



MAKSU- JA TOLLIAMET

Pr Vaike Murumets
Justiitsministeerium
info@just.ee
kristiina.padu@just.ee

Meie 22.06.2020 nr 6-5/017844

Maksu- ja Tolliameti seisukohad Eesti maksejõuetusmenetluste efektiivsemaks muutmise võimaluste analüüsile

Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) edastab seisukohad maksejõuetusõiguse revisjoni teises osas välja töötatud ettepanekute kohta. Järgnevalt osutame teemadele, mis vajavad kindlasti veel täpsustamist, täiendavat analüüsi ning millele on ka revisjoni koostamisel MTA ekspertid tähelepanu juhtinud¹.

1. Ettepanekud täiendavaks analüüsiks

1.1 Mittesaneeritavad nõuded

Maksejõuetusõiguse revisjoni töögrupp on jõudnud järeldusele, et saneeritava ühingu töötajate nõuded ei oleks ümberkujundatavad, samas ei ole analüüsis tähelepanu pööratud töötasuga seotud maksudele. Saneerimisseaduse (SanS) muutmisel tuleb kindlasti arvestada saneerimisele mitte kuuluvate tööjõumaksudega, nt kohustusliku kogumispensioni makse mitte tasumine avaldab otsest mõju töötaja pensioni suurusele. Direktiiv² sätestab liikmesriikide kohustuse tagada, et ennetava saneerimise raamistikud ei mõjuta töödandja pensioniõiguseid. Kogumispensioni seaduse kohaselt on kogumispensioni eesmärk pakkuda isikule pensionieas täiendavat sissetulekut lisaks riiklikule pensionikindlustusele. MTA hinnangul langeb Eesti Vabariigis kehtestatud kogumispension samuti direktiivi kaitsealasse. Töötajate nõuetega on seotud kinnipeetud tulumaks ja töötuskindlustusmaksed, kus ettevõtja on maksu kinnipidaja ülesannetes ning nimetatud maksud peetakse kinni töötaja väljateenitud palgast. Seega kinnipeetavate maksude läbi on töötajad otseselt mõjutatud saneerimiskavast.

Viitame siinkohal Tartu Maakohtu 21.03.2011 kohtumäärusele tsiviilasjas nr 2-11-6949 milles selgitatakse, et kogumispensioni makset ei saa saneerimismenetluses ümber kujundada, kuna see on otseselt seotud töölepinguga ja halvendab töötaja olukorda pensionieas.

1.2 Nõude tingimuslikkus ja vaieldav nõue

Analüüsi dokument kannab endas eeldust, et saneerimismenetluse hõlmatud nõuete nimekiri oleks kindel. Töögrupp on leidnud, et tingimuslikud nõuded oleks nt käendus ja garantiit³, kuid loetelu ei ole lõplik. Kuna pole analüüsitud muude tingimuslike nõuete võimalikkust ja vältimaks vaidlusi tingimuslike nõuete olemuse üle, tuleks piirduda tingimuslike nõuete lubamisel ümberkujundamiseks ainult nõuetega, mis tulevad käendusest

¹ Töögrupi intervjuud MTA juriidilise osakonna maksejõuetusõiguse valdkonna ekspertide ja praktikutega: Terje Kriiseman ja Ülle Ilves

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1023, mis käsitleb ennetava saneerimise raamistike, võlgadest vabastamist ja äritegevuse keeldu ning saneerimise, maksejõuetuse ja võlgadest vabastamise menetluste tõhususe suurendamise meetmeid, ning millega muudetakse direktiivi (EL) 2017/1132

³ Analüüsis lk 49; 1.2.7.2 p. b. tingimuslike ja vaieldavate nõuete kaasamine saneerimisse

või garantiist. Pöörame tähelepanu, et tingimuslike nõuetega assotsieerub ka näiteks vaieldavate nõuete temaatika. Toome näite oma valdkonnast - isiku suhtes on käimas maksumenetlus ja maksuotsus (haldusakt) ei ole veel jõustunud. Sellises olukorras tõusetub küsimus, kas tegemist võib olla tingimusliku nõudega ja kuidas see asjaolu kindlaks määratakse.

Eraldi nõue on kriminaalmenetluses esitatud avalik-õiguslik nõue (AVÕN), kus nõue on olemas, ent kriminaalmenetlus ei ole lõppenud. Kriminaalmenetluses esitatud nõude tagamiseks võivad samal ajal olla seatud koormatised ka saneeritava ettevõtte varale.

Vaieldavate nõuete osas toob kõnesolev analüüs välja läbivalt hagimenetlusele allumise. Maksejõuetusõiguse revisjoni teise osa töörühm teeb ettepaneku anda kohtule õigus nõude määramiseks, samas ei arvestata analüüsis, et avalik-õigusliku asutuse poolt määratud nõuded alluvad halduskohtu kontrollile. Ebaselgeks jääb, millise kohtu alluvuses oleks nt haldusaktiga määratud nõuded, millele pole kaebust esitatud, kuid haldusakt ei ole veel jõustunud.

1.3 Nõuete vaidlustamine

Praktikas on esinenud juhtumeid kus saneeritav ettevõtja nõ tekitab juurde nõudeid, et kindlustada saneerimiskava vastuvõtmine eesmärgiga vähendada teiste võlausaldajate nõudeid. Selliste olukordade vältimiseks tuleb saneerimisseaduses sätestada võlausaldajatele võimalus pöörduda kohtu poole taotlusega nõude kontrollimiseks või kohtu kohustus kontrollida olulise suurusega nõuete tekkimise aluseid.

Analüüsis on saneerimismeetmetena esitatud näiteks olukord, et nõuete vähendamise rakendamise eesmärgil võivad ettevõtjad tekitada juurde nõudeid. Jääb siiski selgusetuks kuidas saneerimismenetluses saaks selliseid nõudeid välistada ja millisel hetkel oleks võlausaldajal õigus seda teha.⁴

1.4 Õigusvastaselt tekitatud kahjunõue

Analüüsis on töögrupp kasutanud läbivalt õigusvastaselt tekitatud kahju mõistet, tehes ettepaneku, et kahjuhüvitised ei ole saneeritavad sarnaselt võlgade ümberkujundamise menetlusega. Arvestades nõude olemuse paralleeli, on tähelepanu alt välja jäänud avalik-õiguslik nõudeavaldus kriminaalmenetluses ja nõue, mis määratakse kindlaks vastutusotsusega. Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 38¹ lg 2 kohaselt võib avaliku võimu kandja esitada kannatanuna ka avalik-õigusliku nõudeavalduse süüdistatavalt nõutava avalik-õigusliku rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks, kui sellise kohustuse tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehivoludega. Avalik-õigusliku nõudeavalduse võib esitada haldusorgan, kes oleks õigustatud sama rahalise kohustuse kindlaks määrama haldusmenetluses. Avalik-õigusliku nõudeavalduse esitamine kriminaalmenetluses välistab sama nõude maksmapaneku muus menetluses, välja arvatud juhul, kui taotlus jäetakse kriminaalmenetluses läbi vaatamata. Eelnõu seletuskirja kohaselt toimub avalik-õigusliku nõudeavalduse menetlemine analoogselt tsiviilhagiga.

Sarnaselt eelviidatule vastab füüsilise isiku deliktilisele kahju hüvitamisele maksuõiguses ka vastutusotsus, maksukorralduse seaduse (MKS) § 8 lg 1, § 40 lg 1, § 96 kohaselt vastutab juhatuse liige vastutab maksuvõla eest, kui on täidetud järgmised eeldused:

- 1) juhatuse liige on tahtlikult või raskest hooletusest rikkunud oma kohustusi;
- 2) rikutud on kohustust korraldada MKS-st ja maksuseadustest tulenevate rahaliste ja mitterahaliste kohustuste tähtaegne ja täielik täitmine;
- 3) sellise kohustuse rikkumise tõttu on tekkinud maksuvõlg.

⁴ 25.03.2020 Tartu Ringkonnakohtu määrus nr 2-19-12715/66

Kriminaalmenetluses avalik-õigusliku nõude ja vastutusotsusega tekkinud nõuete erinev kohtlemine muudest kahjunõuetest ei ole põhjendatud ja tekitab võlausaldajate ebavõrdset kohtlemist. Palume eelnõus üheliigilisi nõudeid sarnaselt kohelda ning lisada saneerimisele mitte kuuluvate nõuete loetellu eeltoodud, subjekti tahtlusega tõendatud, avalik-õiguslikud nõuded.

1.5 Täitemeetmete peatamine-lõpetamine

1.5.1 Analüüsis on toodud ettepanek, et kohus võib saneerimismenetluse algatamisel või ka hiljem otsustada hagi tagamise abinõude kehtivuse üle, sh ka kohtuliku hüpoteegi üle. Analüüsis on esitatud, et kohtulik hüpoteek võib edukat saneerimist takistada. Iga hüpoteek võib saneerimist takistada ja kohtuliku hüpoteegi erinev kohtlemine teistest hüpoteekidest peab olema põhjendatud. Analüüsisist jääb selgusetuks, kas on mõeldud kõiki kohtulike hüpoteeke või ainult vaidluses olevate nõuete tagamiseks seatud hüpoteeke. Kohtulik hüpoteek jääb kehtima ka vaidluse lõppedes. Maksuhaldur seab oma igapäevases praktikas riiginõuete tagamiseks eelaresti korras (MKS § 136¹, 130 lg 1 p 2) kohtulike hüpoteeke ja kui nõue on kindlaks määratud, siis nimetatu on jätkuvalt kohtulik hüpoteek. Seega kriminaalmenetluse või eelaresti korras seatud hüpoteegid käituvad nagu tavalised hüpoteegid ning seetõttu tuleks eelnõus täpsustada, et kohus saab koormatise kehtetuks tunnistada vaid põhjendatud vajadusel ning poolleilolevate menetluste osas.

1.5.2 Eraldi tuleks kaaluda kriminaalasjades arestitud vara vabastamist. Arvestades kriminaalmenetluse protsessi keskmist pikkust, tuleks SanS-s sätestada kriminaalasjas arestitud vara vabastamise keeld. Teoreetiliselt võib see takistada parendamisele suuantud menetlust, kuid kindlasti ei tohi eelistada saneerimist kriminaalmenetluse ja kannatanu(te) nõuete ees.

1.5.3 Võlausaldaja nõuete täitmise kohta peale saneerimismenetluse algatamist teeb maksejõuetusõiguse revisjoni töörühm ettepaneku, et võlgnik saab saneerimisse hõlmatud võlausaldajate nõudeid täita ainult kohtu loal välistamiseks võlausaldajate ebavõrdset kohtlemist. Maksuhaldur osundab, et käesoleval hetkel on väljastamisel maksukorralduse seaduse väljatöötamiskavatsus (MKS VTK), mis muudab maksuhalduri ajatamisgraafikute kehtivust saneerimismenetluse algatamisel. Hetkel on maksuhalduril kohustus saneerimise algatamisel ajatamisgraafik tühistada. Tulles vastu ettevõtjatele soovime antud põhimõtet muuta eesmärgiga anda saneeritavale ettevõttele võimalus saada maksuvõla puudumise tõend nt riigihangetel osalemiseks. Ajatamisgraafiku jätkamise otsustamine saab olema maksuhalduri kaalutusotsus ja nimetatut ei saa saneerimiskohus otsustada. Kui lubada hiljem ajatamisgraafiku makseid tagasi võita, kui kahjustavaid tehinguid, seab see maksuhalduri raskesse olukorda, kus nii lihtsalt ei tuldaks ettevõtja soovile/eesmärkidele vastu.

1.5.4 Eelnõus tuleb täiendavalt selgelt reguleerida peale saneerimismenetluse algatamist tasutud summade arvelt saneerimiskavas oleva võlausaldaja nõude vähenemine.

1.6 Saneerimismenetluse üleminek pankrotimenetlusele

Töögrupp on toonud analüüsis välja, et pankrotiavalduse menetlemisel sh ka ajutise halduri nimetamisel on saneerimismenetlus primaarsem. Juhime tähelepanu, et puudub regulatsioon kuidas saneerimismenetluse ennetähtaegsel lõppemisel minna sujuvalt üle pankrotimenetlusele. Arvestades asjaoluga, et kohus teeb järelevalvet ning peab olema kursis ettevõtte majandusliku olukorraga, oleks otstarbekas sätestada ka saneerimismenetluse ebaõnnestumise korral ettevõtet likvideeriva menetluse alustamine. Äriseadustikust tulenev juhatuse liikme kohustus ei pruugi olla piisav garantii, et maksejõuetu ettevõtte ei osaleks enam tsiviilkäibes.

1.7 Saneerimisavalduses esitatavad andmed

1.7.1 Analüüs-dokumendis on käsitletud, millist teavet saneerimiskava ja saneerimisavalduks peaks sisaldama.

Teeme ettepaneku, et maksejõuetusmenetlustes peaks võimalikult palju andmeid kasutama riiklikest infosüsteemidest ja õiguskindlatest allikatest. Kohtu, võlausaldajate, saneerimisnõustajate ning ka saneeritava ettevõtte halduskoormuse vähendamiseks tuleks kasutada riiklike sh peamiselt MTA andmeid ettevõtte kohta. Kõik maksukohustuslased esitavad MTA-le aruandlust ning sarnaseid andmeid dubleeritakse ka saneerimismenetluses, seega andmekvaliteedi tagamiseks ja osapoolte halduskoormuse vähendamiseks tuleks kasutada menetlustes ettevõtte poolt MTA-le esitatud automatiseeritud andmemudeleid.

Maksuhaldur suurima võlausaldajana näeb riiklike andmete kasutamise protsessis lisaväärtust. Nimetatud välistaks andmetega manipuleerimise, kus riigile deklareeritavad ja kohtule esitatavad andmed on oluliselt erinevad. Oleme praktikas märganud andmete „ilustamist“ ja seetõttu osutuvad kohtule esitatavad kavad tihti ebareaalseteks. Seetõttu võiks võlgniku saneerimisavalduksle ja -kavale olla kohustuslik lisada nt MTA poolt hallatava andmesüsteemi töötajate registreerimise register (TÖR⁵) väljavõte, millest nähtuks kui palju on ettevõtjal registreeritud töötajaid. Lisaks saaks tõendina kuvada saneerimisavalduksle esitamisele eelneva 12 kuu käibe summa kuude lõikes ja automatiseeritud MTA poolse kinnitus, et kõik maksudeklaratsioonid on ettevõtjal esitatud. Kui maksudeklaratsioonide esitamine on olnud puudulik, siis nimetatud võiks olla aluseks saneerimiskava mitte menetleda, kuna esitatud andmed ei ole täielikud.

1.7.2 Võlgade ümberkujundamise menetluses peaks olema kohustuslik esitada tõend isikule tehtud väljamaksete kohta x perioodi jooksul. Isikud, kes on kohustatud esitama füüsilise isiku deklaratsiooni, peaksid ümberkujundamise avalduksle juurde lisama kuni 3 aasta deklaratsioonid.

Eeltoodud ettepanekute kohta, mis puudutab MTA automatiseeritud aruandluse ja dokumentide lisamist saneerimismenetluses ning võlgade ümberkujundamise menetluses, palume eelnõu väljatöötamise protsessis eraldi konsulteerida. Saame anda täpse sisendi, millist lisaväärtust saaks menetlustesse tuua ja mida tuleks täiendavalt eraldi arendada maksejõuetusprotsesside tarbeks.

Täiendavate küsimuste osas ja eelnõu ning seletuskirja koostamisel on Teile abiks juriidilise osakonna õigusloome jurist Tanel Ermel ja erimenetluse peajurist Terje Kriiseman.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Marilin Mihkelson
juriidiline osakond
juhataja

Koopia: Rahandusministeerium; info@fin.ee

Terje Kriiseman,
Terje.Kriiseman@emta.ee

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

⁵ <https://www.emta.ee/et/ariklient/registreerimine-ettevotlus/tootamise-registreerimine>