

Sisekaitseakadeemia

Finantskolledž

Einar Rosin

ÄRI- JA PANGASALADUS MAKSUMENETLUSES

Lõputöö

Juhendaja:

Egon Veermäe, Bac

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Finantskolledž	Mai 2008
Äri- ja pangasaladus maksumenetluses	
Töö autor: Einar Rosin allkiri:	
<p>Käesoleva töö mahuks on 38 (kolmkümmend kaheksa) lehekülge ja see on kirjutatud Eesti keeles. Uurimisobjektiks valis autor Euroopa maksuhaldurite võimalused ligipääsuks äri- ja pangasaladusena käsitletavale teabele. Töö eesmärgiks oli välja selgitada, kuivõrd ühetaoline või erinev on maksuhaldurite olukord selles vallas.</p> <p>Allikatena kasutas autor Eestis välja antud erialast kirjandust ja kohtulahendeid, teemakohaseid materjale Internetist ning, eriti töö kolmandas osas, CD-d pealkirjaga „Tax auditing: a european perspective”, mis on välja antud Hollandi Maksu- ja Tolliameti poolt. Lisaks, et tagada töös esitatava informatsiooni asjakohasus, viis autor läbi küsitluse Euroopa Maksuhaldurite Organisatsioonis (IOTA – Intra-European Organisation of Tax Administrations).</p> <p>Autori poolt püstitatud hüpoteesiks on, et Euroopa riikide maksumenetlust reguleerivad õigusakte tuleks parema koostöö huvides ühtlustada. Töö käigus jõudis autor järeldusele, et seadusandlust tuleks ühtlustada selles osas, mis puudutab informatsiooni nõudmist kolmandatelt isikutelt. See aitaks tõhustada maksuhaldurite vahelist koostööd ning tagada Euroopa maksumaksjatele võrdse kohtlemise. Praegune olukord, kus maksuhalduri ametnikele kehtivad riigiti erinevad piirangud, tekitab probleeme, kuna ühe riigi ametnikud ei pruugi alati teada teises liikmesriigis kehtivaid õigusnorme.</p>	
Võtmesõnad : ärisaladus, pangasaladus, konfidentsiaalne teave, õigus eraelu puutumatusle, avalik huvi, maksumenetlus	
Keywords : trade secrecy, bank secrecy, private information, right of immunity of private life, public intrest, tax auditing	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud: Juhendaja: Egon Veermäe, Bac allkiri:	

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. MÕISTED	6
1.1 Ärisaladus	6
1.2 Pangasaladus	8
2. EESTI MAKSUHALDURI VÕIMALUSED LIGIPÄÄSUKS MAKSUKOHUSTUSLASE ÄRI- JA PANGASALADUSTELE	10
3. ÄRI- JA PANGASALDUSE REGULATSIOON EUROOPA RIIKIDE MAKSUMENETLUSTES	17
3.1 Teabe nõudmine menetlusaluselt isikult.....	17
3.2 Teabe nõudmine kolmandatelt isikutelt.....	20
4. RAHVUSVAHELINE KOOSTÖÖ JA TEABEVAHETUS.....	27
4.1 OECD mudellepingu artikkel 26	27
4.2 Nõukogu teabevahetuse ja hoiuseintresside direktiivid.....	28
KOKKUVÕTE.....	31
SUMMARY	34
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	35

SISSEJUHATUS

Antud töös uurib autor maksuhaldurite võimalusi kasutada maksumaksja äri- ja pangasaladust maksumenetluses Eestis ja mujal Euroopas. Uurimistöö eesmärgiks on välja selgitada, kuivõrd ühetaoline või erinev on maksuhaldurite olukord selles vallas, kusjuures autori poolt püstitatud hüpoteesiks on, et Euroopa riikide maksumenetlust reguleerivaid õigusakte tuleks parema koostöö huvides ühtlustada.

Allikatena kasutab autor erialast kirjandust, kohtulahendeid, perioodikaväljaandeid, teemakohaseid materjale Internetist ning, eriti töö kolmandas osas, Hollandi Maksu- ja Tolliameti poolt välja antud CD-d pealkirjaga „Tax auditing: a european perspective”. Lisaks, et tagada töös esitatava informatsiooni ajakohasus, viib autor läbi küsitluse Euroopa Maksuhaldurite Organisatsioonis (IOTA – Intra-European Organisation of Tax Administrations).

Eesmärgini jõudmiseks avatakse lõputöö esimeses osas äri- ja pangasaladuse mõisteid. Töö teises osas keskendutakse Eestis kehtivatele regulatsioonidele.

Autorile teadaolevalt on maksuhalduri ametnikele mõnikord väidetud, et nende poolt nõutavad andmed on menetlusaluse isiku ärisaladus ning seetõttu ei ole viimasel kohustust neid maksuhaldurile esitada. Töö käigus uuritakse, milline on olukord tegelikult. Pangasaladuse temaatika on varasematel aastatel aktuaalne olnud seoses isiku ärakuulamisõiguse eiramisega maksuhalduri poolt. Nimelt on maksuhalduri ametnikud esitanud krediitiasutustele teabenõudeid eelnevalt menetlusaluse poole pöördumata. Pangasaladusega seonduv on taas aktuaalseks muutunud seoses 2008. aasta märtsis avalikkuseni jõudnud nn “Lichtensteini Nokia” juhtumi tõttu.

Töö eesmärki silmas pidades on kõige olulisem selle kolmas osa, kus autor analüüsib teiste Euroopa riikide maksuhalduritele ja maksumaksjatele antud võimalusi ning kehtestatud piiranguid seoses äri- ja pangasaladuse alla kuuluvate andmete kasutamisega maksumenetluses. Erinevates riikides on seatud erinevad piirangud sellele, kelle käest,

millal ja kuidas võib maksuhaldur informatsiooni nõuda. Mõnel juhul on erinevates riikides kehtivad regulatsioonid suisa vastupidised.

Töö neljas osa keskendub maksuhaldurite rahvusvahelisele koostööle ning käsitleb OECD mudellepingu artiklit 26 ja Euroopa Liidu vastavaid direktiive.

Teema valikul lähtus autor isiklikust huvist ning teisel õppepraktilisel saadud kogemusest, mis näitas, et maksumaksjad ei ole kursis maksuhaldurile seoses pangasaladusega seatud piirangutega. Samuti võttis autor arvesse asjaolu, et antud teemat ei ole Sisekaitseakadeemia lõputöodes veel käsitletud.

1. MÕISTED

1.1 Ärisaladus

Ärisaladuseks võib olla igasugune informatsioon, mis omab iseseisvat majanduslikku väärtust, ei ole üldtuntud ega ka hõlpsalt kindlakstehtav¹. Kriteeriumid, mille järgi hinnata, kas konkreetset informatsiooni võib pidada ärisaladuseks, on näiteks antud teabe leviku ulatus ettevõtte sees ja väljaspool ettevõtet; abinõud, mis teabe valdaja on võtnud kasutusele, kaitsmaks informatsiooni levikut; otsene ja kaudne tulu, mida informatsiooni valdaja saab, hoides seda konkurentidele kättesaamatuna; informatsiooni saamiseks ja arendamiseks kulutatud ressursi (aeg, raha, tööjõud, teadmised jne.) hulk; ressursi hulk, mis kuluks konkurentidel sarnase või identse informatsiooni saamiseks². Näiteks võib ärisaladuseks lugeda tööstusdisaini lahendusi, ettevõtte strateegilisi plaane ja lepinguid/tehinguid teiste äripartneritega.

Niisiis loetakse ärisaladuseks eelkõige strateegilist informatsiooni, mille mitte ainult avalikustamine, vaid ka avaldamine kolmandatele isikutele (konkurentidele) võib tõsiselt kahjustada ettevõtja õigustatud huve.³ Autor juhib tähelepanu väljendile “ettevõtja õigustatud huve”. See tähendab, et teavet, mis kahjustab ettevõtja õigustamatuid huve, näiteks huvi saada tulu ebaseaduslikest tehingutest, ei saa pidada ärisaladuseks.

Eesti konkurentsiseaduse⁴ § 63 annab näidisloetelu, mille järgi loetakse ärisaladuseks „niisugune teave ettevõtja äritegevuse kohta, mille avaldamine teistele isikutele võib selle ettevõtja huve kahjustada, eelkõige oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostumüügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta.”

¹ What is a ‘trade secret’? http://law.freeadvice.com/intellectual_property/trade_secrets/trade_secret.htm

² What factors determine whether something is a ‘trade secret’?

http://law.freeadvice.com/intellectual_property/trade_secrets/trade_secret_factors.htm

³ Hagström, M. Teder, I. Rüütel, R. 2006. Konkurentsioigus ettevõtjale Tallinn : Advokaadibüroo Teder, Glikman & Partnerid, 160

⁴ RTI, 27.06.2001, 56, 332; 2007, 13, 69

Võrdluseks: 1931. aastal vastu võetud „Kõlvatu võistluse vastu võitlemise seaduses” on ärisaladus defineeritud järgmiselt: ”andmed, mis puudutavad äri toiminguid, nagu kaupade hankimist, klientuuri, tootmisviise jne. ning mille saladuses hoidmine on äri jaoks vajalik, et vältida teiste äride konkurentsi”⁵. Nagu näha, on seadusandja ka esimese Eesti Vabariigi ajal leidnud, et kõige otstarbekam on ärisaladuse alla kuuluvat informatsiooni määratleda näidisloetelu kaudu. Huvitav on aga definitsiooni lõpp: „et vältida teiste konkurentsi”. Autor on, lähtuvalt seaduse nimest, arvamisel, et mõeldud on siin siiski kõlvatut konkurentsi.

Ärisaladuseks ei loeta palgaandmeid. Ettevõtja võib oma töötaja sõnavabadust piirata, kui küsimuse all on tööandja tegelik äri- ja tootmissaladus, kuid töötaja enda palga andmete avaldamist ei saa tööandja piirata, s.t. ärisaladuseks kuulutada. Seda isegi mitte tsiviilõiguses kehtivale lepinguvabaduse printsiibile toetudes, sest see oleks vastuolus põhiseadusega⁶ (§§ 45, 11, 15 lg2, 32)⁷. Töötajal on ise õigus otsustada kas, millises ulatuses ja kellele ta oma palgast teada annab.⁸

Nagu juba öeldud, ei arvata ärisaladuse hulka teavet ebaseadusliku tegevuse kohta, kusjuures sellise info avaldamine näiteks ettevõtte töötaja poolt on lubatud mitte üksnes uurimisorganitele, vaid ka laiemale avalikkusele. Sellisel juhul rikutakse küll töötaja konfidentsiaalsuskohustust, kuid seda rikkumist õigustab avalik huvi. Järelikult muutuvad konfidentsiaalsuskohustust õigustavad asjaolud teisejärguliseks. Siinjuures tuleb aga eristada teavet, mille avaldamine on avalikes huvides ja teavet, mis lihtsalt pakub avalikkusele huvi. Viimasel juhul ei ole ärisaladuste avaldamine muidugi õigustatud. Seetõttu on Eestis avalikus teenistuses töötavatele ametnikele erinevate seadustega (Põhiseaduse § 45; Avaliku teenistuse seaduse⁹ § 67; Maksukorralduse seaduse¹⁰ § 26) pandud konfidentsiaalse teabe hoidmise kohustus¹¹.

Kõikidel juhtudel, mil tegemist on olemuselt mittekonfidentsiaalse teabega – on selle põhjuseks siis konfidentsiaalse teabe üldistele tunnustele mittevastavus või tööandja

⁵ Kleis, R. Tarvel, P. Veski, J.V. 1937. Eesti entsüklopeedia. VIII, Tanulane – Yvon. Tartu : K./Ü. „Loodus”, 254

⁶ RT, 06.07.1992, 26, 349; 2003, 64, 429

⁷ Toomla, H. 2006. Töötaja palgaandmed pole ärisaladus – Äripäev 02.01.2006, 17

⁸ Tammeleht, T. 2006. Palk ei ole tööandja ärisaladus – Äripäev 26.09.2006, 18

⁹ RTI 1995, 16, 228; 2006, 26, 193

¹⁰ RTI, 19.03.2002, 26, 150; 2007, 23, 121

¹¹ Ojamaa, E. 2005. Konfidentsiaalse teabe määratlemine töösuhtes – Juridica 13, 10, 729

õigustatud huvi puudumine teabe saladuses hoidmiseks või õigustab konfidentsiaalse teabe avaldamist avalik huvi – ei saa rääkida töötaja konfidentsiaalsuskohustusest ega selle rikkumisest¹².

1.2 Pangasaladus

Pangasaladus on ärisaladuse eriliik ning tähendab, et teave, mille isik usaldab krediitiasutusele, on edaspidi teada ainult neile kahele poolele. Kui varasematel aegadel oli see reegel absoluutne, siis riigivõimu tugevnedes on see enamasti jäänud kehtima vaid tsiviilprotsessides.

Eestis on pangasaladuse mõiste defineeritud krediitiasutuste seaduse¹³ § 88 esimeses lõikes: "Pangasaladusena käsitatakse kogu teavet ja hinnanguid, mis on krediitiasutusele teatavaks saanud tema või teise krediitiasutuse kliendi kohta." Näiteks võib pangasaladus sisaldada informatsiooni kliendi varandusliku seisundi, isikuandmete, tehingute, toimingute, majandustegevuse, äri- või ametisaladuste ning omaniku- või ärisuhete kohta.¹⁴

Mõnede saksa õigusteoretikute hinnangul ei tohiks pangad väljastada informatsiooni isegi selle kohta, kas isik on nende klient või mitte.¹⁵ Seda seisukohta on rakendanud Šveitsi pangad oma töötajate suhtes. Nimelt on sellisel juhul panga töötajatele kättesaadav teave ainult tema enda allüksusega seotud klientide kohta. Teiste allüksuste ja harukontorite kohta töötajatel teave puudub¹⁶.

Pangasaladuse idee rajaneb usaldusprintsiiibil ja seisneb selles, et iga üksikisik on oma varanduslike suhete peremees. Suhetes pangaga peab isikul olema kindlus, et tema varanduslikke ja isiklikke suhteid ei avaldata kolmandatele isikutele muidu, kui ainult

¹² Ojamaa, E. 2006. Töötaja konkurentsikeeld ja konfidentsiaalsuskohustus [Magistritöö] Tartu : Tartu Ülikooli Õigusteaduskond, 58 Internetis:

<http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2006/b18337715/ojamaeeveli.pdf>

¹³ RTI, 09.03.1999, 23, 349; 2006, 63, 467

¹⁴ AS Sampo Panga koduleheküljelt: <http://www.sampo.ee/et/15548.html>

¹⁵ Raa, R. Siibak, K. 2002. Pangasaladus – Juridica 10, 3, 171 - 176

¹⁶ Chaikin, D 2005. Policy And Fiscal Effects Of Swiss Bank Secrecy

<http://beta.austlii.edu.au/au/journals/RevenueLJ/2005/5.pdf>, 103

seaduses ette nähtud juhtudel. Sarnaselt maksusaladusele jääb see põhimõtte kestma ka pärast seda, kui kliendi ja panga suhe on juba lõppenud¹⁷.

„Asjaolu, et pankadelt on kontsentreeritud informatsiooni kliendi varandusliku seisu kohta lihtsam kätte saada, ei anna riiklikele järelevalveasutustele ja organitele õigust vaadata mööda isiku põhiseadusega kehtestatud eraelu privaatsusest ja enesemääramisõigustest. Pangad on õigustatud ja kohustatud väljastama oma kliendi kohta informatsiooni vaid sellises ulatuses, nagu riiklikel järelevalveasutustel on õigus seda saada konkreetselt pangakliendilt.”¹⁸ Siiski on isikul põhiseadusest tulenev õigus eraelu puutumatusel ja vabale eneseteostusele vaid sellises ulatuses, mis ei riku kolmandate isikute vastavaid õigusi. Seega ei ole pangasaladus absoluutne. Eestis on erinevad piirangud selle kohta kehtestatud eriseadustes, seejuures on lähtutud proportsionaalsuse põhimõttest ning avalike ja erahuvide suhtest¹⁹. Mitmed neist seadustest või seadusemuudatustest on vastu võetud alles viimase paari aasta jooksul ja on tingitud eelkõige vajadusest võidelda rahapesu ja terrorismiga. Seega on pangasaladuse kontseptsioon viimastel aastatel muutunud ning ei ole enam nii laiaulatuslik kui varem. Ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD)²⁰ on väljendanud seisukohta, et maailmamajanduse avatus saab olla elujõuline vaid siis, kui selles osalejad tunnetavad vastastikust vastutust täpselt samamoodi nagu hüvede jagamist. “Ülemäära range pangasaladus ja soovimatus jagada informatsiooni maksude vältimise kohta on jäänud varasematest aegadest ning ei sobi demokraatlike riikide omavahelisse suhtlusesse”.²¹ Eelkõige on viimane lause suunatud Andorra, Monaco ja Liechtensteinile, kes on viimase kolme riigina jäänud OECD koostööd mittetegevate riikide „musta nimekirja”.²² Loomulikult avaldab iga finantsasutustele esitatud nõue avaldada konfidentsiaalset teavet survet traditsioonilisele pangasaladusele ning paneb panga õlule küllaltki arvestatava mahuga kohustuse. Teisalt aga aitavad sellised meetmed väga efektiivselt ennetada ja tuvastada maksupettusi ning tagada maksukoormuse õiglast jaotumist maksumaksjate vahel.²³

¹⁷ Raa, R. Siibak, K. *op. cit*

¹⁸ samas

¹⁹ samas

²⁰ Organisation for Economic Co-Operation and Development

²¹ A.Gurría, 2008

http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_37427_40114018_1_1_1_37427,00.html

²² samas

²³ Iirimaa – 41 - JB O’C vs. PCD & A Bank, 1985, IR 265 (quoted in Revenue Investigations and Enforcement, Ch. 3.309 Powers of Revenue)

2. EESTI MAKSUHALDURI VÕIMALUSED LIGIPÄÄSUKS MAKSUKOHUSTUSLASE ÄRI- JA PANGASALADUSTELE

Käesolevas peatükis vaatab autor Eesti maksuhaldurile antud võimalusi äri- ja pangasaladusega kaitstud informatsioonile ligipääsuks maksumenetluses.

Maksumenetluslik kontroll jaguneb kaheks:

- üksikjuhtumi kontroll, mille käigus toimub mingi konkreetse maksustamise aluseks oleva asjaolu tuvastamine;
- revisjon, mille eesmärgiks on maksukohustuslase tegevuse terviklik ja kõikehõlmav kontroll ning kõigi maksukohustusega seotud asjaolude välja selgitamine²⁴.

Maksuhaldur kogub menetluse käigus tõendeid iseseisvalt ning tal on õigus kontrollida kõiki maksukohustuslase majandus- või kutsetegevusega ning maksukohustuslase poolt maksude tasumisega seotud dokumente, samuti teha kaupade, materjalide ja muu vara ning tehtud tööde ja osutatud teenuste inventuure ja ülemõõtmisi²⁵. Ehk maksuhaldur võib menetluse käigus koguda järgmisi andmeid: maksukohustuslase ütlused, kolmandatelt isikutelt saadud teave, asjad ja dokumendid, riigi-, valla- ja linnaasutustelt ja riiklikest registritest saadud teave, ekspertarvamus, mõõturite ja tõkendite paigaldamise tulemusel saadud teave ja vaatluse tulemused²⁶. Kui nende andmete hulgas on ka ärisaladust puudutav teave (näiteks ostu-müügilepingud, arved) ning see on vajalik selleks, et selgitada välja maksumenetluses tähendust omavad asjaolud, siis on maksuhalduril õigus ja kohustus neid andmeid kasutada.

Riigikohtu halduskolleegium on 1998. aastal määruses number 3-3-1-14-98 öelnud: „Maksukorralduse seaduse mõttest tuleneb, et ärisaladus ei saa üldjuhul piirata maksuhalduri kohustust kontrollida riikliku järelevalve korras maksude tasumise õigsust ja

²⁴ Pilv, A. Kergandberg, E. Lentsius, M. 2006. Maksumenetlus Tallinn : Äripäeva kirjastus, 85-86

²⁵ MKS §§ 11, 59 lg 2

²⁶ Pilv *op.cit*, 57

õigust nõuda selle kohustuse täitmiseks vajalikku teavet. Vastupidine seisukoht tähendaks, et riiklik järelevalve maksude tasumise üle muutub ebaefektiivseks.”²⁷

Erinevaid tehinguid puudutav informatsioon on oluline ka seetõttu, et juhul kui maksuhaldur avastab asjaolusid, mis viitavad kolmanda isiku maksukohustusele, on tal võimalus võrrelda neid talle varem kolmanda isiku suhtes teadaoleva teabega või pöörduda asjassepuutuva kolmanda isiku poole täiendava teabe saamiseks.²⁸

Mõiste „maksumenetluses tähendust omav asjaolu” juures tuleb silmas pidada, et maksuhaldurit ei pruugi huvitada üksnes teave, mis on vajalik maksusumma määramiseks või kontrollimiseks, vaid ka teave, mis on vajalik määratud summa sissenõudmiseks.²⁹

Siiski tuleb esimesena silmas pidada maksukohustuslase õigust eeldada, et maksuhaldur ei riku ilma tõsise põhjuseta tema privaatsust. Maksuhalduri ametnikul on õigus korraldada elukoha läbiotsimine ja nõuda konfidentsiaalse informatsiooni väljastamist ainult tõsise maksupettuse kahtluse puhul ning prokuröri loal, mis eeldab, et ametniku kahtlus peab olema põhjendatud. Maksuhalduri ametniku sisenemine maksukohustuslase elu- või töökohta selle revideerimiseks on lubatud vaid juhul, kui ta on ettevõtja³⁰.

Maksukohustuslase ärakuulamisõiguse tagamiseks pöördub maksuhaldur teabe saamiseks esmalt isiku poole, kelle maksuasjas teavet kogutakse. Selle nõude vastu on maksuhalduri ametnikud varem eksinud. Nõuet ärakuulamisõiguse tagamise kohta ei pea täitma vaid juhul, kui maksuametile ei ole teada andmed maksukohustuslase kohta, maksukohustuslane keeldub andmete avaldamisest või need on puudulikud.³¹ Viimane nõue tuleneb maksukohustuslasele seadusega pandud kaasaaitamiskohustusest. MKS § 56 lg 1 sätestab, et maksukohustuslane on kohustatud maksuhaldurile teatama kõik talle teadaolevad asjaolud, mis omavad või võivad omada maksustamise seisukohast tähendust ning lg 2 paneb maksukohustuslasele kohustuse pidada arvestust maksustamise seisukohast tähendust omavate asjaolude kohta, anda seletusi, esitada deklaratsioone ja muid tõendeid

²⁷ 3-3-1-14-98 – RT III 1998, 13, 148 Internetis: <http://trip.rk.ee/cgi-bin/thw?%7BBASE%7D=akt&%7BOOHTML%7D=rtd&ID='RKHKm RT III 1998, 13, 148'>

²⁸ Põlv *op. cit* 87-88

²⁹ Maksukorralduse seadus. Maksukorralduse Seaduse seletuskiri. Tallinn : Agitaator, 173, 174

³⁰ Tammert, P. 2005. Maksundus : õpik ülikoolidele ja kõrgematele õppeasutustele. Tallinn : Aimwell, 23

³¹ Kõrvel, T. Maksuameti korraldusete seaduslikkust tasub kontrollida. <http://www.asuta.ee/modules.php?name=Uudised&dates=2003&cid=6>

ning säilitada neid seadusega ettenähtud tähtaja jooksul. Eraldi on seaduses sätestatud veel maksukohustuslase kohustused revisjoni käigus³²:

- maksukohustuslane on kohustatud tagama revidendile juurdepääsu revideeritava maksukohustusega seotud andmetele;³³
- esitama revidendile tutvumiseks asjasse puutuvaid dokumente ja asju ning vajaduse korral andma nende kohta selgitusi;³⁴
- tutvustama revidendile raamatupidamissüsteemi ja raamatupidamisega seonduvaid infosüsteeme.³⁵

Juhul, kui maksukohustuslane ei täida talle seadusega pandud kaasaaitamiskohustust, näiteks kui maksumaksjale teabenõude täitmiseks antud tähtaeg on möödunud ja ta pole sellele reageerinud või ei ole maksuhaldurile kättesaadav, on maksuhalduril õigus³⁶ nõuda maksumenetluses tähendust omavate asjaolude suhtes teavet ning vajadusel asjade³⁷ ja dokumentide esitamist ka kolmandatelt isikutelt, sealhulgas krediidasutustelt. See eeldab, et maksuhaldur on eelnevalt teinud kõik võimaliku, et saada teada maksumaksja tegelik asukoht.

Kolmandalt isikult võib nõuda nii suulist kui kirjalikku teavet, samuti ka maksuhalduri ametiruumidesse ilmumist. Ühes kohtulahendis³⁸ on maksuhaldur oma tegevuse põhjendamisel öelnud, et „maksuhaldur on kohustatud kõik asjas olulised asjaolud välja selgitama ning juhul, kui ta ei loe piisavaks maksukohustuslase poolt esitatud tõendeid, või kahtleb nende usaldusväärsuses, peab ta ise välja selgitama vaidlusalused asjaolud vajalikke tõendeid kogudes.”

Varem kehtinud maksukorralduse seaduses oli maksuhaldurile samasugune võimalus antud § 20 lg 1-s: „Maksude tasumise, kinnipidamise ja ülekandmise õigsuse kontrollimiseks ja maksumaksja poolt tasumisele ning maksu kinnipidaja poolt kinnipidamisele kuuluva maksusumma määramiseks ja maksuvõla sissenõudmiseks on maksuhalduril korralduse alusel õigus saada teavet kolmandatelt isikutelt, sealhulgas krediidasutustelt, samuti nõuda

³² MKS § 78 lg 3

³³ samas, lg 1

³⁴ MKS § 78 lg 2

³⁵ samas, lg 4

³⁶ MKS § 61

³⁷ MKS § 62

³⁸ Pärnu Halduskohtu haldusasi nr. 3-206/2004; 24.12.2004

nende isikute käsutuses olevate maksumaksja ja maksu kinnipidaja kohta käivate dokumentide esitamist.”

Riigikohtu halduskolleegiumi määruses number 3-3-1-14-98³⁹, on kirjas: „MKS-e⁴⁰ mõttest ja riikliku järelevalve olemusest tuleneb, et MKS-e § 20 lg-s 1 peetakse seoses maksude tasumise õigsuse kontrollimisega kolmanda isikuna silmas eraõiguslikku isikut ja selle kolmanda isiku kohustust anda maksuhaldurile teavet vaid konkreetse isiku või teatud tunnustele vastavate isikute grupi kohta. Maksukorralduse seaduse § 20 lg 1 ei ole õiguslikuks aluseks piiramatu isikutegrupi kohta teabe nõudmisel. Samuti ei tulene sellest sättest maksuhalduri õigus nõuda teavet isikute kohta, kes võiksid maksuhalduri arvates kunagi edaspidi rikkuda maksuõigust.” Autor pidas selle, küll juba aegunud seaduse kommentaari töösse lisamist vajalikuks, kuna leidis, et nimetatud põhimõtted sisalduvad ka uues, hetkel kehtivas MKS-s.

Tavaliselt pöördatakse kolmanda isiku poole kirjaliku teabe või dokumendi saamiseks. Eelnimetatud isikud on reeglina kohustatud andmeid esitama. Teavet maksukohustuslase kohta ei pea, kuid kliendi kirjalikul nõusolekul võib anda (avaldades näiteks osutatud õigusabiteenuse üksikasju) tema advokaat, arst, notar, patendivolinik, vaimulik ja lähisugulane. Lisaks veel riikliku statistilise vaatluse korraldaja ja seda läbiviinud ametnik, audiitor ja audiitori kutsetegevusega seotud isik. Eelpool nimetatud isikud, välja arvatud lähisugulased, ei pea teavet andma juhul, kui see on neile teatavaks saanud seoses nende ameti- või kutsetegevusega maksukohustuslase suhtes⁴¹. Loomulikult ei kehti see reegel juhul, kui nimetatud isikud ise on maksukohustuslased. Nimetatud loetelu on Euroopas üsna tavaline, kuid esineb ka märksa detailsemaid ja pikemaid. Pigem erandlikult on aga Eestis sellest nimekirjast välja jäetud maksukonsultandid.

Nimetatud õigusi on püütud ka kuritarvitada. Nii näiteks on Tallinna Ringkonnakohus⁴² leidnud, et „kliendile raha vahendamine ei ole muuks õigustoiminguks advokatuuriseaduse⁴³ (AdvS) § 40 lg 1 mõttes, mis võimaldaks AdvS § 45 lõikele 1 tuginedes keelduda raha üleandmise üksikasjade (näiteks aja ja koha) kohta informatsiooni

³⁹ 3-3-1-14-98 – RT III 1998, 13, 148

⁴⁰ RT I 1994, 1, 5; 1997, 24, 363

⁴¹ MKS § 64

⁴² Tallinna Ringkonnakohtu haldusasi nr. 2-3/506/05; 16.12.2005

⁴³ RTI, 09.04.2001, 36, 201; 2005; 71, 549

avaldamast. Vastupidine tõlgendus muudaks läbi advokaadibüroode liikuvate rahasummade kontrollimise võimatuks ning aitaks kaasa maksuõigusrikkumiste toimepanemisele.”

Teabe andmisest võib keelduda ka juhul, kui teabe esitamine rikuks posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladust või riigisaladust.

Kolmandatest isikutest eristab MKS veel riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi ning riigi andmekogude vastutavaid ja volitatud töötajaid. Maksuhalduril on õigus nimetatud allikatest ametiabi korras saada tasuta andmeid, mis võimaldavad isiku identifitseerimist (ees- ja perekonnanimi või ärinimi, isiku- või registrikood, või täpne sünnikuupäev) ning andmeid nende isikute poolt sooritatud tehingute kohta⁴⁴.

Pangasaladust kui usaldussuhet ei ole Eesti seadusandjad väärtustanud ning lähtuvad pigem avalikust huvist ja riiklikust vajadusest. Näiteks on maksumenetluses ja rahapesuga seotud vaidlustes oluliselt suurem riiklik ja avalik huvi ning sellega seonduvalt on sellistel juhtudel pangasaladuse piiramine ka põhjendatum.⁴⁵

Eelpool mainitud Krediidiasutuste seaduse § 88 kolmandas lõikes on sätestatud üldpõhimõte, millal võib krediidiasutus avaldada teavet kolmandatele isikutele – juhul, kui selleks on olemas kliendi kirjalik nõusolek. Lihtsaim ja igapäevaseim näide selle kohta on seotud eluasemelaenu intressidega. Enne kliendi poolt tasutud intresside kohta informatsiooni edastamist maksuhaldurile küsivad pangad selle jaoks alati kliendi kirjalikku kinnitust.

Lisaks on samas paragrahvis antud teised erisused, millal tohib krediidiasutus avaldada pangasaladuse alla kuuluvat teavet. Antud töö jaoks on oluline selle paragrahvi lõike 5 punktid 2 ja 4, mille kohaselt peab krediidiasutus kirjaliku või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis esitatud järelepärimise vastusena avaldama pangasaladust:

- maksuhaldurile vastavalt maksukorralduse seaduses sätestatule⁴⁶, alustatud kriminaalmenetluses, alustatud väärteomenetluses põhistatud määruse alusel;

⁴⁴ Pilv *op. cit.*, 66

⁴⁵ Raa, R. Siibak, K *op. cit.* 174

⁴⁶ MKS § 61 lg 1

- välislepingus sätestatud korras välisriigist saabunud õigusabi taotluse alusel.

Maksuhalduri poolt krediitiasutustele saadetud päringus peab olema näidatud kliendi, kelle suhtes järelepärimine on esitatud, nimi või ärinimi koos isikukoodi või sünniaja või registrikoodiga; taotletavate andmete kasutamise eesmärk ja nende ammendav loetelu või kirjeldus ning järelepärimise õiguslik alus⁴⁷. Maksuhalduri ametnikele on pandud kohustus kasutada saadud teavet ainult järelepärimises nimetatud eesmärgil ning lisaks on sätestatud, et ka neile laieneb pangasaladuse tähtajatu hoidmise kohustus ja vastutus, kui seadusest ei tulene teisiti⁴⁸.

Arvestada tuleb ka Krediitiasutuste seaduse § 89 sätestatud kliendi kaitse nõuet. Krediitiasutusel ei ole õigus kergekäeliselt oma kliendi kohta infot jagada ja ta võib seda teha ainult põhjendatud juhtudel. Seetõttu on oluline, et maksuhaldur oma seisukohti piisavalt põhistaks, kuna pangasaladuse nõude rikkumine on karistatav.

Nimetatud erisused on kooskõlas ka Euroopa Nõukogu poolt 1990. aastal vastu võetud rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise konventsiooniga⁴⁹, millele Eesti Vabariik kirjutas alla 1999. aastal. Konventsiooni artikkel 4 on kohustanud Eestit muutma oma seadusi selliselt, et kohus või muu pädev asutus, näiteks Maksu- ja Tolliamet, saaks anda korraldusi panga-, äri- või muude finantsdokumentide esitamiseks. Lisaks keelab konventsioon osalisriigil keelduda antud lõike järgi toimimast pangasaladusele viidates. Sama artikli teine lõige sätestab, et „osalisriik kaalub õiguslike ja muude meetmete, mis võimaldavad kriminaaltulu kindlakstegemise ja leidmise ning asjaomaste tõendite kogumise hõlbustamiseks kasutada erimeetodeid, nagu pangatehingute kohta andmete esitamiseks korralduste tegemine, jälgimine, elektersidevahendite salajane pealtkuulamine, arvutisüsteemidesse sisenemine ja asjakohaste dokumentide esitamiseks korralduse andmine, kasutusele võtmist”. Ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF) on kiitnud Eestit rahapesu ja terrorismi vastu suunatud seaduste ja seadusemuudatuste rakendamise eest.^{50,51}

⁴⁷ MKS § 61 lg 6

⁴⁸ MKS § 61 lg 7

⁴⁹ Euroopa Nõukogu rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise konventsiooni ratifitseerimise seadus. RTII, 05.04.2000, 7, 41

⁵⁰ IMF Concludes 2004 Article IV Consultation with the Republic of Estonia
<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04126.htm>

Rääkides maksumenetluse läbiviimisest, tekib ka küsimus eraelu puutumatusel. Eraelu hõlmab ka professionaalse ja ärilise iseloomuga tegevused⁵². Põhiseaduse § 26 sätestab igäihe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel ning lisab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses ettenähtud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Kuigi antud paragrahvi põhieesmärk on kaitsta isikut riigivõimuasutuste meelevaldse sekkumise eest tema eraellu, lisandub sellele ka riigivõimu positiivne kohustus tagada eraelu puutumatus. Seda kohustust väljendab Põhiseaduse § 13: „Igäihel on õigus riigi ja seaduse kaitsele”. See tähendab, et igal isikul on õigus riigipoolsele kaitsele teiste isikute tegude eest. See eeldab riigi poolt õigusliku regulatsiooni kehtestamist ja õiguskaitsevahendite ettenägemist, et vältida eraelu riiveid. Seega on võimudel kohustus võtta kasutusele meetmeid, et õigust saaks teostada tõhusalt ning õiguse teostamise ei sekkuks teised eraisikud.⁵³

Põhiseaduse § 26 teist lauset on võimalik tõlgendada avaralt. See tähendab, et lauses loetletud mõistete alla saab paigutada iga mõistliku piirangupõhjuse.⁵⁴ Autori arvates võib selliseks põhjuseks olla ka maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamine.

⁵¹ IMF Country Report No. 05/394: Republic of Estonia: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Republic of Estonia <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05394.pdf>

⁵² Truuväli, E.-J. jt. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, Õigusteabe AS, 229.

⁵³ Truuväli, *op. cit.*, 231

⁵⁴ samas, 232

3. ÄRI- JA PANGASALDUSE REGULATSIOON EUROOPA RIIKIDE MAKSUMENETLUSTES

Ärisaladuse kasutamise lubatavuse juures on põhiküsimuseks maksuhalduri õiguste ja eraisiku huvide vahekord. Teisisõnu arutletakse eraelu puutumatus ja avaliku huvi vahekorra üle - kumb peaks domineerima? Järgnevalt on autor välja toonud erinevad viisid, kuidas seda küsimust on Euroopas lahendatud.

3.1 Teabe nõudmine menetlusaluselt isikult

Kui maksuhalduritel tuleks loota vaid maksumaksjate poolsele vabatahtlikule koostööle, oleks nende töö paljudel juhtudel võimatu. Maksuhalduriteni ei jõuaks väga suur hulk olulist infot, kuna alati leidub neid, kes mingil põhjusel ei soovi maksuhalduriga koostööd teha. Samas on täpne ja õigeaegne informatsioon maksude kogumisel võtmetähtsusega. Selliste olukordade vältimiseks on maksuhalduritele seadustega antud erinevaid õigusi, mis peavad neile tagama võimalused vajaliku informatsiooni kogumiseks.⁵⁵ Eri riikide maksusüsteemid ja ajaloolised ning kultuurilised taustad on neid õigusi veidi mõjutanud, kuid üldpilt on Euroopas üsna sarnane. Autor on uurimise tulemusel jõudnud järeldusele, et ärisaladuse kasutamise lubatavusele pole enamasti otseselt viidatud, kuid selle keelamisele samuti mitte. Seega võib ärisaladust maksumenetluses kasutada, sest see võib olla vajalik maksukohustuslase äriidee mõistmisel, maksubaasi hindamisel, potentsiaalsete riskivaldkondade väljaselgitamisel, raamatupidamislausendite, käivete ja saldode kontrollimahu hindamisel, põhjalikku kontrolli vajavate valdkondade väljaselgitamisel, kontrolli läbiviimise aluseks olevate või selle käigus tekkinud kahtluste kinnitamiseks⁵⁶. Samasugust arvamust väljendasid ka mitmed autori poolt Euroopa Maksuhaldurite Organisatsioonis (IOTA) läbi viidud küsitlusele vastanud liikmesriikide esindajad.

⁵⁵ R.N.J. Kamerling, J.A.M. van der Putten 2006. Tax auditing in the Netherlands, 27 – CD:Tax auditing: a European perspective. Version 3. Dutch Tax and Customs Administration (edaspidi CD)

⁵⁶ Pilt, *op cit.* 68,69

Õigus maksuhaldurile vajalike andmete kas osalisest või täielikust avaldamisest keeldumiseks on vaid üksikute Euroopa riikide maksumaksjatel. Austrias on maksumaksjale seadusega antud võimalus teabe andmisest keeldumisel otseselt viidata ärisaladuse kaitsmise vajadusele⁵⁷. Hispaanias ei ole maksuhalduril lubatud maksumaksjale esitada küsimusi, mis on maksustamisega ebapiisavalt seotud, kuna sellised küsimused rikuksid hea halduse tava. Kui maksumaksja arvates on esitatud küsimus maksustamise seisukohalt ebaoluline ja ta seetõttu keeldub sellele vastamast, siis ei kaasne sellega mingeid õiguslikke tagajärgi, kuid maksumaksja peab sealjuures arvestama, et kui maksuhaldur leiab maksukohustust suurendavaid tõendeid, siis mõjutab tema käitumine maksusummale lisanduva trahvisumma suurust.⁵⁸ Bulgaarias on maksumaksjal kohustus teha kõik endast olenev, mis aitab kaasa õige maksusumma leidmisele, kuid sarnaselt Hispaaniale, kui maksumaksja suudab tõendada, et mingi dokument ei sisalda revisjoni läbiviimiseks vajalikku fiskaalset informatsiooni, ei pea ta seda maksuhaldurile üle andma. Samas, kui isik kasutab seda õigust alusetult, võib teda trahvida.⁵⁹ Erinevus Hispaania ja Bulgaaria vahel on selles, et esimesel juhul piisab maksumaksja arvamusest, teisel juhul peab ta aga oma väidet tõestama. Ka Rootsis on teatud juhtudel võimalik ärisaladust sisaldavaid dokumente maksukontrollist välja jätta, kuid seda vaid juhul, kui saladuse kaitsmise vajadus kaalub üles informatsiooni olulisuse maksumenetluses. Seda, kumb on olulisem, kas konkreetse teabe saladuses hoidmine või avalik huvi, otsustab vaidluse korral kohus.⁶⁰ Taanis on erandlikeks dokumentideks ettevõtte juhatuse koosoleku protokollid, mida ei pea maksuhaldurile täies mahus avaldama. Samas, kui maksuhaldurit huvitab spetsiifiline teave, mida saab ainult nimetatud protokollidest, siis on ettevõttel kohustus maksuhaldurile üle anda need konkreetset protokollid, kus vajalik teave sisaldub.⁶¹ Itaalias võib konfidentsiaalse info avaldamist nõuda riikliku süüdistaja loal⁶². Ärisaladuse kaitsmisena võib tõlgendada ka mõnes riigis maksuhaldurile pandud keeldu küsitleda ettevõtte töötajaid ilma ettevõtte juhatuse loata⁶³.

Euroopas üldlevinud seisukohaks on, et isik ei saa viidata oma õigusele eraelu puutumatusse, jälgimata sealjuures teiste huve. Seda seisukohta on lihtne mõista, kui

⁵⁷ H. Scholte Albers 2002. Tax auditing in Austria, 26 – CD

⁵⁸ A.K.H. Klein Sprockelhorst 2004. Tax auditing in Spain, 38, 39 – CD

⁵⁹ Drs. M. Snippe RA, Prof. Dr. Mr. R.N.J. Kamerling 2001. Tax auditing in Bulgaria, 30 – CD

⁶⁰ Drs. D.A. van den Dool RA 2000. Tax auditing in Sweden, 28 – CD

⁶¹ H. Spandaw RA 2000. Tax auditing in Denmark, 27 – CD

⁶² C.H.A.M. Dankers RA 2001. Tax auditing in Italy, 29 - CD

⁶³ R.N.J. Kamerling, J.A.M. van der Putten 2006. Tax auditing in the Netherlands, 31 - CD

mõelda korterelamus öisel ajal valju muusikat mängiva naabri peale. Mõeldamatu oleks olukord, kus naabrit ei oleks sellisel juhul võimalik korrale kutsuda, kuna tal on õigus oma eraelu puutumatusel. Sama põhimõtte kehtib ka maksumenetluses.

Isiku kohta käiv informatsioon mis, nagu eelpool öeldud, on maksumenetluses võtmetähtsusega, on osa tema eraelust ning järelikult ei saa ka see olla absoluutselt puutumatu. Tema õigust eraelu puutumatusel riivatakse, kui avalik huvi seda nõuab. Seega peab isik andma maksuhalduri käsutusse info, mis on maksude kogumiseks ja arvestamiseks ning tasutud maksusummade õigsuse kontrollimiseks vajalik. Kui isikutel sellist kohustust ei oleks, oleks idee isikute võrdsusest vaid illusioon.⁶⁴ Seega üldjuhul on maksuhalduril õigus küsida maksumaksjalt kogu infot, mis võib maksustamise seisukohast tähendust omada või võib olla majanduslikult oluline, teiselt poolt on maksumaksjale pandud kohustus teha maksuhalduriga aktiivset koostööd. Milline info on vajalik ja milline mitte, jääb reeglina maksuhalduri otsustada. Mitte kusagil ei ole täpselt määratletud, millist informatsiooni peab maksumaksja andma ja millist mitte.

Hollandis ollakse seisukohal, et majanduslikult mitteolulist kirjalikku informatsiooni ettevõtetes praktiliselt ei leidu, seega tuleks maksuhalduri esimesel nõudmisel talle üle anda kõik vajalikud andmekandjad või neil sisalduv informatsioon, sealhulgas nii ametlik kui ka mitteametlik⁶⁵. Ka Lätis on maksuhaldurile tagatud ligipääs kõikidele andmetele, hoolimata sellest, et need võivad sisaldada tundlikku informatsiooni. Maksumaksja ei saa sellisel juhul viidata informatsiooni konfidentsiaalsusele.⁶⁶ Lisaks teabele võib maksuhaldur mõnes riigis nõuda ka ligipääsu asjadele ja tööprotsessidele. Ungaris näiteks on maksuhaldurile antud laialdased volitused. Lisaks dokumentidele on maksuametnikel ligipääsuõigus kõikidele kaupadele ja tööprotseduuridele. Tal on õigus koguda teavet, võtta tunnistusi ja ütlushi, teha proovioste, viia läbi inventuure või kasutada muid võimalike tõendite kogumiseks vajalikke meetmeid.⁶⁷ Saksamaal võivad ametnikud samuti läbi viia vaatlusi, siseneda maksumaksja valdustesse, ruumidesse ja töötsoonidesse. Maksukohustuslane peab vajadusel ette näitama sularaha, väärtpaberid ja väärisesemed.⁶⁸ Rootsis on maksuhalduri ametnikul õigus uurida maksumaksja kassaaparaate,

⁶⁴ C.H.A.M. Dankers RA 2003. Tax auditing in Germany, 45 – CD

⁶⁵ R.N.J. Kamerling, J.A.M. van der Putten 2006. Tax auditing in the Netherlands, 32 – CD

⁶⁶ F.G. van Eijnsden-Fastre 2004. Tax auditing in Latvia, 29-30 – CD

⁶⁷ S. Plug RA 2002. Tax auditing in Hungary, 34 – CD

⁶⁸ C.H.A.M. Dankers RA 2003. Tax auditing in Germany, 49 – CD

makseterminal, mõõteriistu ja muid tehnilisi vahendeid. Lisaks võib ta uurida tööprotsessis kasutatavaid või müüdavaid kaupu. See tähendab, et ta võib kontrollida näiteks küpsetiste koostist. Saadud andmete põhjal võib ta ligikaudselt hinnata kauba- ja toorainekulu või müügimahtusid ning võrrelda saadud andmeid deklaratsioonis esitatutega.⁶⁹

Kui maksumaksja enda käest vajaliku informatsiooni saamise osas on Euroopa maksuhaldurite „mängureeglid” üsna sarnased, siis kolmandatelt isikutelt teabe nõudmise osas on pilt veidi kirjum. Erinevused on eelkõige selles, kui palju on maksuhalduril õigus kolmandaid isikuid koormata.

3.2 Teabe nõudmine kolmandatelt isikutelt

Maksuhaldurid ei pea piirduma ainult maksumaksjate poolt esitatud andmetega, vaid võivad ka iseseisvalt tõendeid koguda. Üks võimalus on kasutada kolmandate isikute poolt maksuhalduritele automaatselt esitatavat informatsiooni, teine võimalus on nõuda konkreetses menetluses vajaminevat teavet konkreetse isiku kohta ühe konkreetse isiku, näiteks tema (väidetava) äripartneri, käest. Ühe võimaluse kasutamine ei välista teist.

Hispaania maksuhalduri selgroo moodustab süsteem, kus kõik ettevõtted on igal aastal kohustatud esitama deklaratsiooni oma kulude ja tulude kohta iga üksiku tehingupartneri lõikes, kui ükskõik millist liiki tehingute kogusumma või väärtus ületab 3000 eurot. Saadud andmed kogutakse andmebaasidesse, mille abil on võimalik erinevate isikute poolt esitatud deklaratsioone omavahel võrrelda.⁷⁰ Sarnane süsteem on kasutusel ka Iirimaal, kus maksukohustuslane peab nn „kolmanda isiku deklaratsioonis” näitama, milliseid väljamakseid ta on teinud kolmandatele isikutele. Lisaks annavad pangad, aga ka näiteks kindlustusettevõtted⁷¹ maksuhaldurile igal aastal teada kui palju ja kellele nad intresse maksid ning kus, millal ja kellele avati välisriigis pangaarve. Vajadusel tuleb maksuhaldurit huvitavate küsimuste kohta anda lisainformatsiooni.⁷² Välisriigis pangaarve

⁶⁹ Drs. D.A. van den Dool RA 2000. Tax auditing in Sweden, 27 – CD

⁷⁰ A.K.H. Klein Sprockelhorst 2004. Tax auditing in Spain, 39 – CD

⁷¹ S. Plug RA 2002. Tax auditing in Hungary, 38 – CD

⁷² M. Bette 2002. Tax auditing in the Republic of Ireland, 35 - CD

avamisel soovivad oma residentide käest sellekohast infot saada ka Taani⁷³ ja Leedu⁷⁴ maksuhaldurid. Autor leiab, et selline süsteem on maksuhaldurile mugav, sest kui erinevate ettevõtete poolt esitatud andmed ei ole omavahel vastavuses, on see halvemal juhul märk võimalikust maksupettusest või paremal juhul lihtsalt ebakorrektsusest. Samas, kui arvestada asjaoluga, et suurem osa maksumaksjatest on ausad, siis ei ole selline süsteem proportsionaalne. Autori arvates veelgi ebaproportsionaalsem on Soome maksuhaldurile antud õigus viia läbi kontrollid, mille ainsaks eesmärgiks on koguda informatsiooni, mis võib olla oluline teise isiku maksustamise seisukohast. Seda ei tohi teha vaid krediitiasutuses⁷⁵. Täpselt vastupidine olukord on näiteks Saksamaal⁷⁶ ja Belgias⁷⁷, kus selline tegevus on seadusega keelatud.

Info kolmandatelt isikutelt hõlbustab tunduvalt maksuhalduri tööd, kuid samas tuleb jälgida, et selle infokanali kasutamisega ei koormataks liigselt maksumaksjat, kellele info andmine tähendab reeglina märkimisväärset aja- ja energiakulu. Maksumaksja ei saa oma tegevuse eest mingit kompensatsioon ning lisaks on tal oht sattuda konflikti isikuga, kelle kohta ta teavet annab⁷⁸. Kolmandatelt isikutelt küsitakse informatsiooni kahel põhjusel. Esiteks tehakse seda juhul, kui maksumaksjalt endalt ei ole võimalik informatsiooni saada ning teiseks siis, kui maksuhaldur soovib kontrollida talle esitatud informatsiooni paikapidavust. Juhul, kui maksumaksjalt endalt informatsiooni ei saa, on selle põhjuseks kas asjaolu, et maksumaksja raamatupidamises esineb puudusi või väldib maksumaksja lihtsalt koostööd maksuhalduriga.

Kas seadusest tuleneva kohustusena või lihtsalt hea tavana, pööratakse teabe saamiseks esmalt isiku enda ning alles seejärel panga või muu kolmanda isiku poole. Teise võimalusena annab tema kohta tehtud päringust maksumaksjale teada kolmas isik ise.

Kolmandate isikute hulgas on alati neid, kelle suhtes seoses nende ametiga kehtib kas täielik või osaline vaikimisõigus. Tavaliselt kuuluvad nende isikute hulka vaimulikud, juristid, notarid, maksukonsultandid, audiitorid, arstid ja menetlusosaliste lähedased, aga

⁷³ H. Spandaw RA 2000. Tax auditing in Denmark, 27 – CD

⁷⁴ R.J.C.L. Bacers 2006. Tax auditing in Lithuania, 29 – CD

⁷⁵ Drs. A.S. Karnebeek RA 2000. Tax auditing in Finland, 41 – CD

⁷⁶ C.H.A.M. Dankers RA 2003. Tax auditing in Germany, 59 – CD

⁷⁷ Drs. M.H. Barends RA 2000. Tax auditing in Belgium, 28 – CD

⁷⁸ Drs. W.W ter Maat RA 2000. Tax auditing in France, 42 – CD

ka parlamendisaadikud, ämmaemandad, hambaarstid, apteekrid, ajakirjanikud⁷⁹, börsimaaklerid, riigiametnikud⁸⁰, psühhiaatrid⁸¹, kohtutäiturid⁸² ja laevakaptenid⁸³. Väga üksikutel juhtudel leiab sellest nimekirjast ka pangad, kindlustusettevõtted ja investeerimisfondid⁸⁴. Nimetatud isikute endi maksukohustuse kohta privileeg ei kehti.

Enamasti kehtib nende isikute suhtes osaline vaikimisõigus, mis tähendab, et konfidentsiaalsusele ei saa viidata juhul, kui asi puudutab finants- või muid tehinguid, mis on seotud maksumaksja maksukohustuse suuruse määramisega⁸⁵. Näiteks arstidel piirneb see õigus vaid raviprotsessi puudutava infoga. Seega ei kohaldu konfidentsiaalsusnõue maksumaksja ega ka arsti enda maksukohustuse kohta. Vaimulike puhul ei saa samuti konfidentsiaalsusest rääkida juhul, kui religioosne organisatsioon ise on majandustehingutega seotud.⁸⁶ Inglismaal ei loeta konfidentsiaalse teabe hulka seda osa auditi dokumentidest ja kirjavahetusest, mis sisaldab olulisi selgitusi selle kohta, kuidas on saadud deklaratsioonid esitatud andmed ja neile lisatud arvutused⁸⁷. Sellist varianti pooldab ka töö autor kuna siis on teabe sisu ja selle salastatus omavahel vastavuses. Maksuhaldurile peab olema tagatud ligipääs maksustamise seisukohast olulisele informatsioonile.

Lisaks nn. peavoolule esineb ka teistsuguseid lähenemisi. Peamiselt puudutab see audiitoreid ja maksukonsultante. Näiteks Tšehhis ei pea audiitorid ja maksukonsultandid kolmandatete isikutele, sealhulgas maksuhaldurile avaldama mingit informatsiooni, kuid vajadusel võib maksuhaldur vajaliku info kätte saamiseks algatada revisjoni audiitori või konsultandi enda suhtes⁸⁸. Seega on informatsiooni ikkagi võimalik kätte saada, kuid see on raskendatud. Saksamaal saab maksukonsultantidelt, juristidelt ja audiitoritelt vajalikku infot nõuda vaid kriminaalajades.⁸⁹ Sel juhul ei teki ilmselt kellelgi küsimust eraelu puutumatus ja avaliku huvi vahekorra.

⁷⁹ C.H.A.M. Dankers RA 2003. Tax auditing in Germany, 61 – CD

⁸⁰ Mr. Drs. E.C.J.M. van der Hel RA 2003. Tax auditing in Malta, 31 – CD

⁸¹ Drs. J.E. Zonjee-Visser RA 1999. Tax auditing in Portugal, 26 – CD

⁸² Belgia – küsitlusest saadud info

⁸³ I.S. Korsse 2003. Tax auditing in Romania, 49 – CD

⁸⁴ Mr. Drs. E.C.J.M. van der Hel RA 2003. Tax auditing in Malta, 30 – CD

⁸⁵ M. Bette 2002. Tax auditing in the Republic of Ireland, 37 – CD

⁸⁶ Drs. M. Snippe RA, Prof. Dr. Mr. R.N.J. Kamerling 2001. Tax auditing in Bulgaria, 39 – CD

⁸⁷ Drs. J.T Reyneveld RA 1999. Tax auditing in United Kingdom, 38 – CD

⁸⁸ Drs. H. Pander RA 2003. Tax auditing in Czech Republic, 32 – CD

⁸⁹ C.H.A.M. Dankers RA 2003. Tax auditing in Germany, 61-66 – CD

Belgias ei saa maksukonsultandid maksuhaldurile omal algatusel infot anda, kuid kui maksuhaldur seda küsib, on nad selleks kohustatud.⁹⁰ See reglementeering erineb peavoolust, kuna reeglina on maksukonsultantidel ja audiitoritel kohustus maksupettuse tunnuste ilmnemisel sellest maksuhaldurit teavitada. Soomes ei ole maksukonsultantidel ja audiitoritel mingeid erioigusi, kuid praktikas väga neid ei küsitletagi. Tavaliselt vajab maksuhaldur majandusaasta aruannet, kuid see saadakse enamasti ettevõttelt endalt.⁹¹ Kreekas on maksukonsultantidel kohustus anda maksuhalduri käsutusse kogu nende käes olev maksumaksja kohta käiv informatsioon. Lisaks võib neid ka küsitleda. Samuti peab maksukonsultant või audiitor maksuhaldurile teada andma, kui kahtlustab, et tema klient on toime pannud maksukuriteo. Kui ta seda ei tee, siis vastutab ta koos maksumaksjaga.⁹²

Vaikimiskohustusest võib isikuid vabastada prokuratuuri või kohtu loaga, kui tegemist on kriminaalasjaga või juhul, kui selleks annab loa isik, kelle kohta käiva infoga on tegemist.

Autori hinnangul oleks liikmesriikidel kasulik kokku leppida, millistel isikutel nimetatud vaikimisõigus peaks olema ja millistel mitte. Samuti oleks kasulik määrata kindlaks nimetatud isikute õigused ja kohustused maksuhalduriga suhtlemisel seoses kolmandate isikute kohta käiva informatsiooniga. Autor ise on seisukohal, et neile isikutele tuleks kohaldada osalist vaikimisõigust, kuna selline lähenemine lubab maksuhalduril täita talle seadusega pandud ülesandeid, riivates sealjuures minimaalselt maksumaksjate õigust eraelu puutumatuselle.

Pankadelt ja muudelt finantsasutustelt informatsiooni saamise osas võib Euroopa riigid jagada nelja gruppi. Esimese, kõige liberaalsema grupi moodustavad riigid, kus pangasaladus kehtib vaid tsiviilõiguses ja hõlmab vaid panga ja tema kliendi vahelisi suhteid, kuid mitte krediitiasutuse ja maksuhalduri vahelisi suhteid⁹³. Pangad esitavad maksuhaldurile regulaarselt⁹⁴ informatsiooni, mida nõuab konkreetse riigi seadus. Selliseks informatsiooniks võib olla teave klientide ja nende kontode, välja antud laenude ja makstud või saadud intresside, ettevõtete krediitkaarditehingute ning kindlustusettevõtete puhul sooritatud väljamaksete kohta. Samuti on võimalik finantsasutustest küsida

⁹⁰ Drs. M.H. Barends RA 2000. Tax auditing in Belgium, 29 – CD

⁹¹ Drs. A.S. Karnebeek RA 2000. Tax auditing in Finland, 41 – CD

⁹² Drs. Y. Machyelse RA 1999. Tax auditing in Greece, 35 – CD

⁹³ Küsitlusest saadud info.

⁹⁴ Tavaliselt üks kord aastas.

täpsustavat informatsiooni. Sellesse gruppi kuuluvad näiteks Saksamaa, Prantsusmaa ja Kreeka. Soomes on maksuhalduril õigus küsida infot pangale teadaolevate maksumaksja kontode kohta – kontode väljavõtted, talle laekunud või temalt saadud intressid, väljaminekute ja sissetulekute summa mingil perioodil. Maksuhaldur ei saa määrata, milliseks kuupäevaks info peab laekuma, kuid sellele vaatamata kasutatakse võimalust tihti ja seetõttu on pangad avaldanud soovi saada oma teenuste eest tasu.⁹⁵

Teise grupi moodustavad riigid, kus krediitiasutustel ei ole aktiivset kohustust maksuhaldurit informatsiooniga varustada, s.t. nad ei pea seda tegema regulaarselt, kuid vajalik informatsioon tuleb esitada maksuhalduri nõudmisel. Mõnel pool on selleks vaja ka kohtu või prokuratuuri luba⁹⁶. Selle grupi esindajad on näiteks Bulgaaria, Tšehhi ja Läti. Veidi erandlik kord kehtib Belgias, kus maksuhalduri ametnikud saavad panga klientide kohta käivatele andmetele ligipääsu ainult rahandusministri eriloaga juhul, kui uurimise käigus on eelnevalt ilmnenu konkreetseid viited maksudest hoidumise või selle kavandamise kohta. Pärast süüdistuse esitamist võib pangast infot nõuda ka ilma ministri loata.⁹⁷

Kolmanda grupi moodustavad riigid, kus pangasaladust ei avaldata maksuhaldurile muidu, kui ainult kriminaalmenetluses, hoolimata asjaolust, et ka maksuhalduril lasub maksusaladuse hoidmise kohustus. Piirang kehtib nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Seda gruppi esindavad näiteks Austria ja Rumeenia. Autor sellist regulatsiooni ei poolda, sest sellisel juhul saab krediitiasutustest teavet alles siis, kui tekitatud on juba suurt kahju. Mitte alati ei ole võimalik tekitatud kahju heastada ning kuriteole eelnenud olukorda taastada, kuid autor leiab, et õigeaegse tegutsemise puhul on sageli võimalik kahju tekitamine ära hoida.

Neljandasse gruppi kuuluvad Andorra, Monaco ja Lichtenstein, kus pangasaladus on absoluutne, s.t. pangasaladusega kaitstud informatsiooni ei avaldata ei kohalikele ega ka välismaistele maksuhalduritele.

⁹⁵ Drs. A.S. Karnebeek RA 2000. Tax auditing in Finland, 42 – CD

⁹⁶ Drs. M. Snippe RA, Prof. Dr. Mr. R.N.J. Kamerling 2001. Tax auditing in Bulgaria, 42 – CD

⁹⁷ Küsitlusest saadud info.

Lisaks on erinevates riikides pankadel kohustus maksuhaldurit või mõnda muud järelvalveasutust informeerida tehingutest, mis ületavad teatud, seadustes nimetatud summasid. Näiteks on Taani Maksu- ja Tolliametil kohustus jälgida kõiki riigipiiri ületavaid tehinguid, mille väärtus ületab 15000 eurot. Kahtlastes tehingutes tuleb teavitada kohalikku Rahapesu Sekretariaati. Samas ei ole Taani maksu- ja tolliametnikele selles osas muid õigusi antud.⁹⁸ Sellise kohustuse täitmine ei saa tähendada muud, kui aktiivset pangatehingute jälgimist. Eestis on selliseks tegevuseks antud õigus Rahapesu Andmebüroole, kellega Maksu- ja Tolliamet koostööd teeb.

Nagu näha, on kolmandatelt isikutelt informatsiooni hankimisel kasutusel mitu väga erinevat lähenemist. Euroopa Liit on finantsõiguse vallas muuhulgas üheks eesmärgiks seadnud organiseeritud kuritegevuse ja terrorismi vastase võitluse. Eesmärgi täitmiseks tehakse koostööd, mis hõlmab endas ka liikmesriikide seadusandluse ühtlustamist ja tihedat infovahetust. See eeldab ka finantshaldusõiguse harmoneerimist. T. Oppermann on veendunud, et ainult maksueeskirjade ühtne rakendamise ja maksukontrolli reeglipärane läbiviimine, näiteks ettevõtete kontrollimise raames, tagab maksukohustuslaste ühesuguse maksukoormuse. Ühenduse põhitähelepanu ei olnud siiani suunatus maksualase sisehalduse rajamisele, vaid pigem liikmesriikide maksuhalduse alase koostöö soodustamisele ulatusliku informatsiooni- ja kogemustevahetuse abil ning ametiabi kiire tagamisega.⁹⁹ Autor pooldab maksumenetluse sätete harmoneerimist Euroopa Liidus, kuna see aitaks kaasa maksukoormuse ühtlustumisele liidu sees ning seeläbi ka siseturu arengule. Samuti aitaks see tagada kõigi Euroopa maksumaksjate võrdset kohtlemist ja lihtsustada riikidevahelist koostööd. Eriti oluline on seadusandluse harmoneerimine selles osas, mis puudutab teabe nõudmist kolmandatelt isikutelt, sest, nagu näha, on selles osas riikide vahel suured erinevused. Samas aga soovitakse maksumenetlustes teiste liikmesriikide abi väga sageli just kolmandatelt isikutelt informatsiooni saamiseks.

Rahvusvahelisel koostööl, millele keskendub järgmine peatükk, on eriti oluline roll võitluses selliste nähtustega nagu rahapesu, käibemaksupettused, salakaubandus ja kartellikokkulepped. Autori arvates on oluline, et koostöö toimiks just kriminaalkuritegudena kvalifitseeruvate maksukuritegude tõkestamise ja lahendamise osas,

⁹⁸ Denmark: Detailed Assessment of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism 2007. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0702.pdf>

⁹⁹ Oppermann, T. 2002. Euroopa õigus. Tallinn : Juura, 408, 409

kus liikmesriikidele laekumata jäänud maksutuludena ulatuvad kahjud sadadesse miljarditesse eurodesse. Karussellpettuste tõttu jääb näiteks Austria riigieelarvesse igal aastal laekumata hinnanguliselt 50-100 miljonit eurot. 2006. aastal Austrias läbi viidud maksukontrollide tulemusena laekus riigieelarvesse lisaks u. 3,03 miljardit eurot¹⁰⁰ käibemaksu¹⁰¹, mis moodustab ligikaudu 77% Eesti Vabariigi 2006. aasta 61,4 miljardi kroonisest eelarvest¹⁰².

¹⁰⁰ Ligikaudu 47,4 miljardit Eesti krooni.

¹⁰¹ 2007. Combating fraud. In the interest of the taxpayers. Vienna : Austrian Federal Ministry of Finance, 4, 9

¹⁰² 2006. aasta riigieelarve seadus - RTI, 27.12.2005, 69, 535

4. RAHVUSVAHELINE KOOSTÖÖ JA TEABEVAHETUS

4.1 OECD mudellepingu artikkel 26

Riigipiire ületavad maksude tasumisest hoidumiseks ja maksustamise vältimiseks moodustatud süsteemid põhjustavad riikidele eelarvekahju ja õiglase maksustamise põhimõtte rikkumist ning toovad kaasa moonutusi kapitali liikumises ning konkurentsitingimustes. Selle ennetamiseks on riigid kokku leppinud erinevates teabevahetuse süsteemides, mille kaudu on riikide maksuhalduritel järelevalve ja kontrolli funktsiooni teostamiseks taotleda ja osutada rahvusvahelist ametiabi. Ühtlasi tähendab see, et maksuhalduri maksusaladuse hoidmise kohustus ei kehti rahvusvahelise teabevahetuse korral. Eestis on see reguleeritud maksukorralduse seaduse paragrahvidega 51 ja 30.

Välisriigist saadud informatsiooni avaldatakse ainult isikutele või ametivõimudele (sealhulgas kohtud ja administratiivorganid), kes on seotud lepingualuste maksude kehtestamise või kogumisega, maksude sissenõudmise või järelvalvega, või nende maksudega seotud kaebuste lahendamise. Need isikud või ametivõimud kasutavad informatsiooni ainult nimetatud eesmärkidel. Nad võivad avaldada informatsiooni avalikul kohtuprotsessil või kohtuotsuse alusel.

OECD mudellepingus ja selle eeskujul koostatud Eesti Vabariigi poolt sõlmitud tulumaksuga topeltmaksustamise vältimise ja maksudest hoidumise tõkestamise lepingutes sisalduv teabevahetuse artikkel annab lepinguosaliste riikide pädevatele organitele ja ametiisikutele võimaluse vahetada lepingu järgimiseks ja lepinguosaliste riikide seaduste täitmiseks teavet lepingus nimetatud maksude kohta tingimusel, et maksustamine ei ole lepinguga vastuolus, kusjuures teabevahetus ei ole piiratud vaid lepingupoolte riikide residentidega.¹⁰³

Tingimused, millega teabe vahetamisel ei tohi vastuollu minna, on järgmised:

¹⁰³ Seletuskiri Eesti Vabariigi ja Gruusia vahelise tulu- ja kapitalimaksudega topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu ja selle juurde kuuluva protokolliga ratifitseerimise seaduse eelnõu kohta. Internetis: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=188437

- Esiteks ei ole riigid kohustatud rakendama haldusabinõusid, mis oleksid vastuolus lepinguosaliste riikide seaduste ja halduspraktikaga.
- Teiseks ei ole lepinguosalisel kohustatud andma teavet, mis ei ole lepinguosaliste riikide seaduste alusel või tavapärasel haldusmenetluses kättesaadav.
- Kolmandaks ei ole lepinguosalisel kohustatud andma teavet, mis sisaldab äri- või kutsesaladust või tootmisprotsessi käsitlevaid salajasi andmeid, või teavet, mille avaldamine on vastuolus avalike huvidega (*ordre public*).¹⁰⁴

Viimatinimetatud piirang on autori arvates huvitav, kuna siseriiklikult ei ole Eestis ega ka mujal Euroopas reeglina ärisaladuste kasutamisele maksumenetluses mingeid piiranguid seatud. Seega, isegi kui näiteks Eesti maksuhaldurile on teada informatsioon, mis kvalifitseerub maksukohustuslase ärisaladuseks, siis hoolimata asjaolust, et see pakuks huvi ka teise lepinguriigi maksuhaldurile, kel on samuti maksusaladuse hoidmise kohustus, ei ole Maksu- ja Tolliametil kohustust sellist infot väljastada. Samas rõhutab autor, et ka siin ei loeta ärisaladuseks teavet ebaseadusliku tegevuse kohta. Ilmselt on see punkt lepingutesse kirjutatud eesmärgiga vältida olukordi, kus nõutakse teavet, mida teabenõude saanud riigi maksuhalduril ei ole võimalik hankida.

4.2 Nõukogu teabevahetuse ja hoiuseintresside direktiivid

Infovahetuse seisukohast on teine oluline dokument Euroopa Liidus vastu võetud Nõukogu direktiiv nr 77/799/EMÜ (Teabevahetuse direktiiv)¹⁰⁵ koos direktiiviga 76/308/EMÜ¹⁰⁶, mis kehtestavad alusreeglid liikmesriikide vahelise halduskoostöö ja teabevahetuse kohta. Kõige olulisem erinevus nimetatud direktiivide ja maksulepingute vahel on see, et direktiivid reguleerivad mitte ainult otseseid makse puudutava informatsiooni vahetamist,

¹⁰⁴ 2003. Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed version. OECD, Article 26 p2 (lk 41)

¹⁰⁵ Nõukogu 19. detsembri 1977. aasta direktiiv 77/799/EMÜ liikmesriikide pädevate asutuste vastastikuse abi kohta otsese maksustamise ja kindlustusmaksude maksustamise valdkonnas. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1977L0799:20070101:ET:PDF>

¹⁰⁶ Nõukogu 15. märtsi 1976. aasta direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel. Internetis: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1976L0308:20040501:ET:PDF>

vaid igasuguse info¹⁰⁷ vahetamist, sealhulgas ka käibe-, aktsiisi, sotsiaal- ja tollimaksude alast teavet^{108,109}.

Teabevahetuse direktiiv annab informatsiooni vahetamiseks liikmesriikide vahel kolm võimalust: taotluse alusel, automaatselt ja omaalgatuslikult.

Esimesel juhul võib ühe liikmesriigi maksuhaldur teisest liikmesriigist seoses konkreetse juhtumiga taotleda talle vajaliku teabe edastamist. Näiteks juhul, kui revident kontrolli käigus täheldab, et menetlusalune isik on teinud tehinguid välismaise isikuga. Päringuga võib välisriigi maksuhaldurile esitada ainult konkreetseid küsimusi. Sealjuures peab taotleja eelnevalt ammendama oma tavapärased teabeallikad, vastasel juhul ei ole teine liikmesriik kohustatud taotlust rahuldama. Tavapäraseid teabeallikaid, näiteks kolmandaid isikuid, ei pea kasutama juhul, kui see seaks ohtu soovitava tulemuse. Vajaliku teabe edastamiseks peab taotluse saanud liikmesriigi pädev asutus korraldama vajaliku uurimise ja toimima sealjuures nii, nagu tegutseks ta omal algatusel või oma asukohamaa teise ametiasutuse palvel.¹¹⁰

Automaatse teabevahetuse puhul jagatakse korrapäraselt eelnevalt määratletud teavet liikmesriikide vahel nende residentide kohta ilma eelneva taotluseta ja eelnevalt kindlaksmääratud korrapärase ajavahemike tagant.¹¹¹

Omaalgatusliku teabevahetuse korral edastab liikmesriigi pädev asutus tema käsutuses oleva teabe teise liikmesriiki eelneva taotluseta. Spontaanse informatsiooni saatmise kohustus on riigil, mis oma maksumenetluse käigus avastab infot, mis võiks mõjutada maksukohustust teises riigis. Seda võib teha näiteks juhul on alust arvata, et tegemist on kasumi kunstliku ülekandmisega eri liikmesriikide ettevõtete vahel või kui sellised ülekanded kahe liikmesriigi ettevõtete vahel toimuvad maksusoodustuste saamiseks läbi kolmanda riigi.¹¹²

¹⁰⁷ 77/799/EMÜ, Art 1 lg 1

¹⁰⁸ 77/799/EMÜ, Art 1 lg 2,3

¹⁰⁹ 76/308/EMÜ, Art 2

¹¹⁰ 77/799/EMÜ Art 2

¹¹¹ 77/799/EMÜ Art 3

¹¹² 77/799/EMÜ Art 4

Seoses omaalgatusliku ja automaatse teabevahetusega on Euroopa Nõukogu avaldanud arvamust, et maksuhaldurite vahel on liiga vähe otsesuhtlust, kuna reeglina toimub suhtlemine kesksete sideorganisatsioonide kaudu. Selle tulemuseks on ebatõhusus, halduskoostöövõimaluste alakasutamine ja viivitused teabevahetuses. Samuti on koostöö piisavalt tihe, kuna liikmesriikide vahel on liiga vähe automaatset või omaalgatuslikku teabevahetust.¹¹³

Teabevahetuse direktiivi 8. artikkel seab teabevahetuse ulatusele samasugused piirangud nagu OECD mudellepingu artikkel 26. Siinjuures on oluline teada, et Nõukogu direktiivi nr 2003/48/EÜ¹¹⁴ (Hoiuseintresside direktiiv) artikkel 9 tühistab nimetatud piirangud sama direktiivi 8. artiklis nimetatud teabe osas. Nimetatud teave puudutab residendi välisriigis saadud hoiuseintresse. Seega ei saa Euroopa Liidu liikmesriigid Hoiuseintresside direktiivi täitmisest keelduda, viidates siseriiklikus õiguskorras kehtivale pangasaladusele. Seega on tegemist seni ainsa erandiga, kus kõikidel Euroopa Liidu liikmesriikidel on kohustus kolmandatelt isikutelt saadava informatsiooni suhtes käituda ühte moodi.

¹¹³ Nõukogu 7. oktoobri 2003 määrus 1798/2003/EÜ halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas ja määruse 218/92/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta Art 2 p 12, 13 <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=286522:cs&lang=et&list=286522:cs.&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hword s=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

¹¹⁴ Nõukogu 3. juuni 2003 direktiiv 2003/48/EÜ hoiuste intresside maksustamise kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0048:20070101:ET:PDF>

KOKKUVÕTE

Antud töös uuris autor maksuhaldurite võimalusi kasutada maksumaksja äri- ja pangasaladust maksmenetluses Eestis ja mujal Euroopas.

Esmalt selgitas autor äri- ja pangasaladuse mõisteid, millega seonduvad kaks olulist põhimõtet. Ärisaladuse täpsest definitsioonist olulisem on teada, et ärisaladuseks ei peeta teavet isiku ebaseadusliku tegevuse kohta. Sel juhul puudub teabe saladuses hoidmiseks õigustatud huvi. Pangasaladuse avaldamise osas on samuti valitsev seisukoht, et isik ei saa viidata oma eraelu puutumatusse õigusele, jälgimata sealjuures teiste huve. Seega ei ole pangasaladus enamasti absoluutne.

Äri- ja pangasaladuse maksmenetluses kasutamise lubatavuse juures on põhiküsimuseks eraelu puutumatus ja avaliku huvi vahekord. Kumb peaks domineerima? Töö tulemusena leidis autor, et nii Eestis kui ka mujal Euroopas ei saa ärisaladus reeglina piirata maksuhalduri kohustust kontrollida maksude tasumise õigsust ja õigust nõuda selleks vajalikku teavet. Täpne ja õigeaegne informatsioon on maksude kogumisel võtmetähtsusega. Õigus maksuhaldurile ärisaladust sisaldava teabe kas osalisest või täielikust avaldamisest keeldumiseks on vaid üksikute Euroopa riikide maksumaksjatel.

Kui maksumaksja enda käest vajaliku informatsiooni saamise osas on Euroopa maksuhaldurite „mängureeglid” valdavas osas üsna sarnased, siis kolmandatelt isikutelt teabe nõudmise osas on erinevused suuremad – eelkõige selles, kui palju on maksuhalduril õigus kolmandaid isikuid koormata.

Üks võimalus tõendite kogumiseks on kasutada kolmandate isikute poolt maksuhalduritele automaatselt esitatavat informatsiooni, teine võimalus on nõuda menetluses isiku kohta vajaminevat teavet ühe konkreetse isiku, näiteks tema (väidetava) äripartneri, käest. Ühe võimaluse kasutamine ei välista teist.

Autor leiab, et esimene süsteem on maksuhaldurile mugav, sest erinevate ettevõtete poolt esitatud andmeid on omavahel lihtne võrrelda. Samas, kui arvestada asjaoluga, et suurem

osa maksumaksjatest on ausad, ei ole selline süsteem proportsionaalne. Autori arvates veelgi ebaproportsionaalsem on Soome maksuhalduri õigus viia läbi kontrole, mille ainsaks eesmärgiks on koguda informatsiooni, mis võib olla oluline teise isiku maksustamise seisukohast.

Kolmandate isikute hulgas on peaaegu alati neid, kelle suhtes seoses nende ametiga kehtib vaikimisõigus. Enamasti on see õigus osaline, mis tähendab, et konfidentsiaalsusele ei saa viidata juhul, kui asi puudutab finants- või muid tehinguid, mis on seotud maksumaksja maksukohustuse suuruse määramisega, kuid esineb ka teistsuguseid lähenemisi. Peamiselt puudutab see audiitoreid ja maksukonsultante. Nii on mõnes riigis nimetatud isikutel absoluutne vaikimisõigus, kuid mõnes teises riigis saab neilt vajalikku infot nõuda vaid kriminaalasjades prokuratuuri või kohtu loal või juhul, kui loa annab isik, kelle kohta käiva infoga on tegemist. Teisalt on aga olemas riike, kus nimetatud privileege omavaid isikuid ei eksisteeri.

Krediidiasutustelt informatsiooni saamise osas võib Euroopa riigid jagada nelja gruppi. Esimese, kõige liberaalsema grupi moodustavad riigid, kus pangasaladus kehtib vaid tsiviilõiguses ja hõlmab panga ja tema kliendi vahelisi, kuid mitte krediidiasutuse ja maksuhalduri vahelisi suhteid. Sellesse gruppi kuulub ka Eesti. Teise grupi moodustavad riigid, kus krediidiasutustel ei ole aktiivset kohustust maksuhaldurit informatsiooniga varustada, s.t. nad ei pea seda tegema regulaarselt, kuid vajalik informatsioon tuleb esitada maksuhalduri nõudmisel. Kolmandas grupis avaldatakse pangasaladust maksuhaldurile vaid kriminaalmenetluses. Autor sellist regulatsiooni ei poolda, sest sel juhul saab krediidiasutustest teavet alles siis, kui tekitatud on juba suurt kahju. Mitte alati ei ole võimalik seda heastada ning kuriteole eelnenud olukorda taastada, samas kui õigeaegse tegutsemise puhul on sageli võimalik kahju tekitamine ära hoida. Neljandasse gruppi kuuluvad riigid, kus pangasaladus on absoluutne.

Autor leiab, et maksumenetluse sätete harmoneerimine Euroopa Liidus on vajalik. Eriti oluline on seadusandluse harmoneerimine selles osas, mis puudutab teabe nõudmist kolmandatelt isikutelt, sest, nagu näha, on selles osas riikide vahel suured erinevused. Samas soovitakse maksumenetlustes teiste liikmesriikide abi väga sageli just kolmandatelt isikutelt või nende kohta informatsiooni saamiseks. Rahvusvahelisel koostööl on eriti oluline roll võitluses selliste nähtustega nagu rahapesu, käibemaksupettused,

salakaubandus ja kartellikokkulepped. Oluline on, et koostöö toimiks just kuritegude tõkestamise ja lahendamise osas, kus liikmesriikidele laekumata jäänud maksutuludena ulatuvad kahjud sadadesse miljarditesse eurodesse.

Riigid on kokku leppinud erinevates teabevahetuse süsteemides, mis võimaldavad maksuhalduritel taotleda ja osutada rahvusvahelist ametiabi. OECD mudellepingu teabevahetuse artikkel annab võimaluse vahetada infot lepingus nimetatud maksude kohta tingimusel, et maksustamine ei ole lepinguga vastuolus. Infovahetuse seisukohast on teine oluline dokument Euroopa Liidus vastu võetud Teabevahetuse direktiiv, mis kehtestab alusreeglid liikmesriikide vahelise halduskoostöö ja teabevahetuse kohta. Kõige olulisem erinevus mudellepingu ja direktiivi vahel on see, et viimane reguleerib mitte ainult otseste maksude, vaid igasuguse info, sealhulgas ka käibe-, aktsiisi, sotsiaal- ja tollimaksude alase teabe vahetamist. Lisaks kohustab nn Hoiuseintresside direktiiv liikmesriike andma informatsiooni residendi välisriigis saadud hoiuseintresside kohta. Teabevahetuse direktiiv annab informatsiooni vahetamiseks liikmesriikide vahel kolm võimalust: taotluse alusel, automaatselt ja omaalgatuslikult.

Seoses omaalgatusliku ja automaatse teabevahetusega on Euroopa Nõukogu leidnud, et maksuhaldurite vahel on liiga vähe otsesuhtlust. Selle tulemuseks on ebatõhusus, halduskoostöövõimaluste alakasutamine ja viivitused teabevahetuses.

Töö käigus jõudis autor järeldusele, et Euroopa riikide seadusandlust tuleb ühtlustada selles osas, mis puudutab informatsiooni nõudmist kolmandatelt isikutelt. See aitab tõhustada maksuhaldurite vahelist koostööd ning tagada Euroopa maksumaksjate võrdse kohtlemise.

SUMMARY

This work contains 38 pages and is written in estonian. For the object of research, the author has chosen the opportunities of the european tax administrations to get access to the information that can be handled as a trade- or bank secrecy. The aim of this research is to find out how similar or different is the situation of tax administrations on this field.

As the sources, the author used estonian specialized literature and adjudications, appropriate materials from the internet and specially in the third chapter of the work a CD: „Tax auditing: a european perspective”, published by Dutch Tax and Customs Administration. The author also, to guarantee the relevance of the information questioned the members of Intra-European Organisation of Tax Administrations.

The hypothesis of this work is, that the rules regulating the tax auditing in european countries must be homogenize in the intrest of the better co-operation. During the research, the author concluded that the legislation must be homogenized in the part of getting information from third parties. This would help to make co-operation between the tax boards more effective and to guarantee the equality of treatment between the european taxpayers. The present situation where authorities have to follow different rules in every state causes problems because the officials of one state may not always know the legislation that applies in other state.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Viidatud kirjandus:

1. 2003. Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed version. Paris : OECD PUBLICATIONS
2. 2005. Yearbook of The United Nations 2003. Volume 57. New York : Department of Public Information United Nations
3. 2006. CD: Tax auditing: a European perspective. Version 3. EU : Dutch Tax and Customs Administration
4. 2007. Combating fraud. In the interest of the taxpayers. Vienna : Austrian Federal Ministry of Finance
5. Hagström, M. Teder, I. Rüütel, R. 2006. Konkurentsioigus ettevõtjale Tallinn : Advokaadibüroo Teder, Glikman & Partnerid
6. Oppermann, T. 2002. Euroopa õigus. Tallinn : Juura
7. Pilv, A. Kergandberg, E. Lentsius, M. 2006. Maksumenetus. Tallinn : Äripäeva kirjastus
8. Tammert, P. 2005. Maksundus: õpik ülikoolidele ja kõrgematele õppeasutustele. Tallinn : Aimwell
9. Truuväli, E.-J. Kask, O. Lehis, L. Lindpere, H. Lõhmus, U. Madise, Ü. Merusk, K. Narits, R. Olle, V. Pöld, J. Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, Õigusteabe AS
10. Maksukorralduse seadus. Maksukorralduse Seaduse seletuskiri. Tallinn : Agitaator
11. Raa, R. Siibak, K. 2002. Pangasaladus. Juridica 10, 3.
12. Ojamaa, E. 2005. Konfidentsiaalse teabe määratlemine töösuhtes. Juridica 13, 10.
13. Tammeleht, T. 2006. Palk ei ole tööandja ärisaladus – Äripäev, 26.09.2006
14. Toomla, H. 2006. Töötaja palgaandmed pole ärisaladus – Äripäev, 02.01.2006
15. Kõrvel, T. Maksuameti korraldusete seaduslikkust tasub kontrollida. <http://www.asuta.ee/modules.php?name=Uudised&dates=2003&cid=6> 08.05.2008
16. Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Internetis: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros->

bin/mgetdoc?itemid=070180008&login=proof&password=&system=ems&server=ragne11 08.05.2008

17. Seletuskiri Eesti Vabariigi ja Gruusia vahelise tulu- ja kapitalimaksudega topeltnmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu ja selle juurde kuuluva protokolliga ratifitseerimise seaduse eelnõu kohta. Internetis: http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=188437 08.05.2008
18. Sõerd, A. Varrak, T. Seletuskiri Maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu juurde. Internetis: eoigus.just.ee/?act=dok&subact=1&DOK_W=165382 08.05.2008
19. Kleis, R. Tarvel, P. Veski, J.V. 1937. Eesti entsüklopeedia. VIII, Tanulane – Yvon. Tartu : K./Ü. „Loodus”

Viidatud normatiivmaterjalid

1. 2006. aasta riigieelarve seadus - RTI, 27.12.2005, 69, 535
2. Advokatuuriseadus - RTI, 09.04.2001, 36, 201; 2005; 71, 549
3. Avaliku teenistuse seadus - RTI 1995, 16, 228; 2006, 26, 193
4. Euroopa Nõukogu 15. märtsi 1976. aasta direktiiv 76/308/EMÜ vastastikuse abi kohta teatavate lõivude, tollimaksude, maksude ja muude meetmetega seotud nõuete sissenõudmisel. Internetis: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1976L0308:20040501:ET:PDF> 08.05.2008
5. Euroopa Nõukogu 19. detsembri 1977. aasta direktiiv 77/799/EMÜ liikmesriikide pädevate asutuste vastastikuse abi kohta otsese maksustamise ja kindlustusmaksete maksustamise valdkonnas. Internetis:
6. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1977L0799:20070101:ET:PDF> 08.05.2008
7. Euroopa Nõukogu rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise konventsiooni ratifitseerimise seadus - RTII, 05.04.2000, 7, 41
8. Euroopa Nõukogu 3. juuni 2003 direktiiv 2003/48/EÜ hoiuste intresside maksustamise kohta. Internetis: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003L0048:20070101:ET:PDF> 08.05.2008

9. Euroopa Nõukogu 7. oktoobri 2003 määrus 1798/2003/EÜ halduskoostöö kohta käibemaksu valdkonnas ja määruse 218/92/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta Art 2 p 12, 13. Internetis:
<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=286522:cs&lang=et&list=286522:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>
08.05.2008
10. Karistusseadustik 6.06.2001. - RTI, 06.07.2001, 61, 364; 2007, 13, 69
11. Konkurentsiseadus 5.06.2001. - RTI, 27.06.2001, 56, 332; 2007, 13, 69
12. Maksukorralduse seadus 20.02.2002. - RTI, 19.03.2002, 26, 150; 2007, 23, 121
13. Põhiseadus 28.06.1992. - RT, 06.07.1992, 26, 349; 2003, 64, 429

Viidatud kohtulahendid

1. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus nr. 3-3-1-14-98 – RT III 1998, 13, 148
Internetis:
[http://trip.rk.ee/cgi-bin/thw?\\$\\$%7BBASE%7D=akt&\\$\\$%7BOOHTML%7D=rtd&ID='RKHKm RT III 1998, 13, 148](http://trip.rk.ee/cgi-bin/thw?$$%7BBASE%7D=akt&$$%7BOOHTML%7D=rtd&ID='RKHKm RT III 1998, 13, 148)
08.05.2008
2. Tallinna Ringkonnakohtu haldusasi nr. 2-3/506/05; 16.12.2005
3. Pärnu Halduskohtu haldusasi nr. 3-206/2004; 24.12.2004

Viidatud internetimaterjalid

1. AS-i Sampo Pank kodulehekülj: <http://www.sampo.ee/et/15548.html>
2. Chaikin, D 2005. Policy And Fiscal Effects Of Swiss Bank Secrecy
<http://beta.austlii.edu.au/au/journals/RevenueLJ/2005/5.pdf> 08.05.2008
3. Ojamaa, E. 2006. Töötaja konkurentsikeeld ja konfidentsiaalsuskohustus [Magistritöö] Tartu : Tartu Ülikooli Õigusteaduskond, 58 Internetis:
<http://www.utlib.ee/ekollekt/diss/mag/2006/b18337715/ojamaeeveli.pdf> 08.05.2008
4. Denmark: Detailed Assessment of Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism 2007.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr0702.pdf> 08.05.2008

5. IMF Country Report No. 05/394: Republic of Estonia: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Republic of Estonia
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05394.pdf> 08.05.2008
6. IMF Concludes 2004 Article IV Consultation with the Republic of Estonia
<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2004/pn04126.htm> 08.05.2008
7. What is a ‘trade secret’?
http://law.freeadvice.com/intellectual_property/trade_secrets/trade_secret.htm
08.05.2008
8. What factors determine whether something is a ‘trade secret’?
[http://law.freeadvice.com/intellectual_property/trade_secrets/trade_secret_factors.h
tm](http://law.freeadvice.com/intellectual_property/trade_secrets/trade_secret_factors.htm) 08.05.2008