sh

⁷ Siinkohal kasutatakse terminit „statistika“ VKS §-i 2⁶ tähenduses.

statistika müügitehingute õigsuse tagamiseks ja paremaks asjaomaseks järelevalveks, on vaja andmevahetust kõnealuse keskkonna ja KKS vahel, kus on juba olemas andmed kütuse tarnija säästlikkuse kriteeriumite täitmisest, sh andmed statistika ülejäägi kohta. See aga eeldab õiguslikku alust. Kuigi VKS § 2⁶ lõike 4 alusel kehtestatava määrusega sätestatakse statistikaga kauplemise kord, sh andmete edastuse põhialused kauplemisplatvormi ja KKS-i vahel,⁸ siis sellest maksuhaldurile ei piisa, et tagada andmevahetus KKS-i ja kõnealuse kauplemisplatvormi vahel. Tegemist on maksusaladusega hõlmatud teabega, mille avaldamiseks tulenev volitus peab olema sätestatud MKS-s.

1.5.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on tagada digitaalsesse keskkonda edastatavate andmete parem kvaliteet ja usaldusväärsus ning teha seda viisil, mis vähendab kõikide kütuse tarnijate ning järelevalveorganite haldus- ja töökoormust.

Konkreetsemalt peaks muudatusega kaasnema olukord, kus KKS-st liiguvad biokütuse säästlikkuse kriteeriumite täitmise statistikaga kauplemise andmed x-tee sõnumivahetusega MGS §-s 15 nimetatud süsteemihalduri hallatavasse keskkonda (kauplemisplatvormile).

1.5.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Probleemi alternatiivse lahendusvõimalusena kaaluti mittemidagitegemist. Praegu on probleem lahendatud selliselt, et maksuhaldur küsib kütuse tarnijalt (maksusaladusega hõlmatud andmete töötlemise) nõusolekut, et teha vajalik andmeedastus KKS-i ja digitaalse keskkonna vahel ning seni on kütusetarnijad selle nõusoleku ka andnud. Seda ei saa siiski pidada pikemas perspektiivis optimaalseks, sest kütuse tarnija võib nõusoleku andmisest alati keelduda. Kuna digitaalse keskkonna kaudu sõlmitud kokkuleppe andmed pärinevad kütuse tarnijatelt, siis on teatav oht eksimusteks ja ebatäpsusteks, mis kahjustavad andmete kvaliteeti. KKS-i ja digitaalse keskkonna vahel andmete liigutamise eesmärk ongi vähendada haldus- ja töökoormust, sh vähendada käsitööd andmete edastamiseks ja võrdlemiseks, ning tagada seeläbi andmete parem kvaliteet.

Mittemidagitegemisel säiliks endiselt nõusoleku küsimisega seonduv haldus- ja töökoormus, samuti potentsiaalne oht selliste faktorite esinemiseks, mis võivad vähendada andmete usaldusväärsusust.

1.5.5 Regulaatiivsed võimalused

MKS-i täiendatakse sättega, mis võimaldaks maksuhalduril avaldada maksusaladust sisaldavat teavet MGS §-s 15 sätestatud süsteemihaldurile VKS §-s 2⁶ sätestatud ülesannete täitmiseks.

Edastatavate andmete ammendav koosseis oleks järgmine:

- 1) tarnija registrikood;
- 2) Vastavusdokumentide süsteemi (VDS) poolt genereeritud statistika pakkumise dokumendi number;
- 3) aruandeaasta;
- 4) kütuse tüüp;
- 5) pakutav tegelik energiakogus (MJ);
- 6) pakutav arvestuslik energiakogus (MJ);
- 7) koefitsient;

⁸ Vedelkütuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (XIV koosseis, 18.12.2019 – 16.03.2020, 126 SE), lk 8.

- 8) taastuvenergia tüüp;
9) kasvuhoonegaaside (KHG) mahukus gCO₂ekv/MJ; müüki pandud KHG kogus.

1.5.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud on:

- I** – kütuse tarnijad, kellelt praegu nõusolekut küsitakse;
II – Keskkonnaamet ja MTA.

1.5.7 Mõjude eelanalüüs

Andmevahetusega seotud arendustööd on valmis, neid finantseerisid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Keskkonnaamet.

Sihtgrupp I

Muudatus vähendab sihtgrupi halduskoormust. Enam ei pea kütuse tarnijad andma maksuhaldurile nõusolekut andmete edastamiseks KKS-st süsteemihalduri hallatud digitaalsesse keskkonda. Sellega paraneb ka edastatavate andmete kvaliteet ja suureneb usaldusväärsus, mis vähendab kauplemise aluseks olevate andmete korrigeerimise vajadust, samuti tõenäosust sattuda riikliku järelevalve objektiks. Muudatus puudutab umbes 30 kütuse tarnijat, kellest ligi 10 kasutab aktiivselt kauplemisplatvormi. Andmeid edastatakse iga kuu. Ebasoodsate riskide esinemist ei tuvastatud.

Sihtgrupp II

Muudatus vähendab sihtgrupi töökoormust. Keskkonnaamet peab kehtiva õiguse kohaselt kontrollima tarnija kohustuste täitmist. Kuna muudatuse tulemusel kaob ära paralleelne arvestuse pidamine (kütuse tarnijad vs järelevalve), statistika tehingud muutuvad läbipaistvamaks ja andmete kvaliteet paraneb, siis selle võrra väheneb ka riikliku järelevalve keerukus. Vabanenud ressursse saaks Keskkonnaamet suunata oma teiste seaduslike ülesannete täitmiseks. Maksu- ja Tolliameti töökoormust muudatus tuntuvalt ei mõjutaks.

Mõju olulisus

Kavandatava muudatusega ei kaasne olulist mõju.

1.6 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine MTA koosseisuvälisele tõlgile

1.6.1 Kehtiv regulatsioon

MKS § 47 lõike 2 kohaselt kaasab tõlgi vajadusel maksumenetlusse menetlusosaline ise või siis maksuhaldur kas menetlusosalise taotlusel või omal algatusel.

MKS § 29, mis reguleerib maksusaladust sisaldava teabe avaldamist ilma maksumaksja nõusolekuta, ei sätesta MTA-välisele tõlgile maksuteabe avaldamiseks õiguslikku alust.

1.6.2 Probleemi kirjeldus

MKS § 47 lõike 2 punktis 3 on sätestatud, et tõlgi kaasab maksumenetlusse menetlusosalise taotluseta maksuhaldur, kui ta peab seda vajalikuks. Tõlgitav materjal sisaldab aga sageli maksuandmeid, mis tähendab seda, et tõlkeprotsessiga võib kaasneda juurdepääs maksusaladust sisaldavale teabele. Kuivõrd seadus ei näe ette õiguslikku alust maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks koosseisuvälisele tõlgile ilma maksukohustuslase nõusolekuta,

peaks MTA alati võtma menetlusosaliselt nõusoleku, kui ta soovib omal algatusel kaasata koosseisuvälisest tõlki. Tegemist on aga ilmselgelt õiguslüngaga, sest kui MKS § 47 lõike 2 punkti 3 põhjal eeldaks menetlusosalise nõusolekut, siis muutuks see säte sisutühjaks punktide 1 ja 2 taustal.

1.6.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuse eesmärk on parandada maksumenetluse kvaliteeti ja tõhusust. Muudatusega antakse MTA-le *expressis verbis* õigus avaldada maksusaladust koosseisuvälisele tõlgile, ilma et see eeldaks menetlusosalise igakordset nõusolekut.

1.6.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Mitteidagitegemisel säiliks endiselt isikult nõusoleku küsimisega seonduv haldus- ja töökoormus. Samuti on potentsiaalne oht, et isik keeldub nõusoleku andmisest, mistõttu ei saa maksuhaldur vajalikku tõlki kaasata, menetlus takerdub ja maksuhalduril on tõsiselt raskendatud oma ülesannete täitmine.

Teise alternatiivina kaaluti suurema arvu tõlkide tööle võtmist, kuid see oleks põhjendamatult kulukas. Tõlketeenust on reeglina vaja juurde tellida Eestis vähem kasutatavate keelte tõlkimiseks. Selliste keelte valdajatest tõlkide teenust ei ole pidevalt tarvis, vaid seda oleks vaja juhtumipõhiselt.

1.6.5 Regulaatiivsed võimalused

MKS § 29 täiendatakse sättega, mis võimaldaks maksuhalduril avaldada ilma maksumaksja nõusolekuta maksusaladust sisaldavat teavet ka MTA-välisele tõlgile.

1.6.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud on:

I – maksukohustuslased, kellega seotud maksusaladust tõlgile avaldatakse;

II – MTA.

1.6.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp I

Muudatus laiendab isikute ringi, kellele on õigus maksusaladust avaldada. Isikul on õiguspärane ootus, et tema maksuandmed on kaitstud ja nende avaldamiseks on vajalik tema nõusolek või vähemalt selge õiguslik alus MKS-s. Täna võib avaldada maksusaladust MTA ametnikele ja töötajatele, sh tõlgile, kes kuulub MTA koosseisu. Vaid üksikudel juhtudel avaldataks maksusaladust ka MTA-välisele tõlgile. Sellised olukorrad on harvad ja selgelt juhtumipõhised. Seega on mõjutatud isikute ring väga kitsas.

Sihtgrupp II

Muudatus vähendab sihtgrupi töökoormust ja loob õigusselgust. Muudatus tooks endaga kaasa olukorra, kus MTA ei peaks koosseisu värbama suurel hulgal ja väga erinevaid keeli valdavaid tõlke. Kui on vajadus, mida MTA koosseisu kuuluvad tõlgid ei suuda katta, on maksuhalduril võimalik menetluse kaasata koosseisuvälise tõlk. Seejuures oleks välistatud vaidlused selle üle, kas maksuandmete avaldamine ilma maksukohustuslase nõusolekuta on lubatud või mitte.

Mõju olulisus

Kavandatava muudatusega ei kaasne olulist mõju.

2. Muud muudatused

2.1. Dokumentide elektroonilise kättetoimetamise ajakohastamine

2.1.1 Kehtiv regulatsioon

a) Dokumentide elektroonilise kättetoimetamise regulatsioon MKS-s:

„Dokumendi elektroonilise kättetoimetamisena käsitatakse:

- 1) dokumendi üleslaadimist Maksu- ja Tolliameti e-teenuse keskkonda „e-maksuamet/e-toll” (edaspidi *e-maksuamet*) tingimusel, et dokumendi adressaat on e-maksuameti kasutaja ja ta on teatanud maksuhaldurile oma elektronposti aadressi või mobiiltelefoni numbrit;
- 2) dokumendi saatmist dokumendi adressaadi nõusolekul tema elektronposti aadressil, mille dokumendi adressaat on maksuhaldurile teatavaks teinud.“ (MKS § 54 lõike 1 punktid 1 ja 2)

„Elektronposti aadressil saadetud dokument loetakse kättetoimetatuks, kui adressaat saadab kinnituse dokumendi kättesaamise kohta. E-maksuametisse üleslaaditud dokument loetakse kättetoimetatuks selle avamisel, dokumendi kättetoimetamise registreerib infosüsteem automaatselt.“ (MKS § 54 lõige 3)

b) Dokumentide elektroonilise kättetoimetamise regulatsioon HMS-s:

„Dokumendi elektroonilise kättetoimetamise korral tehakse dokument kättesaadavaks asjakohases infosüsteemis või Eesti teabevärvavas või saadetakse menetlusosalise elektronposti aadressil. Dokumendile peab olema lisatud digitaalallkiri ja vajaduse korral e-tempel või põhjendatud juhul üksnes e-tempel.“ (HMS § 27 lõige 1)

„Elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud või edastatud dokument loetakse kättetoimetatuks järgmistel juhtudel:

- 1) asjakohane infosüsteem on registreerinud dokumendi avamise või vastuvõtmise;
- 2) adressaat on kinnitanud elektrooniliselt edastatud dokumendi kättesaamist;
- 3) dokument või teade dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta on edastatud äriühingu äriregistrisse kantud elektronposti aadressil;
- 4) dokument või teade dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta on edastatud avalik-õigusliku juriidilise isiku, advokaadi, audiitori, notari, kohtutäituri, pankrotihalduri, patendivoliniku või vandetõlgi äriregistrisse kantud või nimetatud isiku poolt avaldatud elektronposti aadressil.“ (HMS § 27 lõike 2 punktid 1–4)

2.1.2 Probleemi kirjeldus

2018. aasta 1. veebruaril jõustunud HMS redaktsioon tõi endaga kaasa olulisi uuendusi dokumentide elektroonilisel kättetoimetamisel – ennekõike lihtsustati dokumentide elektronposti teel edastamise nõudeid nii füüsiliste isikute kui ka äriühingute puhul, samuti sätestati haldusorganitele täiendav kanal dokumentide elektrooniliseks edastamiseks (eesti.ee teabevärv).

Paraku jäid eelkirjeldatud HMS muudatused MKS-s kajastamata. Maksuhaldur on dokumentide elektroonilise kättetoimetamise puhul seega endiselt seotud 2018. aasta 1. veebruari eelse režiimi ja sellele omaste puudujääkidega. Sellega on kaasnenud olukord, kus

eriseadus (MKS) on asunud kitsendama maksuhalduri volitusi, mis tal üldseaduse (HMS) kohaselt võiksid olla.

2.1.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on tõhustada maksumenetluse kulgemist ja vähendada juriidilisest isikust maksukohustuslase võimalusi hoiduda kõrvale maksuhalduri saadetud dokumentide kättesaamisest.

Muudatuse tulemusel oleks maksuhalduril võimalik rakendada dokumentide elektroonilisel kättetoimetamisel samu kriteeriume, mis on sätestatud HMS §-s 27.

2.1.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Probleemi ei ole võimalik lahendada kehtiva regulatsiooni parema rakendamise teel.

MKS § 45 näol on olemas viitenorm, mille kohaselt kohaldatakse maksumenetlusele HMS-s sätestatud, kui MKS, maksuseadus või tollialane õigusakt ei sätesta teisiti. Paraku ei ole kõnealust viitenormi võimalik rakendada, sest MKS just nimelt sätestab maksuhaldurile dokumentide elektroonilise kättetoimetamise „teisiti“ – MKS § 54 reguleerib ammendavalt dokumentide elektroonilise kättetoimetamise protseduuri.

2.1.5 Regulaatiivsed võimalused

Kavas on ajakohastada MKS § 54 HMS-i 2018. aasta 1. veebruaril jõustunud redaktsioonis sätestatud dokumentide elektroonilise kättetoimetamise standardite kohaselt ehk kõik, mida siinkohal lubab HMS, peaks lubama ka MKS.⁹

Eelnõu väljatöötamise käigus on kavas analüüsida, kas MKS-ga peaks HMS-st minema kaugemale. Nimelt, kui HMS § 27 lõike 2 punkti 2 kohaselt loetakse dokument või teade kättetoimetatuks juhul, kui see on edastatud äriühingu äriregistrisse kantud e-posti aadressile, siis MKS-s võiks seda standardit rakendada kõikidele juriidilistele isikutele, mitte ainult äriühingutele. Ühtlasi võiks ka füüsilistel isikutel olla kohustus kinnitada e-maksuametis oma elektronposti aadress, millele maksuhaldur saab dokumente kätte toimetada (loetakse kättetoimetatuks teatud aja möödumisel).¹⁰ Füüsilised isikud, sarnaselt juriidiliste isikutega, peaksid seega ise silma peal hoidma oma elektronposti aadressil ja vastutama selle eest, et nad saaksid vajalikud dokumendid õigel ajal kätte. Kättetoimetamise presumptsiooni tõttu langeks vaidluse korral tõendamiskoormus maksukohustuslastele ehk nad peaksid tõendama, et nad pole dokumente või teateid kätte saanud.

Kui isik ei kasuta maksuhalduriga suhtlemiseks elektroonilisi kanaleid ega kinnita oma elektronposti aadressi eelkirjeldatud viisil, siis neid kavandatav muudatus ei puudutaks. Käesolev muudatus ei loo olukorda, kus isikud on kohustatud kasutama ja kinnitama maksuhalduriga suhtlemiseks igal juhul elektronposti aadressi.

⁹ Näiteks HMS § 27 lõike 2 punkt 3, mille kohaselt loetakse dokument kättetoimetatuks juhul, kui see on edastatud äriühingu äriregistrisse kantud e-posti aadressile. Kehtiv MKS sellist õiguslikku fiktsiooni ei sisalda ehk MTA peab jätkuvalt kõiki äriühinguid n-ö „taga ajama“.

¹⁰ Selleks on erinevaid võimalusi, kuid tehniliselt on see saavutatav näiteks selliselt, et isikul ei oleks võimalik edastada oma füüsilise isiku tuludeklaratsiooni enne uue (või senise) elektronposti aadressi kinnitamist (eeldusel, et isik kasutab maksuhalduriga suhtlemiseks elektroonilisi kanaleid).

2.1.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud on:

- I** – füüsilisest isikust dokumentide ja teadete adressaadid;
- II** – juriidilisest isikust dokumentide ja teadete adressaadid;
- III** – MTA.

2.1.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp I

Muudatusel on mõju sihtgrupi halduskoormusele. Kavandatava muudatuse tulemusel tekib füüsilisest isikust maksukohustuslastel, kes soovivad jätkuvalt suhelda maksuhalduriga elektronposti teel, kohustus kinnitada nimetatud elektronposti aadress. Sellega omakorda kaasneb praktiline vajadus seda elektronpostkasti perioodiliselt kontrollida, sest kõik sinna maksuhalduri saadetud teated, kutsed ja dokumendid loetakse (nt mingi aja möödudes) kättoimetatuks. Tänapäevase infoühiskonna reaalsust arvestades ei saa seda siiski pidada tõsiseltvõetavaks halduskoormuse kasvuks, sest eeldatavasti kontrollib enamik füüsilisi isikuid oma elektronposti aadressi vähemalt mõned korrad nädalas.

Väikeseks võib pidada ka kaasneva mõju sagedust, sest maksuhaldur ei saada füüsilistele isikutele õiguslikku tähendust omavaid teateid, kutseid või dokumente sageli. Sihtgrupi suurust võib siiski pidada suureks, kuna valdav enamik füüsilisi isikuid suhtleb maksuhalduriga elektronposti teel. Kuna aga elektronposti teel suhtlemine ei ole kohustuslik, on mõju saabumine iga isiku enda valida.

Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Sihtgrupp II

Muudatusel on mõju sihtgrupi halduskoormusele. Kavandatava muudatuse tulemusel tekib juriidilisest isikust maksukohustuslastel kohustus kontrollida perioodiliselt oma registrijärgset elektronpostkasti, samuti tema poolt maksuhaldurile kinnitatud muud elektronposti aadressi. Halduskoormuse märkimisväärne kasv ei ole aga eluliselt usutav, sest eelduslikult kontrollivad juriidilised isikud oma majandustegevuse ja ärilise hoolekohustuse raames juba praegu regulaarselt oma e-posti.

Erinevalt füüsilistest isikutest on mõjude esinemise sagedus juriidilistele isikutele suurem, sest maksuhaldur suhtleb nendega sagedamini. Mõjutatavat sihtrühma võib pidada suureks, sest sisuliselt hõlmab see kogu riigi juriidilisest isikust maksukohustuslaste hulka. See aga ei tähenda, et mõju tuleks tervikuna hinnata oluliseks, sest elektronposti aadressi omamine ja selle regulaarne kontrollimine on, nagu eelnevalt öeldud, tänapäeva infoühiskonna kontekstis elementaarne ja iseenesestmõistetav. Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Kogumis võib muudatust hinnata väheoluliseks.

Sihtgrupp III

Kavandatavad muudatused peaksid kaasa tooma maksuhalduri töökoormuse vähenemise. Näiteks ei peaks maksuhaldur enam eraldi küsima nõusolekut dokumentide saatmiseks isiku elektronpostile, kui isik seda kasutab. Samuti ei peaks maksuhaldur enam täiendavalt kontrollima ega veenduma selles, kas maksukohustuslased said nende registrijärgsele elektronposti või maksuhaldurile teada olevale aadressile saadetud dokumendid kätte või mitte – õigusliku fiktsiooni kaudu seda lihtsalt eeldatakse, nagu seda teeb kehtiv HMS § 27 lõike 2 punkt 3. Vabanenud tööjõuressurssi on võimalik suunata teiste ülesannete täitmisele. Mõju

ulatust võib pidada väikeseks, kuivõrd muudatustega kohanemise vajadust muudatusega ei kaasne.

Sarnaselt eelneva mõjurubriigiga tuleb mõju esinemise sagedust hinnata keskmiseks. Kõrvale ei saa jätta tõdemust, et arvestav hulk maksuhalduri ametnikke suhtleb maksukohustuslastega elektronposti vahendusel. Mõju tervikuna võib aga lõppastmes pidada ebaoluliseks, sest maksuhalduri ametnikud on elektroonilise suhtlemisega kohanenud, ühtlasi ei mõjuta käesolev muudatus dokumentide saatmise sagedust.

Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Mõju olulisus

Muudatusega ei kaasne olulist mõju.

2.2 Vastutusotsuse eeldused

2.2.1 Kehtiv regulatsioon

„Maksuhaldur viib menetluse läbi võimalikult lihtsalt, kiirelt ja efektiivselt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebamugavusi, järgides sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid ja tagades menetlusosaliste õiguste kaitse.“ (MKS § 10 lõige 3)

„Maksuvõla sissenõudmiseks kolmandalt isikult, kes seaduse alusel vastutab maksumaksja või maksu kinnipidaja kohustuste täitmise eest, teeb maksuhaldur vastutusotsuse.“ (MKS § 96 lõige 1)

„Kui seadusega ei ole sätestatud teisiti, võib teha maksusumma tasumiseks kohustava vastutusotsuse maksusumma määramise aegumistähtaja (§ 98) jooksul. Käesoleva seaduse §-des 38–40 nimetatud isikutele võib teha vastutusotsuse alles pärast seda, kui maksumaksja või maksu kinnipidaja suhtes on alustatud sissenõudmist käesoleva seaduse § 130 lõike 1 punktis 3 sätestatud viisil ning selle tulemusel ei ole õnnestunud kolme kuu jooksul võlga sisse nõuda või kui maksumaksjale või maksu kinnipidajale on välja kuulutatud pankrot.“ (MKS § 96 lõige 5)

2.2.2 Probleemi kirjeldus

Vastutusotsusega nõutakse maksuvõlg sisse kolmandalt isikult, kes seaduse alusel vastutab maksumaksja või maksu kinnipidaja kohustuste täitmise eest ehk kes kannab süülist vastutust maksuvõla tekke eest. Vastutusotsuse võib teha alles siis, kui on täidetud vähemalt üks järgmistest eeldustest:

- 1) maksumaksja või maksu kinnipidaja suhtes on alustatud võla sissenõudmist ning selle tulemusel ei ole õnnestunud kolme kuu jooksul võlga sisse nõuda või
- 2) maksumaksja või maksu kinnipidaja suhtes on välja kuulutatud pankrot.

Praktika näitab, et kõnealused eeldused võivad teatud juhtudel muutuda põhjendamatuks takistuseks menetluse lihtsale, kiirele ja efektiivsele kulgemisele. Esimene eeldus ei arvesta juhtudega, kus maksuvõla edukas sissenõudmine kolme kuu jooksul on ilmselgelt lootusetu, seda näiteks olukorras, kus maksukohustuslane on varatu või kus tema jätkuv maksejõuetus on muul viisil tõendatud. Sel juhul on kolme kuu nõue sisutühi ja eesmärgipäratu formaalsus. Teise eelduse puhul on küsitav selle ulatus. Nimelt on ennatlik eeldada, et pankrotiavalduse menetlemine päädib alati pankroti väljakuulutamisega. Pankrotiavalduse menetlus võib ka

raugeda ning kuivõrd raugemine on veel lootusetum olukord kui pankroti väljakuulutamine, siis seda enam peaks ka raugemine olema võimalik vastutusotsuse tegemise alusena.

2.2.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on kiirendada, tõhustada ja lihtsustada maksumenetlust ja sissenõudmismenetlust ning vabastada maksuhaldur tarbetute toimingute ja perspektiivitute menetluste toimetamise kohustustest.¹¹

Kavandatava muudatusega tekiks maksuhalduril õigus väljastada vastutusotsus MKS §-des 38–40 nimetatud isikutele viivitamata, kui on selge, et maksukohustuslaselt maksuvõla sissenõudmine kolme kuu jooksul on lootusetu. Samuti täiendatakse MKS § 96 lõiget 5 selliselt, et vastutusotsust võib teha ka pankrotiavalduse menetluse raugemisel.

2.2.4 Probleemi alternatiivsed lahendusviisid

Probleemi on püütud lahendada senise regulatsiooni parema rakendamisega nii, et kolmekuulist tähtaega ei oleks vaja järgida olukorras, kus maksuvõla sundkorras sissenõudmine on ilmselgelt lootusetu. Paraku on Riigikohus oma 9. oktoobri 2019. a lahendis nr 3-17-991 ja 3. detsembri 2020. a lahendis 3-19-104 sellise tõlgenduse välistanud.¹²

Tõlgendamise kaudu ei ole võimalik lahendada ka olemasolevat loogilist ebakõla, kus pankroti väljakuulutamise on aluseks vastutusotsuse viivitamata tegemiseks, aga pankrotiavalduse menetluse raugemine seda ei ole. Rõhutusloogika dünaamikast lähtudes, kui pankroti väljakuulutamise võimaldab maksuhalduril viivitamata väljastada vastutusotsus, siis seda enam peaks see võimalik olema pankrotiavalduse menetluse raugemise korral, seda ennekõike põhjusel, et raugemine on selgelt halvem sündmuste kulg.

Eeltoodud kaalutluste valguses on selge, et probleemi on võimalik lahendada vaid seaduse muutmisega.

2.2.5 Regulaatiivsed võimalused

MKS § 96 lõiget 5 tuleks täiendada nii, et lisaks pankroti väljakuulutamisele ei kohaldata kolmekuulist ooteaega ka siis, kui on alust eeldada, et sundkorras sissenõude pööramine ei vii kolme kuu jooksul tulemuseni või kui pankrotiavalduse menetlus raugeb. Esimese alternatiivi puhul oleks tegemist maksuhalduri kaalutusotsusega – maksuhaldur peab igakordselt põhjendama, miks sundkorras sissenõudmine oleks kolme kuu jooksul perspektiivitu ning olema valmis seda vaide- ja kohtumenetluses ka kaitsma. Muus osas funktsioneeriks MKS § 96 lõige 5 nii nagu praegu.

2.2.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud (sihtgrupid) on:

- I** – kolmandad isikud, kes oma süülise tegevusega on maksukohustuslasele tekitanud maksuvõla;
- II** – maksuvõlglasest maksukohustuslane;

¹¹ Perspektiivitu menetlus hõlmab selliseid menetlusi, mille taotletav eesmärk on otsestel või kaudsetel põhjustel selgelt saavutamatu.

¹² Riigikohus sedastas, et „MKS § 96 lg 5 teine lause on imperatiivne säte, mis lubab seaduslikule esindajale vastutusotsuse teha alles pärast seda, kui on möödunud kolm kuud vastutusotsusega nõutava maksuvõla äriühingult sissenõudmise alustamisest /.../ Vastutusotsust ei või teha enne seaduses lubatud tähtaega isegi siis, kui juba varem on selge, et äriühingult ei õnnestu maksuvõlga sisse nõuda /.../ MKS § 96 lg 5 teise aluse imperatiivsus tingib enne sättes nimetatud aja möödumist tehtud vastutusotsuse õigusvastasuse.“¹²

III – MTA.

2.2.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupp I

Muudatusega kaasneb majanduslik mõju kolmandatele isikutele, kes vastutavad maksukohustuslase maksuvõla nõuetekohase tasumise eest. Nimelt peab sihtgrupp muudatuse järel arvestama sellega, et tema suhtes võidakse väljastada vastutusotsuseid võrreldes praegu kehtiva regulatsiooniga varem. Mõju ulatus on siiski piiratud, sest vastutusotsust saab teha vaid isikule, kes kannab maksukohustuslase maksuvõla tekke eest süülist vastutust. Mõju kaasnemine on seega olulisel määral sihtgrupi enda kontrolli all, mistõttu ei saa mõju ulatust pidada märkimisväärseks.

Mõju esinemise sagedus on samuti väike. Olukordi, kus vastutusotsus tuleks isikule väljastada enne kolmekuulise sundtäitmise perioodi täitumist, esineb neil juhtudel, kus maksuhalduri eelanalüüs näitab võlglasest ühingu varatust või on muud eelnevad võlgade sissenõudmise meetmed tunnistanud lootusetuks. Sihtgrupi suurust võib samuti pidada pigem väikeseks, nt viimase 12 kuu jooksul on väljastatud vastutusotsus 63 isikutele, ent tegelik mõjutatud isikute arv on sellest oluliselt väiksem.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Sihtgrupp II

Muudatusega väheneb maksukohustuslaste halduskoormus, kuivõrd väheneb perspektiivitute sissenõudmistoimingute hulk. Mõju ulatus on siiski pigem väike, sest see sunnib maksukohustuslasi muutma oma senist toimimist ja suunitlust. Mõju esinemise sageduse ja sihtgrupi suurus on sihtgrupiga I *mutatis mutandis* ekvivalentne. Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Sihtgrupp III

Muudatustega väheneb maksuhalduri töökoormus, st maksuhaldur ei pea enam aega ja muud ressursi kulutama perspektiivitu sissenõudmismenetluse peale. Muudatusega ei kaasne kohanemiskulusi, sh vajadust koolitada maksuhalduri ametnikke. Mõju ulatus ja sagedus on pigem väikesed. Olukordi, kus vastutusotsus tuleks isikule väljastada enne kolme kuud, esineb juhtudel, kus maksuhalduri eelanalüüs näitab võlglasest ühingu varatust või on eelnevad võlgade sissenõudmise meetmed tunnistanud lootusetuks.

Vastutusotsuste väljastamisega tegeleb 24 ametnikku (kaks lapsehoolduspuhkusel), sihtgrupi sisuline suurus on väike.

Ebasoovitavate mõjude riski sihtrühmale ei tuvastatud.

Mõju olulisus

Muudatusega ei kaasne olulist mõju.

2.3 Sundtäitmise aegumise katkemise regulatsiooni muudatused

2.3.1 Kehtiv regulatsioon

1. Enne 2014. aasta 1. jaanuari kehtinud MKS redaktsioon

„Aegumine katkeb maksuvõla tasumise sissenõudmiseks täitemenetluse alustamise korral.“ (MKS § 132 lõike 4 punkt 4)

„Uue aegumistähtaja kulgemist hakatakse arvestama aegumise katkemise aluse äralangemise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist.“ (MKS § 132 lõige 5)

2. Kehtiv MKS redaktsioon

„Sundtäitmise aegumistähtaeg katkeb kohtutäiturile maksuvõla sissenõudmiseks täitmisavalduse esitamisel.“ (MKS § 132 lõike 5 punkt 1)

„Uue sundtäitmise aegumistähtaja kulgemist hakatakse arvestama tähtaja katkemise aluse äralangemise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist.“ (MKS § 132 lõige 6)

„Enne 2014. aasta 1. jaanuari tekkinud nõuetele kohaldatakse alates 2014. aasta 1. jaanuarist kehtivat sundtäitmise aegumistähtaega.“ (MKS § 168⁴ lõige 1)

2.3.2 Probleemi kirjeldus

Oma 2018. aasta 10. oktoobri määrusega nr 2-17-12525 muutis Riigikohus oluliselt oma senist seisukohta maksuvõlgade sissenõudmise aegumise kohta, seda nii kehtiva MKS § 132 lõike 6 kui ka enne 2014. aastat kehtinud analoogse redaktsiooni (MKS § 132 lõike 5) puhul.

Riigikohus taganes oma varasemast arusaamast, et täitemenetluses aegumise katkemise aluse äralangemine (vt MKS § 132 lõike 5 punkt 1 ja lõige 6) tähendab täitemenetluse lõpetamist. Selle tõlgenduse kohaselt pidid puudutatud isikud arvestama, et maksuvõla kohtutäiturile täitmiseks saatmisega katkeb aegumistähtaeg kuni täitemenetluse lõpetamiseni. Uus aegumistähtaeg hakkas kulgema alles täitemenetluse lõpetamise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist (MKS § 132 lõige 6). Lihtsustatult öelduna valitses arusaam, et maksuvõla sundtäitmine on sisuliselt aegumatu, kui nõue on saadetud kohtutäiturile täitmiseks.

Nüüd aga tuleb kõnealuseid sätteid mõista nii, et sundtäitmise aegumise katkemise alus langeb ära kohe pärast täitemenetluse alustamist (vana redaktsioon) või kohtutäiturile täitmisavalduse esitamist (uus redaktsioon), ilma et maksukohustuslane peaks ära ootama täitemenetluse lõpetamist.¹³ Tegemist on TsÜS § 159 lõikes 1 sätestatud loogika rakendamisega, mille järgi „/.../ nõude täitmise aegumine katkeb ja algab uuesti täitedokumendi esimest korda täitmiseks esitamisega“. Riigikohus asus seisukohale, et „[õ]iguskindluse põhimõtte järgi tuleb sundtäitmise aegumise instituudiga seotud reeglite ja põhimõtete puhul ka erinevates seadustes sätestatud regulatsioonide kontekstis üldjuhul eelistada võimalikult sarnast tõlgendust. Seetõttu tuleb muuta Riigikohtu varasemat seisukohta, mille järgi on maksuvõla sundtäitmise aegumise katkemise aluse äralangemiseks varasema MKS § 132 lõike 5 järgi MKS § 132 lõike 4 punkti 4 kontekstis täitemenetluse lõpetamine.“¹⁴

Juhindudes eeltoodud Riigikohtu määrusest, on maksuhaldur teinud korrektuurid oma töökorralduses, seda arvestusega, et kohtutäiturile nõude edastamisest arvates saab maksukohustuslaselt maksuvõlga sisse nõuda vaid viis aastat.

¹³ „Aegumise katkemise“ all peetaksegi silmas seda, et aegumise katkemise tinginud ja seni väldanud asjaolu on lõppenud, misjärel algab aegumine otsast peale.

¹⁴ RKHKm nr 2-17-12525, punkt 17.2.

Probleem on aga selles, et TsÜS-s sätestatud nõude täitmise aegumise ja aegumise katkemise loogikat ei saa mehaaniliselt analoogia korras üle tõsta MKS konteksti. TsÜS-s ei kahjusta aegumise katkemine ja vahetu uuesti algamine ebaproportsionaalselt võlausaldajate huve. TsÜS näeb ette erinevad alused nõude täitmise aegumise peatumiseks, ennekõike erinevate õigusvaidluste puhuks (vt TsÜS §-d 160–167). MKS aga sundtäitmise aegumise peatumise instituuti ei tunne, mistõttu on maksuvõla sissenõudmine Riigikohtu seisukoha valguses nüüdsest oluliselt vastuvõtlikum venitamistaktikatele. Esineb oht, et maksuasjades võib sundtäitmine osutada võimatuks nõuete täitmise aegumise tõttu.¹⁵ Enne Riigikohtu 2018. aasta 10. oktoobri määrust ei omanud peatumise instituudi puudumine otsesest tähendust, sest aegumine oli katkenud kuni täitemenetluse lõpetamiseni.

Sundtäitmise võimatuse ärahoidmiseks kohtumenetluse ja täitemenetluse viivitamisega, kus protsessis nõuded aeguksid, on vaja ajakohastada MKS sundtäitmise aegumise katkemise aluseid. Ühtlasi, kuigi Riigikohus ei puudutanud MKS §132 lõike 5 punktides 2–4 sundtäitmise aegumistähtaegade katkestamise olukordi, tuleks ka need õigusselguse huvides üle täpsustada. Kaalutakse ka võimalusi täiendada aegumise katkemise aluseid nii, et need toetaksid MKS-s sätestatud teisi institute, nt maksuvõla tasumise ajatamist. Praegu ei ajata maksuhaldur maksuvõlga rohkemaks kui viieks aastaks, sest vastasel juhul maksuvõla sissenõudmine aegub. Praktikas aga takistab see paljudel maksukohustuslastel saada oma maksuvõla tasumine ajatatud, sest neil pole piisavalt ressursse, et maksuvõlg vähem kui viie aastaga ära maksta. Probleemi lahendamisel võetakse seega arvesse ka neid küsimusi.

2.3.3 Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Muudatuse eesmärk on täiendada MKS-i sundtäitmise aegumise katkemise alustega, et välistada tulevikus sundtäitmise tahtlikku takistamist pahausklike maksukohustuslaste poolt. Ühtlasi on eesmärk ajakohastada aegumise katkemise aluseid ka üleüldiselt, selleks et tõhustada maksuhalduri ülesannete täitmist ja vähendada maksuhalduri muid maksuvõla sundtäitmise aegumisega seonduvaid riske.

Muudatusega peaks kaasnema olukord, kus maksuvõla sundtäitmise aegumine kohtumenetluse ja täitemenetluse peatamise, viibimise või pahatahtliku venitamise tõttu on välistatud.

2.3.4 Probleemi alternatiivsed lahendusvõimalused

Kui Riigikohtu seisukoha valguses jätta kehtiv regulatsioon revideerimata, tekib sellest täiendav halduskoormus maksukohustuslastele ning täiendav töökoormus maksuhaldurile ja kohtutele. See avaldub ennekõike selles, et kui täitemenetluse protsess viibib ja kohtutäituril ei õnnestu näiteks aegumistähtaaja jooksul täitemenetluses vara realiseerida, ei jää maksuhalduril midagi muud üle kui algselt määratud pankrotimenetlus. Kuigi sellega saavutataks aegumise katkemine, koormaks see menetlus asjatult kõiki osapooli.

Sellele lisaks säiliks praegune olukord, kus maksuhaldur ei saa ajatada maksuvõlgasid pikemale perioodile kui viis aastat. Tulemuseks oleks aga olukord, kus suuremal osal füüsilistel isikutel pole võimalik ajatamisgraafikut täita. Näiteks vastutusotsuse alusel sissenõutava maksuvõla suurus on keskmiselt 50 000 eurot. Arvestades füüsiliste isikute keskmist sissetulekut, ei jõua

¹⁵ Probleem on eriti akuutne näiteks tehingute tagasivõitmise kohtuvaidluste kontekstis, kus vaidlused võivad oma keerukuse tõttu kesta aastaid, rääkimata seejuures ajast, mis kulub vara realiseerimisele. Vähem olulisem ei ole ka olukord, kus perioodilise maksegraafiku kehtivuse ajal või vahetult peale ajakava täitmata jätmist aeguks sundtäitmine või järele jäänud vähese aja jooksul ei jõua maksuhaldur kohtus tehinguid tagasi võtta ja/või vara realiseerida.

nad iga kuu ligikaudu 1000 euro suurust summat maksuhaldurile maksta.¹⁶ Maksuhaldur peab sel juhul hindama, kas isik jõuab viie aasta jooksul kogu maksuvõla tasuda ning kui ei jõua, siis saaks aegumise vältimiseks jällegi algatada pankrotimenetluse.

Probleemi ei ole seega võimalik lahendada mitteregulatiivsel viisil.

2.3.5 Regulatiivsed võimalused

MKS § 132 lõikes 5 sätestatud katkemise alused tuleks sätestada eraldi uues, §-s 132¹.

Vastavalt Riigikohtu määruse nr 2-17-12525 seisukohtadele oleks loodavas sättes esmalt toodud eraldi välja täitemenetluse algatamise katkemisega seotud tingimus. Sõnaselgelt peaks olema mõistetav, et kohtutäituri menetluse algus katkestab sundtäitmise tähtaja aegumise ning uus viie aasta aegumise arvestus hakkab kulgema järgmise aasta 1. jaanuarist.

Sellele lisaks tuleks loodava sättega kehtestada ka järgnevad sundtäitmise aegumise katkemise alused:

- 1) maksukohustuslase suhtes pankroti väljakuulutamise;
- 2) maksukohustuslase suhtes saneerimismenetluse algatamine;
- 3) maksukohustuslase suhtes võlgade ümberkujundamise avalduse menetlusse võtmine;
- 4) halduskohtu tehtud esialgse õiguskaitse määruse jõustumine;
- 5) täitemenetluses esitatud hagi kohtumenetlusse võtmine;
- 6) täitemenetluse peatumine (TMS § 46);
- 7) rahalise kohustuse ajatamine, kui kehtestatud tasumisgraafiku kehtivuse periood on pikem kui sundtäitmise aegumise periood.

Sätte sõnastamisel järgitakse Riigikohtu määruses nr 2-17-12525 esitatud seisukohti, võetakse arvesse tsiviilõiguse analoogiat, võlgnike õiguseid ja riigi kui võlausaldaja õigustatud ootust, et pelgalt kohtu- või täitemenetluse peatamise korral ei satuks ohtu maksukohustuse sissenõudmine. Punkt 7 võimaldaks maksuhalduril ajatada maksuvõla tasumine rohkemaks kui viieks aastaks, ilma et sellega kaasneks nõude aegumine.

Aegumise katkemise kulgemise põhimõtted jääksid samaks, mis on kehtivas MKS-s. Tegemist on tsiviilõiguse mõttes aegumise peatumisega. Katkemise esinemisel ei alga aegumine mitte kohe uuesti, vaid siis, kui katkemise tinginud asjaolu on lõppenud. Näiteks kui täitemenetlus on peatatud, siis samal hetkel on ka võla sissenõudmise aegumine katkenud. Veel üks näide eeltoodud loetelust – vastutusotsusest tuleneva maksuvõla tasumine on ajatatud kuueks aastaks. Kuivõrd tasumisgraafiku periood on pikem kui sundtäitmise aegumise periood (viis aastat), siis ajatamisotsuse kehtivuse ajal on sundtäitmise aegumine katkenud ning tähtaeg hakkab algusest peale kulgema ajatamise kehtetuks tunnistamisel.

Alternatiivina ülaltoodule kaalutakse ja analüüsitakse siiski ka võimalusi tuua sundtäitmise aegumise regulatsiooni sisse aegumise peatumise instituut, et muuta aegumise loogikat veel sarnasemaks sellega, nagu see on sätestatud TsÜS-s, ennekõike erinevate õigusvaidluste puhuks. Sel juhul sätestatakse samuti loetelu erinevatest aegumise peatumise alustest, mille vältamisperioodi ei arvestada aegumistähtaja hulka. Eesmärk, nagu katkemise puhulgi, on vältida olukorda, kus pahausklikel maksuvõlgnikel on võimalik erinevate venitamistaktikatega saavutada sundtäitmise aegumine.

¹⁶ Illustreeriva näitena saaks tuua kodulaenu taotlemise, kus laenulepingu pikkus on keskmiselt 20-30 aastat. Siit järgnevalt lubavad VTK autorid omale retoorilist küsimust, et kuidas oleks keskmise sissetulekuga füüsilisel isikul võimalik 50 000 – 100 000 eurot maksta ära kehtiva regulatsiooni eeskujul viie aastaga?

2.3.6 Mõjutatud isikud

Mõjutatud isikud (sihtgrupid) on:

I – maksukohustuslased, kellel on keskmisest suurem maksuvõlg;

II – maksuhalduri ametnikud, kes oma tööülesannete raames tegelevad maksuvõla sissenõudmisega;

III – kohtutäiturid, kes ei saa teha toiminguid, kui maksuhalduri nõue täitmise perioodil aegub;

IV – kohus läbi maksejõuetusjuhtumite kasvu, kui muudatust ei tehta.

2.3.7 Mõjude eelanalüüs

Sihtgrupid

Muudatusega ei kaasne mitte mingeid mõjusid maksukohustuslastele, kes leiavad võimaluse maksukohustuse täitmiseks, sh maksuvõla ajatamise kaudu. Mõjutatud sihtrühm on keskmiselt suuremate võlgadega isikud, kes tasumiskohustusest kõrvalehoidumiseks saavad kasutada legaalseid võimalusi, et venitada sundtäitmise protsessi, mille tulemusel pole võimalik võlga sisse nõuda aegumise tõttu. Nemad moodustavad võlgnike koguarvust kaduvväikese osa.

Muudatusega ühtlasi ei kaasne olulisi mõjusid maksuhalduri ametnikele, kuivõrd muudatusega taotletakse olemuslikult Riigikohtu 10. oktoobri 2018. a määruse eelse režiimi taastamist. Muudatus seega ei evi maksuhalduri ametnikele vajadust kohaneda uute nõuete või tööülesannetega. Muudatus vähendab töö- ja halduskoormust kõikidele määratletud sihtgruppidele, sest säästab neid pankrotimenetlusega seonduvatest vaidlustest ja toimingutest.

Ebasoodsate mõjude esinemise risk puudub. Maksuvõla tasumata jätmist seoses aegumisega ei saa eeldada.

Muudatus on oluline nii maksulaekumiste tagamise kui ka maksukohustuslaste võrdse kohtlemise ja võrdse konkurentsi seisukohalt.

Mõju olulisus

Muudatusega ei kaasne täiendavat analüüsi eeldavat olulist mõju.

3. Muudatuste põhiseaduslikud raamid

Enamjaolt ei tekkinud käesoleva VTK koostamisel tõsiseltvõetavat kahtlust, et muudatused võivad ebaproportsionaalselt riivata põhiseaduses sätestatud põhiõigusi ja vabadusi. Kolme muudatuse puhul oli põhiõiguste ja vabaduste riive intensiivsus kõrgem. Nende teemade puhul analüüsiti rohkem süvitsi ettepanekute sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.

3.1. Põhiseaduslikkuse raamid maksusaladust sisaldava teabe avaldamises eraisikutest info- ja sidesüsteemide arendajatele

Ettepanek riivab PS § 26 esimeses lauses sätestatud igapäevase õigust perekonna- ja eraelu puutumatusle. Riigikohus on kõnealuse sätte kontekstis sedastanud, et „[e]raelu kaitse üheks lüliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse. Eraelu puutumatus riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist“.¹⁷ Eraelu puutumatus alla asetub ka maksusaladuse kaitse.¹⁸

¹⁷ RKHKo 3-3-1-3-12, punkt 19.

¹⁸ Lehis, L. Põhiseaduse § 113 kommentaar, komm 7. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

Maksuhalduri info- ja sidesüsteemide toimimise ja haldamise, samuti nende turvalisuse tõhustamine teenib nii maksumaksjate huve kui ka avalikke huve ja on eesmärgina seega legitiimne.

Ühtlasi võib eeldada, et kõnealuselt muudatusest tulenev riive ei ole nii intensiivne, et see võiks kvalifitseeruda PS §-s 26 sätestatud põhiõiguste rikkumiseks. Selline järeldus on esiteks tuletatud asjaolust, et isikuandmete kaitset reguleerivad õigusaktid (IKÜM ja IKS) juba võimaldavad vastutaval töötlejal volitada lepingu alusel kolmandat isikut töötleva isikuandmeid ehk teoorias on maksuhalduril juba täna võimalik anda eraõiguslikele arendajatele vastavad juurdepääsud vähemalt füüsilisest isikust maksukohustuslaste puhul. Kui see on aga lubatud füüsiliste isikute puhul, siis seda enam on see lubatud juriidiliste isikute puhul, kelle andmekaitsealased õigused on võrreldes füüsiliste isikutega oluliselt tagasihoidlikumad. Maksuhaldur rakendab ka ise praktilisi kaitsemeetmeid, et tagada juurdepääsu proportsionaalsus – juurdepääsu saamiseks peaks teenusepakkuja sõlmima maksuhalduriga konfidentsiaalsuskohustust sisaldava lepingu. Samuti toimuks maksusaladust sisaldavate andmetega seonduv arendus- ja hooldustegevus vaid maksuhalduri või RMIT kontrollitud infotehnoloogilises keskkonnas ja füüsilistes ruumides. Kirjeldatud ettevaatusabinõude eesmärk on tagada andmete turvalisus, samuti andmete minimaalne kasutamine.

MTA peab perioodiliselt läbima erinevaid andmekaitse ja andmeturbe hindamisi, mille käigus kontrollitakse andmete töötlemise õiguspärasust ja seeläbi tagatakse kindlus, et andmete töötlemisel järgitakse kõiki asjakohaseid nõudeid.

Eeltoodu valguses ei ole tõsiseltvõetavat kahtlust, et kavandatav meede võiks olla põhiseadusega vastuolus.

3.2. Juriidilisele isikule adresseeritud maksuotsuse resolutiivosa avaldamine

PS § 17 kohaselt ei tohi kellegi au ega head nime teotada. Maine ehk reputatsioon on omane nii füüsilisele isikule kui ka juriidilisele isikule. Maksuotsuse resolutsiooni ja majandustehingute eest vastutavat juhatuse liiget tuvastada võimaldavate andmete avaldamine riivab eelnimetatud kaitseala. Avaldatava maksuotsuse resolutsiooni põhjal võib võimalik tehingupartner teha järeldusi nii juriidilise isiku kui ka juhatuse liikme hooldsuskohustuse ja maksukohustuste täitmise kohta. Muudatuse tegemine mõjutab juriidilisi isikuid ja nende juhatuse liikmeid oma kohustusi paremini täitma ning maksukuulekalt toimima. Meede on kohane ja riive on mõõdukas.

Maksuhalduril on praegu õigus avaldada maksuotsuse resolutsioon juhul, kui maksuotsust ei ole võimalik kätte toimetada aadressi andmete puudumise tõttu ning ühtlasi ei ole õnnestunud muul viisil maksuotsust kätte toimetada (MKS § 55). Samuti annab kehtiv seadus maksuhaldurile õiguse avaldada ettevõtte maksuvõla suurus. Äriregistrisse kantud andmete pinnalt on võimalik enamasti teha järeldusi selle kohta, kes on olnud juhatuse liikmed kontrollitud maksustamisperioodil. Avalikes huvides on anda täiendavat teavet selle kohta, kes eraõiguslikest juriidilistest isikutest ei ole korrektselt täitnud maksuseadusest tulenevat kohustust, tuues välja maksuotsuse resolutsiooni ja andmed kontrollitud maksustamisperioodil juhatuse liikmena tegutsenud isiku kohta.

Enne resolutsiooni avaldamist eemaldatakse maksuotsuse resolutsioonist ärisaladust sisaldav informatsioon või muu konfidentsiaalne teave, juhul kui see peaks seal sisalduma. Seega ei riiva kavandatav regulatsioon põhiõigusi ebaproportsionaalselt.

3.3. Dokumentide elektroonilise kättetoimetamise ajakohastamine

Tegemist on HMS-s sätestatud standardite ülekandmisega MKS-i, mistõttu ei saa põhimõtteliselt tekkida kahtlust kavandatavate muudatuste proportsionaalsuses. Kui seadusandja on juba üldseaduse tasandil võimaldanud sellist regulatsiooni, siis seda enam on see lubatud eriseaduse tasandil. Proportsionaalsuse hindamine on siiski vajalik ulatuses, milles kavandatavate normidega minnakse HMS regulatsioonist kaugemale – nimelt on kavas laiendada HMS § 27 lõike 2 punktis 3 sätestatud õigusliku fiktsiooni ülevõtmisel selle isikulist skoopi, st kavandatav norm kohalduks kõikidele juriidilistele isikutele, mitte ainult äriühingutele.¹⁹ Samuti loobutaks seni kehtivas õiguses ja kohtupraktikas kinnistunud seisukohast, et füüsilistel isikutel puudub igasugune kohustus hoolitseda selle eest, et nad saaksid kätte neile saadetud dokumendid ja teated.

Õigusliku fiktsiooni sellisel kujul laiendamine riivab põhiõigust riigi ja seaduse kaitsele (PS § 13). Kui tavaliselt peab riik tagama selle, et õigussubjektid oleksid haldusmenetluses teadlikud oma õigustest ja kohustustest, samuti oma tegevuse õiguslikest tagajärgedest (õigusselgus), siis kõnealuse õigusliku fiktsiooniga loobub maksuhaldur osaliselt nimetatud kohustusest. Sisuliselt asetatakse suhtlemise riisiko teataval määral nii füüsilistele kui ka mistahes juriidilistele isikutele, kes peavad ise hakkama hoolitsema selle eest, et nad maksuhalduri saadetud kutsed, teated ja muud dokumendid kätte saaksid. Ühtlasi tähendab see seda, et vaidluse korral ei ole enam võimalik tugineda asjaolule, et dokumente pole faktiliselt kätte saadud.

Muudatuse legitiimseks eesmärgiks on tõhustada maksumenetlust ja pärssida maksukohustuslaste võimalusi hoiduda halvas usus kõrvale maksuhalduriga suhtlemisest. Kavandatav muudatus on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest see vähendab maksukohustuslaste võimalusi hoiduda kõrvale kaasaaitamiskohustusest, st haldusaktide, kutsete ja muude dokumentide kättesaamisest, ning takistada nii maksumenetluse eesmärgipärast kulgemist. MKS ajakohastamisega maksumenetlus tõhustub ja tagatakse süsteemne kooskõla HMS-ga.

Kavandatav muudatus on ka vajalik, sest maksukohustuslaste ring ei ammendu äriühingutega, vaid hõlmab ka sihtasutusi, mittetulundusühinguid ja muid õiguslikke moodustisi, rääkimata füüsilistest isikutest. Ühtsemate standardite rakendamine maksukohustuslastele seaduse tasandil tõhustab haldusmenetlust, tagab maksukohustuslaste ühtetaolise kohtlemise ja vähendab pahausksete maksukohustuslaste võimalusi hoiduda haldusmenetlusest kõrvale. Muud mõeldavad alternatiivid ei suuda probleemi sellise efektiivsusega lahendada.

Võttes arvesse maksumenetluse tõhustamise vajadust ja maksukohustuslaste ühetaolise kohtlemise nõuet, samuti tänapäevase infotehnoloogilise ühiskonna reaalsust ning seda, et füüsilisi isikuid, kellel põhjendatult ei ole võimalik kasutada elektroonilisi suhtluskanaleid, see muudatus ei puuduta, võib kõnealuseid muudatusi pidada mõõdukaks.

¹⁹ Ehk lisaks äriühingutele hõlmaks kõnealune muudatus ka mittetulundusühinguid ja sihtasutusi.