



Õiguskantsler

Sven Sester
minister
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 16.12.2014 nr 5-1/08222-2-1

Meie 29.04.2015 nr 6-1/141239/1501886

Märgukiri
Vabatahtliku töö registreerimine töötamise registris

Austatud rahandusminister

Minu menetluses on pöördumine, milles Eesti Maksumaksjate Liit (edaspidi EML) palus mul analüüsida, kas [maksukorralduse seaduse](#) § 25¹ lõike 3 punkt 1 ning lõige 5, mis panevad füüsilisest isikust ettevõtjale ja äriühingule kohustuse registreerida vabatahtlikkuse alusel töötavad isikud töötamise registris, on kooskõlas põhiseadusega.

Täpsemalt valmistas EML-ile muret, et need maksukorralduse seaduse (edaspidi MKS) sätted ei pruugi olla kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Avaldaja leidis, et maksukorralduse seaduses on ebaselgelt reguleeritud see, mida mõista töötamisena vabatahtlikkuse alusel tasu saamata. EML hinnangul võib see põhjustada äriühingutele ja füüsilisest isikutest ettevõtjatele, kellele on pandud kohustus enda juures vabatahtlikkuse alusel töötavad isikud registreerida, palju segadust ja ebameeldivusi, eriti arvestades seda, et registreerimata jätmise eest on võimalik kohaldada ka väärteokaristust.¹

Menetluse tulemusena asusin seisukohale, et füüsilisest isikust ettevõtjal ja äriühingul peaks olema võimalik seadusest aru saada, millistel juhtudel tema juures tasuta töötavat isikut registreerima ei pea.

Õigusselguse huvides võiks kaaluda MKS § 25¹ lõike 3 punktide 1 ja 5 asjakohast täpsustamist.

Palun Teie vastust 1. juuniks 2015.

Põhjendan oma seisukohta lähemalt allpool.

¹Vt MKS § 154, mis alates 01.01.2015 kehtima hakanud redaktsioonis näeb ette, et maksudeklaratsiooni, muu dokumendi või asja tähtpäevaks esitamata jätmise, maksuhalduri juures registreerimata jätmise, arvestuse pidamise nõuete eiramise või maksuhalduri korralduse täitmata jätmise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Kui sama teo on toime pannud juriidiline isik, on võimalik karistada rahatrahviga kuni 3200 eurot. Samuti on maksuhalduril võimalik kasutada mõjutusvahendina sunniraha (MKS § 25⁸), mille ülemmäär erinevate hoiatuste kohaldamisel on kokku 3300 eurot.

Mõistan [teabe nõudmisele](#) vastuseks saadud selgitustest, et rahandusministri hinnangul tuleb maksukorralduse seaduse alusel töötamise registris registreerida andmed ettevõtja juures tasuta tööd tegeva isiku kohta, kui ta tegutseb ettevõtja majandushuvides või kui tema tegevus on seotud ettevõtja põhitegevusega. Ehkki sättes nimetatakse „vabatahtlikkuse alusel“ tööd tegevate isikute registreerimist, leiata, et puhtalt heategevusliku tegevusega ettevõtja juures tegelevat isikut töötamise registris registreerima ei pea. Seejuures sain vastuskirjas märgitust aru, et andmed heategevuslikult/avalikes huvides tööd tegeva isiku kohta tuleb siiski kanda töötamise registrisse, kui tema tegevus on seotud ettevõtja põhitegevusega või soodustab ettevõtja majandushuve, samuti kui esineb maksupettuste risk.

Sätete sõnastuse ja [seaduseelnõu seletuskirja](#) põhjal võib jõuda teistsugusele järeldusele: seadusandja eesmärk oli maksupettuste vältimine ning selleks, et registreerimata ei jääks varjatud töötasu eest tööd tegevad isikud, tuleb registreerida ka äriühingute ja füüsilisest isikust ettevõtjate juures vabatahtlikult tööd tegevad isikud, olenemata töö eesmärkidest. Teisisõnu, seadusandja pidas vabatahtlike töötamist ettevõtjate juures *eo ipso* ebatavaliseks, mis tuleb igal juhul töötamise registris registreerida.

Tutvudes esmalt õigusnormi ja seda selgitava seletuskirjaga, ei saa isik sealt teavet selle kohta, et registreerimiskohustust tuleks sisustada lähtuvalt kriteeriumidest, mida kirjeldasite minu teabe nõudmisele vastates. Seetõttu pean probleemseks, et registreerimiskohustust täpsustavad tingimused, nt tingimus, et registreerida tuleb isik, kes tegutseb ettevõtja majandushuvides, ei tulene selgelt seadusest.

Siinjuures tahan rõhutada, et maksuseaduse normid, sealhulgas need normid, mis mõjutavad kaudselt maksukohustust, ja regulatsioon, mis sätestab isikutele karistusi, peavad olema selged seaduse tasemel. Põhiseaduse (edaspidi: PS) §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Selle põhimõtte üheks alaosaks on õigusselguse põhimõte. Õigusselguse põhimõtte on tuletatud ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelust.² Õigusselguse põhimõtte rakendamine õigusloomes tähendab, et avalik võim arvestab isiku õigusega saada aru talle õigusi andvast või kohustusi panevast õigusaktist. Kui isik saab normist aru, on tal võimalik ka seda täita või saada aru normiga pandud kohustuse täitmata jätmise tagajärgedest.

Maksukorralduse seaduses sätestatud registreerimiskohustus piirab ka PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Ühtlasi võib selle kohustuse täitmata jätmise tuua ettevõtjale kaasa negatiivseid tagajärgi: ettevõtjale võidakse määrata MKS § 25⁸ sätestatud sunniraha, samuti on tema suhtes võimalik rakendada MKS § 154 sätestatud rahatrahvi. Seetõttu on oluline, et kohustus oleks piisavalt selgelt seaduses sätestatud. Selles kontekstis on asjakohane viidata Riigikohtu praktikale, millest nähtuvalt on normide täpsus ja selgus eriti olulised normide puhul, mis võimaldavad isiku põhiõigusi piirata või isikule peale panna kohustusi.³

Leian, et ettevõtjate põhiõiguste kaitsmise ja õigusselguse huvides on vajalik registreerimiskohustuse sisu täpsustada. Seaduse täpsustamine hõlbustaks ka normi rakendamise

² vt Ernits, M. kommentaarid § 13 juurde, p. 5.1. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Kättesaadav veebilehel <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-13/>.

³ Vt RKPJKo 20.03.2006 nr 3-4-1-33-05, p.22, RKPJKo 17.07.2009 nr 3-4-1-6-09, p.19 Ka on Riigikohus selgitanud, et tavakodanikele suunatud normide õigusselgust tuleb hinnata kujuteldava keskmiste võimetega isiku perspektiivist. RKPJKo 15.12.2005 nr 3-4-1-16-05, p. 23

kohtulikku kontrolli. Mõõnsite mulle vastates ka ise, et tänane regulatsioon võib vajada parandamist ja väljendasite valmisolekut seaduse sõnastuse täpsustamiseks.

Üks mõeldav lahendus on täpsustada töötamise registris tasuta tööd tegevate isikute registreerimise kohustust üldis(t)e tingimus(t)e abil (nt. ettevõtja majandushuvides tegutsemine). Teiseks võimaluseks on tuua õigusnormi erand või erandid, millisel juhul ei ole ettevõtjal kohustust tema juures tasuta tööd tegeva isiku töötamist registreerida.

Olenevalt sellest, kuidas otsustate norme täpsustada, võib ülejäänud seaduse rakendamisel tekkivate küsimuste täpsustamisel tõepoolest abiks olla MKS §-s 15 sätestatud juhendi andmisest. Kuivõrd sain vastusest teada, et Rahandusministeeriumil on vastavad juhendid kavas anda 2015. aasta jooksul, ei pea ma vajalikuks selle kohta soovitusi teha.

Ühtlasi tänan vastuse eest minu teabe nõudmisele ning senise hea koostöö eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise