



Riigikogu  
Lossi plats 1a  
15165 Tallinn

Meie 02.01.2019 nr 4/358

## **Ettepanek seoses maksukorralduse seaduse §-s 4<sup>1</sup> sätestatud 6 kuu reegluga**

Lugupeetud Riigikogu fraktsioonid!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) pöördub Riigikogu poole seoses maksukorralduse seaduse §-s 4<sup>1</sup> sätestatud 6 kuu reegluga, mille kohaselt peab maksuseaduse ja selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt 6 kuud. Kuna nii õiguskantsler kui ka kohus on asunud seisukohale, et see säte ei ole piisavalt selge ja ei kaitse ettevõtjaid nende loodetud moel ebasoodsate maksumuudatuste eest, siis palume Riigikogul viidatud sätte sõnastust muuta selliselt, et oleks selgelt arusaadav, millistel juhtudel on lubatud 6 kuu reeglist kõrvale kalduda.

### **1. 6 kuu reegli taust**

1.1. 1. juulil 2015. aastal jõustus maksukorralduse seaduse § 4<sup>1</sup>, mille kohaselt peab maksuseaduse ja selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele üldjuhul jääma vähemalt kuus kuud. Sätet ei kohaldata maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral.

1.2. Maksukorralduse seaduse § 4<sup>1</sup> aluseks olnud eelnõu oli ajendatud Kaubanduskoja poolt 25. septembril 2014. aastal Riigikogule üle antud kollektiivsest pöördumisest, mille eesmärk oli suurendada maksukeskkonna ettenähtavust, anda ettevõtjatele ja teistele ühiskonna gruppidele aega maksumuudatustega kohanemiseks ning vältida olukorda, kus riigieelarve tulude suurendamise eesmärgil soovitakse kiirustades muuta maksuseaduseid. Kollektiivsele pöördumisele andis allkirja 1256 inimest.

1.3. Maksukorralduse seaduse täiendamise seaduse poolt hääletas 80 Riigikogu liiget<sup>1</sup>, mis näitab, et muudatusel oli laiapõhjaline poliitiline toetus. Eelnõu vastu ei hääletanud ükski Riigikogu liige.

### **2. 6 kuu reegel ei täida oma eesmärki**

2.1. Eelnõu seletuskirja<sup>2</sup> kohaselt on 6 kuu reegli puhul tegemist üldreegliga, millest võib teatud juhtudel kõrvale kalduda. Esiteks on erisus ette nähtud puhkudeks, kui maksuseaduse või selle muudatuse mõju on kokkuvõttes maksumaksjaid soodustava

<sup>1</sup> Maksukorralduse seaduse täiendamise seaduse eelnõu (843 SE) vastuvõtmise hääletustulemused: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=haaletus&hid=877dca0c-be4f-496a-ac5a-6d0e89bb9294>.

<sup>2</sup> Maksukorralduse seaduse täiendamise seaduse eelnõu (843 SE) seletuskiri: <https://www.riigikogu.ee/download/b1b49fe3-cd67-4d12-86bd-e07c9c8a99a0>.



iseloomuga (nt maksumäära alandamine). Teiseks võimaldab säte seadusandjal 6 kuu reeglist kõrvale kalduda üksnes erandlikel ja põhjendatud juhtudel. Nimetatud juhtudeks on seletuskirja järgi eelkõige akuutsete ja kiiret lahendamist vajavate maksupettustega tegelemine, nn maksuaukude sulgemiseks tarvilike meetmete võtmine, ning märgatavalt muutunud majandus-, finantsstabiilsus-, keskkonna- või julgeolekuolukorrale reageerimine või asjaomaste seonduvate riskide ennetamine. Seletuskirjas on ka välja toodud, et 6 kuu reegel on täiendavaks suunaandjaks poliitilise kultuuri parandamisel kaalutletud maksuotsuste langetamiseks ning paremaks õiguskindluse tagamiseks ka saastetasude, vee erikasutusõiguse tasude ja maavara kaevandamisõiguse tasude puhul

2.2. Õiguskantsleri hinnangul<sup>3</sup> tuleb maksukorralduse seaduse § 4<sup>1</sup> tõlgendada nii, et maksuseaduse või selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele võib asjakohaste põhjenduste olemasolu korral jääda vähem kui 6 kuud ka seletuskirjas loetlemata juhtudel. Lisaks on õiguskantsler leidnud, et seletuskiri on vastuoluline, pidades normi ühtaegu mittekohustuslikuks poliitiliseks üldsuuniseks, lubades aga teisel maksude tõstmist üksnes erandlikel, seletuskirjas loetletud asjaoludel. Sätte enese sõnastusele ei vasta õiguskantsleri hinnangul kumbki seletus.

2.3. Tallinna Halduskohus<sup>4</sup> on seisukohal, et maksukorralduse seaduse §-s 4<sup>1</sup> sisalduv mõiste „üldjuhul“ viitab seejuures sellele, et 6 kuu reegli puhul ei ole tegemist absoluutse kohustusega. Näiteks on Tallinna Halduskohus leidnud, et olukorras, kus maksumuudatuse eelnõu vastuvõtmise ja jõustumise vahele jäi 6 kuu asemel 12 kalendripäeva, ei ole üheselt mõistetavalt rikutud maksukorralduse seaduse § 4<sup>1</sup>. See järeldus käis eelnõu kohta, millega jäeti ära sotsiaalmaksu vähendamine 0,5 protsendi võrra. Seega järeldub Tallinna Halduskohtu otsusest, et näiteks valitsuse vahetumisest tingitud maksuseaduse muudatuse tegemisel võib kõrvale kalduda 6 kuu reeglist.

2.4. Tallinna Ringkonnakohus<sup>5</sup> on seisukohal, et maksukorralduse seaduse § 4<sup>1</sup> sõnastusest ei saa järeldada, et erinevalt põhiseaduse §-st 10 oleks tegemist range normiga. Asjaolule, et säte sisaldab vaid üldist põhimõtet, millest kaaluka avaliku huvi korral on sättega vastuollu minemata võimalik teha maksukohustuslase kahjuks erandeid ja makse kehtestada või nende määra tõsta lühema kui kuuekuulise etteteatamistähtaja järel, viitab sätte sõnastuses termin „üldjuhul“.

2.5. Lisaks on Tallinna Ringkonnakohus samas haldusasjas leidnud, et maksukorralduse seadus ei ole käsitatav põhiseaduse § 104 lg 2 p-s 6 nimetatud seadusena, millega reguleeritakse seaduste vastuvõtmise ja kehtestamise korda. Ka normi asukoht ei võimalda sätet pidada seaduse kehtestamise rangeks reegliks, mida seadusandja peab normi kehtestamisel järgima.

### 3. Ettepanek 6 kuu reegli muutmiseks

3.1. Kuna nii õiguskantsleri kui ka kohtu hinnangul võib 6 kuu reeglist kõrvale kalduda seletuskirjas loetlemata juhtudel (nt valitsuse vahetumise korral) ning selle sätte

<sup>3</sup>[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Sotsiaalmaksu%20m%C3%A4%C3%A4ra%20langetamise%20%C3%A4raj%C3%A4tmise%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasus.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Sotsiaalmaksu%20m%C3%A4%C3%A4ra%20langetamise%20%C3%A4raj%C3%A4tmise%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasus.pdf).

<sup>4</sup><https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=239072907>

<sup>5</sup><https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=238761096>



asukoht maksukorralduse seaduses ei taga sellest põhimõttest kinni pidamist, siis tuleb muuta 6 kuu reegli sõnastust.

3.2. Kaubanduskoda teeb ettepaneku tunnistada kehtetuks maksukorralduse seaduse § 4<sup>1</sup> ning lisada 6 kuu reegel Riigikogu kodu- ja töökorra seadusesse, täiendades seda seadust paragrahviga 118<sup>3</sup> järgmises sõnastuses:

„§ 118<sup>3</sup>. Maksuseaduse ja selle muudatuse jõustamine

- (1) Maksuseaduse, samuti selle muudatuse vastuvõtmise ja jõustumise vahele peab jääma vähemalt kuus kuud.
- (2) Käesoleva paragrahvi lõiget 1 ei kohaldata järgmistel juhtudel:
  - 1) maksukohustuslast soodustava mõjuga maksuseaduse ja selle muudatuse korral;
  - 2) seaduseelnõu seadusena rakendamise eesmärgiga ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju;
  - 3) olulisel määral halvenenud majandus-, keskkonna-, julgeolekuolukorra või finantsstabiilsuse korral või nendega seonduvate riskide ennetamisel;
  - 4) kiiret lahendamist vajava maksupettuse korral.“

3.3. 6 kuu reegel tuleb sätestada maksukorralduse seaduse asemel Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses. Sellise muudatuse vajalikkusele on viidanud nii õiguskantsler kui ka Tallinna Ringkonnakohus. Kui üldreeglina on seaduse või selle muudatuse vastuvõtmiseks vaja poolthäälteenamust ehk enamus Riigikogu istungil osalevatest saadikutest peab hääletama seaduse vastuvõtmise poolt, siis põhiseaduses loetletud nn konstitutsiooniliste seaduste (sh Riigikogu kodu- ja töökorra seadus) vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu hääälteenamust ehk poolthääli peab olema vähemalt 51.

3.4. Kaubanduskoja väljapakutud sõnastuses on 6 kuu reeglist välja jäetud sõna „üldjuhul“. Ettepaneku kohaselt tuleb juhud, millal on lubatud kõrvale kalduda 6 kuu reeglist, sätestada ammendava loeteluna seaduses. See aitab tagada õigusselgust ning vältida olukorda, kus liiga kergekäeliselt ja seaduse mõtte vastaselt eiratakse 6 kuu reeglit.

3.5. Ettepaneku kohaselt on lubatud 6 kuu reeglist kõrvale kalduda neljal juhul. Esiteks on see lubatud siis, kui maksuseadusel või selle muudatusel on maksumaksjale soodne mõju. Näiteks juhul, kui otsustatakse vähendada mõnda maksumäära. See erand on kirjas ka kehtivas maksukorralduse seaduses. Teiseks erandiks on olukord, kus maksuseadus või selle muudatus ei avalda maksumaksjatele olulist mõju. Sellisteks muudatusteks võivad olla näiteks tehnilised muudatused, mis ei mõjuta maksukohustuse suurust või selle tekkimist. Kolmandaks on lubatud üldreeglist kõrvale kalduda, kui maksuseadus või selle muudatus tehakse olukorras, kus Eestis on majanduskriis, keskkonna-, julgeolekuolukord või finantsstabiilsus on olulisel määral halvenenud ning seetõttu ei ole mõistlik 6 kuud oodata õigusakti jõustumisega. See põhimõte on kirjas 6 kuu reegli eelnõu seletuskirjas. Neljanda erandina võib üldreeglist kõrvale kalduda, kui maksuseadus või selle muudatus on hädavajalik, et kõrvaldada seadusest kiiret lahendamist vajav maksupettus. Ka see põhimõte on täna kirjas 6 kuu reegli eelnõu seletuskirjas.

3.6. Muudel juhtudel, näiteks valitsuse vahetamisest tingitud maksuseaduse või selle muudatuse korral ei ole lubatud 6 kuu reeglist kõrvale kalduda. Valitsusele jääb õigus



EESTI  
KAUBANDUS-  
TÖÖSTUSKODA

varasema(te) valitsus(t)e maksuotsuseid ümber vaadata, kuid see peab toimuma õiguskindlust ja õiguspärast ootust ning miinimumstandardina 6 kuu reeglit arvesse võttes.

Loodame, et peate võimalikuks Kaubanduskoja ettepanekut arvesse võtta. Vajaduse korral oleme valmis oma ettepanekut lähemalt selgitama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/  
Toomas Luman  
Juhatuse esimees

Koostanud: Mait Palts, Marko Udras [marko.udras@koda.ee](mailto:marko.udras@koda.ee) 6040070