

Maksukorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. SISSEJUHATUS

1.1 Sisukokkuvõte

Käesoleva eelnõuga ajakohastatakse ning täiendatakse maksukorralduse seadust (edaspidi: MKS) ja teisi Maksu- ja Tolliameti (edaspidi: MTA) volitusi reguleerivaid seadusi, et parandada MTA võimekust täita oma ülesandeid eesmärgipäraselt ja efektiivselt, vähendada MKS-i kohaldamisega kaasnevat ebavajalikku haldus- ning töökoormust, tagada võrdsem ning läbipaistvam maksu- ning konkurentsikeskkond, samuti tõhustada rahvusvahelist halduskoostööd MTA ja välisriikide/EL-i pädevate asutuste vahel – konkreetselt Euroopa Pettusevastase Ametiga (edaspidi: OLAF¹).

Eelnõu aluseks on 9. märtsil 2023. aastal eelnõude infosüsteemis kättesaadavaks tehtud väljatöötamiskavatsus² (edaspidi: VTK), milles kaardistati MKS-i kohaldamisel tõusetunud praktilisi probleeme ning nende potentsiaalseid lahendusi. Tegemist ei ole seejuures esimese korraga, mil MKS-i instituute sellisel viisil muudetakse – viimati toimus sarnane probleemide kaardistus ning lahendamine maksukorralduse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega, mis võeti vastu 22. augustil 2018.

Võrreldes VTK-ga on eelnõusse lisandunud erinevate ministeeriumite ja MTA täiendavad muudatusettepanekud, samuti lahendused Rahandusministeeriumi enda poolt tuvastatud probleemidele.

Muudatused on teemade kaupa kokkuvõtlikult järgmised:

- eelnõuga antakse maksukohustuslaste registri põhimääruse kehtestamise pädevus rahandusministrile;
- eelnõuga muudetakse töövõtuahela ja töötamise kestuse aruandlusega (ehitusplatsid) seonduvaid norme, et tagada parem kooskõla andmekaitsealaste nõuetega, vähendada ettevõtjate halduskoormust ning takistada aruandlusest kõrvalehoidumist;
- eelnõuga kehtestatakse MTA pädevaks asutuseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 883/2013 artikli 7 lõike 3a mõistes, kes esitab OLAF-le tema taotlusel infot finantskontode ning nende omanike kohta, samuti vajadusel infot kontoga seotud tehingute andmete kohta;
- eelnõuga luuakse õiguslik alus avaldada maksusaladust sisaldavat teavet:
 - riigiasutuse info- ja sidesüsteemide klienditoe eest vastutavatele riigiasutuste töötajatele;
 - asutusevälisest isikust info- ja sidesüsteemide arendajale MTA info- ja sidesüsteemide arendamiseks ning hooldamiseks;

¹ Käibes kasutatakse akronüümi „OLAF“ kõnealuse ameti tähistamiseks, sest ameti originaalne nimetus on prantsuse keelne: *Office Européen de Lutte Antifraude*.

² Kättesaadav: <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/34c6e051-1a16-41d3-b62d-a42ecd5fcd0> (sisenetud 30.06.2023).

- hankijale riigihangete seaduse (edaspidi: RHS) § 115 lõikes 2 nimetatud ehitustööde hankelepingu või ehitustööde kontsessioonilepinguga seonduvate pakkumuste hindamiseks;
 - maagaasiseaduses (edaspidi: MGS) sätestatud süsteemihaldurile vedelkütuse seaduse (edaspidi: VKS) §-s 2⁶ sätestatud ülesannete täitmiseks;
 - MTA poolt maksumenetlusse kaasatud asutusevälisele tõlgile selleks, et tagada maksumenetluse eesmärgipärane ning efektiivne kulgemine;
 - turismiseaduse (edaspidi: TurS) §-s 30 sätestatud riikliku järelevalve asutusele, et kontrollida majutustettevõtete majutustegevuse vastavust seaduses sätestatud nõutele;
 - Rahandusministeeriumile maksude laekumise paremaks prognoosimiseks ja maksude laekumist tagavate meetmete efektiivsemaks kavandamiseks;
 - Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile kohalike omavalitsustega seotud maksude ja tasude laekumise paremaks prognoosimiseks ning efektiivsemaks mõjude hindamiseks.
- eelnõuga sätestatakse MTA-le üldine volitus jagada töötamise registrisse kantud andmeid kõikide valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutustega, samuti avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, kui see on vajalik nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks;
 - eelnõuga sätestatakse, et maksusaladuse hoidmise kohustus on ka MTA info- ja sidesüsteemide hooldamise, arendamise ja klienditoe tagamisega tegelevatel isikutel, MTA tegevust auditeerival isikul ning teatud juhtudel ka Riigi Tugiteenuste Keskusel, kohtul ja prokuratuuril;
 - eelnõuga muudetakse maksukohustuslase seadusliku esindaja, vara valitseja, tegevjuhi ja tegeliku juhi vastutuse aluseid, ehk edaspidi võib teatud tingimustel vastutada eelnimetatud isik solidaarselt koos maksukohustuslasega ka sellise maksuvõla eest, mille teket see isik oma süülise käitumisega küll ei põhjustanud, aga mille ta siiski jättis tahtlikult tasumata, kuigi maksukohustuslasel vahendid maksuvõla tasumiseks olid olemas;
 - eelnõuga laiendatakse ümberkujundatud maksuvõla avaldamise aluseid, ehk kui kehtiva seaduse kohaselt kuulub avaldamisele üksnes ajatamismenetluses ümberkujundatud maksuvõlg, siis edaspidi avaldatakse maksuvõlg sõltumata sellest, millises menetluses see maksuvõlg on ümberkujundatud;
 - eelnõuga luuakse õiguslik alus juriidilisest isikust maksukohustuslasele adresseeritud maksuotsuse resolutiivosa avaldamiseks;
 - eelnõuga suurendatakse MTA kaalutlusõigust dokumentide kättetoimetamise vormi üle otsustamisel, samuti vähendatakse dokumentide dubleeritud kättetoimetamist;
 - eelnõuga kiirendatakse vastutusotsuse tegemist olukorras, kus maksusumma väljanõudmine maksukohustuslaselt on lootusetu;
 - eelnõuga ajakohastatakse maksuvõla sundtäitmise aegumise katkemist reguleerivaid õigusnorme;
 - eelnõus ajakohastatakse ja korrastatakse ka teatud sätete terminoloogiat selliselt, et need oleks vastavuses teistes seadustes sätestatud terminitega. Ühtlasi tehakse muid üksikuid normitehnilisi parandusi, mis suuremaid mõjusid kaasa ei too.

Lisaks MKS-i muutmisele muudetakse ka maamaksuseadust (edaspidi: MaaMS), maksualase teabevahetuse seadust (edaspidi: MTVS) ning riigilõivuseadust (edaspidi: RLS).

MaaMS-i muudatused ei ole sisulised. Eelnõuga eemaldatakse MaaMS-st üksnes viide MKS-s olevale kättetoimetamist reguleerivale sättele, mis käesoleva eelnõuga tunnistatakse kehtetuks. Muudatused on seotud dokumentide dubleeritud kättetoimetamise vähendamisega.

MTVS-i muudatused on vajalikud selleks, et tagada maksualase teabevahetuse reeglite kooskõla Euroopa Liidu õigusega, samuti muude välislepingutega. Muudatustega täpsustatakse teabevahetusega hõlmatud teabekategooriaid, ajakohastatakse finantskontode aruandlusega seonduvat teabevahetust, samuti suurendatakse õigusselgust andmete töötlemisel ning säilitamisel.

RLS-i muutmisega muudetakse riigilõivu tagastamise nõude lõppemise ajastust, samuti tõstetakse MTA siduva eelotsuse taotluse läbivaatamise eest tasumisele kuuluvate riigilõivude määrasid.

Eelnõu plaanitakse jõustada 1. jaanuaril 2026, ent kaks muudatust jõustatakse esimesel võimalusel (Patendiameti ja Justiitsministeeriumi nõuete haldust puudutavad sätted ning OLAF-i teabenõude teenindamist puudutavad sätted). Üks muudatus eelnõus – maksukohustuslaste registri (edaspidi: MKR) põhimääruse muutmine rahandusministri määruseks – jõustatakse 1. mail 2026.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ettevalmistanud Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialist Artur Lundalin (telefon: 5885 1321; e-post: artur.lundalin@fin.ee) ja nõunik Anneli Valgma (telefon: 5885 1315; e-post: anneli.valgma@fin.ee) koostöös järgmiste MTA ametnikega:

- MTA juriidilise osakonna õigusloome valdkonna peajurist Pille Kullamaa (telefon: 5599 9902; e-post: pille.kullamaa@emta.ee);
- MTA juriidilise osakonna õigusloome valdkonna jurist Tanel Ermel (telefon: 676 2146; e-post: tanel.ermel@emta.ee);
- MTA juriidilise osakonna õigusloome valdkonna õigusnõunik Maarja Silber (ei tööta enam MTA-s).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeletoimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Agnes Peterson (telefon: 5885 1301; e-post: agnes.peterson@fin.ee).

1.3 Märkused

Käesolev eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga, kuid sellel on osaline puutumus rahvusvahelise õigusega (peamiselt EL õigusega), eriti seoses MTVS-i muutmisega, millega tagatakse finantskontode alase teabevahetuse reeglite täpsem ülevõtmine.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõuga muudetakse:

- maksukorralduse seadust redaktsioonis RT I, 02.01.2025, 16;
- maamaksuseadust redaktsioonis RT I 30.06.2024,4;

- maksualase teabevahetuse seadust redaktsioonis RT I, 02.05.2024, 9 ja
- riigilõivuseadust redaktsioonis RT I, 30.01.2025, 8.

Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthälte enamust.

2. SEADUSE EESMÄRK

Eelnõus olevad muudatused on seotud viie järgneva eesmärgiga:

- 1) lahendada MKS-i kohaldamisel ning selle tõlgendamisel tekkinud praktilisi probleeme, mis segavad ning teatud juhtudel isegi takistavad MTA-l täita oma ülesandeid eesmärgipärasel ning efektiivsel viisil;
- 2) likvideerida põhjendamatud ebamugavused ning ebavajalik kulu nii MTA-le kui ka maksukohustuslastele, mis kaasneb teatavate MKS-i normide kohaldamisega;
- 3) suurendada maksukohustuslaste võrdset kohtlemist, ettevõtluskeskkonna läbipaistvust ning ettevõtete vahelist õiglast konkurentsi;
- 4) tõhustada maksusaladust sisaldava teabe jagamist teiste riigiasutustega ning avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, et nad saaksid paremini täita oma seadusest tulenevaid ülesandeid;
- 5) suurendada õigusnormide õigusselgust ning tagada kooskõla Euroopa Liidu õigusega ning rahvusvahelise õigusega laiemalt.³

Vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (edaspidi: HÕNTE) § 1 lõikele 1 koostati seaduseelnõule eelnevalt VTK. Eelnõu sisaldab ka muudatusi, mis VTK-s kajastatud ei olnud – osa neist kujutab endast VTK avalikul kooskõlastusel laekunud ettepanekuid, ülejäänud on aga MTA ja Rahandusministeeriumi enda avastatud probleemid, mida oleks otstarbekas käesoleva eelnõu raames lahendada. Tegemist on muudatustega, millega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust ega mõju, mistõttu ei ole nende muudatuste puhul VTK vajalik (HÕNTE § 1 lõige 2 punkt 5).

Siseministeerium kooskõlastas VTK märkusteta.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastas VTK oma 17.04.2023 kirjaga nr 2-7/2023/1426, mis sisaldas ka ettepanekut lisada õiguslik alus maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks riikliku järelevalve teostajale TurS § 30 lõike 1 ja 2 tähenduses samas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Kõnealuse ettepanekuga on eelnõus arvestatud ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga ka suheldud.

Kliimaministeerium (tol hetkel veel Keskkonnaministeerium) kooskõlastas VTK oma 06.04.2023 kirjaga nr 1-5/23/1009-3. Kooskõlastus põhines tingimusel, et Rahandusministeerium lisab eelnõusse sätte, mis annab MTA-le õigusliku aluse avaldada maksusaladust sisaldavat teavet (infot keskkonnatasude deklareerimise ning laekumise kohta) kohaliku omavalitsuse üksusele kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ning keskkonnatasude seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Kuna käesoleva eelnõu koostamine on võtnud oodatust kauem aega, on Kliimaministeerium asunud seda muudatust ise menetlema. Seetõttu ei ole tollast ettepanekut käesolevasse eelnõusse lisatud.

Justiitsministeerium kooskõlastas VTK märkusega, et eelnõu ning seletuskirja koostamisel tuleks täiendavalt analüüsida dokumentide elektroonilist kättetoimetamist mitte-äriühingust

³ Rahvusvahelise õiguse all peame silmas näiteks Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi: OECD) raames sõlmitud erinevaid maksundust puudutavaid rahvusvahelisi lepinguid ning andmevahetuskokkuleppeid.

juriidilistele isikutele ning füüsilistele isikutele, sh tuua paremini välja lahendatav probleem ning laiem õiguslik ning ühiskondlik mõju, mis selle muudatusega kaasneb. Ühtlasi paluti seletuskirjas täiendavat analüüsi nende teemade suhtes, millega kaasneb suurem riive isikuandmete kaitsele, samuti sooviti detailsemat mõjuanalüüsi eelnõu üldise mõju kohta haldus- ning töökoormusele, ettevõtluskeskkonna läbipaistvusele jne.

MTVS-i ja RLS-i muutmist ettenägevale eelnõu osale ei eelnenud VTK-d. HÕNTE § 1 lõike 2 kohaselt ei ole väljatöötamiskavatsus nõutav, kui see käsitleb Euroopa Liidu õiguse rakendamist (HÕNTE § 1 lõike 2 punkt 2) või kui sellega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju (HÕNTE § 1 lõike 2 punkt 5). Eelnõu koostajate hinnangul on HÕNTE § 1 lõike 2 kohased kriteeriumid täidetud. MTVS-i puudutavad muudatused on õigusselgust suurendava iseloomuga ning sihtrühm ka ootab kõnealuseid muudatusi. RLS muutmisele küll muudetakse tagastusnõude lõppemise ajastust ning tõstetakse siduvate eelotsuste riigilõivumäärasid, kuid esimene muudatus neist parendab riigilõivu tagastamist taotlevate isikute õiguslikku olukorda, ning siduvate eelotsuste näol on tegemist vabatahtliku teenusega, mille kasutamine ei ole eeltingimuseks ettevõtlus- ning lepinguvabaduse realiseerimiseks.

Käesolevasse eelnõusse on lisatud ka ettepanekud, mis laekusid kunagise maamaksuseaduse ning maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõule avalikul kooskõlastusringil.⁴ Kuna kõnealused ettepanekud ei seondunud nimetatud eelnõuga ning olukord oli tollal kiireloomuline, jäeti need arvestamata. Nüüd aga lülitatakse need ettepanekud käesolevasse eelnõusse, ennekoike Kultuuriministeeriumi 12.09.2023 kirjas nr 1-12/1260-2⁵ olev ettepanek jagada töötamise registri andmeid loomeliidule ning Kultuuriministeeriumile. Eelnõus nähakse töötamise registri andmete jagamiseks ette uudne lahendus, mis peaks edaspidi rahuldama kõikide valitsusasutuste ning nende hallatavate riigiasutuste, samuti avalik-õiguslike juriidiliste isikute vajadused.

3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist. Esimese paragrahviga muudetakse MKS-i, teisega MaaMS-i, kolmandaga MTVS-i, neljandaga RLS-i ning viiendas paragrahvis sätestatakse jõustumisnormid.

§ 1. MKS-i muutmine

Punktiga 1 eemaldatakse MKS § 1 lõike 6 punktist 1 termin „kassatsioonikaitsjon“. Muudatus on tingitud asjaolust, et kassatsioonikaitsjoni instituuti enam ei eksisteeri 1. jaanuaril 2022 jõustunud riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse tulemusel.⁶

Punktiga 2 lisatakse MKS § 1 lõikesse 6 kaks rahalist kohustust, millele kohaldatakse MKS-i 9. peatüki esimeses jaos sätestatud maksunõuete ja kohustuste täitmise norme – Patendiameti toimingute eest tasumisele kuuluv riigilõiv ning teadaande avaldamise eest väljaandes Ametlikud Teadaanded tasumisele kuuluv riigilõiv.

⁴ Vt <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/2b67132e-d70c-4a56-95e1-7545432927ec>: sisenetud (02.02.2024).

⁵ Kätesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3b618743-89bf-4487-a4e9-aced6b62b86f>: (sisenetud 02.02.2024).

⁶ Vt selle kohta: Eelnõu - Riigikogu (sisenetud 15.06.2023).

Kõnealused nõuded on olnud MTA haldamisel juba alates 01.07.2021, mil jõustus MKR põhimääruse muutmise määrus redaktsioonis RT I, 26.06.2021, 1. Paraku on kõnealune muudatus just Patendiameti ja Ametlike Teadaannete vaates jäänud siiani kajastamata MKS § 1 lõikes 6, mis võimaldab MTA-l nimetatud nõuete haldamisel rakendada MKS-i 9. peatükis sätestatud. See puudus aga käesoleva eelnõuga parandatakse.

Punktiga 3 lisatakse MKS § 8 lõigetes 1 ja 2 viide MTVS-le.

Kõnealused normid sätestavad juriidilise isiku ja füüsilise isiku seaduslikule esindajale, seltsingu või muu juriidilise isiku staatust mitteomava isikuteühenduse juhile ning õigusvõimetu varakogumi valitsejale kohustuse korraldada esindatava, juhitava ja/või valitsetava kõik MKS-st, maksuseadustest ja MKS § 3 lõikes 4 nimetatud seadustest tulenevate rahaliste ja mitterahaliste kohustuste nõuetekohane täitmine.

Probleem on selles, et kehtivas MKS § 8 lõigetes 1 ja 2 on puudu viide MTVS-le, millest tulenevad samuti mitmed olulised mitterahalised kohustused, peaausjalikult erinevad aruandluskohustused. Viite puudumine aga jätab eksliku mulje, nagu seaduslik esindaja, juht või valitseja ei ole kohustatud korraldama oma esindatava/juhitava/valitsetava MTVS-st tulenevate rahaliste ja mitterahaliste kohustuste täitmist, kuigi ilmselgelt on MKS § 8 lõiked 1 ja 2 mõeldud hõlmama kõiki kohustusi, mis otseselt või kaudselt on seotud maksukorraldusega, seega ka MTVS-st tulenevaid kohustusi.

Viite puudumise näol ei ole tegemist praktilise probleemiga, kuivõrd seaduslikud esindajad, juhid ja valitsejad peavad niikuinii täitma oma esindatava/juhitava/valitsetava nimel kõik MTVS-st tulenevad kohustused lähtudes vahetult MTVS-st. Muudatus on seega kantud ennekõike eesmärgist parandada õigusselgust ning õigussüsteemi üldist koherentsust.

Punktiga 4 lisatakse MTA ülesannete loetellu halduskoostöö tegemine Euroopa Liidu asutustega ja välisriigi pädevate asutustega. Halduskoostöö toimub vastavalt EL õigusaktidele ning välislepingutele.

Halduskoostöö, sealhulgas rahvusvahelise ametiabi andmine, ei ole uus funktsioon MTA ülesannete hulgas. MTA on aastaid (kui mitte aastakümneid) tegelenud rahvusvahelise andmevahetusega, ühiste maksukontrollidega ning muude maksualase halduskoostöö vormidega, kuid siiani ei ole seda funktsiooni eraldiseisvalt MKS § 10 lõikes 2 olevas loetelus kajastatud. Suuresti on see tingitud asjaolust, et senised rahvusvahelise halduskoostöö vormid on suunatud ennekõike maksualase järelevalve efektiivsemaks teostamiseks ja on seega asetatavad kehtiva MKS § 10 lõike 2 punktide 1–4 ja punkti 6 alla. Küll aga lisandub käesoleva eelnõuga eripärane rahvusvahelise halduskoostöö vorm, mis otseselt ei seonu maksundusega ning millega ei kaasne *quid pro quo* stiilis vastusooritust MTA-le, ehk Euroopa Pettusevastase ameti teabenõuete teenindamine vastavalt Euroopa Liidu määruse nr 883/2013 artikli 7 lõikele 3a.

Kuna sellist funktsiooni ei ole võimalik asetada kehtiva MKS § 10 lõikes 2 olevasse loetellu, siis tulebki seda loetelu vastavalt täiendada. Eelnõuga lisanduv ülesanne on aga sõnastatud abstraktselt, st laiemalt kui OLAF-i teabenõuded, et välistada potentsiaalne vajadus asuda seda sätet laiendama kohe, kui tulevikus peaks mõni muu taoline ülesanne jõudma MTA ülesannete loetellu.

MKS § 51¹ lõikes 1 fikseeritud lühend „välisriigi pädev asutus“ fikseeritakse edaspidi kõnealuses loodavas sättes ning edaspidi kasutab MKS § 51¹ lõige 1 vastavat lühendit. Muudatus on kantud vajadusest tagada kooskõla HÕNTE § 19 lõikega 5, mille kohaselt tuleks lühend fikseerida pika sõnaühendi kordamise vältimiseks juba esimesel korral, mil vastav pikk sõnaühend seaduses esineb.

Punktiga 5 muudetakse MKS § 17 lõike 1 sõnastust, ehk asendatakse tekstiosa „Vabariigi Valitsus“ fraasiga „valdkonna eest vastutav minister“. Muudatuse tulemusel saab MKR-i asutamise ja selle põhimääruse kehtestamise pädevus olema rahandusministril.

Kehtiva MKS § 17 lõike 1 punkti 1 kohaselt MKR-i asutamise ning selle põhimääruse kehtestamine otsustatakse Vabariigi Valitsuse määrusega. MKR-i eesmärgiks on talletada andmeid MKS-st ning maksuseadustest tulenevate ülesannete täitmiseks, samuti pidada arvestust nii maksude kui ka MKS § 1 lõikes 6 nimetatud avalik-õiguslike rahaliste kohustuste üle. Küll aga ei ammendu MKR-s olevate andmete kasutuspotentsiaal üksnes maksuvaldkonnaga – ka teistel asutustel on tihti võimalik neile tugineda oma ülesannete täitmisel. Nii kasutavad MKR-i andmeid lisaks MTA-le ka ametid ja asutused, mis ei kuulu Rahandusministeeriumi valitsemisalasse (näiteks Politsei- ja Piirivalveamet, Tööinspeksioon jne) või mis on suunatud muu kui maksualaste ülesannete täitmisele (nt Rahapesu Andmebüroo). See on suuresti ka põhjus, miks MKR-i põhimääruse loomisel otsustati see kehtestada Vabariigi Valitsuse määrusena ning mitte rahandusministri määrusena.

Praktika on aga näidanud, et kuigi MKR põhimäärus on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega, siis faktiliselt lahendatakse sellega peaaegu eranditult Rahandusministeeriumi valitsemisala küsimusi, ning puutumus teiste ministeeriumide valitsemisalaga on esialgu arvatust oluliselt tagasihoidlikum. Viimase kolme aasta jooksul on MKR põhimäärust muudetud vähemalt kaheksa korda Rahandusministeeriumi eestvedamisel. Need muudatused kuuluvad üldreeglina Rahandusministeeriumi valitsemisalasse, mis tähendab, et teised ministeeriumid üldjuhul kas kooskõlastavad dokumendid vaikimisi või esitavad märkusi seondvalt eelnõu enda sisuga. Vaid vähestel juhtudel oli märkuse tegemine kantud eesmärgist lahendada kooskõlastava ministeeriumi enda valitsemisala probleeme.

Võrreldes ministri määrusega, on Vabariigi Valitsuse määruse menetlemisega seonduv õigusloome protsess ka koormavam ning keerulisem. Keskmiselt on vaja MKR-i põhimäärust muuta aastas vähemalt kaks korda – tüüpiliselt tehakse esimene muudatustelaine kalendriaasta esimesel poolel (üldiselt kevadel), teine teisel poolel (üldiselt sügisel).⁷ Kui MKR põhimäärus eksisteeriks ministri määrusena, toimuks selle menetlemine kiiremini, sest avalikul kooskõlastusel oleks eelnõu reeglina 5 tööpäeva vähem (15 tööpäeva asemel 10 tööpäeva) ning ühtlasi ei oleks enam vajadust dokumente menetleda Riigikantsleil.

Eeltoodu taustal on otstarbekas viia MKR põhimääruse juriidiline vorm kooskõlla selle õigusakti tegeliku olemusega, ehk kehtestada seni Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud MKR-i põhimäärus rahandusministri määrusega.

Punktiga 6 muudetakse MKS § 25¹⁰ lõiget 2.

⁷ Tempokas muutmisvajadus on tingitud tõsiasiast, et maksuõigusvaldkond on pidevas arengus olev organism, kus märkimisväärne osa MKR-i alamregistrite loomisest ning uuendamisest seisneb Euroopa Liidu õiguse ülevõtmises.

Vastavalt kehtivale MKS-le kantakse TTKI-sse andmed „[e]hitatava ehitise, ehitustööde, nende tellija ja ehitustöid tegevate alltöövõtjate ning ehitusplatsil viibivate isikute kohta.“ (MKS § 25¹⁰ lõige 2). Eelnõuga laiendatakse seda loetelu, ehk edaspidi kantakse TTKI-sse lisaks eeltoodule ka mistahes „muud ehitustööde või ehitusplatsiga seotud vastutavad isikud.“ Tegemist on abstraktse alusega, mis hõlmaks kõikmõeldavad vastutavad isikud ilma, et see eeldaks igakordset MKS-i muutmist.

Esiteks, muudatus on kantud vajadusest tagada kooskõla andmekaitsealaste nõuetega. Isikuandmete kaitse üldmääruse kohaselt peab andmete kogumiseks olema seaduslik alus, ent praegu kogutakse TTKI-isse andmeid ka isikute kohta, kelle puhul seda seaduslikku alust selgelt ei ole, nimelt ehitusobjekti eest vastutava isiku kohta MKR põhimääruse § 53¹ lõike 3 punkti 7 tähenduses. Kõnealuse isiku andmete hõlmamine oli siiski juba TTKI väljatöötamise staadiumis kavandatud, seega ei ole siinkohal tegemist muu kui seni avastamata õigusliku puuduse parandamisega.

Teiseks, muudatuse abstraktne iseloom võimaldab ehitusplatside regulatsioonil sammu pidada ehitussektori dünaamilise iseloomuga, ehk see võimaldab TTKI-sse kanda andmeid ka selliste isikute kohta, kelle andmed praegu küll hõlmatud ei ole, kuid kelle andmete kandmise vajadus või otstarbekus selgub praktika käigus – näiteks töötervishoiu ja tööohutuse koordinaator, kelle andmete hõlmamisega TTKI-sse saaks vähendada ehitusettevõtjate halduskoormust.

Kehtiva õiguse kohaselt peavad ehitusettevõtjad esitama Tööinspeksioonile eelteate, kui ehitustööde eeldatav kestus ja/või ehitusplatsil töötavate isikute hulk ületab Vabariigi Valitsuse 08.12.1999 vastu võetud määruses nr 377 „Töötervishoiu ja tööohutuse nõuded ehituses“ sätestatud piirmäärad. Kõnealuse eelteate kaudu tuleb teatud juhtudel esitada Tööinspeksioonile ka andmeid eelnimetatud töötervishoiu ja tööohutuse koordinaatori kohta, konkreetset tema nimi ja telefoninumber. Tegemist on ainukese eelteatel kajastatava andmeartikliga, mida Tööinspeksioon TTKI-st veel ei saa. Kui aga Tööinspeksioonil oleks võimalik TTKI-st saada ka eelnimetatud koordinaatori andmeid, ei oleks enam praktilist vajadust nõuda eelteate esitamist ehitusettevõtjalt, ehk selles nõudest oleks võimalik loobuda ja vähendada selleläbi ehitusettevõtjate halduskoormust.

Loetelu avamise kõrval on normis tehtud ka muid väiksemaid korrekture. Esiteks, loetellu hõlmatakse sõnaselgelt ehitustööde tellija kõrval ka ehitatava ehitise omanik, et katta juhud, kus formaalselt ehitustööde „tellijat“ ei ole, sest omanik teostas ehitustöid iseseisvalt. Teiseks, eelnõuga tehakse normis ka üks terminoloogiline korrektuur – kehtivas normis termin ehitustöid tegev „alltöövõtja“ asendatakse terminiga „ehitustöid tegev isik“. Muudatus annab õigusselgemalt edasi mõtet, et andmekogusse kantakse mitte ainult alltöövõtja kohta käivad andmed, vaid mõistagi ka peatöövõtja enda kohta käivad andmed.

Punktiga 7 täiendatakse paragrahvi 25¹⁰ uue lõikega 3¹, mille kohaselt, kui tellija või ehitatava ehitise omanik teostab ehitustöid ise kaasamata selleks peatöövõtjat ja/või ehitusettevõtjat, siis jäävad MKS-i 1. peatüki 3³. jaos sätestatud peatöövõtja ja/või ehitusettevõtja kohustused tema kanda.

MKS-i kohaselt on töövõtuahela ning töötamise kestusega seonduva aruandluse eest vastutav ennekõike peatöövõtja ning ehitusettevõtja. See formaalsus on tinginud teatava kahtluse selles, kas ehitustöid ja ehitusplatse on võimalik aruandluskohustusest vabastada juhul, kui tellija/omanik teostab ehitustöid iseseisvalt kaasamata selleks peatöövõtjat või mõnda muud ehitusettevõtjat.

Valitseva arusaama kohaselt ei ole sellisel viisil võimalik aruandluskohustusest kõrvale hoiduda. Nii näiteks on rahandusministri 14.11.2023 määruse nr 41 „Ehitusplatsil viibimise andmete kogumise tehnilised nõuded elektroonilisele registreerimissüsteemile ja erijuhud, nõuded ehitusplatsil viibimise registreerimissüsteemile ning tuvastusvahendi taotlemise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 3 lõikes 2 sätestatud, et

„[k]ui aruandluskohustusega hõlmatud ehitustööde tellija ostab või on ostanud ehitise ehitamisega seotud töid või teenuseid, sealhulgas omanikujärelevalvet ehitusettevõtjalt, kes ei ole peatöövõtja, rakenduvad tellijale maksukorralduse seaduse §-s 25¹² sätestatud ehitusettevõtja kohustused. Töövõtuahelast teavitamise kohustuse täitmiseks aktiveerib peatöövõtja tellija alltöövõtuahela. Poolte kokkuleppel võib andmed tellija alltöövõtjate kohta esitada peatöövõtja.“

Kõnealune juhtum puudutab olukorda, kus tellija tegutseb ise faktiliselt ehitusettevõtjana ning peab seetõttu esitama MTA-le teavet tema tehtavate ehitustööde ning tema alltöövõtjate kohta. Olukorras aga, kus tellija tegutseb faktiliselt ise peatöövõtjana, või kus peatöövõtjat kui sellist ei ole määratud, peab tellija täitma ka peatöövõtja kohustused – selline selgitus on kajastatud MTA veebilehel.⁸

Probleemiks on asjaolu, et kuigi rahandusministri määruses ning ka halduspraktikas on kinnistunud arusaam, et tellijale/omanikule lähevad peatöövõtja/ehitusettevõtja kohustused üle olukorras, kus neid kaasatud ei ole, siis paraku see arusaam ei kajastu selgelt seaduse tasandil. Et välistada risk potentsiaalseks õigusvaidluseks, kehtestatakse seega MKS §-i 25¹⁰ uus lõige 3¹, mis sätestab sõnaselgelt, et peatöövõtja ja/või ehitusettevõtja puudumine ehitusplatsilt ei välista aruandluskohustust.

Säte sisaldab nii „tellija“ kui ka „omaniku“ terminit – see on selleks, et välistada mis iganes potentsiaalsed aruandlusest kõrvalehoidumise skeemid, sh nii olukorrad, kus isik ehitab oma ehitist ise, kui ka olukorrad, kus ehitustöödeks on kaasatud ka teisi ettevõtteid, kuid nende ettevõtete staatus peatöövõtja/alltöövõtjana on hägustatud.

Punktiga 8 muudetakse MKS § 26 lõiget 2¹.

Esiteks, sätte skoopi laiendatakse selliselt, et edaspidi on juurdepääs maksusaladust sisaldavale teabele ka sellistel riigiasutuste töötajatel, kes tegelevad info- ja sidesüsteemide klienditoe andmisega.

MKS kohaselt on info- ja sidesüsteemide hooldamise ja arendamisega tegelevatel riigiasutuse töötajatel juurdepääs maksusaladusele ulatuses, mis on vajalik riigiasutuse info- ja sidesüsteemide hooldamiseks ja arendamiseks. Vajadus juurdepääsule on tingitud asjaolust, et süsteemide arendamisel ning hooldamisel, samuti nende toimivuse testimisel võidakse puutuda kokku maksukohustuslaste andmetega ning see oleks koormav, kui iga kord tuleks hooldus- ja arendustööde läbiviimiseks küsida nõusolekut maksukohustuslastelt, või siis MTA-lt.

Praktikas on aga tekkinud probleem, kus teiste riigiasutuste andmekogude eest vastutavad riigitöötajad täidavad lisaks arendus- ja hooldustegevusele ka muid funktsioone, näiteks menetletakse avaldusi infosüsteemist andmete ühekordseks väljastamiseks, kontrollitakse

⁸ Vt <https://www.emta.ee/ariklient/registreerimine-ettevotlus/registreerimine-ehituses/uldised-pohimotted-tolgendused#aruandluskohustus> (sisenetud: 11.02.2025).

isikuandmete töötlemise nõuete täitmist ning osutatakse üldist tehnilist tuge andmekogu kasutamisel jne. Sellised nõ „klienditoe“ tegevused väljuvad aga arendus- ja hooldustegevuse raamidest, kuid võivad siiski eeldada ühel või teisel viisil maksusaladust sisaldavate andmete töötlemist. See aga vajab õiguslikku alust, mis käesoleva eelnõuga ka luuakse, ehk laiendatakse juurdepääsuõigust maksusaladusele lisaks arendus- ja hooldustööde teostamiseks ka info- ja sidesüsteemide klienditoe osutamiseks.

Termin „klienditugi“ tähendab siinses kontekstis info- ja sidesüsteemide kasutajate abistamist nende süsteemide kasutamisel (tehniline tugi), samuti andmesubjektide avaldustele vastamist, andmekaitsealaste intsidentide lahendamist ja muude funktsioonide teostamist, mis on vajalikud kõnealuse info- ja sidesüsteemi toimimiseks ning selle eesmärgi realiseerimiseks.

Teiseks, muudetavasse lõikesse lisatakse teine lause, mis võimaldab MTA-l anda asutusevälisele isikule juurdepääsuõigust maksusaladust sisaldavale teabele MTA info- ja sidesüsteemide hooldamiseks ja arendamiseks. Nagu mis tahes infosüsteemide puhul, on ka MTA infosüsteeme vaja hooldada, nendes esinevad tõrked likvideerida, nende toimivust testida, neid arendada ja kaasajastada jne, et tagada jätkuv kvaliteetsete teenuste osutamine. Sageli tekib MTA-l vajadus ka uute info- ja sidesüsteemide järele, mille väljatöötamiseks on omakorda vaja arvestatavat tehnilist ekspertiisi. Praegu täidavad peaaesjalikult seda funktsiooni MTA ja RMIT-i töötajad, kellel on olemas vahetult MKS-st tulenev juurdepääsuõigust maksusaladusele. Praktikas on seda juurdepääsuõigust võimaldav õiguslik alus muutunud aga liigselt piiravaks, sest see ei arvesta asjaoluga, et ühel või teisel põhjusel on vahel hooldus- ja arendustöid vaja tellida erasektorilt.

Vajadus pöörduda asutusevälise kompetentsi poole võib tekkida juhtudel, kus RMIT-i töötajatel puuduvad probleemi lahendamiseks vajalikud oskused. Asutusevälised arendajad (st erasektor) on aga sätte kohaldamisalast väljas, mis tähendab, et tõsiste infotehnoloogiliste probleemide lahendamiseks ei ole neid võimalik ilma maksukohustuslaste nõusolekuta kaasata, kui nimetatud probleemide lahendamine eeldab ligipääsu nende maksusaladust sisaldavale teabele.

Muudatusega kaasnevad teatavad riskid, sest maksusaladust sisaldavale teabele antakse ligipääs asutusevälistele isikutele. Seetõttu uuriti VTK ning käesoleva eelnõu koostamise käigus variante kaasata erasektori arendajaid viisil, mis ei ohustaks maksusaladuse kaitset. Paraku aga jõuti analüüsi käigus järeldusele, et selline lähenemine ei ole kas tehniliselt võimalik, sest see ei taga sama tõhusat hooldus- või arendustegevust, või siis see ei ole mõistlik muul põhjusel, näiteks ebaproportsionaalselt suure haldus- ja töökoormuse tõttu.

Näiteks uuriti VTK koostamise käigus muuhulgas võimalust kasutada maksusaladust sisaldava teabe asemel fiktiivseid andmeid, ehk testida info- ja sidesüsteeme simuleeritud, mitte reaalses tingimustes. Paraku aga nähtus, et selline lähenemine ei suuda tuvastada kõikvõimalikke probleeme ning nende juurpõhjuseid – maksusaladust sisaldavad andmed eksisteerivad niivõrd komplekses sidussüsteemis, mida on praktiliselt võimatu fiktiivsete andmetega adekvaatselt simuleerida. Kui aga võimalikud vead ja tõrked jäävad avastamata, siis ei satu ohtu mitte ainult kõnealuste info- ja sidesüsteemide toimimine, vaid ka nende turvalisus, eriti andmekaitsealases mõttes.

Kõne alla ei tule ka lahendus, kus maksukohustuslastelt küsitakse nõusolekut neid puudutava maksusaladust sisaldava teabe kasutamiseks. Sellisel juhul sõltuks MTA võimekus arendada ning hooldada oma info- ja sidesüsteeme valitud maksukohustuslaste suvast, ehk kui

maksukohustuslased keelduvad nõusolekut andmast, siis tuleb probleemi lahendamine edasi lükata, halvimal juhul võib see jääda üldse lahendamata.

Juurdepääsu võimaldamine on kavandatud MTA kaalutusõigusena. See erineb selgelt MKS § 26 lõike 2¹ edaspidisest esimesest lausest, kus juurdepääsuõigus riigitöötajatele tuleneb vahetult seadusest. Erisus on tingitud kõrgendatud riskidest, mis tahes tahtmata tekivad, kui salastatud või muus mõttes avalikkuse eest varjatud teavet on vaja avaldada asutusevälisele isikule, kes ei ole seotud avaliku teenistuse eetiliste nõuetega ning kes tõenäoliselt ei pruugi olla saanud ka andmeturbealast ettevalmistust, mida riik tüüpiliselt võimaldab oma ametnikele ning töötajatele.

Erinevalt esimesest lausest, ei saa MTA kaasata asutuse väliseid isikuid info- ja sidesüsteemide klienditoe osutamiseks, sest see väljuks lahendatava probleemi skoobist, milleks on selliste arenduste tegemine või puuduste avastamine/likvideerimine, milleks riigil pädevust ei ole. Kaasamine on ühtlasi piiritletud vajalikkuse kriteeriumiga, ehk asutusevälisele isikule võib anda juurdepääsu maksusaladusele vaid ulatuses, milles see on vajalik asjaomase funktsiooni teostamiseks. Kui MTA poolt antava juurdepääsu ulatus on rohkem kui vajalik, siis see on käsitletav diskretsiooniveana.

Asutusevälise isiku kaasamisel info- ja sidesüsteemide hooldamis/arendamistegevusse võtab MTA kasutusele erinevaid meetmeid, millega tagada maksusaladuse adekvaatne kaitse. MTA peab kontrollima asutusevälise isiku tausta (vt selle kohta eelnõu § 1 punkt 22 ja selle selgitused), erialast mainet, samuti tema töötajaid. Riskide maandamiseks rakendab MTA ka muid turvameetmeid, muuhulgas võimaldatakse asutusevälistel arendajatel ligipääs info- ja sidesüsteemidele MTA ja RMIT-i järelevalve all selleks ettenähtud MTA infosüsteemides ning füüsilistes ruumides, samuti peavad asutusevälised isikud ligipääsu saamiseks sõlmima MTA-ga konfidentsiaalsuslepingud.⁹ Vastavalt Maksu- ja Tolliameti põhimääruse § 16 punktile 5 vastutab andmekaitse ja infoturbe korraldamise eest MTA sisekontrolliosakond ning MTA ise määrab oma haldusesiseste aktidega kindlaks konkreetsed protseduurid ning mehhanismid, millega saavutada optimaalne andmeturve.

Säte kasutab erasektori arendajate tähistamiseks määratlemata õigusmõistet „asutuseväline isik.“ Termin „asutuseväline isik“ on laenatud avaliku teabe seaduse (edaspidi: AvTS) § 38 lõikest 4, mille üldine struktuur ja sisu on oma vaimult sarnane eelnõus loodava sättega: „*Asutuse juht võib otsustada asutuseväliste isikute juurdepääsu võimaldamise asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabele, kui see ei kahjusta riigi või omavalitsusüksuse huve.*“ Kuna sisult analoogne termin on juba kehtivast õigusest võtta, siis ei peetud eelnõu koostamisel vajalikuks mõelda välja uut terminit.

Kõnealuse muudatuse puhul analüüsiti ka selle põhiseaduslikkust VTK raames ning leiti, et muudatus on sobiv, vajalik ja mõõdukas eesmärgi saavutamisel.

Punktiga 9 lisatakse MKS § 26 lõikesse 2³ juurde Patendiamet ja Justiitsministeerium asutustena, kellel on juurdepääs maksusaladust sisaldavale infole ulatuses, mis on vajalik MKS § 1 lõikes 6 nimetatud rahaliste kohustuste üle arvestuse pidamiseks.

⁹ Kuigi eelnõu kohaselt on asutusevälisest isikust arendajal edaspidi kohustus hoida saladuses talle avaldatud maksusaladust sisaldavat teavet MKS § 26 lõike 3 alusel, siis konfidentsiaalsuslepinguga konkretiseeritakse saladuse hoidmise täpsem sisu.

Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktis 2 nimetatud muudatusega, kus fikseeritakse sõnaselgelt MTA võimalus kohaldada MKS-i maksunõuete ja -kohustuste täitmise norme ka Patendiameti ja Justiitsministeeriumi nõuetele, mida MTA haldab alates 2021. aasta keskpaigast. Justiitsministeerium on loetelusse lisatud põhjusel, et Justiitsministeerium on Riigi Teataja seaduse § 13 lõike 1 kohaselt väljaande Ametlikud Teadaanded väljaandja.

Punktiga 10 lisatakse MKS § 26 lõikesse 3 viited sama paragrahvi lõigetele 2¹–2³.

MKS-i kohaselt loetakse maksusaladuseks mis iganes teavet, mida MTA ametnikud ning töötajad maksukohustuslase kohta teada saavad oma töö- ja teenistusülesannete täitmisel. MKS täpsustab, et saladuse hoidmise kohustus on muuhulgas ka teiste riigiasutuste ametnikel ning töötajatel, kellele MTA on maksusaladust sisaldanud teavet avaldanud, kui seadus ei sätesta teisiti. Saladuse hoidmise kohustus ei lõpe teenistus- või töösuhte lõppemisel (MKS § 26 lõige 3).

Praktikas on tekkinud tõlgenduslik probleem maksusaladuse hoidmise kohustuse skoobi osas, nimelt näevad MKS § 26 lõiked 2¹–2³ ette juurdepääsu maksusaladust sisaldavale teabele muuhulgas ka info- ja sidesüsteemide arendajatele, MTA tegevust auditeerivale isikule ning teatud ulatuses ka Riigi Tugiteenuste Keskusele, kohtutele ning prokuratuurile. Ometi, maksusaladuse hoidmise kohustust ettenägev säte (MKS § 26 lõige 3) ei viita sõnaselgelt nimetatud lõigete alusel avaldatavale maksusaladusele, ent viitab teistel alustel avaldatavale maksusaladusele – konkreetselt MKS §-de 28–30 alusel avaldatavale maksusaladusele. Sellest aga on tekkinud küsimus, et kas MKS § 26 lõigete 2¹–2³ alusel avaldatava maksusaladuse puhul selle saladuses hoidmise kohustust ei olegi?

Praktikas on siiski tõlgendatud maksusaladuse hoidmise kohustust laialt, sealhulgas viisil, et ka MKS § 26 lõiked 2¹–2³ on sellega hõlmatud. Küll aga on tõlgenduslik probleem olemas ning sätted võiksid olla selgemad. Seetõttu tehakse eelnõu raames ettepanek muuta maksusaladuse hoidmise kohustust ettenägevaid norme viisil, et sõnaselgelt kohalduks MKS § 26 lõikes 3 sätestatud maksusaladuse hoidmise kohustus ka lõigetes 2¹–2³ sätestatud isikutele ja asutustele, sh edaspidi ka asutusevälistest isikutest arendajatele.

Punktiga 11 muudetakse MKS § 27 lõike 1 punkti 5, mis reguleerib ajatatud maksuvõla avaldamist.

Kehtiva õiguse kohaselt võib maksuhaldur maksukohustuslase nõusoleku ja teadmiseta avaldada igäühele teavet maksuvõlgade kohta (MKS § 27 lõige 1 punkt 4). Peaasjalikult kannab selline praktika ettevõtluskeskkonna läbipaistvuse suurendamise eesmärki, ehk see võimaldab isikutel hinnata konkreetse maksukohustuslase usaldusväärsust ja majanduslikke riske võimaliku äripartnerina.

Ent kehtiva õiguse kohaselt kuulub samadel eesmärkidel avalikustamisele ka ajatatud maksuvõlg (MKS § 27 lõige 1 punkt 5), ehk maksuvõlg, mille tasumise tähtpäev on edasi lükatud ning mille puhul on koostatud tasumise ajakava, mida maksukohustuslane peab edaspidi järgima. Eraldiseisva õigusliku aluse loomine ajatatud maksuvõla avaldamiseks oli vajalik põhjusel, et „ajatatud maksuvõlg“ ei vasta juriidiliselt maksuvõla definitsioonile nii nagu see on sätestatud MKS §-s 32, mille kohaselt maksuvõlg on „tähtpäevaks tasumata maksusumma“ – kuivõrd tasumise tähtpäev lükatakse ajatamisega edasi, siis formaalselt pole tegemist maksuvõlga nii kaua, kuni see on ajatatud, mistõttu maksuvõla avalikustamise üldsäte seda olukorda hästi ei hõlmanud.

Praktikas on aga võimalik maksuvõlga ümber kujundada lisaks ajatamisele ka erinevates maksejõuetusmenetlustes, näiteks saneerimismenetluses ja võlgade ümberkujundamise menetluses. Kui maksumus tasumise tähtpäev lükatakse mõnes sellises menetluses edasi, siis ei ole seda eeltoodust tulenevalt võimalik enam avalikustada MKS § 27 lõike 1 punkti 4 kohaselt, sest tehniliselt ei ole tegemist enam maksuvõlga. Paralleelselt, avalikustamise aluseks ei saa olla ka MKS § 27 lõige 1 punkt 5, kuna see reguleerib *expressis verbis* vaid ajatatud maksuvõla avaldamist. Lihtsustatult öeldes, kui faktilisel maksuvõlgnikul õnnestub oma maksuvõlg ümber kujundada muus menetluses kui ajatamismenetluses, siis ei ole seda võimalik avaldada. Võrdse ning ühetaolise kohtlemise perspektiivist on see aga probleem, sest sõltumata sellest, millises menetluses see ümber kujundatakse, see on ja jääb faktiliseks maksuvõlaks ning peaks seega kuuluma võrdsetel tingimustel avalikustamisele.

Seega on tegemist õiguslüngaga, mida on tahtmise korral ka võimalik kuritarvitada, näiteks saavad faktilised maksuvõlgnikud esitleda ennast mitte-võlgnikena nii äripartneritele kui ka riigile. Seetõttu kuulub edaspidi avaldamisele lisaks ajatatud maksuvõlale ka „*.../ mis tahes muul viisil ümberkujundatud maksuvõlg /.../*“. See hõlmab muuhulgas saneeritud maksuvõlga, pankrotimenetluses kompromissi korras ümberkujundatud maksuvõlga, füüsilise isiku võlgade ümberkujundamise menetluses ümberkujundatud maksuvõlga jne. Sisuliselt kuulub maksuvõlg edaspidi avaldamisele sõltumata sellest, millises menetluses ja millisel viisil see ümberkujundatud saab.

Algselt kaaluti jätta kehtiva MKS-i § 27 lõike 1 punkt 5 alles ning lisada muul viisil ümberkujundatud maksuvõla avaldamise alus uue punktina 5¹, kuid analüüsi tulemusel jõuti seisukohale, et kuivõrd ajatamine niikuinii kujutab endast olemuselt samuti maksuvõla ümberkujundamist, siis oleks õigusselgem reguleerida maksuvõla avaldamise juhud ümberkujundamise kontekstis kõik ühes sättes.

Termin „maksukohustuslane“ on MKS §-s 6 defineeritud õigusmõiste, mis hõlmab nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid. See tähendab, et nii füüsilise kui ja juriidilise isiku ümberkujundatud maksuvõlad kuuluvad edaspidi avaldamisele.

Punktiga 12 täiendatakse MKS § 27 lõiget 1 punktiga 5¹, mille kohaselt kuulub edaspidi avaldamisele juriidilisest isikust maksukohustuslasele tehtud maksuotsuse resolutsioon, kui selle vaidlustamine ei ole enam menetluslikult võimalik. Kõnealune muudatus on motiveeritud ning inspireeritud Eesti Kaubandus-Tööstuskoja vastavasisulisest ettepanekust.¹⁰

Äripartnerite valikul on ettevõtjad huvitatud mitte ainult nende majanduslikust võimekusest, vaid ka nende reaalsest valmisolekust täita oma kohustusi. Äripartneri valimisele aitab teataval määral kaasa maksuvõlgade avaldamine, kuid mõistagi ei saa maksuvõla olemasolust ainuüksi teha põhjanevaid järeldusi maksukohustuslase usaldusväärsuse kohta – on oluline erinevus, kas maksuvõlg on tekkinud majanduslikest raskustest, heausksest õiguslikust vaidlusest maksuhalduriga või eesmärgipärasest püüdlusest hoiduda maksude maksmisest kõrvale. Täpsemate järelduste tegemine eeldab seega rohkem informatsiooni ning käesoleva eelnõuga tehaksegi ettepanek laiendada avaldatava informatsiooni hulka, ehk teha võimalikuks näha lisaks maksuvõlgadele ka juriidilisest isikust maksukohustuslastele tehtud maksuotsuste resolutsioone.

¹⁰ Vt selle kohta: <https://www.koda.ee/et/meie-arvamus/maksuotsused-voiksid-olla-avalikud> (sisenatud: 9. veebruar 2024).

Nagu maksuvõla puhul, ei saa ka maksuotsuse olemasolu koheselt tõlgendada selliselt, et maksukohustuslane on käitunud halvas usus või et ta pole usaldusväärne. On igati loomulik ning praktikas sageli esinev tõsiasi, et maksukohustuslased peavad MTA-ga maha maksuotsuse tegemisega kulmineeruvaid õigusvaidlusi siirast veendumusest, et MTA eksib kas faktides või õiguslikult. Küll aga tuleb silmas pida, et maksuotsus tehakse üldreeglina vaid nõ *ultima ratio* korras, kui maksukohustuslase maksuasjades tuvastatakse märkimisväärsed puudused, mida maksukohustuslane keeldub kõrvaldamast. Kui neid otsuseid on ühe maksukohustuslase kohta ebaharilikult palju, siis turg võib seda tõlgendada potentsiaalse äririskina.

Avaldamisele kuuluvad vaid juriidilisest isikust maksukohustuslastele tehtud maksuotsuste resolutiivosa. Muudatuse skooopi ei kuulu füüsilised isikud, ehk füüsilisest isikust maksukohustuslaste (sh füüsilisest isikust ettevõtjate) maksuotsuste resolutsioonide avaldamiseks on jätkuvalt vaja nende MKS § 26 lõike 2 kohast nõusolekut.

Avaldamisele kuuluvad üksnes selliste maksuotsuste resolutsioonid, mis ei ole edasikaevatavad, ehk vaidlustatavad. Ennekõike tähendab see kas seda, et vaide ja/või kohtusse kaebuse esitamise tähtaeg on möödunud, või siis maksuotsus on kolmeastmelises kohtusüsteemis läbivaieldud ning selle õiguspärasust kinnitatud viimases kohtuastmes, ehk Riigikohtus.

Maksukohustuslane ei saa vältida maksuotsuse avaldamist selleläbi, et ta tasub maksuotsuse aluseks oleva rahalise kohustuse ära. Kui maksuotsus on kord tehtud, siis ainuke võimalus vältida selle resolutiivosa avaldamist on tuvastada vaide- või kohtumenetluse korras selle õigusvastasus ning saavutada selliselt selle jäädav kehtetuks tunnistamine või tühistamine. Teisalt, see aga ei takista vastava vaide- või kohtulahendi avalikustamist, kust niikuinii nähtub, et maksukohustuslasele oli maksuotsus tehtud, kuigi vaidluse tehjolud võivad olla muutunud.

Avaldamisele kuulub vaid maksuotsuse resolutsioon, ehk haldusakti resolutiivosa, millest nähtub asjaomasele maksukohustuslasele antud käsk tasuda maksusumma. Nagu VTK-s oli märgitud, avaldatakse resolutsioon nii, et sellest nähtuks:

- 1) juriidilisest isikust maksukohustuslase nimi ja registrikood;
- 2) maksuotsuse tegemise õiguslik alus;
- 3) kontrollitud maksustamisperioodil juhatuse liikme staatuses olnud isikute ees- ja perekonnanimed ning isikukoodid;
- 4) kontrollitud maksustamisperiood;
- 5) määratud maksusumma suurus maksude lõikes.

Eelmainitud loetelu ei ole vajalik kajastada vahetult seaduses, kuivõrd kehtiv MKS juba kasutab terminit „resolutsioon“. Samuti on termin „resolutsioon“ kasutusel kehtivas HMS-s üheskoos terminiga „resolutiivosa“, mis on selle sünonüüm. Vastavalt HMS § 60 lõikele 2 kujutab resolutiivosa endast haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldavat osa, mis ei hõlma endast näiteks riigi- ja ärisaladust (vt selle kohta ka nt HMS § 31 lõige 6 ja § 7 lõige 3).

Kõnealuse muudatuse puhul analüüsiti VTK raames ka selle põhiseaduslikkust ning veenduti meetme proportsionaalsuses.

Punktiga 13 asendatakse MKS § 29 punktis 1 terminid „uurija“ ja „prokurör“ vastavalt terminitega „uurimisasutus“ ja „prokuratuur“.

Kehtiva õiguse kohaselt võib MTA avaldada maksusaladust sisaldavat teavet uurijale ning prokurörile selleks, et avastada ja tõkestada kuritegusid, tabada kurjategijaid, uurida kriminaalmenetluses olevaid asju jne. Vastav alus selleks tuleneb MKS § 29 punktist 1. MKS § 29 punkt 1 on sõnastatud ametnikupõhiselt, mitte asutusepõhiselt – see tähendab, et maksusaladust sisaldavat teavet võib avaldada „uurijale“ ja „prokurörile“, mitte „uurimisasutusele“ ning „prokuratuurile“.

Ametnikupõhine lähenemine tekitab kaks probleemi:

Esiteks, MKS § 29 punktis 1 nimetatud ülesandeid ei teostata ainuisikuliselt, vaid praktikas tegelevad nendega uurimis- ning töögrupid. Need grupid ei koosne tüüpiliselt üksnes „uurijatest“ ning „prokuröridest“, vaid neisse võivad kuuluda ka ametnikud, kes küll töötavad asjaomase uurimisasutuse/prokuratuuri all, kuid kes ise juriidiliselt võetuna „uurijad“ ega „prokurörid“ ei ole. Kuna kehtiv sõnastus võimaldab maksusaladust sisaldavat teavet jagada üksnes uurijatele ning prokuröridele, siis sellest järeldub, et nendele teistele ametnikele ei tohiks seda teavet jagada, mis omakorda lülitab nende uurimis- ja töögruppide tegevustesse ebamõistlikke takistusi ning muid ebatõhususi, mis raskendavad nende seadusest tulenevate ülesannete täitmist.

Teiseks, ametnikupõhine lähenemine on vastuolus seadustes kinnistunud arusaamaga, et uurija ja prokurör teostavad oma volitusi küll sõltumatult, kuid siiski vastava uurimisasutuse/prokuratuuri nimel. Kehtiv MKS § 29 punkti 1 sõnastus aga jätab vastupidise mulje, ehk et uurimis- ja kriminaalmenetlusele omaseid toiminguid ei vii läbi mitte uurimisasutused/prokuratuur, vaid individuaalsed ametnikud.

Eeltoodud probleemide lahendamiseks on vajalik asendada MKS § 29 punktis 1 terminid „uurija“ ja „prokurör“ vastavalt terminitega „uurimisasutus“ ja „prokuratuur“, ehk viia säte üle asutusepõhisele lähenemisele senisest ametnikupõhisest lähenemisest.

Vastavalt kriminaalmenetluse seaduse § 31 lõikele 1 on (lisaks MTA-le) uurimisasutusteks Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnaamet ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja uurimisasutuse ülesandeid täitev vangla.

Punktiga 14 eemaldatakse MKS § 29 punktist 6¹ fraas „isikustamata kujul“.

Kehtiva õiguse kohaselt võib MTA avaldada Rahandusministeeriumile maksusaladust sisaldavat teavet isikustamata kujul selleks, et prognoosida maksude laekumist ning kavandada maksude laekumist kavandavaid meetmeid. Praktikas aga on aga tekitanud küsimusi asjaolu, et Rahandusministeeriumile esitatav teave peab olema „isikustamata kujul“ – liiati, et kehtiv MKS § 29 sisaldab veel üle 60 õigusliku aluse maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks teistele valitsus- ja riigiasutustele ning muudele organisatsioonidele, kuid mitte ükski neist ei ole sellise piiranguga kitsendatud.

Arvestades, et MTA on Rahandusministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, ei ole loogiline, et Rahandusministeeriumi õigused saada MTA-st andmeid oma õiguspoliitiliste ülesannete täitmiseks on kitsamad võrreldes teiste ministeeriumite ning muude riigiasutustega. Sellest tulenevalt muudetakse MKS-i selliselt, et kõnealune kitsendus võetakse sealt välja – liiati, et „isikustamata“ andmed juba definitsioonilt ei saa kujutada endast maksusaladust, sest seda infot ei ole võimalik seostada ühegi konkreetse maksukohustuslasega. Statistilist teavet

ehk isikustamata andmeid võib MTA jagada ilma maksusaladuse avaldamise volitusega. Sellel põhjusel on termini „isikustamata“ säilitamine kehtivas õiguses ebakoherentne ka kinnistunud arusaamaga sellest, mida maksusaladust endast üldse kujutab.

Punktiga 15 lisatakse MKS §-i 29 punktid 67, 68, 69, 70 ja 71.

- MKS § 29 punkt 67

MKS § 29 punkti 67 kohaselt on MTA-l edaspidi õigus maksukohustuslase nõusolekuta avaldada maksusaladust sisaldavat teavet hankijale riigihangete seaduse (edaspidi: RHS) § 115 lõike 2 punktis 2 kirjeldusele vastava pakkuja või tema pakkumuses nimetatud alltöövõtja kohta, konkreetselt nende töötajate keskmise töötasu andmeid vastavalt RHS § 115 lõikes 6 kirjeldatud võrdlusperioodile.

Hankijal on vaja keskmise töötasu andmeid selleks, et hinnata vajadust RHS § 115 lõike 1 kohase selgituse järele. Praktikast toimub kõnealuste andmete esitamine selliselt, et pakkuja ise pöördub MTA poole nimetatud andmete saamiseks, misjärel saanud need andmed, esitab pakkuja need hankijale. See aga kujutab endast tarbetut halduskulu, sest MTA võiks neid andmeid edastada ise vahetult hankijale.

Probleemiks ei ole siinkohal tehniline võimekus, vaid õigusliku aluse puudumine – kuna keskmise töötasu andmed kujutavad endast maksusaladust, siis vajab MTA seadusest tulenevat volitust, et esitada need maksukohustuslase nõusolekuta hankijale. Muudatuse tulemusel luuaksegi vastav õiguslik alus, mis võimaldaks MTA-l seda teha.

Alternatiiv oleks küsida maksukohustuslaselt vastavasisulist nõusolekut, mida võimaldab MKS § 26 lõige 2, kuid see ei ole optimaalne lahendus. Nõusoleku küsimine sellisel kujul tekitab tarbetut halduskoormust nii maksukohustuslasele kui ka tarbetut töökoormust MTA-le, sest maksukohustustlane, olles otsustanud osaleda asjaomases hankemenetluses, on eeldatavasti selliste andmete esitamisega hankijale juba niikuinii arvestanud.

- MKS § 29 punkt 68

MKS § 29 punkti 68 kohaselt on MTA-l edaspidi õigus ilma maksukohustuslase nõusolekuta avaldada maksusaladust sisaldavat teavet MGS § 15 lõikes 1 sätestatud süsteemihaldurile VKS §-s 2⁶ sätestatud ülesannete täitmiseks, ehk biokütuse, biometaani, vesiniku ja elektrienergia statistikaga kauplemise korraldamiseks.

Biokütuse statistikaga kauplemiseks on loodud digitaalne kauplemisplatvorm, mida haldab MGS § 15 lõikes 1 nimetatud süsteemihaldur. Enne selle loomist kauplesid kütuse tarnijad statistika ülejäägiga¹¹ ise, ehk sõlmisid omavahel kokkuleppeid statistika ostuks/müügiks, samuti pidasid kütuse tarnijad ka ise arvestust biokütuse täitmise kohustuse üle, ehk kohustust lisada oma müüdavasse kütusesse teatava protsendi biokütust.

Selleks, et tagada andmete kvaliteet kõnealusel kauplemisplatvormil, on vaja andmevahetust selle platvormi ja MTA hallatud kütuse käitlemise andmekogu (edaspidi: KKS) vahel. KKS juba sisaldab andmeid kütuse tarnija biokütuse tarbimisse lubamise kohustuse täitmise kohta,

¹¹ Termin „statistika“ konteksti kohta vt majandus- ja taristuministri 14.11.2022 määruse nr 90 „Biokütuse, biometaani ja elektrienergia statistikaga ning kasvuhoonegaaside heitkoguste statistikaga kauplemise kord“ § 1 lõikeid 1 ja 2. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116112022002> (sisenatud: 29.10.2024).

sh andmeid statistika ülejäägi kohta, ning selle liidestus kauplemisplatvormiga tagab kestva andmete asja- ning ajakohasuse. Kuivõrd aga KKS-s sisalduvad andmed on käsitletavad maksusaladusena, eeldab selline andmevahetus õiguslikku alust. Muudatusega vastav õiguslik alus ka luuakse.

Praktikas on olukord lahendatud selliselt, et kütuse tarnijatelt võetakse nõusolek andmete KKS-st edastamiseks süsteemihaldurile, kuid see lahendus ei ole optimaalne kuivõrd see sõltub täielikult kütuse tarnijate suvast. Kui nad seda nõusolekut ei anna, sõltub kauplemisplatvormide andmestik sellest, mida kütuse tarnijad ise sinna sisestavad ning praktika on näidanud, et kütuse tarnijate toimimine vahelülina on põhjustanud eksimusi ja ebatäpsusi, ehk tervikuna kahjustanud kauplemisplatvormil olevate andmete kvaliteeti. Dubleeritud arvestuse (kütuse tarnijad vs KKS) ära kaotamisega väheneb ka Keskkonnaameti läbiviidava riikliku järelevalvega seonduv halduskoormus.

Andmete avaldamine tähendab antud juhul seda, et MTA hallatud maksukohustuslaste registri ühest alamregistrist – kütuse käitlemise andmekogust (KKS) – hakkab süsteemihalduri hallatavasse kauplemisplatvormile läbi X-tee liikuma iga kuu andmeid biokütuse säästlikkuse kriteeriumite täitmise statistika kohta. Edastatav andmekoosseis oleks järgmine:

- 1) kütuse tarnija registrikood;
- 2) vastavusdokumentide süsteemi poolt genereeritud statistika pakkumise dokumendi number;
- 3) aruandeaasta;
- 4) kütuse tüüp;
- 5) pakutav tegelik energiakogus (MJ);
- 6) pakutav arvestuslik energiakogus (MJ);
- 7) koefitsient;
- 8) taastuvenegiatüüp;
- 9) kasvuhoonegaaside mahukus gCO₂ekv/MJ;
- 10) müüki pandud kasvuhoonegaaside kogus.

- MKS § 29 punkt 69

MKS § 29 punkti 69 kohaselt on MTA-l edaspidi õigus maksukohustuslase nõusolekuta avaldada maksusaladust sisaldavat teavet asutusevälisele tõlgile, kelle MTA on omal initsiatiivil maksumenetlusse kaasanud, kuid üksnes ulatuses, milles see on vajalik, et tagada maksumenetluse läbiviimine.

Kui maksukohustuslane ei ole suuteline MTA-ga suhtlema eesti keeles või sellises võõrkeeles, mida MTA ametnikud/tõlgid valdavad, siis tuleb maksumenetlusse kaasata asutuseväline tõlk. MKS § 49 lõike 2 kohaselt kaasatakse tõlk kolmel alternatiivsel alusel: 1) kas menetlusosaline ise kaasab tõlgi; 2) MTA kaasab tõlgi menetlusosalise taotlusel; 3) MTA ise kaasab tõlgi ilma menetlusosalise taotluseta, kui MTA peab seda vajalikuks.

Kolmas alus eksisteerib peaaegselt selleks, et umbkeelse maksukohustuslase puhul ei saaks menetlus takerduda põhjusel, et menetlusosaline keeldub tõlki kaasamast. Sellisel juhul kaasab tõlgi MTA, misjärel menetlus saab jätkuda. Paraku on aga avastatud MKS § 49 lõike 2 punkti 3 kohaldamisel õiguslünk. Nimelt, tõlkeprotsessi raames puutub tõlk vältimatult kokku menetlusosalist puudutava maksusaladusega. See ei ole probleem siis, kui tõlk kuulub MTA koosseisu, kuid kui tõlk on kaasatud asutuseväliselt, siis on vaja eraldiseisvat õiguslikku alust, et maksusaladust sisaldavat teavet temale avaldada. Kehtivas õiguses selline õiguslik alus asutuseväliste tõlkide puhul puudub. Sellest omakorda järeldub, et asutusevälise tõlgi

kaasamine MTA initsiatiivil on võimalik ainult menetlusosalise enda nõusolekul, ent selline tõlgendus on ilmselgelt vastuolus MKS § 49 lõike 2 punkti 3 mõttega.

Käesoleva eelnõuga seega luuakse *expressis verbis* õiguslik alus maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks asutusevälistele tõlkidele ulatuses, milles see on vajalik maksumenetluse läbiviimiseks. Antud juhul ei tähenda avaldamine mõistagi seda, et MTA eesmärgipäraselt informeerib tõlkijat mingist maksukohustuslast puudutavast teabest, vaid et sellise teabe avaldamine üldreeglina toimub tõlkeprotsessiga *de facto*, näiteks kui asutuseväline tõlk peab tõlkima maksukohustuslase ütlusi, tema poolt sõlmitud lepinguid või muid temale kuuluvaid dokumente jne, siis paratamatult saab see tõlk teada ka kõnealuste ütluste, lepingute ja dokumentide sisust.

Sättes olev fraas „*/.../ ulatuses, mis on vajalik maksumenetluse läbiviimiseks*“ piirab MTA volitusi, ehk asutusevälisele tõlgile ei tohiks üldreeglina anda ligipääsu sellistele dokumentidele, mis on eesti keelsed või mis on sellises võõrkeeles, mida nii maksukohustuslane kui ka MTA ametnik valdab.

Tegemist ei ole kvalitatiivselt uue muudatusega. MKS § 47 lg 2 punkt 3 on MKS-s eksisteerinud alates 20.02.2002, mil see seadus vastu võeti. Alles hiljuti aga avastati eelkirjeldatud õiguslik probleem, mida käesoleva eelnõuga lahendatakse. Eesmärk ei ole seega paradigmaatiliselts ümber määratleda tõlgi kaasamise alusprintsipi ega praegust töökorraldust, vaid taastada MKS § 47 lõige 2 punkti 3 õiguslik toimimine nii, nagu seda on mõistetud MKS-i vastuvõtmisest saati.

- MKS § 29 punkt 70

MKS § 29 punkti 70 annab MTA-le õigusliku aluse jagada maksusaladust sisaldavat teavet TurS § 30 lõigetes 1 ja 2 nimetatud riikliku järelevalve asutustele, et nad saaksid tõhusamalt täita TurS-s sätestatud ülesandeid.

Lühiajalise üüriteenuse osutamisega seonduv on osaliselt reguleeritud TurS-s, kus TurS § 17 lõige 2 defineerib lühiajalist üüriteenust, ehk majutusteenust kui ajutise ööbimisvõimaluse pakkumist. TurS § 30 lõigete 1 ja 2 kohaselt teostab majutusteenuse osutamisega seotud nõuete üle järelevalvet Tarbija ja Tehnilise Järelevalve Amet, Päästeamet, Terviseamet, Politsei- ja Piirivalveamet, samuti valla- ja linnavalitsus oma haldusterritooriumil. Probleemiks on aga lühiajalise üüriturusektori läbipaistmatus, ehk eelnimetatud riikliku järelevalve asutustel puudub adekvaatne ülevaade sellest, millised isikud osutavad lühiajalist üüriteenust ning millist konkreetset kinnisvara selleks otstarbeks välja üüritakse. Seda infopuudust võib aga mingil määral leevendada MTA, kellele võib laekuda erinevate deklaratsioonide ning muu teabe esitamise kohustuste raames teavet muuhulgas ka üürileandjate ning kinnisvara kohta.

Kuna eelnimetatud teave on käsitletav maksusaladusena, siis eeldab selle avaldamine õiguslikku alust. Käesoleva eelnõuga luuaksegi vastavasisuline õiguslik alus.

- MKS § 29 punkt 71

MKS § 29 punkt 71 annab MTA-le õiguse avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile kohalike omavalitsustega seotud maksude ja tasude laekumise prognoosimiseks ning mõjuanalüüside tegemiseks ja hindamiseks.

2023. aastal toimunud riigihaldusliku reformiga korraldati ümber ministeeriumite tööjaotus, mille tulemusel liikus Rahandusministeeriumist Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumisse üle kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakond, kohalike omavalitsuse poliitika osakond, regionaalarengu osakond ja ruumilise planeerimise osakond¹², sealjuures viidi teenistujad üle teise asutusse samade teenistusülesannetega.

Tulenevalt Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 65¹ lõikest 1 on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ülesanne välja töötada kohalike omavalitsuste finantseerimise põhimõtted ja poliitika, sh neid puudutavad maksud ja tasud. Seoses oma ülesannete täitmisega on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonnal vaja saada andmeid, mis võimaldaksid prognoosida ja analüüsida kohalike omavalitsustega seotud¹³ maksude ja tasude laekumisi ning kavandatavate poliitikamuudatuste mõju. Samuti arvestatakse mitmete riigi toetusmeetmete jaotamisel maksu- ja tasuandmetega, näiteks tasandusfondi jaotamisel võetakse arvesse maamaksu laekumise arvestuslikke andmeid. Kuna arvestuse alus ei ühti laekumise andmetega, on selle arvutamiseks vaja saada katastripõhiseid andmeid koos määratud soodustustega.

Maamaksuandmeid kasutatakse Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis kohalike omavalitsuste põhiste maamaksuproгноoside koostamiseks ning selleks on vaja andmeid katastriüksuste, maksustamishindade, maksumäärade, maksuvabastuste ja maksusoodustuste, sh koduomaniku soodustuse (siin on olulised omaniku elukoha andmed) kohta. Lisaks prognooside koostamisele on maamaksuandmeid vaja kasutada erinevate mõjuanalüüside tegemisel. Näiteks, kui plaanitakse muuta maksimaalseid maamaksuandmeid või maamaksugruppide koosseise, on vajalik hinnata, millised mõjud sellega seonduvalt kaasnevad maamaksulaekumisele nii kohalike omavalitsuste kui ka sihtgruppide tasandil. Kuna eelkirjeldatud teave võib olla käsitletav ka maksusaladusena, siis eeldab selle avaldamine õiguslikku alust.

Varasemalt on MTA maamaksu andmete edastamisel Rahandusministeeriumisse lähtunud MKS § 29 p-st 6¹, kuid kuna kohalike omavalitsuste osakond liikus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumisse, siis luuakse eelnõuga õiguslik alus maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile.

Punktiga 16 lisatakse MKS-i uus § 29¹, mis annab MTA-le laiema volituse jagada töötamise registris olevaid andmeid valitsusasutuste, riigiasutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, kui see on vajalik nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Vastavalt MKS §-le 26, kujutavad töötamise registri andmed endast maksusaladust, mille avaldamiseks on vaja õiguslikku alust.

Algselt oli MTA puhtakujuline maksude kokku kogumise ning tollijärelevalve institutsioon, kus tema ülesanded piirdusidki riikliku järelevalve teostamisega maksu- ning tollikohustuste täitmise üle. Oma kindlapiirilise funktsiooni tõttu oli tollal igati loogiline defineerida maksusaladust viisil, mis hõlmaks kogu MTA tegevust. Aja jooksul on MTA-le juurde tulnud ülesandeid, mis rangelt ei seonu maksuvaldkonnaga, ent mis samuti genereerib MTA-le

¹² Vabariigi Valitsuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 216 SE ja Vabariigi Valitsuse määruse „Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi põhimäärus” eelnõu (jõustus 01.07.2023).

¹³ Kohalike omavalitsustega seotud maksudeks ja tasudeks võivad olla nii kohalike omavalitsuste endi hallatavad kohalikud maksud või tasud, kui ka osaliselt omavalitsuste korraldada või rakendada olevad riiklikud maksud, nt maamaks.

erinevat teavet. See teave on aga kehtiva seaduse kohaselt maksusaladus nagu iga teine – seda ka siis, kui selle teabe iseloom on selline, mis klassikaliselt ei kuulu maksusaladuse instituudi kaitsealasse. Maksusaladuse eranditu laienemine on aga tingitud asjaolust, et kuigi MTA ülesannete diapsoon on ajas ainult laienenud, siis maksusaladuse legaaldefinitsioon on püsinud konstantsena ning jätkuvalt hõlmab kogu informatsiooni, mida MTA saab teada või genereerib oma ülesannete täitmisel.

Üheks näiteks ongi käesoleva eelnõu objektiks olev MKS § 10 lõike 2 punkti 5 kohane MTA kohustus teostada järelevalvet töötamise registreerimise kohustuse täitmise üle. Töötamise register on aga andmekogu, mis ei toeta üksnes MTA ülesannete täitmist, vaid mida peetakse ka Tööinspektsiooni, Eesti Töötukassa, Tervisekassa, Sotsiaalkindlustusameti, Rahapesu Andmebüroo ning Politsei- ja Piirivalveameti otstarbeks. Eksitav on seda seega käsitleda üksnes maksuõigusliku järelevalve instrumendina. Sellest tulenevalt on ka küsitav, kas töötamise registris kasutatava teabe kaitsmine maksusaladuse egiidi all on kohane.

Töötamise registri laiapõhist ulatust illustreerib ka asjaolu, et selle loomise kontekstis toimus arutelu, milline valitsusasutus peaks seda haldama, ehk juba eos ei olnud ühemõtteliselt selge, et seda peaks tingimata tegema MTA, või et see kuidagi unikaalselt seondub maksundusega. Erinevatel pragmaatilistel põhjustel aga otsustati see sellegipoolest anda MTA haldamisele ning sellega kaasneski õiguslik tagajärg, et tervele andmekogule laienes automaatselt maksusaladuse kaitse. Oleks see antud näiteks Tööinspektsiooni või mõne muu asutuse kätte, siis poleks sinna kantud andmeid käsitletud maksusaladusena. Sellest järeldub, et töötamise registri andmete käsitlemine maksusaladusena on suuresti kokkusattumuslik. See on toonud kaasa tagajärje, kus töötamise registri andmed on ebaproportsionaalses ulatuses kaitstud maksusaladusena, ning see kaitstud raskendab nende andmete jagamist teiste valitsusasutuste, riigiasutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikutega, kellel oleks neid andmeid vaja oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Konkreetselt, kui töötamise registri andmeid on mingil valitsus- või riigiasutusel või avalik-õigusliku juriidilisel isikul vaja, siis eeldab see igakordset seaduse muutmist, ehk vastava volituse loomist MKS §-i 29 loetellu. Sellist kasuistikat ei saa aga pidada otstarbekaks.

Muudatusega luuakse MKS-i üldvolitus jagada töötamise registris olevaid andmeid teiste valitsus- ning riigiasutustega, samuti avalik-õiguslike juriidiliste isikutega nende seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Muudatusega ei võeta siiski töötamise registri andmetelt maksusaladuse kaitset – see on jätkuvalt konfidentsiaalne informatsioon, ehk õiguslikult käsitletav „maksusaladusena“. Küll aga saab sellest edaspidi maksusaladus, mille jagamine on võrreldes teiste MTA kasutuses olevate andmetega lihtsam ning operatiivsem.

Laiema õigusliku aluse ettenägemine ei tähenda seda, et töötamise registri andmete jagamisega seonduv kulu jääb täielikult MTA kanda. Kui edaspidiselt soovib näiteks mõni valitsusasutus töötamise registri andmeid, ning see eeldaks IT arendusi, siis peab asjaomane valitsusasutus ise leidma selleks vajalikud ressursid. MTA enda ressurside arvelt selliseid arendusi tegema ei hakka. Teavet on mõistagi võimalik küsida ka viisil, mis arendusi ei eelda (nt üksikud päringud), kuid päringupõhine taotlemine on samuti koormav ning aeganõudev, mistõttu MTA-l jääb ulatuslik autonoomia otsustamiseks, kuidas ning millise aja raames selliseid päringuid täita. Täpsemad tingimused sellekohasteks juhtudeks nähtaks ette ametkondlikes koostöölepetes.

Terminite „valitsusasutus“ ja „valitsusasutuse hallatav riigiasutus“ sisustamisel tuleb lähtuda Vabariigi Valitsuse seadusest. Termin „avalik-õiguslik juriidiline isik“ sisustamisel tuleb

lähtuda TsÜS-st. Ühtlasi tuleb rõhutada, et MTA ei saa avaldada töötamise registri andmeid niisama, vaid see on lubatud vaid seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.

Eelnõu koostamisel kaaluti, kas töötamise registri andmed võiks täielikult välja defineerida maksusaladuse alt ja käsitleda seda edaspidiselt näiteks pelgalt asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabena. Analüüsi tulemusel jõuti aga järelduseni, et selline muudatus lööks segamini maksusaladuse instituudi paradigmaatilised alused ja põhjustaks rohkem segadust. Seega kujutavad töötamise andmed endast jätkuvalt maksusaladust, ent nende jagamine on edaspidi operatiivsem.

Punktiga 17 lisatakse MKS §-i 40 uus lõige 1².

Kehtiva õiguse kohaselt peab maksukohustustlase esindaja või muu seaduses sätestatud isik (juhatuse liige, vara valitseja jne) korraldama maksukohustustlase maksukohustuste nõuetekohase täitmise (MKS § 8 lõige 1). Kui vastav isik seda kohustust süüliselt (tahtlikult või raskest hooletusest) rikub, siis vastutab ta rikkumise tulemusel tekkinud maksuvõla eest solidaarselt maksukohustustlasega (MKS § 40). Regulatsiooni eesmärk on täiendavalt distsiplineerida maksukohustustlase esindajaid ja muid sarnaseid isikuid, kellest sõltub maksukohustustlase maksuasjade korrasolek – kui teatakse, et näiteks raskelt hooletu või tahtliku tegevuse tulemusel tekkinud maksuvõlga võidakse asuda realiseerima isikliku vara arvelt, siis ollakse ka rohkem motiveeritud hoolitsema selle eest, et maksukohustustlase maksuasjad oleksid korras.

Kehtiva õiguse kohaselt eeldab eelkirjeldatud solidaarne vastutus seda, et esindaja/muu sarnase isiku süülise tegevuse ning maksuvõla tekke vahel on põhjuslik seos. See tuleneb ennekõike MKS § 40 lõike 1 sõnastusest:

„Kui seaduslik esindaja, tegevjuht või vara valitseja rikub tahtlikult või raskest hooletusest käesoleva seaduse §-s 8 nimetatud kohustusi, vastutab ta selle tõttu tekkinud maksuvõla eest solidaarselt maksukohustustlasega.“ – MKS § 40 lõige 1 (kuid vt ka MKS § 40 lg 1¹)

Sellest aga järeldub, et kui seaduslik esindaja, tegevjuht jne ei ole rikkunud MKS §-s 8 sätestatud kohustusi või kui tema rikkumised ei ole põhjuslikus seoses konkreetse maksuvõla tekkega, siis ei vastuta ta ka solidaarselt selle eest maksukohustustlasega. Sellest tingituna on probleeme tekkinud olukordades, kus oma kohustusi süüliselt rikkunud juhatuse liige vahetatakse välja uue juhatuse liikme vastu, kes edaspidi ise on kohustatud esindatava vara arvelt täitma kõik maksukohustused. Paraku, see uus juhatuse liige ei pruugi praktikas olla niivõrd motiveeritud tasuma maksukohustustlase olemasolevaid võlgasid, sest kuivõrd uus juhatuse liige ei ole neid oma süülise tegevusega põhjustanud, ei saa ta MKS § 40 lõike 1 sõnastuse kohaselt ka nende eest solidaarselt vastutada. Selline olukord ei ole aga kooskõlas MKS § 40 lõike 1 ja MKS § 96 lõike 1 kohase vastutusotsuse instituudiga, mille eesmärgiks on muuhulgas motiveerida maksukohustustlase esindajaid hoidma esindatava maksuasjad korras.

Eeltoodust tulenevalt muudetakse MKS-i selliselt, et teatud tingimustel oleks võimalik panna maksukohustustlase maksuvõla tasumise eest solidaarselt vastutama ka selline juhatuse liige, kes seda maksuvõlga omaenda süülise tegevusega põhjustanud ei ole, kuid kes tahtlikult jätab kohustuse täitmata. Peaasjalikult peaks solidaarne vastutus tekkima olukorras, kus esindataval on piisavalt vara, et maksuvõlg tasuda, kuid uus juhatuse liige põhjendamatult hoidub sellest kõrvale või suisa keeldub sellest, või näiteks kui ta pahauskselt viib varad ettevõttest välja maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil.

Regulatsiooni mõte ei ole võtta vastutusele selliseid esindajaid, kellel on objektiivselt võimatu maksukohustuslase varade arvelt maksuvõlga tasuda, või kui maksuvõla jätkuv tasumata jätmine on ühel või teisel põhjusel õigustatav. Näiteks ei tekiks solidaarset vastutust juhul, kui maksukohustuslasel pole piisavas ulatuses vara, et maksuvõlga tasuda, või kui juhatuse liige on kohustuste kollisiooni olukorras, ehk maksukohustuslasel on rohkem kui üks võlausaldaja ning kooskõlas ärilise hoolsuskohustusega¹⁴ võttis uus juhatuse liige vastu näiteks otsuse realiseerida mõne teise võlausaldaja võlg, mistõttu jääb MTA maksunõue jätkuvalt vältama. Nii kaua, kuni esindaja suudab mõistlikult põhjendada, miks ta maksuvõlga ei tasu või ei saa tasuda, ei tohiks temale solidaarset vastutust kohaldada.

Säte on loodud küll eesmärgiga lahendada olukordasid, kus juhatuse liige vahetub, kuid selle abstraktsus võimaldab seda rakendada ka muudes analoogsetes olukordades. Näiteks võib ette kujutada olukorda, kus äriühingust maksukohustuslasel on kaks juhatuse liiget, ent vaid üks neist rikkus oma MKS § 8 lõikes 1 sätestatud kohustusi süüliselt ja põhjustas selliselt maksuvõla tekke. Kui see juhatuse liige peaks tagasi astuma, ent teine juhatuse liige jätkuvalt keeldub maksuvõla tasumisest, siis on ka seda teist juhatuse liiget võimalik võtta solidaarselt vastutusele isegi, kui talle ei saa seda algset süülist käitumist õiguslikult ette heita.

Punktidega 18–20 defineeritakse MTA pädeva asutusena Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 883/2013 tähenduses, kes hakkab teenindama OLAF-i teabenõudeid. Vastavalt määrusele on OLAF-l õigus oma konkreetse juurdluse otstarbeks nõuda andmeid finantskontode ja nende omanike kohta, samuti põhjendatud vajadusel kõnealuse finantskontoga seotud tehingute andmeid.

17. jaanuaril 2021 jõustus Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 883/2013 artikkel 7 lõige 3a,¹⁵ mille kohaselt peavad liikmesriikide pädevad asutused esitama OLAF-ile tema taotluse korral teavet finantskontode ja nende omanike kohta, samuti vajadusel ka tehingute andmed, kui need on vajalikud konkreetse OLAF-i juurdluse jaoks – seda samadel tingimustel, mida kohaldatakse liikmesriigi pädevate asutuste suhtes.

OLAF on Euroopa Liidu uurimisasutus, kelle ülesandeks on uurida erinevaid pettuseid, kelmuseid, korruptsioonijuhtumeid ning muid sarnaseid ebaseaduslikke tegevusi, mis kahjustavad või võivad kahjustada Euroopa Liidu finantshuve. Et oma ülesannet nõuetekohaselt täita, on OLAF-l õigus oma juurdluste otstarbeks nõuda vajalikku teavet liikmesriikidelt vastavalt eelnimetatud määruse artikli 7 lõikele 3a. Iga liikmesriik peab seega tuvastama riigisisest asutust, kes on pädev OLAF-i teabenõudeid teenindama. Seejärel tuleb OLAF-ilt sellest pädevast asutusest teavitada, et OLAF teaks, kellele edaspidiselt oma teabenõuded edastada.

Kuna artikkel 7 lõige 3a jõustus 15. jaanuar 2021, ning tegemist on otsekohalduvast määrusest tuleneva normiga, siis tekkis Eesti Vabariigil samast kuupäevast kohustus teavitada OLAF-it, kes on Eesti kontekstis antud juhul pädev asutus.

¹⁴ Kohustuste kollisioon ei välista alati solidaarset vastutust, sest kohustuste kollisioonile on võimalik tugineda ka viisil, mis ei ole näiteks kooskõlas ärilise hoolsuskohustusega. Näiteks sellises olukorras, kus teise võlausaldaja võla tasumise tähtajad ja tasumise viivitamisest tingitud sanktsioonid on kauges tulevikus.

¹⁵ Artiklisse 7 lisati lõige 3a Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL, Euratom) 2020/2223, mis on kättesaadav Euroopa Liidu õigusaktide andmebaasist aadressil: [Määrus - 2020/2223 - ET - EUR-Lex](#)
Määruse konsolideeritud tekst on leitav aadressil: [EUR-Lex - 02013R0883-20210117 - ET - EUR-Lex](#)

Kõnealune teavitus aga viibis üle kolme aasta (sisuliselt kuni 2024. aasta lõpuni), sest artikli 7 lõike 3a sõnastusest tuleneb eeldus, et liikmesriigis eksisteerib asutus, kellel on õiguslik alus nõuda finantsasutustelt finantskontode alast teavet, sh teavet ka kontoomanike ning nende poolt läbiviidud tehingute kohta ilma, et see eeldaks mingi konkreetse järelevalvemenetluse – näiteks kriminaalmenetluse või maksumenetluse – algatamist. Eestis selliseid asutusi ei ole, st kõikidel potentsiaalsetel kandidaatasutustel (nt Rahapesu Andmebüroo, MTA jne) oleks vaja alustada järelevalvemenetlus, et finantsasutustelt artikli 7 lõike 3a kohast teavet saada, aga määrus nr 883/2013 ei võimalda liikmesriikidel selliseid reservatsioone OLAF-i päringute rahuldamisele seada.

Niisiis, kuna Eestis vastava pädevusega asutust ei ole, siis on vajalik selline asutus kas luua, või siis laiendada mõne olemasoleva asutuse pädevust. Ametkondliku läbirääkimise tulemusel on nüüdseks jõutud konsensusele, et artikli 7 lõike 3a kohase teabe edastamise puhul saab pädevaks asutuseks MTA.

MTA ise kõnealust teavet ei valda. Seda valdavad kolmandad isikud, reeglina finantsasutused, pangad ning muud sarnased organisatsioonid. Et OLAF-i teabenõuet rahuldada, peab MTA kõigepealt need andmed välja nõudma ning siis OLAF-le üle andma. Seetõttu sätestatakse eelnõu § 1 punktiga 20 MTA-le ka õigus nõuda teabenõuete rahuldamiseks vajalikud andmed välja kolmandalt isikult, kes nimetatud andmeid valdab.¹⁶ Termin „kolmas isik“ on kasutusel siiski põhjusel, et teabenõude adressaatide hulgast ei defineeritaks välja konkreetseid isikuid, kes võivad teavet vallata, aga kes ühel või teisel põhjusel ei ole kitsalt käsitletavat finantsasutuse, pangana vms.

MTA-l on õigus kasutada saadud andmeid üksnes OLAF-i teabenõude rahuldamiseks, ehk MTA ei tohi talletada ega kasutada saadud andmeid mistahes muuks otstarbeks. Välja nõutud teave tuleb seega terviklikult OLAF-le üle anda ning kui tehnilisel põhjustel säilivad siiski mingid koopiad andmetest MTA andmekogudes, siis vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetele peab MTA need andmed kustutama.

OLAF-i teabenõuetele vastamine kujutab endast kvalitatiivselt uut tüüpi abistamist, mis senise termini „ametiabi“ alla ei asetu, sest ametiabi osutatakse konkreetsete riikide ametiasutustele, mitte rahvusvaheliste organisatsioonide asutustele, nagu seda on OLAF. Et adekvaatsemalt hõlmata kõnealune funktsioon, asendatakse 3¹. peatüki pealkirjas olev termin „ametiabi“ terminiga „halduskoostöö“, millel on laiem kohaldamisala.

Punktiga 19 muudetakse ka MKS § 51¹ lõike 1 sõnastust, ent mitte selle sisu. Kuna lühend „välisriigi pädev asutus“ on edaspidi fikseeritud tulevase MKS § 10 lõike 2 punktis 4¹, siis edaspidi kasutatakse kõnealuses sättes vastavat lühendit.

Punktiga 21 tunnistatakse kehtetuks MKS § 54 lõige 4.

MTA toimetab dokumente kätte enamasti elektrooniliselt, st läbi e-maksuameti. Dokumendi adressaadile laetakse dokument e-maksuametisse üles ja talle saadetakse selle kohta elektronpostile või mobiiltelefoni numbrile ka informatiivne teade. E-maksuametisse üles laetud dokument loetakse kättetoimetatuks selle avamisel. Mõistagi toimetab MTA dokumente

¹⁶ Kehtiva õiguse kohaselt on MTA-l pangakonto andmeid õigus hankida ka täitmisregistri vahendusel, kuid seda vaid maksumenetluse kontekstis. Finantsasutused peavad võimaldama kehtiva õiguse kohaselt juurdepääsu pangakonto andmetele ka RahaPTS § 81 järgi, kuid sellest ei piisa OLAF-i teabenõude efektiivseks teenindamiseks.

kätte ka posti teel, kuid e-maksuameti kõrval kujutab see endast teisejärgulist meetet, mida kasutatakse vaid juhul, kui dokumendi adressaat seda konkreetselt soovib, või kui elektrooniline kättetoimetamine nurjub, ehk dokument jäetakse e-maksuametis avamata.

Haldusmenetluse üldpõhimõtete kohaselt peaks MTA-l teoorias olema võimalik kaalutleda ning selle pinnalt otsustada, kuidas tagada dokumendi kättetoimetamine viisil, mis oleks kõige tõhusam MTA kui haldusorgani vaatest, ent mis teisalt ei tekitaks põhjendamatuid ebamugavusi ka dokumentide adressaatidele ega riikuks nende õigusi. Praktikas aga kehtiv seadus sellist kaalutlemist ei võimaldada ning sunnib MTA-d üle minema elektrooniliselt kättetoimetamiselt posti teel kättetoimetamisele ka olukordades, kus see ilmselgelt on ebavajalik või muul põhjusel ebaotstarbekas.

Esiteks, kehtiv MKS-s sätestab dokumendi adressaatidele reservatsioonideta õiguse nõuda elektrooniliselt kättesaadavaks tehtud dokumendi kättetoimetamist posti teel. MTA-l ei ole õiguslikku alust keelduda selliste taotluste rahuldamisest – seda isegi juhul, kus on tuvastatud, et adressaat on dokumendi elektrooniliselt või muul viisil juba tegelikult kätte saanud. Praktikas on see tekitanud olukordasid, kus näiteks isikud, kes on dokumendid e-maksuametis avanud, on nendega tutvunud, ning isegi ei eita dokumentide faktilist valdamist (on need näiteks allalaadinud), saavad MKS-i kohaselt nõuda nende samade dokumentide täiendavat dubleeritud kättetoimetamist posti teel. Veelgi enam, MKS-i kohaselt ei piisa pelgalt dokumentide posti teel edastamisest, vaid need tuleb „kättetoimetada“, st edastamise viis peab olema selline, kus MTA suudab tõendada, et adressaat on faktiliselt dokumendid uuesti kätte saanud. Sisuliselt tähendab see tähtitud kirja saatmist, mis on kordades kallim tavapostist. Teoorias on küll võimalik piirduda tavapostiga, kuid vaidluse korral võib MTA-l sellisel juhul olla keeruline tõendada, et isik on täiendava koopia kätte saanud. Kui selline vaidlus peaks tekkima, on tõenäoline, et MTA peab nüüd uuesti saatma koopia, kuid seekord juba tähtitud kirjaga, et vältida vaidluse kordumist.

Seega, kuigi pealtnäha tundub adressaadi subjektiivne õigus nõuda dokumendi kättetoimetamist temale eelistatud vormis olevat igati põhjendatud, siis praktikas kasutatakse seda õigust mugava võimalusena saada juba kättesaadud dokumentidest riigi kulul tasuta paberkoopiaid. Seda ei saa aga pidada riigi ressursside otstarbekaks kasutamiseks.

Teiseks, seadus ei võimalda MTA-l kaalutleda ka seda, millal lugeda elektrooniline kättetoimetamine nurjunuks, et asuda dokumente kättetoimetama posti teel – ka see on MTA eest seaduse tasandil ära reguleeritud. Nimelt, seaduse kohaselt on MTA kohustatud alustama posti teel kättetoimetamist, kui e-maksuametisse üleslaetud dokumenti pole seal viie tööpäeva jooksul avatud (MKS § 54 lõike 4 punkt 2, vt ka punkt 3). Nagu eelnevalt analüüsitud subjektiivse õiguse puhul, tundub kõnealune adressaadi kaitsenorm esmapilgul mõistlik, kuid paraku on see praktikas asunud ebaproportsionaalselt piirama haldusmenetluse vormivabaduse ning eesmärgipärasuse põhimõtteid. Peamine probleem seisneb jällegi selles, et see tekitab dubleeritud kättetoimetamist ning sellest tingitud ebatõhusust – levinud on näiteks olukorrad, kus viie tööpäeva möödudes saadab MTA dokumendi posti teel välja ainult selleks, et näha, et adressaat avab dokumendi e-maksuametis kuuendal, seitsmendal, kaheksandal jne päeval. See tekitab taas dubleeritud kättetoimetamist, kuid siinkohal on sellest tingitud ebatõhusus eriti võimendatud, sest kuna dokument saadetakse postiga teele adressaadi taotluseta, siis mitte ainult ei pruugi sellest olla adressaadile kasu, vaid see võib temale isegi tekitada segadust ning muid ebamugavusi.

Eeltoodust tulenevalt on vajalik suurendada MTA diskretsiooniõigust otsustamiseks, millal MTA peab dokumentide elektrooniliselt kättetoimetamiselt üle minema posti teel kättetoimetamisele. Eelnõuga eemaldatakse MKS-st adressaatide subjektiivne õigus nõuda dokumentide kättetoimetamist posti teel, samuti eemaldatakse eelkirjeldatud viie tööpäeva reegel. Edaspidi on MTA-l vaba kaalutusõigus otsustamiseks, kuidas on kõige mõistlikum käituda olukorras, kus adressaadid väljendavad dokumentide kättetoimetamisel mingit eelistust, või kus dokumendid on jäetud e-maksuametis avamata.

Kuigi muudatus võtab ära *expressis verbis* nii adressaatide subjektiivse õiguse nõuda dokumente posti teel kui ka ootuse, et MTA saadab adressaatidele dokumendid posti teel, kui nad e-maksuametis viie tööpäeva jooksul ei reageeri, siis praktikas ei muutu peale dubleeritud kättetoimetamise vähendamise suurt midagi.

Nimelt, MKS § 54 lõike 4 kehtetuks tunnistamine ei muuda dokumentide elektroonilise kättetoimetamise üldist loogikat, ehk jätkuvalt, et lugeda dokument e-maksuametis kättetoimetatuks, tuleb see seal adressaadi poolt avada. Kui adressaat seda ei tee või kui adressaat kommunikeerib MTA-le juba eos, et tema e-maksuametit ei kasuta, siis ei jää MTA-l niikuinii midagi muud üle, kui asuda lõpuks sama dokumenti kättetoimetama posti teel. Teisisõnu – MKS § 54 lõiget 4 ei ole vaja. Liiasi, et MTA-l on võimalik tagada kehtiva õigusega analoogne olukord tuginedes ainuüksi eesmärgipärasuse ja vormivabaduse põhimõttele.

Muudatuse kasuks räägib asjaolu, et ka HMS ei näe menetlusosalistele ette *expressis verbis* õigust nõuda dokumentide kättetoimetamist mingil konkreetselt soovitud viisil (nt posti teel). See on ka mõistetav, sest taolised õigused kipuvad põhjustama dubleeritud kättetoimetamist ning muid ebatõhususi.

Punktiga 22 täiendatakse MKS §-i 81² lõiget 1 selliselt, et edaspidi on MTA-l võimalik teostada sättes ettenähtud taustakontrolli ka isikute suhtes, et otsustada nende kaasamist MTA info- ja sidesüsteemide hooldamis- ning arendustegevusse. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktiga 8, mis edaspidi annab MTA-le kaalutusõiguse kaasata asutuseväliseid isikuid MTA info- ja sidesüsteemide arendus- ning hooldustegevusse. Teostatav taustakontroll ei erine olemuslikult taustakontrollist, mis kehtiva õiguse alusel teostatakse isikutele enne MTA-sse teenistusse nimetamist asutuse juhi poolt (päringud riiklikesse registritesse ning muudele avalikele allikatele tuginemine).

Termin „kaasamine“ on lai ning annab MTA-le võimaluse kontrollida nii kaasatavat ettevõtjat kui ka tema töötajaid. Isikuandmete kogumise eelduseks, nagu ka kehtivas õiguses, on isiku enda nõusolek, st MTA ei tohi omal initsiatiivil asuda jälitustoimingutega ega teabepäringutega andmeid koguma. Kui arendusettevõtte või mõni tema töötaja ei anna nõusolekut, siis seda isikut arendus- ning hooldustegevusse kaasata ei saa, kuna sellisel juhul ei ole võimalik tagada optimaalne andmeturve – konkreetselt, et info- ja sidesüsteemidele ei saaks ligi isikud, kelle puhul on risk selle juurdepääsu kuritarvitamiseks. Praktikas näeks see välja nii, et kuna arendus- ja hooldustööde tellimine toimub riigihanke kontekstis, siis on võimalik hankelepingu täitmise tingimusena ette näha kohustus läbida taustakontroll, ning selle mitteläbimisel kohustus asendada need töötajad, kes seda ei läbi. Kontroll hõlmaks ka pakkuja alltöövõtjaid, kuid rahvusvaheliste sanktsioonide kontekstis on praktiline vajadus kontrollida ka laiemat tarneahelat (mis seadmeid teenuste osutamiseks kasutatakse, kellelt need on soetatud, kes on teenuse osutaja lepingupartnerid ja nende partnerid) selleks, et tagada Vabariigi Valitsuse 08.04.2022 nr 42 määruse „Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamine seoses Venemaa

Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi agressiooniga Ukrainas“ nõuetekohane rakendamine ning laiem koostöö rahvusvahelisi sanktsioone ettenägevate normidega.

Andmete kogumine peab vastama isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud nõutele, sh eesmärgipärasuse ning minimaalsuse põhimõttele.

Punktiga 23 lisatakse MKS §-i 96 uus lõige 5¹, mille kohaselt ei ole MTA enam seotud piiranguga, mis keelab teha vastutusotsust enne, kui MTA pole eelnevalt üritanud kolme kuu jooksul võlga sisse nõuda sissenõudmismenetluses.

Kehtiva MKS § 96 lõike 5 kohaselt võib vastutusotsuse teha vaid siis, „/.../ kui maksumaksja või maksu kinnipidaja suhtes on alustatud sissenõudmist /.../ ning selle tulemusel ei ole õnnestunud kolme kuu jooksul võlga sisse nõuda või kui maksumaksjale või maksu kinnipidajale on välja kuulutatud pankrot.“ Kolme kuu piirang eksisteerib ennekõike selleks, et realiseerida säästlikkuse printsiip, ehk anda maksumaksjale või maksu kinnipidajale võimalus vabatahtlikult tasuda oma võlg enne vastutusotsuse tegemist. Kõnealune säte on sõnastatud imperatiivselt, ehk seda nõuet tuleb järgida ka siis, kui objektiivsetel põhjustel on juba ette näha, et sundtäitmine kolme kuu jooksul on võimatu – näiteks põhjusel, et maksukohustuslasel ei ole piisavalt vara, et võlga tasuda. Olukorras, kus kolme kuu kriteerium ei täida ilmselgelt enam oma eesmärki ning asub põhjendamatult takistama menetluse kulgemist kiirel ja efektiivsel viisil, peaks olema sellest võimalik kõrvale kalduda ja teha vastutusotsus ära ootamata kolme kuu möödumist.

Sarnasest kaalutlusest kantuna muudetakse kehtivat regulatsiooni ka nii, et vastutusotsuse võib teha muuhulgas ka siis, kui maksukohustuslast puudutav pankroti algatamise menetlus raugneb.

Kehtiva õiguse kohaselt on võimalik teha vastutusotsus kohe, kui maksumaksja või maksu kinnipidaja suhtes on välja kuulutatud pankrot. Regulatsiooni mõte on see, et olukorras, kus maksukohustuslase võimekus tasuda täies ulatuses maksuvõlga on ilmselgelt võimatu piisavate vahendite puudumise tõttu, on igati põhjendatud solidaarselt nõuda maksusumma tasumist isikult, kelle süülise käitumise tulemusel on see maksuvõlg tekkinud. Kui aga pankrotiavalduse menetlus ei päädi pankroti väljakuulutamisega, vaid see hoopis raugneb, siis ei saa kehtiva õiguse kohaselt vastutusotsust kohe väljastada, vaid tuleb hoopis rakendada MKS § 96 lõikes 5 sätestatud kolme kuu kriteeriumit. Selline olukord on aga ilmselgelt vastuolus kõnealuse normi eesmärgiga.

Pankrotiavalduse menetluse raugemine viitab veelgi kriitilisemale varalisele seisundile kui pankroti väljakuulutamine – sisuliselt võib pankroti avalduse menetluse raugemisest järeldada seda, et võlgniku varaline olukord on lootusetu, ehk ta on sisuliselt varatu, mistõttu ta pole võimeline isegi osaliselt tasuma oma võlgasid. Seda konteksti silmas pidades, kui MTA-l on õigus teha vastutusotsus maksukohustuslase pankroti väljakuulutamise korral, siis seda enam peaks tal olema õigus seda teha pankrotist veelgi kriitilisemas olukorras, ehk pankrotiavalduse menetluse raugemisel.

Eelnõu punktidega 24 – 25 ajakohastatakse maksuvõla sundtäitmise aegumise regulatsiooni.

Punktiga 24 tunnistatakse kehtetuks MKS § 132 lõiked 5, 6 ja 7. Kuna sundtäitmise aegumise katkemist reguleeritakse edaspidi uues MKS §-s 132¹, siis tõstetakse kõnealused sätted (küll ümberstruktureeritud kujul) sellesse uude paragrahvi ümber.

Punktiga 25 luuakse MKS-i uus § 132¹, mis reguleerib maksuvõla sundtäitmise aegumise katkemist – paragrahv sisaldab aegumise katkemise aluseid ning selgitab, mis hetkest hakkab uus aegumistähtaeg kulgema.

Riigikohus muutis oma 10. oktoobri 2018. aasta määrusega nr 2-17-12525 senimaani domineerinud tõlgendust, et kui MTA on esitanud kohtutäiturile maksuvõla sissenõudmiseks tähtsime avalduse, siis on maksuvõla sundtäitmise aegumistähtaeg kuni selle menetluse lõppemiseni sisuliselt aegumatu.¹⁷ Nimetatud tõlgendus oli tingitud MKS § 132 lõikest 6, mille kohaselt „[u]ue sundtäitmise aegumistähtaja kulgemist hakatakse arvestama tähtaja katkemise aluse äralangemise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist.“ Fraasi „katkemise aluse äralangemine“ all mõisteti tähtsime avalduse esitamise kontekstis tähtsime menetluse lõppemist, ehk nii kaua, kuni tähtsime menetlus käib, ei hakka uus aegumistähtaeg kulgema. Kirjeldatud normid ning nende tõlgendus eksisteerisid probleemideta sisuliselt 16 aastat alates MKS-i jõustumisest 1. juulil 2002, kuid Riigikohus otsustas aastal 2018 oma tõlgendust muuta, et võrdsustada MKS-s sätestatud aegumise katkemise regulatsioon tsiviilseadustiku üldosas (edaspidi: *TsÜS*) olevate aegumise katkemise reeglitega – lihtsalt öeldes, Riigikohus asus seisukohale, et tähtsime avalduse esitamisega langeb samaaegselt ära ka aegumise katkemise alus, ehk Riigikohus ei käsitlenud „aegumise katkemise aluse äralangemisena“ enam mitte tähtsime menetluse lõppemist, vaid tähtsime avalduse esitamist. See aga tekitab olukorra, kus sundtäitmise aegumise tähtaeg hakkas edaspidi kulgema kohe järgmisest kalendriaastast pärast tähtsime avalduse esitamist, jättes selliselt MTA-le senisest oluliselt vähem aega võlgade sissenõudmiseks.

Kuna MKS ei tunne aegumise peatamise instituuti, siis kaasnes uue tõlgendusega olukord, kus mõningatel juhtudel maksuvõla sundtäitmine aegus ära tähtsime menetluse läbiviimise käigus. Nüüdseks on MTA teinud mõningad ümberkorraldused oma tööprotsessides, et vältida suurema osa maksuvõlgade sissenõudmise aegumist. Käesoleva eelnõuga viiakse asjaomase normi sõnastus kooskõlla uue tõlgendusliku olukorraga, ehk kavandatava MKS § 132¹ lõike 1 kohaselt katkeb sundtäitmise aegumistähtaeg kohtutäiturile maksuvõla sissenõudmiseks tähtsime avalduse esitamisel. Uue aegumistähtaja kulgemine ei alga üheaegselt tähtsime avalduse esitamisega, vaid algab hoopis tähtsime avalduse esitamise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist.

Kavandatava MKS § 132¹ lõike 2 punktid 1–4 on olemas juba ühel või teisel kujul kehtivas õiguses. Punktid 6–8 kujutavad endast uusi õigusnorme, mida kehtivas MKS-s ei ole, samas tsiviilõiguses on normiks igapäevaselt. Kogu norm lihtsustatult kätkeb endast võlausaldaja kaitset tagamaks optimaalne aeg võlgade sissenõudmiseks ja minimeerimaks pahatahtlikku menetluse venitamist eesmärgiga saavutada sundtäitmise aegumine.

MKS § 132¹ lõike 2 punkt 8 on uus säte, mille kohaselt aegumine katkeb ajatamisel või muu tasumisgraafiku sõlmimisel, kui graafiku kehtivuse periood on pikem kui sundtäitmise aegumise periood. Uus aegumistähtaeg hakkab kulgema kõnealuse ajatamisotsuse või muu tasumisgraafiku kehtetuks tunnistamise või selle tühistuse tuvastamise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist. Selliselt tagatakse ühest küljest maksukohustuslastele võimalus suurendada oma perspektiivi maksuvõla tasumiseks; teisalt aga võimaldab see MTA-le jätkuvalt piisava aja pöörata sissenõuet olukorras, kus tasumisgraafik tuleb kehtetuks tunnistada. Fraas „muu perioodiline tasumisgraafik“ hõlmab endas muud kui ajatamisotsusega kehtestatud tasumisgraafikut, näiteks sellist, mis on kehtestatud MKS § 42 kohaldamisel, kus kolmas isik (reeglina juhatuse liige) on võtnud omale lepinguga vastutuse tasuda maksukohustuslase rahalised kohustused.

¹⁷ MKS § 132 lõige 5 punkt 1: „Sundtäitmise aegumistähtaeg katkeb kohtutäiturile maksuvõla sissenõudmiseks tähtsime avalduse esitamisel.“

Tulevase MKS § 132¹ lõikes 2 sätestatud loetelu puhul tuleb arvestada, kuidas tuleb nende aluste puhul sisustada MKS § 132¹ lõikes 3 sätestatud fraasi „aegumise katkemise aluse äralangemine“. Erinevalt MKS § 132¹ lõikest 1, mis viiakse kooskõlla Riigikohtu praktikaga ning kus aegumise katkemise aluse esinemine ja selle äralangemine toimuvad üheaegselt, siis lõikes 2 sätestatud aegumise katkemise aluste puhul ei loeta aegumise katkemise alus äralangenuks samaaegselt katkemise aluse esinemisega. Viidatud paragrahvi punktides 1-4 ja punktis 6 sätestatud juhul loetakse aegumise katkemise alus äralangenuks nendes punktides nimetatud menetluste lõppemisel. Punktides 5 ja 8 loetakse aegumise katkemise alus äralangenuks, kui vastav lahend või haldusakt tühistatakse või tunnistatakse kehtetuks. Punktis 7 loetakse aegumise katkemise alus äralangenuks täitemenetluse jätkumisega.

MKS § 132¹ lõige 3 ja 4 on sätestatud kehtivas MKS § 132 lõigetes 6 ja 7.

Punktiga 26 ajakohastatakse MKS-s olevat normitehnilist märkust, kuivõrd direktiivi 2011/16 muudeti direktiiviga 2023/2226, mille Nõukogu võttis vastu 17. oktoober 2023, mis avaldati 24. oktoober 2023 ning mis jõustus 13. november 2023. Nimetatud direktiiv on vaja üle võtta 31. detsembriks 2025. Kõnealune muudatus puudutab vaid normitehnilise märkuse ajakohastamist ning sellega üksi mingeid mõjusid ei kaasne, mistõttu seda käesoleva seletuskirja mõjude analüüsis ei kajastata.

§ 2. MaaMS-i muutmine

Eelnõuga jäetakse välja MaaMS §-st 7¹ viide MKS § 54 lõike 4 punktile 1. Muudatus on kantud asjaolust, et viidatud MKS säte tunnistatakse käesoleva eelnõuga kehtetuks (vt eelnõu § 1 punkt 21 ja selle selgitusi).

§ 3. MTVS-i muutmine

Punktiga 1 muudetakse MTVS § 4 lõike 3 punkti 5 sõnastust.

MTVS § 4 lõikega 3 on üle võetud maksualase halduskoostöö direktiivi 2011/16 regulatsioon, mille kohaselt peavad liikmesriigid vahetama üksteisega teavet erinevate tulukategooriate osas. Asjaomase teavevahetuse eesmärgiks on võidelda maksudest kõrvalehoidumise ning maksupettuste vastu, kuivõrd teavevahetuse tulemusel on maksukohustuslastel oluliselt keerulisem varjata maksuhaldurite eest oma sissetulekuid ning varasid teistes riikides.

Kõnealuse direktiivi artikli 8 lõike 1 punkti e kohaselt kuulub vahetamisele muuhulgas teave seoses kinnisomandi ning kinnisvaratuluga. Nimetatud artikkel on üle võetud MTVS § 4 lõike 3 punktiga 5, kuid see säte nimetab vaid kinnisvaratulu ega maini selle kõrval eraldi kinnisomandi kohta käivat teavet. Selleks, et vältida segadust ning potentsiaalseid vaidlusi küsimuses, kas termin „kinnisvaratulu“ hõlmab ka kinnisomandi *per se* kohta käivat teavet, on otstarbekas muuta MTVS § 4 lõike 3 punkti 5 sõnastust selliselt, et see edaspidi hõlmaks sõnaselgelt ka kinnisomandit.

Punktiga 2 muudetakse MTVS § 8 lõiget 3, ehk sättest eemaldatakse fraas „/.../ ja FATCA kokkuleppega seotud teiste/.../“.

MTVS § 8 lõige 3 sätestab praegu järgmist:

„Teabeandja säilitab kõiki teabe kogumise ja **FATCA kokkuleppega seotud** teiste kohustuste täitmist kinnitavaid tõendeid vähemalt jooksva ja kuue eelneva kalendriaasta kohta, kuid mitte rohkem kui kümme aastat, arvestades Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88) sätestatud eesmärgipärasuse põhimõtet.“

Praktikas on tekkinud probleeme eelolevalt rõhutatud fraasi „/.../FATCA kokkuleppega seotud /.../“ tõlgendamisega. Põhiline küsimus on selles, et miks on normis spetsiifiliselt rõhutatud FATCA kokkulepet ning kas selle rõhutuse mõte on välja jätta EL-i ja OECD tasandi analoogsed õiguslikud instrumendid, kuivõrd neid FATCA kõrval kõnealuses normis nimetatud ei ole.

Normi algne mõte oli hõlmata kõikide MTVS-ga kehtestatud teabe kogumise kohustuse täitmist kinnitavate tõendite säilitamist, kuid kuna senine sõnastus seda ideed selgelt edasi ei anna, siis käesoleva eelnõuga tehakse ettepanek selle normi parandamiseks. Säte formuleeritakse selliselt, et oleks ühemõtteliselt selge, et kõnealune norm reguleerib kõikide MTVS-ga kehtestatud teabe kogumise kohustuse täitmist kinnitavate tõendite säilitamist, mitte ainult selliste tõendite, mis on seotud FATCA kohustuste täitmisega.

FATCA on Ameerika Ühendriikide (edaspidi: USA) seadus (*Foreign Account Tax Compliance Act*), mis kohustab välisriikide finantsasutusi edastama USA maksuhaldurile (*Internal Revenue Service*) USA kodanike finantskontode alast teavet. Tüüpiliselt toimub see nii, et välisriigid sätestavad oma riigisisese õigusega finantsasutustele aruandluskohustuse ning nende riikide maksuhaldurid seejärel edastavad selle teabe USA maksuhaldurile.

EL ja OECD tasandil on välja töötatud analoogne õiguslik instrument – vastavalt direktiiv 2014/107 ning CRS (*Common Reporting Standard*), mis samuti näevad ette finantskontode alase teabevahetuse liikmesriikide vahel, kus riikide maksuhaldurid vahetavad üksteisega finantskontode alast teavet *quid pro quo* põhimõttel.

Muudatuse tulemusel ei teki enam küsimust, kas viide FATCA-le on teisi õiguslikke instrumente välistava iseloomuga või mitte.

Punktiga 3 muudetakse MTVS § 8⁶ lõiget 2 selliselt, et edaspidi peavad aruandekohustuslikud Eesti finantsasutused edastama selles sättes loetletud teavet üksnes juhul, kui see teave on hõlmatud rahvusvahelise teabevahetusega.

10. veebruar 2016 jõustusid MTVS-s normid, mis reguleerivad finantskontode alast aruandlust ning sellega seonduvat rahvusvahelist teabevahetust. Regulatsiooni mõte on, et finantsasutused (nt pangad) kontrollivad oma klientide residentsust ning filtreerivad neist välja mitteresidendid, ehk kliendid, kes ei ole Eesti residendid maksustamise mõttes. Finantsasutused seejärel esitavad mitteresidentide finantskontode kohta käiva info MTA-le, kes *quid pro quo* korras edastab need andmed teistele asjasse puutuvatele riikidele. Need teised riigid omakorda esitavad MTA-le infot Eesti maksukohustuslastest kontoomanike kohta. Info kontodel olevate rahaliste vahendite ning kontodele laekuvate summade kohta võimaldab maksuhalduril tõhusamalt tagada maksukohustuslaste maksukohustuste nõuetekohast täitmist.

Kehtiva finantskontode aruandluse normistiku eripäraks on asjaolu, et finantsasutused on kohustatud edastama mitteresidentidest kontoomanike ning neid kontrollivate isikute kohta käivaid andmeid ka siis, kui need pole hõlmatud rahvusvahelise teabevahetusega – näiteks pank

on kohustatud koguma mitteresidendi kohta käivat informatsiooni ja edastama selle MTA-le ka juhul, kui see mitteresident on sellise riigi jurisdiktsioonis, mis pole finantskontode alase teabevahetuse partnerriik. Kuna selle teabega pole MTA-l midagi peale hakata, siis vastavalt MTVS § 8⁸ lõikele 2 kuulub see teabevahetusega mittehõlmatud teave kustutamisele. Seadus piirab MTVSiga sätestatud finantskontosid puudutavate andmete kogumise kitsalt teabevahetuse eesmärgiga ega võimalda andmeid MTA-l ka endal kasutada nt võimalike maksuriskide tuvastamiseks.

Põhjus, miks aruandluskohustuse alla lülitati ka teabevahetusega mittehõlmatud teave, seisnes ennekõike soovis vähendada finantsasutuste halduskoormust – 2016 aastal jj oli tegemist võrdlemisi dünaamilise olukorraga, kus Eesti oli alles rakendamas teabevahetuse kokkuleppeid erinevate riikidega. Selleks, et finantsasutused ei peaks ise pidevalt jälgima ega välja selgitama, milliste kontoomanike kohta tuleb andmeid esitada, ehitatigi OECD tookordsete soovitude järgi seadus üles selliselt, et finantsasutused esitavad kogu mitteresidentide kohta käiva finantskontode alase teabe MTA-le ning MTA ise filtreerib sellest välja irrelevantse teabe, mis seejärel kustutatakse. Nüüdseks on aga mõistagi lepinguliste suhete võrgustik jõudnud juba suuresti välja kujuneda, mistõttu senine lahendus ei rahulda enam finantsasutuste vajadusi ega ka tugevnenud andmekaitsealaseid standardeid.

25. mai 2018 jõustus isikuandmete kaitse üldmäärus, mis muuhulgas näeb ette minimaalsuse nõude, mille kohaselt tuleb andmeid koguda taotletud eesmärgi saavutamiseks nii vähe kui võimalik. Kehtiv MTVS § 8⁶ lõige 2 on aga minimaalsuspõhimõttega pinges, sest see kohustab finantsasutusi esitama ka teavet, mille MTA ise peab hiljem kustutama just nimelt sellel põhjusel, et seda ei ole vaja taotletud eesmärgi saavutamiseks, ehk rahvusvaheliseks teabevahetuseks. Küsimus ei ole siin ainult isikuandmete kaitse üldmääruse nõuete järgimises – ka finantsasutused on juhtinud tähelepanu asjaolule, et kehtivas õiguslikus kontekstis ei ole enam selge või vähemalt ei ole põhjendatav teabevahetusega mittehõlmatud teabe raporteerimise eesmärk.

Eeltoodust tulenevalt ajakohastatakse MTVS-s finantskontode aruandlust, ehk edaspidi peavad finantsasutused edastama asjassepuutuvat teavet vaid juhul, kui see on hõlmatud rahvusvahelise teabevahetusega. Selleks, et finantsasutused ei peaks ennast koormama vajadusega iseseisvalt järgi uurida, millise riigi ja jurisdiktsiooni residendid on teabevahetusega hõlmatud, hakkab MTA pidama oma veebilehel nimekirja asjassepuutuvatest riikidest ning jurisdiktsioonidest, mis tugineb OECD sekretariaadi infole. Kui finantsasutuse klient on asjaomases nimekirjas oleva riigi või jurisdiktsiooni maksuresident, siis tegemist on järelikult andmesubjektiga, kelle kohta tuleb finantskontode alast teavet esitada. Finantsasutustel tekib seega võrreldes tänasega kohustus kontrollida enne deklaratsiooni esitamist, millise riigi residentide kontode kohta tuleb teave MTA-le saata.

Punktiga 4 tunnistatakse kehtetuks MTVS § 8⁸ lõige 2, mille kohaselt kustutab MTA talle edastatud finantskontode maksualase teabe, kui see pole teabevahetusega hõlmatud. Eelneva punkti valguses ei saa enam tekkida olukorda, kus MTA-le edastatakse teabevahetusega mittehõlmatud teavet. Kuna kõnealusel sätel puudub edaspidi funktsioon, siis ei ole mõtet sellega MTVS-i normistikku koormata.

Juhul, kui mingil põhjusel peaks MTA siiski saama asjassepuutumatut teavet, siis võib MTA selle kustutada tuginedes isikuandmete kaitse üldmäärusele ning andmekaitse üldpõhimõtetele.

Punktiga 5 ajakohastatakse MTVS-s olev normitehniline viide, ehk lisatakse viide direktiivile 2023/2226, mis tuleb üle võtta 2025. aasta lõpuks. Märkuse muudatus iseenesest ei too kaasa mingeid kohustusi ega mõjusid.

§ 4. RLS-i muutmine

RLS-i muudetakse kolme punktiga.

Punktiga 1 muudetakse RLS § 12 lõike 1 teist lauset. Kui kehtiva õiguse kohaselt lõpeb riigilõivu tagastamise nõue kahe aasta möödumisel selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti, siis edaspidi hakkab tagastamisnõue lõppema kahe aasta möödumisel selle aasta lõpust, millal esines RLS § 15 lõikes 1 loetletud tagastusnõude alus.

Üheks riigilõivu tagastamise aluseks on toimingute tegemise taotluse läbi vaatamata jätmine, st kui isik taotleb mingit lõivustatud toimingut ja tasub selle eest ka riigilõivu, ent see taotlus jäetakse läbi vaatamata, siis sel isikul on õigus riigilõiv tagasi nõuda. Tagastusnõude õiguse kasutamine, nagu eelnevalt öeldud, on aga ajaliselt piiratud, ehk kehtiva õiguse kohaselt lõpeb tagastusnõue kahe aasta möödumisel selle aasta lõpust, millal riigilõiv tasuti. Sellest omakorda nähtub riigilõivu tagastusnõude eripära – tagastusnõude lõppemise tähtaja alguspunkt ei sõltu mitte sellest, millal tekib tagastusnõude alus (nt taotluse läbi vaatamata jätmine), vaid hoopis sellest, millal tasutakse riigilõiv. See aga võib kaasa tuua olukorra, kus tagastusnõue lõpeb enne kui reaalselt on jõudnud tekkida tagastusnõude esitamise võimalus.

Näiteks on esinenud juhtum, kus isiku taotlus jäeti läbi vaatamata, kuid isik esitas selle peale kaebuse. Kaasnenud õigusvaidlus kestis ca kolm aastat, mis kulmineerus läbi vaatamata jätmise otsuse õiguspärasuse tuvastamisega ja selle kehtima jäämisega. Selle peale esitas taotleja riigilõivu tagastusnõude, kuid paraku oli tema tagastusnõue RLS kohaselt *prima facie* lõppenud, sest piisavalt palju aega (kolm aastat) oli juba möödunud riigilõivu tasumise aasta lõpust. See viivitus ei olnud tingitud aga isiku enda hooletusest, vaid asjaolust, et isik otsustas kasutada oma menetlusõigusi, konkreetselt oma kaebeõigust.

Kõnealune juhtum lahendati analoogia kaudu ning isikule siiski tagastati tema riigilõiv. Vastasel juhul oleks riigilõivu tagastamata jätmine kujutanud endast faktilist sanktsiooni selle eest, et isik otsustas kasutada oma menetlusõigusi. Kuna aga analoogia kasutamise vajadus viitab seadusandlikule lüngale, siis on vaja tagastusnõude lõppemise aluseid korrigeerida. Eelnõu muudatus tagab selle, et tagastusnõue ei jõuaks lõppeda enne, kui jõuab esineda mõni RLS § 15 lõikes 1 nimetatud alus, nt toimingute tegemise taotluse läbi vaatamata jätmine.

Punktidega 2 ja 3 muudetakse RLS §-i 259 lõikeid 1 ja 2, ehk juriidilise isiku siduva eelotsuse taotluse läbivaatamise eest tuleb edaspidi tasuda riigilõivu 2060 eurot (seni 1180 eurot) ning füüsilise isiku siduva eelotsuse taotluse läbivaatamise eest tuleb edaspidi tasuda riigilõivu 520 eurot (seni 300 eurot). Protsentuaalselt suurenevad lõivud ca 75% ja ca 73%, mis harmoneerub perioodil 2015 – 2023 keskmise brutopalgatõusuga.

Tõsi, MTA ametnikkonna palgatõus samal perioodil oli sellest siiski väiksem (65%), seega ei ole uus lõiv täielikus proportsioonis MTA ametnike palgatõusuga, ehk lõive tõstetakse 10% rohkem kui seda pealtnäha õigustaks korrespondeeriv MTA ametnike palgatõus. Küll aga tuleb siinkohal rõhutada, et siduvate eelotsuste riigilõivumäärade kujundamisel ei lähtuta üksnes kulupõhimõttest, vaid ka ekvivalendipõhimõttest, kus riigilõivu määra suuruse kujundamisel arvestatakse ka taotletava toimingute väärtust ning funktsiooni taotleja huvide teenimisel.

Siduva eelotsuse näol ei ole tegemist näiteks mingi loa-taolise haldusaktiga, mis annab õiguse teha midagi, milleks varem luba ei olnud, ehk selle puudumine ei piira kuidagi ettevõtja tegevusvabadust ega muid õigusi. Siduv eelotsus on pelgalt viis, kuidas saada MTA-lt maksuõiguslik hinnang tulevikus tehtava tehingu kohta, millest MTA enam taganeda ei saa. Oma olemuselt ei erine see printsiibis näiteks maksuõiguslike riskide analüüsi tellimisest mõnelt õigus- või advokaadibüroolt, lihtsalt kõnealuselt büroolt tellitud õigusliku hinnangu puhul eksisteerib risk, et MTA võib asuda sellega vastuolus olevale seisukohale. MTA-lt taotletud ekvivalentse hinnangu puhul siduva eelotsuse näol seda riski ei ole, sest MTA on selle hinnanguga õiguslikult seotud eeldusel, et analüüsitud tehing ka tulevikus toimub. Siduvus paneb MTA-le omakorda vastutuse hoolitseda selle eest, et siduva eelotsuse andmisel ei jõutaks väärale õiguslikule seisukohale, mis võib tekitada Eesti riigile kahju. See aga eeldab mahukat ning ajakulukat analüüsi nõudes MTA-lt menetlemiseks mitmete ametnike kaasamist, sealhulgas MTA juhtkonda, sest siduvad eelotsused allkirjastab MTA peadirektor. Kõik see aga tuleb tahes tahtmata ametnike teiste ülesannete arvelt.

Siduvast eelotsusest saadava hüve valguses on seega põhjendatud sättida riigilõivumäär mõneti kõrgemaks, kui lähtuda pelgalt MTA ametnike palkade kasvust. Kuigi ajas on suurenenud ka teised otsesed kulud, samuti kaudsed kulud, siis nende võrra siiski riigilõivu määra suurus ei tõsteta. See tagab, et siduvate eelotsuste lõivu määra kasv ei oleks korraga liiga suur, ning et säiliks jätkuv maksukohustuslaste huvi seda teenust osta.

4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Eelnõuga kavandatavad muudatused, mis puudutavad isikuandmete töötlemist, on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. aprill 2016 määrusega (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta, ehk isikuandmete kaitse üldmäärusega.

Eelnõu § 1 punktid 4 ja 18–20 tagavad Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr 883/2013 nõuetekohase rakendamise.

Eelnõu § 3 punktid 1–4 tagavad maksualase halduskoostöö direktiivi 2011/16 täpsema ülevõtmise.

6. SEADUSE MÕJUD

Eelnõu laiapõhiseks eesmärgiks on vähendada haldus- ja töökoormust seal, kus võimalik, samuti tõhustada menetlusi ja riiklikku järelevalvet. Iga muudatuse puhul haldus- ja töökoormuse vähenemine ei pruugi siiski üheselt avalduda, sest mõned eelnõus olevad ettepanekud taotleavad muud positiivset mõju, näiteks võrdsemat kohtlemist ning sellest tingitud konkurentsi paranemist, ettevõtluskeskkonna läbipaistvuse suurenemist jne.

Mõjude varieeruvus on tingitud asjaolust, et eelnõu koosneb paljudest üksteisest mittesõltuvatest muudatustest, mis printsiibis küll jagavad samu eesmärke – näiteks maksumenetluse tõhustamist ja bürokraatia vähendamist – kuid saavutavad selle erinevalt.

Niisamuti erinevad mõjude sihtrühmad, sest muudatused puudutavad maksukohustuslaste erinevaid läbilõikeid, kes võivad, ent ei pruugi kattuda.

Võttes arvesse eelnõu iseloomu, on otstarbekas hinnata eelnõu mõju iga muudatuse puhul eraldi. Järgneb igat muudatusettepanekut puudutav detailsem mõjuanalüüs.

6.1 Patendiameti toimingute eest tasumisele kuuluva riigilõivu ja teadaande avaldamise eest väljaandes Ametlikud Teadaanded tasumisele kuuluva riigilõivu haldamise fikseerimine MKS-s

Mõju valdkond: mõju õigusselgusele

Sihtrühm: MTA, Patendiamet, Justiitsministeerium

Kuivõrd muudatuse eesmärgiks on täita seaduses ilmnenu lünk, siis ei kaasne sellega mingit märkimisväärset mõju. Patendiameti ja Justiitsministeeriumi asjakohaste nõuete haldus praktikas jätkub samamoodi, küll aga suurema õiguskindluse ning selgusega.

Muudatusega ei kaasne seega olulist mõju. Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud.

6.2 MKR põhimääruse kehtestamise pädevuse andmine rahandusministriile

Mõju valdkond: mõju töö- ning halduskoormusele

Sihtrühm: MTA, Rahandusministeerium, Riigikantselei, teised ministeeriumid ning huvigrupid ja muud huvitatud isikud, kes soovivad kooskõlastusprotsessis arvamust esitada

Rahandusministri määruse vormile üleminek tooks kaasa MKR põhimäärusega seonduva õigusloome menetluse kiirenemise, millel oleks kahetine mõju – ühest küljest annaks see MTA-le ning Rahandusministeeriumile rohkem paindlikkust võimaldades MKR põhimäärust muuta ning ajakohastada kiiremalt ning ressursitõhusamalt; teisalt, suurem kiirus jätaaks vähem aega teistele ministeeriumitele ning huvigruppidele oma arvamuste ning märkuste esitamiseks. Praktikas on aga ebatõenäoline, et suurem menetlemise kiirus eviks märkimisväärset negatiivset mõju teistele ministeeriumitele ning huvigruppidele, küll aga mõjutaks see positiivselt MTA-d ning ennekõike Rahandusministeeriumi.

Suurem menetlemise kiirus on tingitud kahest faktorist: 1) eelnõu avaliku kooskõlastamise tähtaeg muutuks lühemaks; 2) pärast avaliku kooskõlastamise lõppu on võimalik eelnõu kohe jõustada ilma, et materjale oleks vaja täiendavalt menetleda Riigikantseleis Vabariigi Valitsuse istungi otstarbeks.

Võrreldes Vabariigi Valitsuse määrusega, mille avaliku kooskõlastamise tähtaeg on üldjuhul 15 tööpäeva, on ministri määruse eelnõu kooskõlastamise tähtaeg üldjuhul 10 tööpäeva (vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendile [edaspidi: *VVR*]). Ministri määrusele üleminek jätaaks teistele ministeeriumitele, valitsusasutustele ning avalikkusele seega viis tööpäeva vähem aega, et dokumente läbi töötada ning nende kohta märkuseid ja ettepanekuid esitada. Teisalt, juba kehtiv õigus võimaldab samuti 15 tööpäeva üldreeglist kõrvale kalduda, ehk sätestada lühikesemaid kooskõlastusperioode. Seda võimalust on MKR põhimääruse kontekstis teatava regulaarsusega ka kasutatud, sealhulgas on viimasest kolmest aastast (perioodil 2021 – 2023) omajagu näiteid võtta isegi ka alla 10 tööpäeva pikkusest kooskõlastusprotsessist.

Praktikas määrabki tihti peale kooskõlastusperioodi pikkuse pigem MKR põhimääruse muutmise vajaduse akuutsus, mitte niivõrd VVR-s sätestatu.

Mõju tüüpilisele kooskõlastusperioodi pikkusele ning seega kooskõlastajate ning arvamuse esitajate töökoormusele on pigem väike, sest ka senises praktikas ei lähtuta rangelt VVR-s sätestatud 15 tööpäeva kriteeriumist. Liati, et Rahandusministeerium on praktikas aktsepteerinud ka hilinevad ametlikke märkusi, samuti on Rahandusministeerium ka pikendanud kooskõlastamisperioodi, kui mõni ministeerium on dokumentide analüüsimiseks aega juurde soovinud. Rahandusministri määruse vormile üleminek ei välista kümnest tööpäevast pikema kooskõlastustähtaja andmist, kui regulatsiooni keerukus seda nõuab.

Kiirust suurendab ka asjaolu, et muudatuse tulemusel kaoks ära terve Riigikantseleile edastamise etapp koos sellega seonduvate tööülesannetega. Kui hinnata üksnes menetlusele kuluvat aega, siis tavaliselt võtab Rahandusministeeriumil ca 7 kuni 10 tööpäeva, et materjalid Rahandusministeeriumist ministri allkirjaga välja saada.¹⁸ Avalikul kooskõlastusel peaksid dokumendid olema VVR kohaselt 15 tööpäeva. Pärast avaliku kooskõlastusperioodi möödumist on materjalid vaja edastada Riigikantseleisse. Sõltuvalt laekunud märkuste ning muudatusettepanekute hulgast, võib dokumentide Riigikantseleisse edastamine aega võtta 5 kuni 10 tööpäeva, vahel ka rohkem. Kui eeldame, et muudatusettepanekuid ei tulnud, siis võtab see keskmiselt siiski vähemalt üks nädal aega, et see läbiks taas Rahandusministeeriumi sisese kooskõlastusringi.¹⁹ Riigikantselei poolel, sõltuvalt dokumentide laekumise kuupäevast, võib see võtta 1-2 nädalat, et see jõuaks Vabariigi Valitsuse istungile. Alles siis saavad dokumendid ideaalis kinnitatud, Riigi Teatajas avaldatud ning seejärel jõustatud. Kokku võib seega kogu protsess kehtiva korra kohaselt võtta aega ca 30 kuni 50 tööpäeva. Ministri määruse puhul võib kogu eelkirjeldatud protsess olla kiirem, sest Riigikantselei menetluse puudumise tõttu oleks ajavõit vähemalt 5–10 tööpäeva ning õigusakt ise oleks avalikul kooskõlastusel reeglina vaid 10 tööpäeva, st 5 tööpäeva vähem võrreldes senise korraga. See aga annaks MTA ja Rahandusministeeriumi ametnikele juurde rohkem paindlikkust ning kontrolli MKR-i põhimääruse muutmise üle. Ühtlasi vabastataks see täielikult menetlemise koormusest Riigikantselei, kes peab MKR-i põhimäärust puudutavad eelnõud ette valmistama Vabariigi Valitsuse istungiks. Kaasneva mõju ulatus on pigem keskmine, ent seevastu igati positiivne.

Mõju sagedust võib pidada väikeseks. MKR põhimäärust muudetakse MTA tegevust reguleerivate seaduste muutmise tõttu keskmiselt aastas kaks korda, vahel ka rohkem. Igal juhul ei saa käesolevat muudatust pidada millekski selliseks, mis avaldaks igapäevast mõju. Eelnõude sisulisele koostamisele kuluv materiaalne aja- ning töökulu jääb suures osas samaks, muutub üksnes materjalide menetlemisega seonduv. Mõju esinemise sagedust sihtrühma suhtes võib seega pidada väikeseks, kui võrrelda seda nende õigusaktide koguhulgaga, mida Rahandusministeerium aastas menetleb.

Sihtrühma suurust ei ole võimalik tõsikindlalt määrata – ministeeriumite ja valitsusasutuste, samuti Riigikantselei tasandil puudutab muudatus keskmiselt vaid paari ametnikku, kes tegelevad MKR põhimääruse eelnõu analüüsimisega. Kui palju ministeeriumi ametnikke peab aga kulutama ressursi dokumentide analüüsimisele ning arvamuse formuleerimisele sõltub

¹⁸ Ajakulu on tingitud asjaolust, et dokumendid peavad läbima ministeeriumisisese kooskõlastusringi, kuhu on kaasatud nii erivaldkonna spetsialistid, õiguskantsler, keeletoimetaja, samuti ka poliitilised nõunikud ning kõrgemad ametnikud (asekantsler ja kantsler).

¹⁹ Majasisene kooskõlastus on teisel korral tüüpiliselt kiirem, sest muudatusettepanekute puudumisel on tegemist samade dokumentidega, mis esimesel majasisel kooskõlastusel, mistõttu ei ole neid vaja uuesti detailselt üle kontrollida.

suuresti sellest, kui paljude ministeeriumide valitsemisala küsimusi need puudutavad, või kas vastavatel ministeeriumitel on parajasti omal mingeid akuutseid muudatusvajadusi, mis konkreetse eelnõuga otseselt ei seonu. Igal juhul ei saa avaliku sektori kontekstis pidada sihtrühma suurust oluliseks.

Samadel põhjustel ei ole võimalik määrata sihtrühma suurust muude huvigruppide osas, sest teoorias on võimalik avaliku kooskõlastamise raames märkuseid ning kommentaare esitada kõikidel isikutel, kellel on huvi MKR-i põhimääruse eelnõu osas kaasa rääkida. Praktika aga näitab, et vaid väga erandlikel juhtudel laekub MKR põhimääruse muutmise eelnõudele märkusi erasektorilt, näiteks ettevõtete liitudelt, muudelt katusorganisatsioonidelt või huvitatud osapooltelt. Kogumis võib reaalset sihtrühma suurust hinnata väikeseks.

Eeltoodust tulenevalt ei evi muudatus olulist mõju. Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud.

6.3 MTA kehtestamine pädevaks asutuseks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse nr 883/2013 artikli 7 lõike 3a mõistes

Mõju valdkond: töökoormus

Sihtrühm: MTA

Muudatusega kaasneb töökoormuse kasv kuivõrd edaspidi peab MTA kulutama oma aja- ja tööressurssi OLAF-i teabenõuete rahuldamiseks. Töökoormuse kasv on siiski väheoluline, sest praktikas küsib OLAF teavet harva. Mõju esinemist ei ole võimalik ette näha, sest see sõltub faktoritest, mille üle MTA-l kontrolli ei ole ning millest MTA tõenäoliselt ei ole isegi teadlik. Teabenõude töötlemine, st andmete väljanõudmine ja nende edastamine, ei ole samuti keeruline ega erilist vaeva nõudev protsess. Kogumina muudatus oluline ei ole, ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei esine. Pangakonto andmed saab MTA hankida täna kasutusel oleva täitmisregistri vahendusel (MKS § 61 lg 3¹ ja § 46¹).

Mõju valdkond: halduskoormus

Sihtrühm: pangad, finantiasutused

Pangad ja muud finantiasutused peavad edaspidi arvestama vajadusega edastada MTA-le teavet konkreetse pangakonto ja selle omaniku kohta, samuti vajadusel infot ka seda pangakontot puudutavate tehingute kohta. Tegemist on teabega, mida pangad juba valdavad ning mida nad juba kehtiva õiguse kohaselt edastavad riigiasutustele, näiteks MTA-le maksumenetluse raames (vt ka RahaPTS § 81). Tegemist ei ole seega kvalitatiivselt uue kohustusega, millega sihtrühm peab kohanema, vaid juba eksisteeriva koormuse väheolulise suurenemisega. Võttes arvesse, et OLAF-i teabenõuded on pigem harvaesinevad, siis sihtrühma tüüpilist igapäevast toimimist muudatus ei mõjuta. Mõju kogumis võib pidada väheoluliseks, ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

6.4 Töövõtuahela ja töötamise kestuse andmekogusse (edaspidi: TTKI) kantavad andmekategooriad ning andmete esitamise kohustusest kõrvalehoidumise takistamine

Mõju valdkond: õigusselgus ning halduskoormus

Sihtrühm: ehitajad, ehitusettevõtjad ning isikud (tellijad), kes neilt ehitustöid tellivad, Tööinspeksioon

Muudatusega ei kaasne sisulist mõju, sest eelnõuga lahendatakse peaaesjalikult juriidilis-tehnilisi küsimusi, mitte praktilisi probleeme. Muudatus evib siiski osaliselt soodsat mõju, ehk see vähendab sihtrühma halduskoormust niivõrd kuivõrd edaspidi ei ole vaja neil enam edastada ehitustööde alustamise eelteadet Tööinspeksioonile. See omakorda vähendab ka Tööinspeksiooni töökoormust, kes ei pea enam eraldiseisva eelteate dokumendiga töötama. Muudatustega muudetakse keerulisemaks aruandekohustusest kõrvalehoidumine.

Muudatus seega ei too kaasa olulist mõju. Ebasoodsa mõju esinemise riski ei tuvastatud.

6.5 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine riigiasutuste info- ja sidesüsteemide klienditoe osutamiseks

Mõju valdkond: riigi info- ja sidesüsteemide toimimine

Sihtrühm: riigiasutused, kes oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisel peavad üleval erinevaid andmekogusid ning muid info- ja sidesüsteeme

Muudatusega on edaspidi juurdepääs maksusaladusele riigiasutuste töötajatele ka selleks, et tagada info- ja sidesüsteemide üldine toimimine ning funktsionaalsus. Praktikas juba tõlgendatakse fraasi „hooldus- ja arendustöö“ pigem laiemalt, seega ei kaasne käesoleva muudatusega mingit tuntavat mõju. Küll aga on selgem kasutada konkreetsemaid termineid spetsiifilisemate nähtuste kirjeldamiseks, mistõttu aitab muudatus kaasa üldise õigusselguse suurenemisele.

Olulist mõju ei tuvastatud. Ebasoovitava mõju esinemise risk on väike.

6.6 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine eraisikutest info- ja sidesüsteemide hooldajatele/arendajatele

Mõju valdkond: mõju eraelu puutumatusele;

Sihtrühm: Eesti ja välisriigi residendid, keda puudutavad andmed on MTA info- ja sidesüsteemides; arendajad

Muudatuse tulemusel antakse MTA-le õigus võimaldada maksusaladust sisaldavale teabele juurdepääsu asutusevälistele isikutele selleks, et hooldada ning arendada MTA info- ja sidesüsteeme.

Maksusaladus on mis iganes teave, mida MTA on maksukohustuslase kohta teada saanud oma ülesandeid täites ning mille avaldamine, avalikuks tulemine või sellele juurdepääsu andmine kolmandatele isikutele võib ühel või teisel viisil mõjutada maksukohustuslase mainet,

elukorraldust, majanduslikke ning sotsiaalseid sidemeid jne. Sisuliselt kujutab maksusaladuse kaitse instituut endast eraelu puutumatuse kaitseala konkretiseerimist, kuivõrd maksusaladusest, sõltuvalt selle iseloomust, võib teha kaugeleulatuvaid järeldusi maksukohustuslase kohta, muuhulgas hinnata tema finantsolukorda ning tuletada tema poliitilised ning maailmavaatelised veendumused ja eelistused. Teisisõnu, kui maksusaladust avaldatakse kolmandatele isikutele – näiteks käesoleval juhul eraisikutest arendajatele – siis tahes tahtmata piirab see mõjutatud isikute eraelulist puutumatust, ehk nad peavad arvestama, et rohkem osapooli võivad teada saada asjadest, mida nad hea meelega hoiaksid enda ja riigi vahel.

Siinkohal ei ole oluline, kas maksusaladuse avaldamisega kaasneb maksukohustuslasele konkreetne käega katsutav või muul viisil empiirilisel mõõdetav mõju – eraelu puutumatust (privaatsust) on piiratud juba sellega, kui privaatsena hoitud informatsioonist saab andmesubjekti tahtevastastelt teada mõni kolmas isik. Tõsi, sellega ei pruugi kaasneda kahjulikku füüsilist mõju, kuid asjaolu, et keegi teine teab isiku maksusaladust, võib siiski mõjutada andmesubjekti emotsionaalset, moraalset ning psühholoogilist seisundit. Eeltoodu taustal tuleb seega möönda, et maksusaladust sisaldava teabe avaldamine eraisikutest arendajatele tahes tahtmata piirab maksukohustuslaste õigust eraelu puutumatusele, st vähendab nende privaatsust, ning kuivõrd maksusaladust sisaldavale teabele juurdepääsu andmiseks sellisel viisil ei ole vaja andmesubjekti nõusolekut, siis peavad maksukohustuslased arvestama võimalusega, et just nende andmed on nähtavad MTA info- ja sidesüsteemide arendamisel, hooldamisel, nendes olevate vigade avastamisel jne.

Sõltumata sellest, et ainuüksi maksusaladuse avaldamisest piisab eraelu puutumatuse riiveks, ei saa kaasneva mõju ulatust siiski pidada suureks ega isegi keskmiseks. Kavandatav seadus seab mõjutatud isikutele vaid kohustuse passiivselt taluda asjaolu, et nende andmeid võidakse kasutada MTA info- ja sidesüsteemide hooldamiseks ja arendamiseks. Seadus ei kohusta neid aktiivsetele tegudele/toimingutele, samuti ei eelda seadus neilt mingisuguste kulutuste kandmist. Faktilises elu-, töö- ning ettevõtluskorralduses ei muutu maksukohustuslaste jaoks mitte midagi. Samuti ei mõjuta kavandatav seadus ka tõenäoliselt sihtrühma üleüldist käitumist, kuigi teoorias võib see motiveerida üksikuid maksukohustuslasi hoidma oma maksuasju korras instinktiivselt ning inimlikult mõistetavast vajadusest kaitsta oma mainet kolmandate isikute ees. Eeltoodust tulenevalt võib mõju ulatust pidada väikeseks. Ühtlasi võib väikeseks pidada ka mõjude kaasnemise sagedust, sest üldreeglina on avalikul sektoril kompetents olemas lahendamaks enamikke IT alaseid probleeme, ehk mõju ei pruugigi iga-aastaselt kaasneda.

Mõju ulatuse ja sageduse väiksusest sõltumata on sihtrühma suurus teoorias siiski suur, sest põhimõtteliselt võivad mis tahes maksukohustuslase maksusaladust sisaldavad andmed olla nähtavad MTA info- ja sidesüsteemide arendamiseks. Praktikas aga puututakse kokku maksusaladust sisaldavate andmetega siiski vaid ulatuses, milles see on vajalik arendus- ning hooldustegevuse tulemuslikuks läbiviimiseks, kuid kuivõrd see toimub mõneti *ad hoc* korras, on keeruline leida täpset sihtrühma suurust. Asutusevälistel arendajatel otsest ligipääsu MTA andmebaasidele ei ole.

Kavandatava seadusega võib siiski kaasneda risk teatavate ebasoovitavate mõjude esinemiseks, ennekõike andmekaitse kontekstis. Kui pahausklik või pelgalt hooletu eraisikust arendaja peaks oma valdusesse saama maksukohustuslaste maksusaladust sisaldavaid andmeid, siis eksisteerib risk andmete õigusliku aluseta levitamiseks või muul viisil omavoliliselt töötlemiseks, mis võib põhjustada andmesubjektile varalist, moraalset ning mainelist kahju, vähendada tema konkurentsivõimet või muul viisil kahjustada tema huve. Mõistagi kahjustaks mis tahes selline

intsident ka MTA ning laiemalt ka riigi mainet ning usaldusväärsust. Võimalike andmekaitsealaste intsidentide tõkestamiseks ning ärahoidmiseks võetakse kasutusele erinevad ettevaatusabinõud ning kaitsemeetmed.

Põhiliselt maandatakse andmete kuritarvitamise riske ennekõike eraisikust arendajate valiku staadiumis – iga potentsiaalse teenusepakkuja ja tema töötajate suhtes tehakse taustakontroll, et veenduda ettevõtte laitmatuse maines, samuti allutatakse nii teenusepakkuja kui tema töötajad maksusadaluse hoidmise kohustusele, mis konkretiseeritakse täiendavalt nendega sõlmitavates konfidentsiaalsuslepingutes ning mille kohta antakse juhiseid enne infosüsteemidega töö alustamist.

Kõrgendatud järelevalve all on ka eraisikutest arendajate tegevus hooldus- ja arendustööde läbiviimisel, ehk nad on MTA ja RMIT-i valve all, neil võimaldatakse oma töid teostada selleks ettemääratud füüsilistes MTA ametiruumides ning infosüsteemikeskkonnas. Vajadusel konfiskeeritakse töötamise ajaks ka kõik seadmed, millega on võimalik andmeid salvestada, pildistada või muul viisil jäädvustada.

Mahukaid IT arendusi ei suuda riik oma jõududega teha, mistõttu väliste isikute kaasamine arendustöösse on paratamatu. Seetõttu ei ole võimalik tulemust saavutada muul, maksukohustuslast vähem koormaval viisil.

Rakendatavate turvameetmetega viiakse ebasoovitavate mõjude tekke risk miinimumini.

Arendusettevõtete töötajatel tuleb nõusolekupõhiselt taluda taustakontrolliga seotud sekkumist privaatsfääri, et minimeerida andmeturbe riske riigi ja maksukohustuslaste jaoks, kelle andmeid töödeldakse.

Põhimõtteliselt seisneb teoorias kaasneva mõju olulisus pelgalt selles, et sihtrühm on suur, kuid selle sisuline ulatus ning esinemise sagedus ei ole märkimisväärne ega too kaasa mingeid alalisi kulusi ega aktiivseid kohustusi mõjutatud isikutele. Eeltoodust tulenevalt, muudatus ei evi olulist mõju sõltumata sihtrühma suuruselt.

Mõju valdkond: mõju ettevõtlus- ning töökeskkonnale

Sihtrühm: eraisikutest IT teenuseid pakkuvad arendajad

Muudatuse tulemusel muutub lihtsamaks eraisikutest arendajatelt hooldus- ja arendustegevuse hankimine konkreetset MTA info- ja sidesüsteemide veatu toimimise tagamise otstarbeks. Sisuliselt tähendab see riigipoolse nõudluse suurenemist teatud IT teenustele, mis praktikas tähendab valituks osunud ettevõtetele rohkemat käivet, kuid mis võib veel soodsalt mõjuda töökohtade arvule ning stabiilsusele.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Mõju koondhinnanguna on väike, kuid selgelt positiivne.

Mõju valdkond: mõju haldus- ja töökoormusele

Sihtrühm: MTA, samuti Eesti ja välisriigi residentid, keda puudutavad andmed on MTA info- ja sidesüsteemides;

Pikemas perspektiivis evib kavandatud seadus positiivset mõju MTA töökoormusele ning ei tohiks negatiivselt mõjutada Eesti ja välisriigi residentide halduskoormust, kelle maksusaladust sisaldavat teavet võidakse avaldada eraisikust arendajatele.

Kui MTA info- ja sidesüsteeme ei hooldata, selles olevad vead jäävad tuvastamata ja likvideerimata, või vajalikud MTA efektiivsust suurendavad arendused jäävad kompetentsi puuduse tõttu teostamata või hoolikalt testimata, siis võib see mõistetavalt tekitada probleeme MTA tööprotsessidele. Vigaselt töötavad infosüsteemid võivad aeglustada käimasoleva menetluse käiku, genereerida valesid andmeid või järeldusi, põhjustada andmelekked, samuti tekitada muid probleeme, mille lahendamiseks võib kuluda märkimisväärne hulk rahalist ning ajalist ressursi. MTA info- ja sidesüsteemide vajadusepõhine hooldamine tagab nende alalise toimimise ning võimaldab MTA-l efektiivsel ning eesmärgipärasel viisil täita talle seadusega pandud ülesandeid. Mõju ulatus on hinnanguliselt keskmine, kuid kahtlemata soodne – kavandatud seaduse tulemusel peaks vähenema selliste olukordade esinemine, kus MTA-l ei ole muud võimalust kui kohaneda tekkinud või tuvastatud probleemidega, sest nende lahendamiseks vajalikku erasektori kompetentsi ei ole võimalik juriidilistel põhjustel kaasata.

Teorias peaks kavandatud seadus evima positiivset mõju ka andmesubjektide halduskoormusele, sest mis tahes vead jms puudused info- ja sidesüsteemides kipuvad tekitama igasuguseid ebamugavusi ka neile, kasvõi vajadust parandada või kinnitada info- ja sidesüsteemis talletatud andmeid. Halvimal juhul võivad adekvaatselt hooldamata info- ja sidesüsteemides tekkida andmekaitsealased intsidendid, näiteks andmelekked, millega võivad kaasna olulised äririskid ning muud kahjud puudutatud andmesubjektile.

Nagu eelnevalt öeldud, on mõju ulatus väike ja sagedus pigem juhuslik, kuid sellest hoolimata soodne nii MTA-le, eraisikust arendajatele ning pikemas perspektiivis ka andmesubjektidele. Mõju olulisuse tingib formaalselt vaid asjaolu, et mõjutatav sihtrühm (andmesubjektid, ehk Eesti ja välisriigi residentid) on suur.

Üks potentsiaalne ebasoovitav risk võib olla see, et eraisikust arendaja võib pahauskselt kuritarvitada temale antud juurdepääsuõigusi, ehk eksploateerida muuhulgas omakasueesmärgil maksukohustuslaste maksusaladust sisaldavat teavet. Selline intsident võib aga nii lühi- kui ka pikaajaliselt suurendada MTA töökoormust ning ka andmesubjektide halduskoormust. Küll on aga sellise intsidendi tekke tõenäosus minimeeritud juba eelpool mainitud ettevaatusabinõude ning kaitsemeetmete rakendamisega.

Kokkuvõtlikult võib asuda seisukohale, et mõju haldus- ning töökoormusele on väike, ent siiski soodne. Mõju ei saa pidada oluliseks.

6.7 Maksusaladuse hoidmise kohustuse täpsustamine

Mõju valdkond: haldus- ja töökoormus

Sihtrühm: MTA, info- ja sidesüsteemide arendajad, hooldajad ja tehnilise toe teostajad, MTA-t auditeerivad isikud, Riigi Tugiteenuse Keskus, kohtud, prokuratuur

Muudatusega ei kaasne mingit mõju kuivõrd juba kehtivas õiguses tõlgendatakse maksusadaladuse hoidmise kohustust laialt, ehk maksusadaladust peab hoidma ka sihtrühm – seda sõltumata sellest, et MKS § 26 lõige 3 sihtrühmale *expressis verbis* ei viita. Kuna muudatusest ei teki mingeid uusi kohustusi ega piiranguid, siis ei teki ka täiendavat haldus- ja töökoormust, mistõttu ei ole vaja rohkemalt analüüsida mõju teisi aspekte (sihtrühma suurus, mõju esinemise sagedus jne). Küll aga suurendab muudatus õigusselgust.

Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud.

6.8 Mis tahes viisil ümberkujundatud maksuvõla avaldamine

Mõju valdkond: mõju konkurentsikeskkonnale

Sihtrühm: füüsilisest ja juriidilisest isikust maksukohustuslased, kelle maksuvõlg on ümberkujundatud muul viisil kui läbi maksuvõla tasumise ajatamise

Praegu kohtleb seadus teatud maksuvõlgnikke erinevalt sõltuvalt sellest, mis viisil nende maksuvõlg on ümber kujundatud. Kui maksukohustuslasel on ajatatud maksuvõlg, siis kuulub see MKS § 27 lõike 1 punkti 5 alusel avalikustamisele, ehk ka ajatatud maksuvõlaga maksukohustuslane peab taluma maksuvõla avalikustamisega kaasnevat faktilist mainekahju, mis võib negatiivselt mõjutada selle maksukohustuslase suhteid teiste turuosalistega, vähendada tema perspektiivi saada laene ning muid kapitalisüste, samuti nõrgestada üldise tema üldist võimet konkureerida ettevõtluskeskkonnas. Kõik need negatiivsed mõjud tekitavad maksuvõlgnikule arvestatava surve tasuda ära oma maksuvõlg nii kiiresti kui võimalik. Ometi eksisteerib maksuvõlgnikke (sihtrühm), kelle maksuvõlgasid ei avaldata, sest need on ümberkujundatud menetlustes, mida kehtiv MKS ei nimeta, ning kes selleläbi saavad ennast *de facto* esitleda õiguskauulekate ning usaldusväärsete maksukohustuslastena. See aga annab neile selge konkurentsieelse võrreldes maksukohustuslastega, kelle maksuvõlad on avalikud.

Kavandatava muudatusega kaasneva mõju peaaesjalik iseloom on, et see eemaldab sihtrühmalt eelnimetatud ebaõiglase konkurentsieelse ja allutab nad samasugusele mainelisele, majanduslikule ning ka moraalsele survele tasuda võimalikult kiirelt oma maksuvõlg. Tahes tahtmata tähendab see teatavat vajadust kohaneda uute oludega, sest maksuvõla avalikuks tegemisega muututakse vähem usaldusväärsemaks ning seeläbi vähem atraktiivseks äripartneriks. Praktikas võib see aga tähendada väiksemat käivet ning muid majandusraskusi, mis tüüpiliselt võivad esineda mingi konkurentsieelse kaotamise tõttu. Tuleb siiski rõhutada, et kirjeldatud negatiivne mõju ei ole õiguspoliitiliselt ega sotsiaaleetiliselt taunitav, kuivõrd see kaasneb ebaõiglase konkurentsieelse äravõtmisega. Sõltumata eeltoodust ei ole siiski usutav, et kaasneva mõju ulatus oleks suur või isegi keskmine, pigem on see väike.

Mõju kaasnemise sagedust on keeruline määrata, kuivõrd selleks, et maksuvõlga avalikustada, peab maksuvõlg esmalt tekkima. Tüüpiliselt tekib maksuvõlg kas majanduslikest raskustest, siirast juriidilisest väär- või eriarvamusest, või siis maksukohustuslase pahausksest käitumisest. Kui aga maksuvõlg kujundatakse ümber, siis on see reeglina siiski ajendatud maksukohustuslase maksejõuetusest (ajatamine, saneerimine, võlgade ümberkujundamine, kompromiss pankrotimenetluses jne), mis samuti on võrdlemisi juhuslik ning raskesti prognoositav nähtus. Kindlasti ei saa sagedust hinnata regulaarseks või isegi perioodiliseks –

pigem on kaasneva mõju sagedus väike just nimelt selle juhuslikkuse ning ebaregulaarsuse tõttu.

Muus kui ajatamismenetluses ümberkujundatud maksuvõlgasid ning neid omavaid maksuvõlgnikke on vähe. Näiteks on MTA andmetel ca 32 maksuvõlgnikku, kelle maksuvõlg on kas saneeritud või ümberkujundatud võlgade ümberkujundamise menetluses. Maksuvõlgnike koguhulgast moodustab see umbes 0,06% maksuvõlgnikest. Mõjutatava sihtgrupi faktiline suurus on seega väike, kuid põhimõtteliselt peavad siiski kõik maksukohustuslased edaspidi arvestama, et maksuvõla ümberkujundamine muul viisil kui läbi ajatamise ei ole enam takistuseks nende maksuvõla avalikustamisele.

Ebasoodsate mõjude kaasnemise riski ei tuvastatud. Teoorias võib edaspidi väheneda erinevate maksejõuetusmenetluste atraktiivsus kui võtta eelduseks, et näiteks saneerimise ja maksuvõla tasumise ajatamise vahelist valikut on seni informeerinud kasvõi osaliselt maksuvõla avalikustamise nüanss. Ent tõenäosus selleks on väike, sest enamik maksuvõlgnikke ilmselt ei ole üldse teadlikud sellest, et muul viisil maksuvõla ümberkujundamisega ei kaasne ümberkujundatava maksuvõla avalikustamist. Kavandatav seadus lahendab ennekõike juriidilist probleemi, mis on tingitud õiguslõnga avastamisest, mitte niivõrd maksukohustuslaste teadlikust ning pahatahtlikust käitumisest.

Võttes arvesse kaasneva mõju ebaregulaarset sagedust ning sihtrühma väiksust, ei saa muudatusega kaasnevat mõju pidada oluliseks.

Mõju valdkond: mõju halduskoormusele

Sihtrühm: maksukohustuslased, kelle maksuvõlg on ümberkujundatud muul viisil kui läbi maksuvõla tasumise ajatamise

Kavandatava seadusega ei kaasne sihtrühmale halduskoormust selles mõttes, et nad peaksid edaspidi kandma riigi ees täiendavaid kulutusi või täitma muid kohustusi. Sihtrühmale kaasneb üksnes talumiskohustus kannatada oma ümberkujundatud maksuvõla avalikustamist. Küll aga võib halduskoormus kasvada kaudselt selles mõttes, et uues regulatiivses keskkonnas on sihtrühma konkurentsivõime väiksem ning see võib mõjutada sihtrühma majanduslikku võimekust ning atraktiivsust. Mõju ulatus on pigem keskmine.

Koondmõju võib siiski pidada ebaoluliseks arvestades mõju tekke sagedust ning sihtrühma väiksust (vt ülalpool). Ebasoovitavate mõjude tekke riski ei tuvastatud.

Mõju valdkond: riigi ja tema haldusasutuste töökoormus

Sihtrühm: MTA

Edaspidi peavad MTA ametnikud muuhulgas tegelema ka selliste maksukohustuslaste maksuvõlgade avalikustamisega, kelle maksuvõlg on ümberkujundatud muul viisil kui läbi maksuvõla tasumise ajatamise. See aga ei eelda MTA ametnike koolitamist, nende

töökorralduse muutmist ega uute ametnike värbamist. Kaasneva mõju ulatus on seega väike, kuigi tõsi, tööülesandeid objektiivses võtmes tuleb natukene juurde.

Mõjude esinemise sagedus on väike võttes arvesse asjasse puutuvate maksuvõlgnike hulka ning maksejõuetusest tingitud maksuvõlgade ümberkujundamise juhuslikkust. Kindlasti ei ole tegemist tööülesandega, millega MTA ametnikud puutuksid kokku igapäevaselt. Maksuvõla avalikustamisega tegeleb primaarselt MTA teenuste osakond, mis koosneb ca 15 ametnikust. See moodustab ca 1,05% MTA ametnike koguhulgast.

Ebasoodsate mõjude esinemise riski ei tuvastatud ning koondmõju sihtrühmale on ebaoluline.

6.9 Juriidilisele isikule adresseeritud maksuotsuse resolutiivosa avaldamine

Mõju valdkond: mõju ettevõtluskeskkonnale

Sihtrühm: juriidilisest isikust maksukohustuslased, kelle maksuotsus ei ole edasikaevatav

Maksuotsuste resolutsioone avalikustatakse suuresti samal eesmärgil, miks avalikustatakse maksuvõlgasid, ehk anda turuosalistele rohkem teavet üksteise kohta, et nad saaksid teha informeeritumaid otsuseid äripartnerite valikul. Kuigi maksuotsuse olemasolu ei pruugi alati tähendada pahauskust või finantsprobleeme – maksuotsus võib tekkida ka legitiimse juriidilise eriarvamuse ning sellest tingitud õigusvaidluse tulemusel – siis nende suur hulk võib siiski signaaliseerida teatud negatiivseid omadusi, näiteks suunitlust mitte täita vabatahtlikult oma kohustusi, või siis viidata sellele, et konkreetsel isikul on alalisi probleeme MTA-ga suhtlemisel ning et see võib mõjutada ka tema muid ärisuhteid. Sihtrühm peab seega arvestama sellega, et turuosalistes võivad tõlgendada maksuotsuste rohkust negatiivse ilminguna, ehk äririskina, mis vähendab nende atraktiivsust potentsiaalsete äripartnerite silmis. Edaspidi peab sihtrühm rohkem kaaluma perspektiivikut laskuda õiguslikesse vaidlustesse MTA-ga, vajadusel olema ka valmis selgitama oma äripartneritele nende suhtes jõustunud maksuotsuste tagamaid, samuti olema valmis kohanema uue turukeskkonnaga, kus maksuotsuste resolutsioonide avaldamise tõttu on nende ärimaine kahjustunud ning nende konkurentsivõime sellest tingituna nõrgenenud.

Kuigi kavandatav eelnõu kahtlemata mõjutab sihtrühma, ei eelda see siiski täiendavaid formaalseid kohustusi ning kulude kandmist. Suuresti peab sihtrühm arvestama talumiskohustusega ning turu reaktsiooniga maksuotsuste olemasolusse. Mõju ulatust vähendab ka asjaolu, et äripartnerite valikul võidakse uurida juba praegu järgi, et kas potentsiaalsel partneril on parasjagu käimas mingeid suuremaid õigusvaidlusi (kas riigi või mõne teise osapooliga), mis võib negatiivselt mõjutada tulevase ärisuhte sujuvat kulgemist. Parimal juhul on mõju ulatus keskmine.

Mõju esinemise sagedus sõltub sellest, kas juriidilisest isikust maksukohustuslase suhtes algatatakse maksukontrolle, mis päädivad maksuotsusega. Tuleb silmas pidada, et maksuotsuse tegemine on võrreldav *ultima ratio* meetmega, ehk MTA väljastab selle ainult siis, kui on selge, et maksukohustuslane vabatahtlikult oma maksukohustust täitma ei hakka. Praktikas aga väljastatakse maksuotsuseid aastas võrdlemisi vähe (võrreldes maksukohustuslaste koguhulgaga) ning veel vähem tehakse seda korduvalt mingi konkreetse maksukohustuslase suhtes.

Aastal 2021 väljastati juriidilistele isikutele 334 maksuotsust, aastal 2022 väljastati 254 maksuotsust ning aasta 2023 esimese kuue kuu jooksul väljastati 167 maksuotsust. Hinnanguliselt väljastab MTA aastas keskmiselt ca 300 maksuotsust²⁰, kuid tuleb silmas pidada, et väljastatud maksuotsuste koguhulk ei ole kavandatavast muudatusest mõjutatud, sest sarnane mõju juba eksisteerib vaide- ning kohtuotsuste avalikustamise näol – kui maksukohustuslane kaebab maksuotsuse näiteks kohtusse, siis see asjaomane kohtulahend avalikustatakse, ehk niikuinii saab avalikkus teada, et kaebaja oli allutatud maksuotsusele ja rohkemgi veel. MTA andmetel vaidlustati 2021 aastal 23% maksuotsustest, ehk ca 77 maksuotsust; 2022 aastal 20,5%, ehk ca 52 maksuotsust ning; 2023 aastal esimese kvartali jooksul ca 7,2% maksuotsustest, ehk 12 maksuotsust. Need vaidlustajad muudatuse sihtrühma eeltoodust tulenevalt ei kuulu – seda eriti juhul, kui vaidlustajad kaotavad vastava õigusvaidluse.

Tegelikuks sihtrühmaks on seega need maksuotsuse adressaadid, kes maksuotsust ei vaidlusta ning täidavad seda. Kui lähtuda eeldusest, et iga maksuotsus käib ühe juriidilise isiku kohta, siis näiteks 2022. aasta andmete kohaselt oleks tol aastal olnud sihtrühma tegelikuks suuruseks ca 202 maksukohustuslast, kes maksuotsuse adressaatide (juriidiliste isikud) keskmisest igaaastasest koguhulgast moodustavad ca 67%, kuid juriidilisest isikust maksukohustuslaste²¹ koguhulgast umbes 0,06%.

Kavandatava seaduse puhul esineb siiski ebasoovitav risk, et resolutsioonide avaldamise tulemusel võib avalikkus senisest rohkem asuda maksuotsuseid stigmatiseerima. Teisisõnu, maksuotsuste väljastamist võidakse kriitikavabalt käsitleda ilminguna sellest, et maksuotsuse adressaadil on midagi viga, näiteks tal on makseraskused või ta on ebausaldusväärne. Ent, nagu eelnevalt öeldud, ei tähenda kehtiv maksuotsus tingimata seda, et maksukohustuslane oleks teinud midagi taunimisväärset. Praktikas võib tekkida MTA ja maksukohustuslaste vahel vaidlusi selles osas, kuidas näiteks tõlgendada mingit maksuseadust, Euroopa Liidu direktiivi või mõnda muud õigusakti. Kui sellest tõlgendusest sõltub aga tasumisele kuuluva maksukohustuse suurus, siis võib sellisesse vaidlusesse laskumine provotseerida maksuotsuse. Siinkohal on maksukohustuslane pigem motiveeritud siirast veendumusest, et seaduse kohaselt ta ei ole midagi valesti teinud, mitte mingist pahausksest soovist hoiduda maksude tasumisest kõrvale. Kirjeldatud tendentsi maandamiseks on MTA-l vajadusel võimalik väljastada MKS § 15 alusel selgitusi ja juhendeid.

Muudatuse puhul analüüsiti ka riski, kas see võib survestada juriidilisest isikust maksukohustuslasi mitte laskuma õiguslikesse vaidlustesse MTA-ga selleks, et vältida maksuotsuse tegemist ja selle resolutsiooni potentsiaalset avaldamist tema äripartneritele. Analüüsi tulemusel jõuti aga seisukohani, et see parimal juhul survestab juriidilisest isikust maksukohustuslasi mitte nõ „kalastama“, st laskuma MTA-ga õigusvaidlustesse, mille edukuse perspektiivis neil tõsikindlat veendumust ei ole, kuid sellegipoolest loodavad kas õnnele või juhusele saavutada omale soodne tulem. Ühtlasi tuleb silmas pidada, et kõnealune argument kohaldub ka näiteks vaideotsuste ning kohtulahendite avalikustamise kontekstis, ehk kahtlemata võib kohtumenetluse avalikkuse printsiip survestada kaebajaid mitte esitama kaebuseid ega hagnosisid (eriti, kui kaebaja mõistab, et edukuse perspektiivi ei ole), kuid seda ei

²⁰ See nähtub paremini, kui võtta võrdluseks ka perioodi 2018 – 2020 andmed, ehk aastal 2018 väljastati juriidilistele isikutele 323 maksuotsust, aastal 2019 väljastati 278 maksuotsust ning aastal 2020 väljastati kümne kuuga 277 maksuotsust.

²¹ Kui lähtuda äriühingute, SA-de ning MTÜ-de koguhulgast vastavalt Statistikaameti andmetele. Vt <https://ariregister.rik.ee/est/statistics> (sisenetud: 08.10.2024).

käsitleta otseselt probleemina, mida tuleks likvideerida – kui üksikud erandid kõrvale jätta (ärisaladused, eraelu kaitse jne).

Kavandatava muudatusega üldjoontes ei tohiks kaasneda olulist mõju.

Mõju valdkond: mõju maksu- ning õiguskuulekusele

Sihtrühm: juriidilisest isikust maksukohustuslased

Nagu maksuvõlgade avalikustamine, paneb maksuotsuste resolutiivosa avaldamise võimalus sihtrühma teatava surve alla hoida oma maksuasjad korras ning vältida selliselt enda markeerimist mis tahes omadustega, mis võiksid vähendada tema atraktiivsust teiste turuosaliste silmis. Korrashoidmine tähendab antud juhul seda, et sihtrühm ei lase enam vaidlustel MTA-ga nii regulaarselt eskaleeruda sellisele tasandile, kus MTA ei näe muud võimalust kui väljastada maksuotsus. Eelnõu kohaselt, kui maksuotsus on väljas ja selle vaidlustamine ei ole enam võimalik, siis kuulub see vältimatult avalikustamisele – seda ka siis, kui maksukohustuslane selle maksuotsuse täies ulatuses täidab. Kogu regulatsiooni mõte on signaliseerida avalikkusele, et selline isik pidas MTA-ga vaidluse maha ja lõppastmes keeldus või ei olnud suuteline maksukohustust vabatahtlikult täitma. Kaasnev mõju võib seega suunata juriidilisest isikust maksukohustuslasi olema õiguskuulemakad ning vähendada nende valmisolekut laskuda intensiivsesse õiguslikku vaidlusesse MTA-ga. Mõju ulatus võib küündida keskmiseks.

Kõnealune surve puudutab põhimõtteliselt kõiki juriidilisest isikust maksukohustuslasi, kuivõrd kõik on edaspidi huvitatud sellest, et nende vaidlused ei päädiks maksuotsusega, ent konkreetselt mõjutab rohkem neid, kes on alati MTA-ga vaidlema, kuid seda üksnes kuni maksuotsuse tegemiseni ilma neid vaidlustamata vaide- ega kohtumenetluses. Üldiselt võib sihtrühma suurust ning mõjude esinemise sagedust siiski pidada pigem väikeseks, sest valdava enamiku maksukohustuslaste puhul maksuotsusega päädivaid maksukontrolle ei tehta.

Ebasoovitava mõju tekkimise riski ei tuvastatud.

Koondmõju on ebaoluline.

Mõju valdkond: mõju ettevõtlusvormi valikule

Sihtrühm: isikud, kes soovivad ettevõtlusega tegelemiseks asutada juriidilise isiku

Teoorias võib kavandatav muudatus suunata rohkem inimesi tegutsema füüsilisest isikust ettevõtjana, kuivõrd füüsilisest isikust maksukohustuslastele väljastatud maksuotsuste resolutsioonid avalikustamisele ei kuuluks. Kõnealuse mõju teke on siiski valdavalt ebatõenäoline ning kui see isegi peaks realiseeruma, siis ole usutav, et selle ulatus oleks rohkem kui marginaalne.

Koondmõju ettevõtlusvormi valikule on väike.

Mõju valdkond: mõju MTA töökoormusele

Sihtrühm: MTA

Juriidilisest isikust maksukohustuslastele väljastatud maksuotsuste resolutiivosa avaldamine tähendab MTA-le töökoormuse suurenemist. Lisanduvad toimingud ei ole aga sellise iseloomuga, mis eeldaksid MTA ametnikelt täiendavat koolitust, uute ametnike värbamist või muul viisil erilist kohanemist. Maksuotsuste resolutsiooni avaldamisega tegeleks väike osa MTA ametnikkonnast. Kogumis on kavandatava muudatuse mõju MTA töökoormusele väike, kuid arvestades, et aastas väljastatakse keskmiselt ca 300 maksuotsust, siis võivad maksuametnikud selle uue ülesandega kokku puutuda võrdlemisi regulaarselt – mõju esinemise sagedust võib pidada suureks. Samas, osa teabest nende maksuotsuste kohta – ennekõike fakt maksuotsuse olemasolu või vähemalt selle tegemise kohta – avalikustatakse juba *de facto*, sest edasikaevatud maksuotsuste lahendid nii vaide- kui ka kohtumenetluses kuuluvad kehtiva õiguse kohaselt avalikustamisele.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Kogumis on koondmõju MTA ametnikkonnale väike.

6.10 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine uurimisasutustele ning prokuratuurile

Mõju valdkond: töökoormus, kuriteovastane võitlus, kriminaalmenetluse tõhustamine

Sihtrühm: MTA, uurimisasutused, prokuratuur

Muudatuse tulemusel on MTA-l edaspidi võimalik avaldada maksusaladust sisaldavat teavet asutusepõhiselt, mitte ametnikupõhiselt – konkreetselt, maksusaladust sisaldavat teavet avaldatakse uurimisasutustele ning prokuratuurile, mitte uurijatele ning prokuröridele.

Muudatusel on positiivne mõju kriminaalmenetluse tõhususele ning sellest tulenevalt üleüldisele kuriteovastasele võitlusele. Kui maksusaladust sisaldava teabe vastuvõtjateks on uurimisasutus/prokuratuur, siis saavad need asutused vastavalt diskretsioonile ise otsustada, millised uurijad ning muud ametnikud peaksid sellele teabele ligipääsu saama, et täita oma seadusest tulenevaid ülesandeid. See võimaldab erinevatel uurimis- ning töögruppidel tõhusamalt tegutseda ilma, et uurijad/prokurörid peaksid neile jagatud infot enda ja teiste uurijate/prokuröride teada hoidma. Muudatus mõjub positiivselt ka üldisele õigusselgusele ning õigussüsteemi koherentsusele, kuivõrd ka muud asjasse puutuvad seadused (ennekõike kriminaalmenetluse seadustik) lähtuvad asutusepõhisest arusaamast, kus ametnikud esindavad oma asutust ega tegutse ainuisikuliselt oma nimel.

Muudatuse ulatus, sõltumata tema positiivsest olemusest, on pigem väike. Muudatusega ei kaasne uusi kohustusi või koormisi, see ei muuda olemuslikult asjassepuutuvate ametnike tööülesannete iseloomu ega mastaapi, ühtlasi ei ole sellel ka mingit erilist haldusvälist mõju. Praktikas ilmselt ei suurene ka töökoormus, sest MTA poolt avaldatava teabe osas muutub formaalselt vaid selle teabe saajaks olev adressaat, ning teoorias peaks uurijate/prokuröride töökoormus vähenema, kuivõrd laiapõhisem alus võimaldab uurimisasutuste/prokuratuuri

sisestes uurimis- ja töögruppides rakendada efektiivsemat tööjaotust, muuhulgas kaasata ametnikke, kes formaalselt „uurijad“ ja „prokurörid“ ei ole.

Mõju sagedus ning sihtrühma suurus samuti ei muutuks võrreldes praegusega – muutub vaid teabe saajaks olev adressaat.

Ebasoovitava mõju tekke riski ei tuvastatud. Mõju koondhinnang: ebaoluline.

6.11 Maksusadaladust sisaldava teabe avaldamine Rahandusministeeriumile maksude laekumise prognoosimiseks ja maksude laekumist tagavate meetmete kavandamiseks

Mõju valdkond: töökoormus

Sihtrühm: MTA, Rahandusministeerium

Muudatus ei tekita täiendavaid kohustusi ega koormisi maksukohustuslastele, küll aga võimaldab see operatiivsemalt Rahandusministeeriumil tegeleda maksualaste õiguspoliitiliste instrumentide analüüsimise ning kavandamisega. Muudatuse tulemusel tõenäoliselt senine praktika ka eriliselt ei muutuks – lõviosa Rahandusministeeriumile edastatud teabest oleks jätkuvalt statistiline ilma, et nende andmete pinnalt oleks võimalik tuvastada konkreetseid maksukohustuslasi. Muudatus on peaaegjalikult kantud soovist eemaldada kitsendus, mis eksisteerib vaid Rahandusministeeriumi puhul, kuid ei eksisteeri ühegi teise ministeeriumi, valitsusasutuse, riigiasutuste ega muu organisatsiooni puhul.

Sihtrühma suurust ning mõjude esinemise sagedust ei ole võimalik otseselt määrata. Vaid erandlikel juhtudel on näiteks maksude laekumise tõhustamist ettenäevate meetmete kavandamisel vaja isikustatud teavet. Tüüpiliselt piirdub analüüs vaid abstraktsete empiiriliste andmetega.

Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju on pigem ebaoluline.

6.12 Keskmise töötasu avaldamine hankijale

Mõju valdkond: mõju halduskoormus

Sihtrühm: pakkujad ja tema pakumises nimetatud isikud, kelle töötajate töötasu vastab RHS § 115 lõike 2 punktis 2 sätestatud kirjeldusele

Muudatuse tulemusel ei pea pakkujad enam läbi tegema protsessi, kus hankijale vajalike andmete edastamiseks peavad nad kõnealused andmed esmalt MTA-lt välja nõudma ning need seejärel ka hankijale edastama. Edaspidi saab hankija vajalikud andmed MTA-lt ise vajaduseta pöörduda pakkuja poole. Kuna pakkuja seda toimingut enam tegema ei pea, siis väheneb sellevõrra ka tema halduskoormus. Eelnõu evib seega soodsat mõju sihtrühmale. Mõju ulatus sihtrühmale on sellest tulenevalt pigem väike.

Halduskoormuse vähenemine sellisel kujul mõjutab vaid isikuid, kes osalevad RHS § 115 lõike 2 punkti 2 kohases hankemenetluses. Hankemenetluses osalemine on aga iga ettevõtja vaba valik, mistõttu on mõju saabumine ning selle sagedus täielikult sihtrühma kontrolli all. Mõju sagedus võib küündida keskmiseks, kuid pigem on väike.

2022. aastal väljastas MTA keskmise töötasu tõendit ehituse riigihangete kontekstis 2434 korral ning 2023. aastal 2351 korral. Aastal 2023. oli Statistikaameti andmete kohaselt majanduslikult aktiivseid ettevõtteid 153 883,²² kellest kõnealused pakkujad moodustaksid ca 1,5%, kui eeldada, et iga töötasu tõendi väljastamise juhtum käib ühe individuaalse pakkuja kohta. Edaspidi ei peaks need pakkujad enam ise MTA poolt väljastatud tõendeid hankijatele edastama, vaid MTA teeks seda ise.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Koondmõju ei ole oluline.

Mõju valdkond: mõju MTA töökoormusele

Sihtrühm: MTA

MTA ametnike töökoormus ei tõuse, sest kui siiani väljastab MTA andmeid pakkujatele, siis edaspidi väljastatakse need hankijale vastavalt tema vajadustele – MTA-l on selleks vajalik võimekus olemas. Mõju ulatus MTA töökoormusele on pigem väike, sagedus pigem keskmine ning mõju puudutab vaid väikest osa MTA ametnikkonnast.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju sihtrühmale on hinnanguliselt ebaoluline.

6.13 Maksusadaladust sisaldava teabe avaldamine maagaasiseaduses sätestatud süsteemihalduritele

Mõju valdkond: mõju halduskoormusele

Sihtrühm: kütuse tarnijad

Kavandatava muudatuse tulemusel liiguksid andmed KKS-st süsteemihalduri poolt hallatud digitaalsesse keskkonda (kauplemisplatvorm) ilma, et see eeldaks nõusoleku küsimist sellelt kütuse tarnijalt, kelle kohta need andmed käivad. Muudatus seega vabastab sihtrühma ühest küljest vajadusest reageerida MTA poolsele päringule saada nõusolek andmete edastamiseks, teisest küljest vabastab see kütuse tarnija ka vajadusest esitada andmeid ise süsteemihalduri digitaalsesse keskkonda. Ühtlasi minimeerib kavandatav seadus selliste juhtude esinemise, kus KKS-s ja kauplemisplatvormil olevad andmed ei kattu – kuna praegu on nõ „käsitööd“ andmete liigutamisel oluliselt rohkem, siis on ka tõenäosus erinevate vastuolude tekkeks suurem. Kõnealuste vastuolude lahendamine eeldaks aga jällegi nii sihtrühma kui ka asjassepuutuvate haldusorganite jaoks ressursikulu. Kogumis omab kavandatav muudatus soodsat mõju sihtrühma halduskoormusele, kus mõju ulatust võib pidada väikseks, sest muudatusega ei kaasne sihtrühmale mingeid täiendavaid kohustusi, kulutusi ega muid kohanemisvajadusi.

Muudatus mõjutab ca 38 kütuse tarnijat, kes moodustavad 2023. aastal majanduslikult aktiivsetest ettevõtetest ca 0,02%.²³ Andmeid edastatakse KKS-st kauplemisplatvormile iga

²² Selle kohta vt: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/majandus/majandusüksused> (sisenetud: 13.09.2024).

²³ Samas.

kuu. Sihtrühma suurus on pigem väike, ent mõju esinemise sagedust võib hinnata keskmiseks – küll aga tuleb märkida, et „mõju esinemise sagedus“ tähendab siinkohal halduskoormuse vähenemist, mida sihtrühm oleks vastasel juhul pidanud kandma.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju on ebaoluline.

Mõju valdkond: mõju haldusorgani töökoormusele

Sihtrühm: Keskkonnaamet

Kuna muudatuste tulemusel paraneb andmete kvaliteet, väheneb Keskkonnametil vajadus sekkuda kütuse tarnijate tegevusse riikliku järelevalve näol. Kavandatav seadus omab seega soodsat mõju Keskkonnaameti töökoormusele, kogumis võib mõju ulatust ning sagedust hinnata väikseks. Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju on ebaoluline.

Mõju valdkond: mõju haldusorgani töökoormusele

Sihtrühm: MTA

Andmevahetus KKS-i ja süsteemihalduri andmekogu vahel toimub alates 2021. aasta veebruarist, ehk muudatus MTA tegevust iseenesest ei mõjuta. Muudatuse eesmärgiks on pelgalt tagada, et see andmevahetus saaks toimida sõltumata kütuse tarnija nõusolekust.

6.14 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine MTA koosseisuvälisele tõlgile

Mõju valdkond: mõju eraelu puutumatusse

Sihtrühm: maksukohustuslased, kelle kohta käivat maksusaladust sisaldavat teavet avaldatakse MTA koosseisuvälisele tõlgile

Kuidas maksusaladuse avaldamine põhimõtteliselt riivab andmesubjekti õigust eraelu puutumatusse, on juba käesolevas seletuskirjas avatud. Mõju ulatus sihtrühmale on väike, kuivõrd kavandatav eelnõu ei pane neile uusi, senitundmatuid kohustusi. Siinkohal saab rääkida vaid passiivsest talumiskohustusest. Kuna mingeid kohanemiskursusi ei teki, siis võib mõju ulatust pidada väikeseks.

Mõju kaasnemise sagedus on suuresti sihtrühma kontrolli all. Kui maksumenetluse läbiviimiseks on vaja tõlgi abi, siis on tõlki võimalik kaasata ka sihtrühmal endal ning omada selliselt teatavat kontrolli, kellele tema maksusaladust sisaldavat teavet avaldatakse. Praktikas läheb MTA-l võõrkeelena enamasti vaja vaid inglise keelt ning vene keelt – neid keeli valdavaid ametnikke MTA-l reeglina on. Vajadus aga kaasata asutuseväline tõlk mõne muu eksootilisema keele hõlmamiseks tekib aga võrdlemisi harva, aastapõhist vajadust on aga keeruline prognoosida, kuivõrd see sõltub juhuslikest faktoritest. MTA tellis aastal 2022 tõlketeenust asutuseväliselt 29 korral, ehk kirjalikku tõlget 18 korral ning suulist tõlget 11 korral, 2023 aastal on tõlketeenust tellitud vähemalt 20 korral, ehk nii kirjalikku kui suulist

tõlget vähemalt kümnel korral. Mõjutatava maksukohustuslaste hulk on seega marginaalne arvestades maksukohustuslaste koguhulka ning seda läbilõiget maksukohustuslastest, keda aastas allutatakse maksukontrollile või muule menetlusele, kus tõlki võib vaja minna.

Siinkohal tasub ka mainida, et kuivõrd tegemist on õiguslõnga parandamisega, et regulatsioon saaks toimida nii, nagu ta alati on olnud mõeldud toimima, siis ei saa igal juhul muudatusega kaasnevat mõju pidada millekski negatiivseks või muul viisil taunimisväärseks.

Koondmõju võib sihtrühmale pidada ebaoluliseks.

Mõju valdkond: maksumenetluse efektiivsus

Sihtrühm: MTA

Kavandatav eelnõu suurendab maksumenetluse efektiivsust, sest see eemaldab MKS-i tekstist õiguslõnga, mis võis teatud juhtudel takistada vajaliku tõlgi kaasamist ning selleläbi sisuliselt seisata maksumenetluse kulgemine – seda põhjusel, et kui maksumenetluse eesmärgipärase kulgemise eelduseks on maksusaladuse avaldamine tõlgile, ja seadus seda ei võimalda, siis tekibki *de facto* moratorium. Halvimatel juhtudel võib see mõjutada ka maksude korrapärasest laekumist, näiteks kõnealuse menetlusliku takistuse tõttu maksumenetlus viibib ning MTA nõuded aeguvad. Muudatuse tulemusel on aga need ohud välistatud, ehk kui maksukohustuslane keeldub omal algatusel tõlki kaasamast, siis on MTA-l võimalik kaasata tõlk omal initsiatiivil ilma, et maksukohustuslane saaks seda õiguslikult takistada. Kavandatav seadus siiski ei pane MTA-le täiendavaid kulusi ega ülesandeid, mida tal seni pole olnud – vastupidi, see võimaldab olemasolevaid ülesandeid paremini täita. Kohanemiskulude puudumise tõttu võib mõju ulatust MTA-le hinnata väikeseks.

Mõju esinemise sagedust võib hinnata väikeseks, sest enamikel juhtudel ei ole vaja maksumenetluse asutusevälist tõlki kaasata.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju võib pidada ebaoluliseks.

6.15 Maksusaladust sisaldava teabe avaldamine TurS §-s 30 nimetatud riikliku järelevalve asutustele

Mõju valdkond: mõju üüriteenuse osutajate halduskoormusele ning riikliku järelevalveasutuste töökoormusele

Sihtrühm: lühiajalise üüriteenuse osutajad ning riikliku järelevalveasutused

Kavandatava muudatuse kohaselt on TurS §-s 30 nimetatud riikliku järelevalve asutustel edaspidi võimalik hõlpsamini tuvastada lühiajalise üüriteenuse osutajaid ning allutada nad riiklikule järelevalvele. Sellega võib aga kaasneda üüriteenuse osutajatele suurenenud halduskoormus, kui nad seni on tegutsenud vastuolus näiteks seaduses sätestatud erinevate tervise- ja ohutusnõuetega. Suurenenud halduskoormus aga ei ole siinkohal käsitletav ebasoovitava mõjuna, sest see on tingitud oma tegevuse seadusega kooskõlla viimisest. Muudatusega ei kaasne teenuseosutajatele muid kohustusi ega koormisi.

Muudatus võib suurendada riiklike järelevalveasutuste töökoormust, kuivõrd muudatuse tulemusel muutuvad nad teadlikumaks subjektidest, keda tuleks allutada kontrollile. Teisalt, muudatus peaks seda järelevalvet tõhustama vähemalt selles võtmes, et MTA-lt saadud andmete pinnalt on neil võimalik täpsemalt koostada ja rakendada oma riskianalüüse ning kontrollida just neid üüriteenuse osutajaid, kelle puhul rikkumise risk on tõenäolisem. Mõju ulatus kogumis on siiski pigem väike. Ettevõtjate halduskoormus ei tohiks suureneeda, kuna neilt siinkohal midagi juurde ei küsita, ehk riigiasutused jagavad omavahel andmeid, mis neil juba on olemas. Ühtlasi võib pikemas perspektiivis muudatuse tõttu väheneda üldine riiklik bürokraatia, sest see vähendab vajadust TurS-s nimetatud riikliku järelevalve asutustele ette näha omad teabe kogumise mehhanismid lühiajalise üürituru kontrollimiseks.

Mõju kaasnemise sagedus on juhuslik, kuivõrd see sõltub järelevalve asutuse riskianalüüsist, millist üüriteenuse osutajat kontrollida, samuti potentsiaalsetest rikkumisteadetest.

Ebasoovitavat negatiivset mõju ei tuvastatud.

6.16 Maksusadaladust sisaldava teabe avaldamine Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile

Mõju valdkond: töökoormus, õigusselgus

Sihtrühm: MTA, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Kavandatud muudatuse kohaselt oleks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil edaspidi õigus saada maksusadaladust sisaldavat teavet kohalike omavalitsustega seotud maksude ja tasude laekumise prognoosimiseks ning mõjuanalüüside tegemiseks ja hindamiseks.

Kuna seni on MTA edastanud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile (kuni 30.06.2023 Rahandusministeeriumile) maamaksuga seonduvaid andmeid isikustamata kujul, siis on olnud sellisel kujul andmete koondamine ressursimahukam. Kui MTA-l on edaspidi võimalik andmed edastada koos maksusadaladusega, mis nõuab vähem aega andmete koondamisel, siis selle mõju on positiivne, kuid selle ulatust on keeruline hinnata.

Arvestades, et seni on MTA edastanud andmeid aastas mõned korrad, siis mõju esinemise sagedus on väike, kuigi eelnõu iseenesest ei välista korduvate päringute esitamist. Sihtrühm on samuti väike, kuivõrd praktikas tegelevad andmete avaldamisega vaid üksikud MTA ametnikud.

Puudutatud andmesubjektide puhul tähendab kõnealune muudatus vaid talumiskohustust, kuid seda ei saa pidada märkimisväärseks riiveks arvestades asjaolu, et kehtiv MKS samuti võimaldab avaldada nende isiku kohta käivat teavet kohalikele omavalitsusüksustele.

Ebasoovitava mõju kaasnemise riski ei tuvastatud. Koondmõju võib pidada ebaoluliseks.

6.17 Töötamise registrisse kantud andmete avaldamine valitsusasutustele ning nende hallatavatele riigiasutustele, samuti avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele nende seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks

Mõju valdkond: ministeeriumite ning MTA töökoormus, õigusselgus

Kui teistel valitsusasutustel, riigiasutustel ning avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on vaja saada MTA-lt töötamise registri andmeid oma avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks, siis tüüpiliselt tuleb selleks muuta MKS-i, ehk sätestada MKS §-s 29 loetellu selleks otstarbeks õiguslik alus. See õiguslik alus on aga alati olnud kasuistlik, ehk see võimaldab jagada töötamise registri andmeid vaid sellele konkreetsele osapoolele, kes asjakohase vajadusega Rahandusministeeriumi/MTA juurde pöördus. Pidev MKS-i muutmine aga kujutab endast märkimisväärset töökoormust kõikidele asjassepuutuvatele ministeeriumitele. Kui aga kehtestada töötamise registri andmete jagamiseks üldvolitus, siis ei oleks edaspidi enam vaja MKS-i igakordselt muuta. See omakorda tähendaks stabiilsemat maksukorralduse seadust, vähem kasuistikat ning rohkem õigusselgust. Mõju ulatus on pigem keskmine, kuid positiivne.

Mõju esinemise sagedus, st MTA vajadus töötamise registri andmeid jagada, ilmselt suureneb, kuna abstraktse volitusega kaasneb kõikidel valitsusasutusel, riigiasutustel ning avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel õigus neid andmeid küsida oma seaduslike ülesannete täitmiseks. Siin aga tuleb silmas pidada, et see mõju pikemas perspektiivis suureneb niikuinii, sest üldvolituse puudumisel jätkuks senise MKS §-i 29 iseloomustav normitehniline struktuur, kus vastavalt vajadusele lisatakse sellesse loetelusse uusi volitusi maksusaladust sisaldava teabe avaldamiseks. Seega jõutaks pikemas perspektiivis igal juhul samasuguse mõjuni, küll aga suurema kasuistikaga.

Konkreetselt sihtrühmaks on antud juhul ametnikud, kellel on vaja töötamise registri andmeid, et täita oma asutuse nimel avalikke ülesandeid. Selliseid ametnikke on keeruline kvantifitseerida, kuid pigem võib nende koguhulka asutuste vaatest siiski hinnata väikeseks.

Eelnõu koostamisel analüüsiti võimalikku ebasoodsa mõju teket, ehk töötamise registri andmete laiemal volitusega võib MTA poole korraga pöörduda niivõrd palju asutusi, et MTA ei suuda seda ära hallata vajaliku IT infrastruktuuri puudumise tõttu. Operatiivne andmete jagamine eeldab läbimõeldud IT lahendusi, kuid see vajab ressursi. Selle ressursi peavad aga leidma asutused, kes andmeid soovivad saada, mitte MTA. Ebasoodne mõju, kui see peaks avalduma, peaks ajas leevenduma, kui vastavad IT kanalid saavad arendatud.

6.18 Maksukohustustlase seadusliku esindaja, vara valitseja, tegevjuhi ja tegeliku juhi vastutuse aluste muutmine

Mõju valdkond: halduskoormus

Mõju sihtrühm: maksukohustustlase seaduslikud esindajad, vara valitsejad, tegevjuhid ning muud maksukohustustlase üle faktilist kontrolli omavad füüsilised isikud

Muudatuse tulemusel peavad uued ja senised maksukohustustlase esindajad jne arvestama riskiga, et neil võib tekkida solidaarne vastutus tasuda ka sellist maksuvõlga, mida nad ise oma süüliste tegevusega ei ole põhjustanud. Riski teke on aga ühemõtteliselt seotud sellega, kas nad üritavad heas usus seda maksuvõlga tasuda ning kas esineb objektiivseid asjaolusid või muid samalaadseid põhjuseid, miks maksukohustustlase vara arvelt maksuvõlga tasuda ei saa või miks see pole parasjagu otstarbekas ettevõtte enda ärilisi huve silmas pidades. Mõju ulatus individuaalse esindaja suhtes varieerub, sest maksuvõlgade suurus varieerub – mõju seega võib olla väike kui ka suur. Mõju kaasnemine on siiski sihtrühma kontrolli all, kuivõrd muudatus ei ohusta sihtrühma, kes järgib ärilist hoolsuskohustust ja kes meelevaldselt ei keeldu maksukohustuse tasumisest.

MTA teeb aastas keskmiselt ca 40 vastutusotsust, kuid see puudutab nõ tavaolukordasid, kus vastutusotsus tehakse esindajale, kelle puhul on võimalik viidata põhjuslikule seosele tema süüalise tegevuse ja maksuvõla tekke vahel. Eelnõuga puudutav mõju, kus vastutusotsus tehakse esindajale, kes ise seda maksuvõlga ei põhjustanud – need juhud jäävad alla eelviidatud 40 vastutusotsuse arvu. Võimalik, et kirjeldatud solidaarse vastutuse juhtumeid ei pruugi isegi esineda iga aastastelt. Muudatus seega mõjutab kaduvväikest osa maksukohustuslaste võimalike esindajate koguarvust ning väikest osa vastutusotsuse adressaatide koguhulgast.

Mõju sagedust ei ole võimalik prognoosida juhatuse liikme perspektiivist, kuivõrd see sõltub nende enda käitumisest. Mõju esinemise tõenäosus on mõistagi suurem, kui esindaja asub esindama maksukohustuslast, kellel juba on maksuvõlad.

Eelnõu koostamisel analüüsiti võimalikku ebasoodsat mõju, ehk juhatuse liikmete (või muude MKS § 40 kohaste isikute) vahetamine võib muutuda ettevõtete omanike jaoks keerulisemaks.

Võib eeldada, et kui juhatuse liige on süüliselt rikkunud oma kohustust adekvaatselt esindada ning kaitsta näiteks äriühingust maksukohustuslase huve, ning selle rikkumise tulemusel on tekkinud maksuvõlg, siis selle äriühingu omanikel on põhjendatud huvi see hooletult või pahatahtlikult käitunud juhatuse liige välja vahetada. Uue juhatuse liikme leidmine võib aga olla raskendatud, kui selle positsiooniga tuleb kaasa ka risk, et see uus juhatuse liige võib asuda vastutama isikliku varaga eelmise juhatuse liikme poolt tekitatud maksuvõlgade eest.

Uue regulatsiooni taustal on seega võimalik, et maksukohustuslastel tekib turusurve pakkuda uutele juhatuse liikmetele (ja muudele esindajatele) täiendavaid õiguslikke garantiisid juhuks, kus MTA võib nendele teha vastutusotsuse põhjendusel, et MTA hinnangul käitus uus juhatuse liige ebakorrektselt ja põhjustas selliselt eksisteeriva maksuvõla tasumise põhjendamatu viibimise. Need garantiid aga enamikel juhtudel ilmselt kunagi ei realiseeruks, sest olukorrad, kus MTA heidaks uuele juhatuse liikmele ette taunitavat käitumist, on tüüpiliselt vägagi erandlikud. Nii kaua, kuni juhatuse liige suudab näidata, et tema otsustes peitub reaalne majanduslik sisu, mis on kooskõlas ärilise hoolsuskohustusega, siis ei pea ta muretsema solidaarse vastutuse tekke pärast.

Koondmõju on pigem ebaoluline.

6.19 MTA diskretsiooniõiguse suurendamine dokumentide kättetoimetamisel ning dokumentide dubleeritud kättetoimetamise vähendamine

Mõju valdkond: halduskoormus

Sihtrühm: dokumendi adressaadid

Eelnõu kohaselt ei oleks dokumendi adressaatidel enam õigust nõuda dokumentide kättetoimetamist posti teel. See aga ei tähenda, et sihtrühm oleks õiguslikult kohustatud kasutama e-maksuametit või elektronposti, sest kõnealuse õiguse kaotamisega ei muudeta dokumentide elektroonilise kättetoimetamise põhimõttelist loogikat – et lugeda dokument kättetoimetatuks, tuleb see endiselt e-maksuametis avada, või selle kättesaamist oma elektronposti aadressil kinnitada. Kui sihtrühm seda ei tee, siis dokumentide elektrooniline kättetoimetamine nurjub ning MTA peab asuma dokumente kättetoimetama posti teel.

Kui adressaadiks on juriidiline isik, siis loetakse talle posti teel edastatud dokument kättetoimetatuks viie päeva möödumisel, kui dokument saadeti Eesti piires, ning 30 päeva möödumisel, kui dokument edastati välisriiki. See fiktsioon on MKS-s eksisteerinud üle kümne aasta ning vastab juriidiliste isikute tüüpilisele hoolsuskohustusele korraldada dokumentide kättesaamist oma registrijärgsel aadressil ise. Füüsiliste isikute puhul aga sarnast kättetoimetamise fiktsiooni ei ole, ehk õiguslik vastutus dokumentide kättetoimetamisel lasub MTA-l, kes vaidluse korral peab suutma tõendada, et ta on toimetanud dokumendi füüsilise isiku faktilisse valdusesse. Dokumentidega seonduvad menetlusõigused hakkavad kulgema alles kättetoimetamise hetkest. E-maksuametit mittekasutav isik seega ei pea tundma muret selle eest, et ta võib mööda lasta võimaluse kasutada oma menetlusõigusi pelgalt põhjusel, et ta ei käe e-maksuametis või et ta pole ise MTA-le proaktiivselt signaleerinud, et ta e-maksuametis ei käi või et ta elektronposti ei kasuta. Muudatus seega ei evi sihtrühma menetlusõigustele mingit negatiivset mõju ning teoorias võib isegi mõjutada nende õigusi positiivselt. Näiteks, kui MTA peaks liigselt viivitama neile dokumentide kättetoimetamisega, siis suureneb tõenäosus õigusrahu saabumiseks aegumise tõttu.

Muudatus ei võta sihtrühmalt võimalust anda MTA-le vabas vormis teada (nt telefoni teel, e-kirjaga jne), et nad ootavad kõiki dokumente postile, sest nad elektroonilisi kanaleid ei kasuta. Küll aga ei ole MTA edaspidi kohustatud nendele ootustele kriitikavabalt vastu tulema, sest on võimalik, et need samad isikud võivad siiski mingi hetk tulla e-maksuametisse ja MTA võib oma kaalutusõigust rakendades sellele tõenäosusele panustada. Kui aga MTA veendub, et mõne konkreetse adressaadi osas tõesti puudub perspektiiv elektrooniliseks kättetoimetamiseks, siis jällegi pole MTA-l muud võimalust, kui minna üle posti teel kättetoimetamisele.

Niisamuti ei tähenda MKS § 54 lõike 4 punktides 2 ja 3 sätestatud viie tööpäeva reegli kehtetuks tunnistamine seda, et MTA justnagu ei peakski dokumente posti teel kätte enam toimetama, kui need jäetakse e-maksuametis avamata. Vastupidi, MTA vastutus üksnes suureneb, kuivõrd edaspidi peab ta ise kaalutlema, kui palju aega on otstarbekas anda adressaadile, et dokument e-maksuametis vastu võtta enne posti teel kättetoimetamisele üle minemisest.

Selge mõju, mis muudatusega siiski kaasneb, on aga dubleeritud kättetoimetamise vähendamine.

Esiteks, kuna MTA ei pea enam kriitikavabalt rahuldama sihtrühma taotlusi saada dokument posti teel kätte, siis saab MTA vastavasisulise taotluse hindamisel kaaluda, kas seda on otstarbekas rahuldada või mitte. Kui e-maksuametist nähtub, et isik on dokumendi seal juba avanud, siis võib MTA sellele asjaolule osutada ning jätta täiendav kättetoimetamine ära. Paralleelselt, kui posti teel kättetoimetamisele avaldab soovi isik, kelle puhul ei ole kunagi tuvastatud dokumendi e-maksuametis avamist, siis võib MTA kaalutleda, et tema puhul perspektiiv elektroonilise kättetoimetamise õnnestumiseks on madal ning risk dubleeritud kättetoimetamiseks seega väike, mistõttu pole mõtet siinkohal posti teel kättetoimetamisele üleminekuga viivitada.

Teiseks, kuna seadus ei kirjutaks enam rangelt ette, millal tuleb lugeda elektrooniline kättetoimetamine nurjunuks (MKS § 54 lõike 4 punktid 2 ja 3), siis on võimalik MTA-l tugineda oma praktilisele kogemusele ja nihutada üleminekuaega posti teel kättetoimetamisele vastavalt vajadusele, et vähendada tõenäosust dubleeritud kättetoimetamise tekkeks – näiteks, kui statistilised andmed näitavad, et teatud osa sihtrühmast avab dokumendid e-maksuametis seitsmendal päeval, siis on MTA-l edaspidi võimalik oma töökorraldust vastavalt ka

kohandada. Kehtiv õigus aga sellist võimalust ette ei näe ja võimaldab MTA-l maksimaalselt oodata vaid 5 tööpäeva, misjärel tuleb alustada posti teel kättetoimetamisega.

Mõistagi evib muudatus dubleeritud kättetoimetamisele üksnes vähendavat mõju. Muudatus ei likvideeri täielikult dubleeritud kättetoimetamist. Sõltumata sellest, kui palju MTA annab sihtrühmale aega dokumentide vastu võtmiseks e-maksuametis, on alati tõenäoline, et pärast dokumendi posti teel välja saatmist võidakse see siiski e-maksuametis avada, mis muudab posti teel kättetoimetamise dubleerituks.

Võttes seega arvesse muudatuse olemust ning asjaolu, et see tegelikult ei mõjuta sihtrühma dokumentidest tulenevaid menetlusõigusi, siis võib muudatuse ulatust pidada väikeseks. Tõsi, kuna võimalused dubleeritud kättetoimetamisele ahenevad, siis tähendab see praktikas seda, sihtrühm peab edaspidi ise leidma võimalused printida ning paljundada dokumendid, mida nad elektrooniliselt juba valdavad. Sellist halduskoormuse suurenemist ei saa aga pidada põhjendamatuks ebamugavuseks, mida vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtte kohaselt tuleks vältida.

Sihtrühmana ei tohiks käsitleda seda läbilõiget adressaatidest, kelle puhul MKS § 54 lõike 4 rakendamine ei päädi dubleeritud kättetoimetamisega. Mõjutatud on vaid see läbilõige adressaatidest, kes taotlevad dubleeritud kättetoimetamist või kes avavad e-maksuametis dokumente niivõrd suure viivitusega, et nad hiljem saavad posti teel dokumendid järgi. Tegemist on nišš adressaatide kategooriaga, kelle suuruse hindamiseks otseselt andmeid ei ole. Võttes arvesse muudatuse iseloomu ning selle väheolulist mõju, ei ole praktiline kulutada ressursi ka selliste andmete genereerimiseks.

Mõju esinemise sagedus on juhuslik ja sõltub sellest, kas isik peale dokumendi kättesaamist soovib lisaeksemplari või mitte. Kui sihtrühm juba täna prindib/kopeerib oma dokumente ise, siis on nad muudatusest mõjutamata. Niisamuti jäävad muudatusest mõjutamata need, kes juba praegu elektrooniliselt dokumente vastu ei võta ning saavad kõik kätte posti teel.

Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju pigem ebaoluline.

6.20 Vastutusotsuse eeldused

Mõju valdkond: majanduslik mõju

Sihtrühm: vastutusotsuse adressaadid, kes on oma süülise tegevusega tekitanud maksukohustuslastele maksuvõla

Muudatuse tulemusel peab sihtrühm arvestama sellega, et seaduses ettenähtud tingimuste täitumisel on MTA-l võimalik allutada nad kohe vastutusotsusele ilma, et tuleks ära oodata seni MKS § 96 lõikes 5 sätestatud kolme kuuline tähtaeg, samuti sellega, et vastutusotsuse koheseks väljastamiseks piisab edaspidi pankrotiavalduse menetluse raugemisest. Mõistagi vähendab mis tahes solidaarne vastutus isiku majanduslikku võimekust ning võla sissenõudmine võib mõjutada negatiivselt sihtrühma elukvaliteeti. Küll aga vähendab mõju ulatust asjaolu, et vastutusotsust saab teha üksnes reaktsioonina süülisele tegevusele, ehk muudatus ei mõjuta selliseid isikuid, kes on järginud oma ärilist hoolsuskohustust ning kes on heas usus teinud kõik mõistliku selleks, et vältida maksuvõla teket.

Kuna mõju ulatus ning selle kaasnemise sagedus on ühemõtteliselt sihtrühma kontrolli all, tuleb seda hinnata väikeseks. Mõju sagedust vähendab ka asjaolu, et kolme kuu reeglit tuleb järgida niivõrd kuivõrd on perspektiivi nõuda maksuvõlg sisse maksukohustuslaselt endalt – üksnes siis, kui on selge, et objektiivsetel põhjustel ei ole kolme kuu jooksul võimalik nõuda maksuvõlga sisse maksukohustuslaselt (nt põhjusel, et maksukohustuslane on varatu), alles siis võib väljastada vastutusotsuse vastutavale isikule.

Keskmiselt väljastatakse aastas ca 40 vastutusotsust, kuid tuleb silmas pidada, et kavandatav seadusmuudatus puudutab eeltoodud vastutusotsuste adressaatide hulgast väiksemat läbilõiget, sest vastutusotsuse kiirendatud väljastamine on erandjuhtum.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud. Koondmõju on pigem ebaoluline.

Mõju valdkond: mõju halduskoormusele ning MTA töökoormusele

Sihtrühm: maksuvõlglasest maksukohustuslane, kelle puhul tekkis maksuvõlg tema maksukohustuse eest vastutava isiku süülise käitumise tulemusel

Kehtiva õiguse kohaselt (MKS § 95 lõige 5) tuleb sissenõudmistoiminguid rakendada kolme kuu jooksul ka siis, kui kõikidele osapooltele on teada, et nende toimingute edukuseks ei ole mingit perspektiivi. Muudatuse tulemusel on aga MTA-l sellises olukorras võimalik sissenõudmistoimingutest loobuda ja väljastada vastutusotsus koheselt vastutavale isikule. Kogumis peaks selle võrra vähenema nii maksukohustuslase halduskoormus kui ka MTA töökoormus. Mõju ulatus ja selle esinemise sagedus on maksukohustuslase perspektiivist pigem väike, sest kolme kuu reeglist kõrvale kaldumine jääb siiski erandiks, mitte reegliks. MTA vaatest on mõju ulatus ja sagedus samuti pigem väikesed.

MTA puhul tegeleb vastutusotsuse väljastamisega 24 ametnikku – võrreldes MTA kogu ametnikkonna suurusega, on sihtrühm MTA vaatest võrdlemisi väike.

Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud. Kogumis on mõju haldus- ning töökoormusele ebaoluline.

6.21 Sundtäitmise aegumise katkemise regulatsiooni muudatused

Mõju valdkond: mõju halduskoormusele

Sihtrühm: maksuvõlgnikud, kelle suhtes on algatatud maksuvõla sundtäitmine

Kavandatava muudatusega suurendatakse maksuvõla sundtäitmise aegumise katkemist reguleerivate aluste õigusselgust, sealhulgas lisatakse täiendav aegumise katkemise alus, mille kohaselt sundtäitmise aegumise tähtaeg katkeb rahalise kohustuse ajatamisel, kui kinnitatud või kokkulepitud tasumisgraafiku kehtivuse periood on pikem kui sundtäitmise aegumise periood, st 5 aastat. Uus aegumisperiood hakkab kulgema tasumisgraafiku kehtetuks tunnistamise või selle tühisuse tuvastamise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist. Muudatuse tulemusel on edaspidi suurema maksuvõlga maksuvõlgnikel võimalik saavutada maksuvõla ümberkujundamine ning leevendada selliselt oma makseraskusi. Ennekoike puudutab see vastutusotsuse adressaate, st füüsilisi isikuid, kes on oma süülise käitumisega põhjustanud maksukohustuslasele keskmiselt suurema maksuvõla, kusjuures vastutusotsuse tüüpiline suurus on ca 50 000 eurot. Keskmine

füüsiline isik ei ole seda tõenäoliselt võimeline 5 aasta jooksul tasuma, või kui on, siis läbi ebaproportsionaalsete raskuste.

Kuna aga edaspidi on sellist maksuvõlga võimalik ajatada, siis suurendab see füüsilise isiku võimekust seda võlga hallata ning selle tasumisega hakkama saada. Kui aga ajatamisgraafik tunnistatakse kehtetuks põhjusel, et seda nõuetekohaselt ei täideta, või MTA tuvastab näiteks, et ajatamisotsus saadi pettuse tulemusel (nt adressaat varjas oma tegelikku majanduslikku seisu) ja seega tühistab ajatamisotsuse, siis selle tulemusel aegumise katkemise alus langeb ära, misjärel hakkab uus aegumistähtaeg kulgema järgmise aasta 1. jaanuarist. See on vajalik selleks, et pärast ajatamisotsust oleks MTA-l piisavalt aega, et maksuvõlga sisse nõuda ning et ajatamise instituuti ei kuritarvitataks selleks, et saavutada ühes või teises ulatuses maksuvõla aegumine.

Kavandatava seaduse tulemusel ei teki maksuvõlgnikel otseseid kohustusi, kulutusi ega muid kohanemisvajadusi. Kuigi VTK tasandil planeeriti esialgu Riigikohtu 10. oktoobri 2018. aasta määruse eelse aegumise katkemise režiimi taastamist, siis käesoleva eelnõu puhul sellest siiski loobuti. Kui seda oleks tehtud, siis oleks mõistagi sihtrühma olukord halvenenud, sest sellisel juhul suureneks märkimisväärselt MTA ajaline ressurss nõuda sisse maksuvõlga. Kuna aga seadus jääb tolle Riigikohtu otsuse juurde, siis faktiliselt omab käesolev muudatus ainult kahte mõju – see suurendab regulatsiooni õigusselgust ja laiendab ajatamise instituudi kättesaadavust. Mõlemal on aga sihtrühma halduskoormusele vähendav mõju, kuivõrd selgem õigusraamistik provotseerib vähem õigusvaidlusi ning ajatamisinstituudile parem ligipääs võimaldab efektiivsemalt ületada makseraskusi. Mõju ulatust võib pidada väikeseks.

Mõju esinemise sagedus on ühest küljest juhuslik, ent teisest küljest ka sihtrühma kontrolli all. Kui maksuvõlg tekib maksejõuetuse tulemusel, siis seda on tüüpiliselt keeruline prognoosida ja mitte kuidagi ei saa seda kirjeldada regulaarse või vähemalt ettenähtava mõjuna. Paralleelselt, kui maksuvõlg tekib maksukohustuslase süülise tegevuse tulemusel, siis see on käsitatav olukorrana, kus maksukohustuslase enda vabalt võetud valikud tekitasid talle maksuvõla ja panid ta sellesse olukorda. Mõju esinemise sagedust võib selle pinnalt hinnata väikeseks.

Keskmiselt saab MTA 72 ajatamise taotlust aastas, kus maksukohustuslane soovib ajatamisgraafikut pikemaks kui viieks aastaks. Taotlused lahendatakse tüüpiliselt aga nii, et ajakava tehakse muutva tingimusega 12 kuuks, edaspidiste osamaksete suurendamisega ning koos selgitusega, et enne nõude aegumist saadab MTA asja kohtutäiturile. Juhtumeid aga, kus maksukohustuslane taotleb mitte ajatamisgraafikut, vaid muud maksegraafikut (nt MKS § 42 olukord), siis neid saab MTA keskmiselt 5 tk aastas.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

Mõju valdkond: haldusorgani töökoormus

Sihtrühm: MTA

Muudatusega suurendatakse sundtäitmise aegumise katkemise regulatsiooni õigusselgust ning võimaldatakse MTA-l ajatada maksuvõlgasid perioodiks, mis on pikem kui 5 aastat. Muudatused säästavad MTA-d potentsiaalsetest õigusvaidlustest, samuti säästab see MTA-d vajadusest alata maksuvõlglase suhtes sundtäitmist või vajadusel pankrotimenetlust

põhjusel, et vastasel juhul ei ole võimalik enne aegumisperioodi laekumata maksud kätte saada – maksuvõla ajatamine võib seega teatud juhtudel olla soodsam variant nii MTA-le kui ka maksukohustuslastele. Mõju ulatus on siiski MTA-le väike, sest muudatused ei kohusta MTA-d millekski, ajatamine jääb jätkuvalt nende kaalutusotsuseks, mis langetatakse teatava riskianalüüsi pinnalt.

Mõju esinemise sagedus sõltub sellest, kas maksuvõlgnikust maksukohustuslane taotleb ajatamist või mitte, ning kas MTA otsustab selle taotluse rahuldada. Õigusselgust puudutavate muudatuste mõju sagedust mõõta on umbmäärasem, kuid üldjoontes võib öelda, et MTA-le ei teki käesolevast muudatusest regulaarseid mõjutusi. Sundtäitmise teemadega tegeleb väike osa MTA ametnikkonnast.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

6.22 Kinnisomandi kohta käiva teabe hõlmamine maksualase teabevahetusega

Mõju valdkond: haldusorgani töökoormus.

Sihtrühm: MTA, Rahandusministeerium

Muudatus ei mõjuta otseselt MTA töökoormust, kuivõrd MTA on alati tõlgendanud MTVS § 4 lõike 3 punkti 5 kooskõlas direktiiviga 2011/16, ehk et termin „kinnisvaratulu“ hõlmab ka teavet kinnisomandi kohta. Eelnõukohane muudatus on kantud vaid õigusselguse suurendamise eesmärgist. Muudatus võib kaudselt vähendada Rahandusministeeriumi ning Riigikantselei töökoormust, sest see eemaldab riski, et kõnealuse sätte ülevõtmise korrektsuse osas võiks tekkida vaidlust Euroopa Komisjoniga.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

6.23 Finantskontode alase aruandluse kitsendamine vaid rahvusvahelise teabevahetusega hõlmatud teabele

Mõju valdkond: halduskoormus ja töökoormus

Sihtrühm: finantsasutused ning nende kliendid (kontoomanikud/kontrollivad isikud), MTA

Nagu eelnevalt öeldud, kehtestati kõikehõlmav teabe esitamise kohustus finantsasutustele ennekõike põhjusel, et vähendada nende endi halduskoormust, mis vastasel juhul oleks kaasnenum nende-poolse vajaduse tõttu asuda filtreerima oma kliente kahte kategooriasse – need, kes on rahvusvahelise teabevahetusega hõlmatud ja kelle kohta tuleb teavet esitada; ja need, kes pole rahvusvahelise teabevahetusega hõlmatud ning kelle kohta seega ei ole vaja teavet esitada. Kuna edaspidiselt aga kohustatakse finantsasutusi edastama teavet üksnes teabevahetusega hõlmatud klientide kohta, siis võib sellest prognoosida finantsasutuste teatavat halduskoormuse suurenemist, sest edaspidi peavad nad hakkama sõeluma oma kliente. Teisalt, see sõelumine on tõenäoliselt optimeeritav erinevate IT lahenduste kaudu ning kuivõrd MTA hakkab oma veebilehel hoidma operatiivset nimekirja teabevahetusega hõlmatud riikidest ning jurisdiktsioonidest, ei saa muudatusega kaasneva mõju ulatust pidada suureks. Finantskontode alase teabevahetuse rahvusvaheline võrgustik on suures osas juba välja kujunenud ning suuri muutuseid teabevahetusega hõlmatud riikide nimekirjas regulaarselt olema ei saa. MTA töökoormus aga peaks eelduslikult muudatuse tulemusel vähenema, sest edaspidi puudub

vajadus asuda kustutama ebavajalikku teavet, küll aga tekib vajadus hoida aruandlusega hõlmatud riikide nimekiri aktuaalsena. Halduskoormus peaks vähenema ka nende klientide vaatest, kes pole teabevahetusega hõlmatud, sest edaspidiselt ei ole nad enam kohustatud esitama finantsasutustele aruandluse otstarbeks enda kohta teavet.

Mõju kaasnemise sagedust eelnõu ei mõjuta. Finantsasutused esitavad MTA-le teavet kord aastas ning see ei muutu. Mis muutub on asjaolu, et edaspidi esitavad finantsasutused teavet vähema hulga andmesubjektide kohta.

Sihtrühma suurust võib kõikide sihtrühma kategooriate suhtes (finantsasutused, kontoomanikud/kontrollivad isikud, MTA) pidada väikeseks. Finantskonto alane aruandluskohustus on fikseeritud vaid mitteresidentidest kontoomanikele, kes moodustavad Eesti kogu kontoomanike hulgast väikese läbilõike. Finantsasutused samuti moodustavad väikese osa ettevõtjate koguhulgast – näiteks Finantsinspektsiooni turuosaliste registrist lähtuvalt tegutseb Eestis üheksa krediidasutust ning viis välisriikide krediidasutuste filiaali.²⁴ Finantsasutustelt teabe vastuvõtmisega tegeleb väike osa MTA ametnikkonnast.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

6.24 MTVS-s sätestatud teabe kogumisega seotud kohustuste täitmist kinnitavate tõendite säilitamist reguleeriva sätte täpsustamine

Mõju valdkond: haldus- ja töökoormus

Sihtrühm: ettevõtted, kes peavad MTVS-i tõlgendama ning rakendama, MTA

Muudatus suurendab sätte õigusselgust ja peaks seega põhimõtteliselt vähendama nii ettevõtete halduskoormust kui ka MTA töökoormust. Selgem säte vähendab vigade tekke riski ning nende parandamiseks kuluvat ressursi. Ühtlasi vähendab see MTA töökoormust, kuna see vähendab tõenäosust, et ettevõtted pöörduvad MTA poole selgitustaotlustega MTVS § 8 lõike 3 tõlgendamiseks. Mõju ulatus on väike, kuid siiski positiivne.

Mõju esinemise sagedus ei ole üheselt määratletav, samuti ei ole konkreetselt määratletav ka sihtrühm, kuivõrd põhimõtteliselt igal seaduse lugejal võib tekkida küsimus MTVS § 8 lõike 3 tõlgendamise osas. Arvestades aga mõju positiivset iseloomu, samuti asjaolu, et muudatus ei mõjuta kuidagi kehtivat praktikat, ei ole mõju esinemise sageduse ja sihtrühma suuruse tuvastamatus eriline probleem.

Ebasoovitava mõju esinemise riski ei tuvastatud.

Koondmõju on ebaoluline, ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

6.25 Riigilõivu tagastamise nõude lõppemise tähtaja alguspunkti muutmine

Mõju valdkond: riigilõivu taotlejate halduskoormus ning menetlusõigused

Sihtrühm: riigilõivu taotlejad

²⁴ Vt [https://www.fi.ee/et/turuosaliste-register?closed=1&st\[31\]=31&st\[36\]=36&st\[37\]=37&st\[38\]=38&st\[39\]=39&st\[40\]=40&st\[41\]=41&st\[42\]=42&st\[43\]=43](https://www.fi.ee/et/turuosaliste-register?closed=1&st[31]=31&st[36]=36&st[37]=37&st[38]=38&st[39]=39&st[40]=40&st[41]=41&st[42]=42&st[43]=43) – (sisenetud 02.02.2024).

Muudatuste tulemusel paraneb riigilõivu taotlejate õiguslik olukord lõivustatud toimingute taotlemisel, ehk edaspidi ei ole enam ohtu, et nende riigilõivu tagastusnõue võiks lõppeda enne, kui tekib reaalne võimalus seda nõuet esitada. Mõju ulatus on väike, sest sellega ei kaasne sihtrühmale kohustusi ega muid koormisi. Mõju esinemise sagedus on pigem väike, samuti võib väikeseks pidada sihtrühma suurust, sest viimase kümne aasta jooksul on Rahandusministeeriumile teadaolevalt vaid ühe korra tekkinud probleem-juhtum, kus tagastusnõue aegub enne tagastusnõude esitamise õiguse teket.

Ebasoovitavate mõjude esinemise riski ei tuvastatud.

6.26 Siduva eelotsuse taotluse läbivaatamise eest tasutava riigilõivu määra tõstmine

Mõju valdkond: ettevõtjate halduskoormus ning riigi töökoormus

Sihtrühm: siduvaid eelotsuseid taotleda soovivad füüsilised ning juriidilised isikud, MTA

Muudatuse tulemusel suureneb riigilõivumäär, mida füüsilised ja juriidilised isikud peavad tasuma selleks, et saada MTA-lt siduvat eelotsust mingi tulevikus tehtava tehingu kohta. Mõju ulatust ei saa pidada aga suureks, sest muudatusega ei kaasne mingit vältimatut halduskoormuse suurenemist või muud ebasoodsat mõju. Nagu eelnevalt öeldud, siduvate eelotsuste taotlemine on teenus, mida maksukohustuslased võivad, aga ei pea kasutama. Kui aga sihtrühmal on siiski huvi siduvate eelotsuste vastu, siis peavad nad arvestama, et tasutava riigilõivu suurus suureneb ca 74,9%. See aga ei tohiks sihtrühma eriliselt mõjutada, sest siduvaid eelotsuseid taotlevad reeglina suuremad ettevõtjad tehingutele, mille väärtusest moodustub riigilõivu tegelik suurus kaduvväikese osa.

Mõju esinemise sagedus ei ole objektiivselt määratav, kuivõrd see sõltub sihtrühma enda tahteavaldusest. Selliselt on mõju teke täielikult sihtrühma kontrolli all. Sihtrühm ei ole suur, kuivõrd praktikas taotleb siduvat eelotsust aastas keskmiselt ca 2 füüsilist isikut ning ca 19 juriidilist isikut.

7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohalikule omavalitsusele märkimisväärsed kulusid ega tulusid.

8. RAKENDUSAKTID

Seaduse rakendamiseks tuleb vastu võtta uus maksukohustuslaste registri põhimäärus, sest senine põhimäärus on kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusena, kuid edaspidi kehtestab selle rahandusminister oma määrusega. Seletuskirja lisas 1 on kõnealuse rakendusakti kavand, kuid kuivõrd selles sisulisi muudatusi teha ei plaanita, ei peetud vajalikuks kehtiva maksukohustuslaste registri põhimääruse teksti täies ulatuses taasesitada.

9. SEADUSE JÕUSTUMINE

Seadus on kavandatud jõustuma 1. jaanuaril 2026.

Eelnõu § 1 punkt 5, mille kohaselt muudetakse MKR põhimääruse juriidiline vorm senisest Vabariigi Valitsuse määrusest rahandusministri määruseks, jõustub 1. maist 2026. See on vajalik selleks, et tagada sujuvam üleminek ühelt vormilt teisele.

Eelnõu § 1 punkt 4 ja punktid 18–20 jõustuvad üldises korras, st kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Kõnealused punktid on tarvilik jõustada esimesel võimalusel, et teenindada juba laekunud OLAF-i teabenõudeid. Eelnõu § 1 punktid 2 ja 9 jõustuvad samuti esimesel võimalusel, sest kuna asjaomased nõuded on MTA-l juba haldamisel, siis tuleks see küsimus pigem varem lahendada.

10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON

Eelnõu ja käesolev seletuskiri edastatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Andmekaitse Inspeksioonile, Eesti Maksumaksjate Liidule, Eesti Pangaliidule, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, Vabaühenduste Liidule ning Eesti Advokatuurile.

Algatab Vabariigi Valitsus

2025

(allkirjastatud digitaalselt)