



MAKSU- JA TOLLIAMET

Pr Kai Härmand
Justiitsministeerium
info@just.ee

Meie 11.11.2019 nr 6-5/029232

Maksu- ja Tolliameti seisukohad ühinguõiguse revisjoni ettepanekutele

Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) tänab võimaluse eest avaldada arvamust ühinguõiguse revisjonis välja töötatud ettepanekutele. Kirjas oleme osutanud teemadele, mis vajavad kindlasti veel täpsustamist ning täiendavat analüüsi. Samuti tõstame kirja lõpus esile ka teemad, mis on käesoleva ajani lahendamata ning millele pole lahendust pakutud ka arvamuse avaldamiseks esitatud eelnõude projektides.

1. Ettepanekud täiendavaks analüüsiks

1.1 FIE register äriregistris - ettevõtjaportaalis

Ühinguõiguse revisjoni tööühma ettepanek on äriregistrist välja jätta füüsilisest isikust ettevõtjad (FIE) ja kajastada neid edaspidi majandustegevuse ja maksukohustuslaste registris (MKR). Toonitame, et MTA tegevusvaldkond on riigitulude haldamine, riikliku maksu- ja tollipoliitika rakendamine ning ühiskonna ja seadusliku majandustegevuse kaitsmine. FIE andmete kogumine maksukohustuslaste registris ei ole põhjendatud ning ei aita täita kuidagi eelnimetatud MTA ülesandeid.

Eelnimetatud ettepanek ei puuduta vaid FIE-sid vaid lisaks peaks MTA-s registreerima end uuesti notar, kohtutäitur ja vandetõlk. Alates 01.10.2018 jõustunud MKS-i muudatuse alusel MTA enam notarite ja kohtutäiturite registrit ei pea ja kohustus läks üle vastavatele kodadele. Muudatuse eesmärk oli vähendada killustatust ning eemaldada MTA-lt kohustusi, mis ei ole otseselt seotud maksuhalduri tegevusvaldkonnaga. FIE-de andmeid (sarnaselt kohtutäiturite ja notarite andmetele) tarbivad lisaks MTA-le ka teised asutused, nt Haigekassa, Sotsiaalkindlustusamet, jne. Seega on mõistlik hallata teavet võimalikult vähekillustatult ja loogiliselt riigis keskses registris ja siin ei oma tähtsust, kas nimetatud on äriregister või ettevõtjaportaali. Praeguseks on andmete tarbijad loonud erinevaid tehnilisi lahendusi info küsimiseks allikregistritest (äriregister- ettevõtjaportaali, kodade X-tee teenused) ning on integreerinud need oma automaatprotsessidesse. On väga ebamõistlik hakata toimivat lahendust lammutama, eriti kui muudatusel selge mõte ja kasutegur puudub. Arusaamatuks jääb, millist probleemi ettepanek lahendab ja kas FIE-de registreerimise andmete haldamisega avalikus registris esineb hetkel probleeme. Miks soovitakse MKR-i, mille andmetest suurem osa on hõlmatud maksusaladusega, lisada andmeid täiendavate isikute kohta ja antud ettevõtliigi andmete kättesaadavust seeläbi piirata? Seega liigutakse ettepaneku puhul eelnimetatud isikud registreerima MKR-is avatud ühiskonnamudelitest tagasi suletud mudeli juurde. Selline lahendus tooks kõikidele osapooltele kaasa suuri kulutusi nii IT-lahenduste kui tööprotsesside ümberkujundamise tõttu. FIE-de registreerimise kohtualluvuse muutmise osas ei ole MTA-l eriarvamust, kuid registreerimise ning andmete haldamise koht peaks jääma samaks mis käesoleval hetkel.

1.2 MTA nõusoleku kaotamine ühingute (sund)lõpetamisel

Ühinguõiguse revisjoni töörühma seisukohalt on MTA registrisubjektile võlausaldaja nagu teisedki ning ei peaks omama privilegieeritud seisundit, takistamaks registrisubjekti äriregistrist kustutamist.

Töörühma motiveeringust nähtub, et ettepanek baseerub pelgalt võlausaldaja vaatest ning ei ole täiendavalt teostatud analüüsi, kuidas see mõjutab MTA tegevust, kes tegeleb riigitulude haldamise, riikliku maksu- ja tollipoliitika rakendamise ning ühiskonna ja seadusliku majandustegevuse kaitsmisega.

1.2.1 Ettepaneku kohaselt soovitakse kaotada MTA nõusolekuta ühingute kustutamise keeld (hetkel ei ole keeld absoluutne, vaid kehtib üksnes teatud olukordades). Toodud väide, et MTA ei peaks olema n-ö privilegieeritud võrreldes eraõiguslike võlausaldajatega ei ole sundlõpetamiste ja äriregistrist kustutamise kontekstis kuidagi kohane. MTA tuvastab nõude olemasolu paljuski tagasiulatuvalt (maksu määramine ühingule kontrollimenetluses, juhatusel aktsessoorse kohustusega vastutusmenetlus), mistõttu jätkaks eelnõuga planeeritud muudatus riigi majanduskeskkonna kaitsel sisutühjaks. Ei ole harvad olukorrad, kus vahetult enne ühingu kustutamist viiakse maksustamisele kuuluvad varad ühingust välja ja loodetakse, et MTA ei jõua nõuet enne ühingu kustutamist ühingule esitada. Planeeritava muudatuse mõju tuleb hinnata laiemalt kui üksnes siseriiklikult. Käibemaksu karusellpettustes „vahelülides“ osaleva ühingute kustutamisel MTA-lt nõusolekut küsimata oleks takistatud lisaks riigisisesele uurimisele ka Euroopa Liidu ülesed uurimised. Seega tuleks antud muudatuse mõju analüüsida ka Euroopa Liidu üleselt.

Kui ettevõttel jäävad maksudeklaratsioonid enne kustutamist esitamata ning maksud riigile tasumata, siis saavad lisaks riigi ja KOV aruandluse õigsusele ja tuludele kahjustada ka selle ettevõttega seotud füüsiliste isikute hüved - isiku pensioni ning töötuskindlustushüvitise summa arvutamisel võetakse arvesse isiku sissetuleku suurust.

1.2.2 Teeme ettepaneku täiendada sätet, mis kohustab äriühingu kustutamiseks MTA nõusolekut küsima. Hetkel küsib registripidaja MTA nõusolekut vaid ÄS § 59 lg 4 ja § 60 lg 3 sätetatud juhtudel, kuid praktikas on kujunenud probleemiks esmalt teised sundlõpetamise alused, mille puhul ei pea registripidaja äriühingu kustutamiseks küsima MTA nõusolekut ning teisalt tahtlikult nõusoleku küsimisest kõrvale hoidmine.

Kehtivad ÄS § 59 lg-d 5-6 võimaldavad äriühingu registrist kustutada ilma, et äriühingu võlausaldajad saaksid oma huve kaitsta. Antud sätted annavad pahatahtlikele isikutele võimaluse vastutusest vabaneda ning võlausaldajatel (sh eraõiguslikel võlausaldajatel) puudub igasugune võimalus seda takistada. Seadus ei näe ette ka teavitussüsteemi võlausaldajate informeerimiseks (nt teadaande avaldamine Ametlikes Teadaannetes). Seega kustutatakse äriühing registrist võlausaldajate teadmata ja neile likvideerimismenetluse või pankrotimenetluse algatamise taotlemise võimalust andmata¹.

Praktikas on osutunud võimalikuks ka kustutada äriühinguid registrist olukorras, kus seaduse mõtte kohaselt oleks vajalik MTA nõusolek. Näiteks ühineb ühing, millest soovitakse "vabaneda", maksuvõlata, kuid sundlõpetamishoiatuse ja MTA-lt kustutamiseks nõusoleku saanud ühinguga, misjärel registripidaja kustutab moodustunud ühingu MTA-lt uut nõusolekut küsimata. Sama meetodit on kasutatud

¹ Vt lisaks Maksu- ja Tolliameti 11.10.2019, Tartu Maakohtu registriosakonnale ja Justiitsministeeriumine adresseeritud (15.10.2019 email info@just.ee) märgukiri „äriühingute äriregistrist kustutamise seoses tõusetunud probleemkohtadega“

ka PankrS § 29 lg 8 alusel määratud likvideerimistähtajast "mööda minemiseks". Lisaks on võimalik majandusaasta aruande esitamata jätnud ja sundlõpetamishoiatuse saanud isik MTA nõusolekut küsimata registrist kustutada, kui mõni teine võlausaldaja on küll taotlenud likvideerimismenetluse alustamist, kuid seejärel ei ole likvideerimismenetlust mingil põhjusel alustatud. Näiteks jätab võlausaldaja tasumata kohtu määratud summa likvideerimiskulude katteks või kui ei esitata sobivat likvideerijakandidaati (TsMS § 604 lg 2).

- 1.2.3 Täiendavalt teeme ettepaneku, et ühinemine ja jagunemine ei tohiks toimuda sundlõpetamise hoiatuse saanud ettevõttesse, samuti peaks olema keelatud sundlõpetada ettevõtet, kuhu on nt viimasel aastal ühinetud. Eelkirjeldatud olukorrad on ilmselgelt majandusliku sisuta ja vajavad regulatsioonide uuendamist. Eelnõus pakutav regulatsioon soodustab ebaausa majanduskeskkonna arengut ja kahjustab ausat konkurentsi.
- 1.2.4 Piiriülesel ühinemisel tuleks võlausaldajate kaitseks sätestada sarnased õigused nagu siseriiklikul ühinemisel-jagunemisel (ÄS-i uued sätted - § 400 lg 6 ja § 443 lg 6, § 485 lg 7).
- 1.2.5 Teeme täiendava alternatiivse ettepaneku, kus ühingute kustutamisel oleks nõ kaheastmeline võlausaldajate teavitusfunktsioon. Esimese indikatsioonina teavitatakse üldsust Ametlike Teadaannete (AT) vahendusel ühingu suhtes algatatud registrimenetlusest. Ühingu likvideerimismenetluse lõpetamisel või sundlõpetamise realiseerumisel teavitatakse üldsust AT vahendusel - määratud x kuupäeval kustutatakse ühing. Nimetatu loob selguse võlausaldajatele, registripidaja saab automatiseerida kustutamise protsessi ja nimetatu ei sõltu kohtunikuabi töökoormusest. Kohus, prokuratuur, kohtutäiturid, pankrotihaldurid ja ametid, kus on isiku suhtes algatatud haldusmenetlus pooleri ning ka korrakaitseorganid (õigustatud- või huvitatud osapool) saavad ka viimasel hetkel reageerida ja registrisse seada kõigile nähtava tähtajalise „plommi-keeldumise“.

Sundlõpetamise korral registrist kustutamine võib küll olla mõeldud sanktsiooniks seaduse nõuded täitmata jätnud äriühingule, kuid praktikas on sellest kujunenud hoopis lihtne võimalus koormavaks muutunud ühingust vabaneda ning seeläbi vastutusest kõrvale hoida.

1.3 Täiendav likvideerimine, registrisse ennistamine

Peame vajalikuks vaadata üle registrisse ennistamise kord, mis kehtiva seaduse kohaselt on liiga paindumatu ning selles osas ei anna leevendust ka uus äriregistri seaduse § 66 lg 8. Eraldi väärib märkimist, et pakutud säte ja seletuskiri ei kannu sama mõtet. Vajadus eraldi likvideerimise ennistamise aluse järgi on puhuks, kui registripidaja on äriühingu registrist kustutanud õigustatud osapooli nõusolekuta. Kehtiva seaduse kohaselt saab võlausaldaja pea ainsa võimalusena ühingu registrisse ennistamiseks kasutada täiendava likvideerimise institutsiooni. Samas nimetatud menetlusliik on tihti sobimatu, liigselt kulukas lahendus ning ei sobi ka võlausaldajatele.

1.4 Ühingu osade võõrandamine

Segadust tekitab ühinguõiguse revisjonis pakutud lahendus osaühingu osade vabalt võõrandamise kohta ning paralleelselt kooskõlastamisele saadetud äriseadustiku, tõestamiseseaduse ja notari tasu seaduse muutmise seaduse eelnõus kajastatu. Eelnimetatud dokumentidest võib mõista, et sama teemakäsitus on lahendatud väheke erineval viisil, seetõttu anname siin tagasiside vaid üldiselt.

Tulumaksuseadus sätestab maksukohustuse kasult väärtpaberite sh osaühingu osa võõrandamisel ja käibemaksuseadus nt sätestab maksuvabastuse väärtpaberite müügi tehingutele. Maksuseadustest ei tulene nõudeid osaühingu osa võõrandamise tehingu vormistamisele või tõestamisele. Võõrandamistehingute puhul on aluseks olnud ÄS § 149 lg 4, mis näeb ette, et osa võõrandamise kohustustehing ja käsutustehing (müügileping) peavad olema notariaalselt tõestatud.

Pakutud lahendusena notariaalse tõestamise nõue kaoks, kuid muu kohustusliku vorminõude kohta ka eelnõu projektist viited puuduvad. Osade võõrandamise notariaalse vorminõude kaotamisel peaks kindlasti säilima osanike enda ja kolmandate isikute õiguste kaitseks Eesti väärtpaberikeskuses osade registreerimise ja äriregistris osade kuvamise nõue.

2. Ühinguõiguses tähelepanuta jäänud teemad

2.1 Äriregistrile esitatud andmed peavad olema usaldusväärsed ning kontrollitud. Täna sel päeval see kahjuks nii ei ole. Äriregister sisaldab hulgaliselt ebaõigeid andmeid. Äriregistri andmed peaks looma kindluse, et juriidiliste isikute registrikaardil kajastatud andmed on tõesed. Enamus huvigruppidest on ühinguõiguse revisjoni andnud sisendeid või tagasisidet, et äriregister peaks tagama valdkonnas andmekvaliteedi järelevalve. Kui kohustuslike ja kogutavate andmete esitamisel järelevalve puudub, siis peaks äriregistri pidaja poolt kogutavad andmed olema juba vabatahtliku iseloomuga.

2.2 Revisjoni tulemustest ei leia lahendust, kuidas tõhustatakse majandusaasta aruannete esitamise protsessi või kuidas minimeeritakse sundlõpetamisele kuuluvate ühingute üha kasvavat osakaalu. Sundlõpetamised peaks olema ühinguõiguses erandlik protsess, kuid seoses järelevalve puudumisega ning sanktsioneerimata tegevusega on tegemist normaal-reaalsusega. Oleme toetanud Justiitsministeeriumi ideed, kus teatud ajaperioodi vältel ei saa äriühinguid juhtida isikud, kelle juhitavates ühingutes on pidevalt puudused ja mida riik saab kõrvaldada vaid ühingute sundlõpetamistega. Seega oma käitumisega toonitavad antud isikud suutmatust juhtida ühinguid ning ei peaks omama privileegi osaleda ühingute juhtimises x aastaid.

2.3 Revisjoni materjalides ei kajastata likvideerimismenetluste lihtsustamist. Likvideerimismenetlus peaks olema tähtajaline tegevus. Tähtaja ületamine peaks olema sanktsioneeritav või likvideerija on tähtaja ületamisel kohustatud algatama pankrotimenetluse. Hetkel ei ole ÄS-s reguleeritud likvideerimismenetlustele tähtaega ning ei ole ainulaadne olukord, kus äriühing on likvideerimisel üle 15 aasta. Taolisi üle 15 aasta likvideerimisel olevaid äriühinguid kui ka ettevõtteid on käesoleva hetkeni sadades. Märgime, et ühe võimalusena saaks likvideerimise allutada ka kohtulikule kontrollile või tulevasele pankrotiombudsmani institutsioonile, kus nt 6 kuu järgi peaks esitama aruande ehk võimalik on luua paralleel pankrotimenetlusega. Äärmusliku võimalusena võiks saada likvideerimisel olevat isikut ka sundlõpetada.

3. Ühinguõiguse muudatuste kooskõla seonduvate valdkondadega

Ühinguõigus omab otseseid kokkupuutepunkte pankrotimenetluste ja kriminaalmenetlustega. Seega kindlasti tuleks silmas pidada ka praegu antud valdkondades kavandavaid muudatusi (pooleli on PankrS ja KrMS jt seaduste muutmise protsess). Nt netovaraga seotud muudatused seonduvad maksejõuetuse mõiste ja pankrotiavalduse esitamise kohustusega, äriregistrist kustutamise piirangud ja ühinemise-jagunemise-likvideerimise keelud seonduvad KrMS-is planeeritavate tagamisabinõudega jne. Ühinguõiguses pakutud muudatused peaks tagama valdkonna üleste normide kooskõla ja ühetaolise lähenemise puudutatud valdkondades.

Täiendavate küsimuste osas saab abistada juriidilise osakonna õigusloome jurist Tanel Ermel (Tanel.Ermel@emta.ee).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Tanel Ruusmaa
juriidiline osakond
õigusloome valdkonnajuht

Koopia: Rahandusministeerium; info@fin.ee

Tanel Ermel, +372 533 11000
Tanel.Ermel@emta.ee