



ÕIGUSKANTSLER

Priit Värk
MTÜ Eesti Omanike Keskliit
omanikud@omanikud.ee

Teie 30.06.2011 nr KL-6
Õiguskantsler 8.08.2011 nr 6-1/111093/1103971

Lasse Lehis
MTÜ Eesti Maksumaksjate Liit
info@maksumaksjad.ee

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra Värk ja härra Lehis

Täna Teid pöördumise eest, milles palusite mul kontrollida 01.01.2012 jõustuva tulumaksuseaduse muutmise seaduse (edaspidi *TuMSMS*) § 1 punkti 2 vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi *PS*). Selle sätte jõustumise tagajärjel alaneb residendist füüsilise isiku tulust tehtavate mahaarvamiste piirmäär eluasemelaenu intresside, koolituskulude ning kingituste ja annetuste osas varasemalt 3 196 eurolt 1 920 euronile. Asusite oma avalduses seisukohale, et nimetatud säte rikub *PS* §-s 10 sätestatud õiguspärase ootuse põhimõtet.

Teatan Teile, et Teie avalduse põhjal ei tuvastanud ma 01.01.2012 jõustuva *TuMSMS* § 1 p 2 vastuolu põhiseadusega. Selgitan oma seisukohta alljärgnevalt.

1. 10.05.2011 algatati Riigikogus *TuMSMS* eelnõu, mille eesmärgiks oli muu hulgas langetada residendist füüsilise isiku tulust lubatud mahaarvamiste piirmäär. Riigikogu võttis eelnõu seadusena vastu 16.06.2011. *TuMSMS* avaldati Riigi Teatajas 08.07.2011 ning seadus jõustub 01.01.2012.¹
2. *TuMSMS* § 1 punktiga 2 muudetakse tulumaksuseaduse (edaspidi *TuMS*) § 28² lõiget 1. Muudatus puudutab eluasemelaenu intresside, koolituskulude ning kingituste ja annetuste Eestis maksustatavast tulust mahaarvamise õigust, alandades nimetatud mahaarvamiste piirmäära seniselt 3 196 eurolt 1 920 euronile.

¹ Informatsioon eelnõu menetluskäigu kohta on kättesaadav Riigikogu koduleheküljelt internetis: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=1349438&emshelp=true&u=20110725162923>.

3. Märkite oma avalduses, et TuMSMS § 1 punktis 2 sisalduv mahaarvamiste piirmäära muudatus rikub PS §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet, kuna nimetatud seadus puudutab ka enne selle seaduse vastuvõtmist eluasemelaenu võtnud inimesi. Selgitasite oma kirjas, et nendel isikutel võisid kodu soetamiseks pikaajalist laenu võttes olla ootused riigi poolt laenuintressi pealt tagastatava tulumaksu suhtes, kuna laenu võtmise ajal oli seaduses sätestatud võimalus saada tulumaksu tagasi 3 196 euro suuruselt summalt (või sellele ekvivalentselt summalt Eesti kroonides) ning laenu võtmisel tehtud finantskalkulatsioonid olid tõenäoliselt teostatud lähtuvalt eeltoodud summast.

4. Teie avalduses märgitu analüüsimiseks selgitan kõigepealt lähemalt õiguspärase ootuse põhimõtet ning kontrollin seejärel, kas TuMSMS § 1 p 2 rikub nende isikute õiguspärast ootust, kes on enne vaidlusaluse sätte jõustumist võtnud eluasemelaenu.

5. Õiguspärase ootuse ehk usalduskaitse põhimõtte tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mis on PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõtte üheks alaprinsiibiks.²

6. Riigikohus märgib: „Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igal inimesel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.“³ ning: „Riigikohus on korduvalt osundanud õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttele juhtudel, kus isikud võisid varasemale seadusele tuginedes eeldada, et neil on võimalus saada riigilt soodustusi, kuid hilisema seadusega on õigus soodustusele ära langenud [...]“⁴ Õiguspärase ootuse põhimõttest tuleneb igaühel õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima.⁵

7. Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõtte, et: „[...] isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda.“⁶ Vastasel juhul oleks seadusandja võimalus suhteid ühiskonnas ümber korraldada äärmiselt piiratud – seda saaks teha vaid isikuid soodustavas suunas.

8. Niisiis võib TuMSMS § 1 p 2 vastavust õiguspärase ootuse põhimõttele kontrollida vastavalt järgmisele kontrolliskeemile:

- a. Kas isikul on tekkinud mõistlik ootus ehk
 - i. kas õigusaktiga on lubatud, et (teatud tingimustel) saabub või säilib isiku subjektiivne õigus?
 - ii. Kas isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema õiguse saamise tingimuseks olev tähtaeg?

Üksnes siis, kui nendele küsimustele tuleb vastata jaatavalt ehk, teisisõnu öeldes, kui on selgunud, et isikul on tekkinud mõistlik ootus olemasoleva regulatsiooni kehtimajäämise osas, on vaja analüüsida:

- b. kas muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemusi ning
- c. kas isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele? Seejuures tuleb arvestada õigusliku olukorra selgust, muutunud olusid, muudatusega kaasnevaid tagajärgi, muudatuse ettenähtavust jms.

² RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94: „Põhiseadus ja sellega kooskõlas vastu võetud seadused ja muud õigusaktid on määratud looma korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. Selle kaudu luuakse kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujuneb õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus.“

³ RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94.

⁴ RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 2.

⁵ RKPJKo 17.04.1999, nr 3-4-1-2-99, osa II.

⁶ RKPJKo 02.12.2004 nr 3-4-1-20-04 p 14. Ka RKHKo 29.03.2006 nr 3-3-1-81-05 p 14: „Usalduse kaitse ei ole absoluutne, kuid see on oluline õiguslik põhimõtte [...]“

9. Enne vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse analüüsi pean vajalikuks märkida, et lähtudes ülalviidatud Riigikohtu seisukohtadest ei tähenda ainuüksi asjaolu, et seadusandja otsustab vähendada maksusoodustusi või suurendada maksukoormust, seda, et riik käitub maksumaksjate suhtes sõnamurdlikult, ehk teisisõnu öeldes rikub õiguspärase ootuse põhimõtet. Seadusandjal on lähtudes PS §-st 113 maksupoliitika kujundamisel lai otsustamisruum. Maksukeskkond võib ajapikku muutuda, sõltuvalt paljudest faktoritest nagu näiteks riigi poliitiline kurss, majanduslik käekäik jne. Seejuures ei saa välistada nn ebaehtsa tagasiulatuva mõjuga⁷ muudatusi, sest vastasel juhul ei oleks võimalik vastu võtta ühtegi maksukohustust suurendava sisuga seadust.⁸ Seetõttu ei saa näiteks isikul, kes sõlmib pikaajalise (nt 20- või 30-aastase) tagasimakseperioodiga eluasemelaenulepingu, üldjuhul tekkida mõistlikku ootust, et tagasimakseperioodi jooksul ei muutu maksuseadused temale ebasoodsal viisil.

10. Järgnevalt analüüsin täpsemalt, kuivõrd võis eluasemelaenulepingu sõlminud isik enne 16.06.2011 TuMSMS vastu võtmist mõistlikult oodata TuMS § 25 lõikes 1 sätestatud maksusoodustuse kehtimajäämist TuMS § 28² lõikes 1 sätestatud ulatuses.

11. TuMS § 25 lg 1 sätestab, et residendist füüsilisel isikul on õigus **maksustamisperioodi** tulust maha arvata endale eluasemeks elamu või korteri soetamiseks võetud laenu või liisingu intress, mis on **maksustamisperioodil** tasutud lepinguriigi residendist krediidasutusele või sellise äriühinguga samasse kontserni kuuluvale finantseerimisasutusele, samuti mitteresidendist krediidasutuse lepinguriigis registreeritud filiaalile. Samadel tingimustel võib tulust maha arvata ka elamu ehitamise eesmärgil maatüki soetamiseks võetud laenu või liisingu intressid. TuMS § 25 lõikes 1 sätestatud mahaarvamisi võib vastavalt hetkel kehtivale TuMS § 28² lõikele 1 **ühel maksustamisperioodil** teha kokku kuni 3 196 eurot maksumaksja kohta, kuid mitte rohkem kui 50% ulatuses maksumaksja sama maksustamisperioodi Eestis maksustatavast tulust, millest on tehtud ettevõtlusega seotud mahaarvamisid. **Tulenevalt TuMS § 3 lõikest 1 on residendist füüsilise isiku tulumaksu maksustamisperiood üks kalendriaasta.**

12. Kuna TuMS § 25 lg 1 ja § 28² lg 1 seovad õiguse teha tulumaksuga maksustatavast tulust mahaarvamisi 3 196 euro ulatuses ühe maksustamisperioodiga, siis olen seisukohal, et kõnealuste sätete sõnastuse põhjal saab isikul tekkida mõistlik ootus, et soodustus kehtib üksnes jooksva maksustamisperioodi (st kalendriaasta) lõpuni. Leian, et selle kohta, kas TuMS § 25 lg 1 ja § 28² lg 1 kehtivad muutumata kujul ka tulevastel maksustamisperioodidel, ei saa kõnealuste sätete sõnastuse põhjal järeldusi teha.

13. Eelkäsitletud tõlgendust toetab asjaolu, et Riigikogu kehtestas TuMS § 28² lõikes 1 sätestatud mahaarvamise piirangu hetkel kehtivas ulatuses (50 000 krooni ehk 3 196 eurot pärast 01.01.2011) 17.12.2003 vastu võetud tulumaksuseaduse, sotsiaalmaksuseaduse ja maamaksuseaduse muutmise seadusega. Sealjuures ei piiranud seadusandja kõnealuse normi kehtivusaega ega andnud seeläbi garantiid, mitmeks maksustamisperioodiks TuMS § 28² lõikes 1 sätestatud piirmäär muutmata kujul kehtima jääb.⁹ Samuti ei saa TuMS § 25 lg 1 ja § 28² lg 1 sõnastusest muul viisil järeldada, et seadusandja on andnud põhjust mõistliku ootuse tekkeks, et soodustus kehtib muutumata kujul kauem, kui jooksev maksustamisperiood (nt oleks olukord teistsugune, kui seadusandja oleks sätestanud, et

⁷ Õigusteoorias on kasutatud ehtsa ja ebaehtsa tagasiulatava mõju kontseptsioone. Ebaehtsa tagasiulatava mõju korral mõjutab õigusnorm minevikus tekkinud, kuid normi jõustumise hetkel veel kestvaid õigussuhteid. Ehtsa tagasiulatava mõju korral laieneb õigusnormi toime perioodile, mis eelnes akti jõustumisele. - Lehis, L. Tulumaksuseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu, 2000. Lk 1124.

⁸ Lehis, L. Tulumaksuseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu, 2000. Lk 1124.

⁹ Vrd RKPJKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94 „Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.“ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 19: „Vastuolu puudumist õiguspärase ootuse põhimõttega kinnitab ka see, et Elamuseadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul üüri piirmäär ei kao.“

TuMS § 25 lõikes 1 sätestatud mahaarvamist saab teha TuMS § 28² lõikes 1 sätestatud ulatuses eluasemelaenu tagasimakseperioodi esimesel viiel kalendriaastal).

14. Eelnevast lähtudes olen seisukohal, et isikul, kes on võtnud pikaajalise tagasimakseperioodiga eluasemelaenu, ei saanud TuMS § 25 lg 1 ja § 28² lg 1 sõnastuse põhjal tekkida mõistlikku ootust, et kõnealustes sätetes käsitletud mahaarvamise võimalus kehtib muutumata kujul seni, kuni laen on täies ulatuses tagasi makstud. Samas ei puuduta TuMSMS § 1 p 2 jooksva, 2011. aasta maksustamisperioodi tuludest mahaarvamise tegemise võimalusi.¹⁰ **Seetõttu leian, et TuMSMS § 1 p 2 ei ole vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega Teie avalduses märgitud põhjusel, et see mõjutab isikuid, kes on enne vaidlusaluse sätte jõustumist võtnud eluasemelaenu.**¹¹

15. Ometi möönan, et õigus arvata maksustavast tulust maha eluasemelaenu intressid kuni 3 196 euro (varasemalt 50 000 krooni) ulatuses ühe kalendriaasta kohta on tänaseks kehtinud enam kui 6 aastat. Lisaks on eluasemelaenu tagasimakseperiood reeglina olulisemalt pikem kui üks TuMS § 3 lõikes 1 sätestatud maksustamisperiood – st valdav enamus eluasemelaenu võtnud isikutel on huvi kasutada võimalust arvata maksustatavast tulust maha eluasemelaenuintresse mitte üksnes kalendriaastal, mil laenuleping sõlmiti, vaid ka tulevastel maksustamisperioodidel. Siiski ei kõiguta eelmärgitu minu seisukohta, et TuMSMS § 1 p 2 ei ole vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega. Pean aga vajalikuks järgnevalt käsitleda küsimust, kas TuMSMS § 1 p 2 jõustamiseks ette nähtud tähtaeg (*vacatio legis*) on kooskõlas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega, arvestades eluasemelaenu olemust ning hetkel TuMS § 28² lõikes 1 sätestatud maksusoodustuse ulatuse võrdlemisi pikka kehtivusaega.

16. Nimelt on Riigikohus asunud seisukohale, et „[õ]iguskindluse põhimõte tähendab muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö. Sama nõue on tuletatav ka PS § 13 lõikest 2, mille järgi kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest, ning õiguse üldpõhimõtetest. Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks mõistlikul määral, st piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.“¹²

¹⁰ Seda järeldust kinnitab ka TuMSMS eelnõu seletuskiri, mis ütleb, et „Muudatus kohaldub kuludele, mida isik kannab alates 2012. aastast, muudatus ei kohaldu 2011. aastal ja varasematelt tehtud kuludele“ - Seletuskiri tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1349438&u=20110714103946>.

¹¹ Selgitavalt märgin, et kuna minu hinnangul ei riiva TuMSMS § 1 lg 2 eluasemelaenu võtnud isikute mõistlikku ootust, siis ei pea ma vajalikuks analüüsi teisi ülaltoodud õiguspärase ootuse põhimõtte aspekte, nt küsimust, kas isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üles avaliku huvi ümberkorralduse järele. Seonduvalt vaidlusaluse sätte põhjendatusega märgin vaid, et TuMSMS § 1 punktiga 2 taotletavate eesmärkide kohta saab teha järeldusi vastava eelnõu seletuskirjast, kus muu hulgas märgitakse, et kõnealune muudatus „järgib põhimõtet, et sotsiaalvajadusi rahastatakse kogutud maksudest, mitte maksude kogumatajätmisest.“ Tõenäoliselt pidas seadusandja vaidlusaluse muudatuse tegemisel silmas laiemaid eesmärke. Otsuse tegemist füüsiliste isikute tulust tehtavate mahaarvamiste piirmäära vähendamise kasuks võis mõjutada ka asjaolu, et 2009. aastal koostatud majandusülevaate raportis soovitas OECD Eestil loobuda tulumaksu tagastamisest eluasemelaenu intressidelt, kuna taoline toetus aitas kaasa kinnisvarabuumi tekkele. Vt Kokkuvõte 2009. aastal avalikustatud Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni Eesti majanduse ülevaatest „Economic Survey of Estonia 2009: Executive summary“ (Eluasemelaenu intressi tulust mahaarvamise osas vt kokkuvõtte teine jagu „Financial stability should be strengthened, while distortions that contributed to the housing boom should be removed“). Kättesaadav arvutivõrgust: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,en_33873108_39418677_42587905_1_1_1_1,00.html.

¹² RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 26.

17. Seonduvalt TuMSMS § 1 punktiga 2 kaasneva maksuõigussuhte muutumise ulatusega märgin esiteks, et vaidlusalune muudatus ei ole õiguslikult väga mahukas ja keeruline. Sisuliselt jääb füüsilise isiku tulust mahaarvamiste tegemise regulatsioon samaks, muutub ainult mahaarvamiste piirmäär. Teiseks, kui kehtiv maksimaalne TuMS §-des 25 kuni 27 sätestatud mahaarvamiste piirmäär on 3 196 eurot ning see alaneb alates 2012. aasta algusest 1 920 euron, tähendab see, et alates 2012. aastast väheneb isiku võimalus mahaarvamiste tegemiseks 1 276 euro võrra. Arvestades kehtivat tulumaksu määra, viib see järelduseni, et kõige halvemalt juhul, st olukorras kui isiku koolituskulude, eluasemelaenu intresside ning kingituste ja annetuste kogusumma on võrdne või suurem kui 3 196 eurot¹³, jääb isik ilma 268 euro suurusest maksutagastusest. Arvestades asjaolu, et 268 eurot on summa, mille võrra väheneb tervel eelneval kalendriaastal tasutud tulumaksu tagastus, olen seisukohal, et tegemist ei ole sellise summaga, millest ilmajäämine seaks kahtluse alla isiku toimetuleku ja maksevõime.¹⁴

18. TuMSMS § 1 p 2 jõustub 01.01.2012 ning see avaldati Riigi Teatajas 08.07.2011, st pea 6 kuud enne maksustamisperioodi algust, mille jooksul laekuva tulust mahaarvamise tegemise võimalusi vaidlusalune säte käsitleb. Eluasemelaenu võtnud isikuid mõjutab TuMS § 25 lõikes 1 sätestatud õiguse ulatuse vähenemine reaalselt alles 2013. aastal, kuna 2012. aastal saadud tulu tuleb deklareerida maksustamisperioodile järgneva aasta, so 2013. aasta 31. märtsiks (TuMS § 44 lg 1) ning enamaksud tulumaks tagastatakse hiljemalt 2013. aasta 1. juuliks (TuMS § 46 lg 6 lause 2). Leian, et seetõttu on TuMSMS § 1 p 2 adressaatidele antud piisav aeg uue regulatsiooniga tutvumiseks ning vajalike ümberkorralduste tegemiseks, arvestades 268 euro võrra väiksema tulumaksutagastusega 2013. aastal. Seega ei tuvastanud ma TuMSMS § 1 p 2 *vacatio legis*'e vastuolu põhiseadusega.

Lähtuvalt eeltoodust asun kokkuvõttes seisukohale, et 01.01.2012 jõustuv tulumaksuseaduse muutmise seaduse § 1 p 2 ei ole vastuolus põhiseadusega. Lõpetan käesoleva seisukohavõtuga Teie avalduse menetlemise ning tänan Teid veel kord pöördumise eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Kaarel Eller 693 8426
kaarel.eller@oiguskantsler.ee

Olga Lavrova 693 8410
olga.lavrova@oiguskantsler.ee

¹³ Eeldan, et tulumaksuseaduse § 28² lõike 1 teine tingimus, mille kohaselt ei saa mahaarvamiste kogusumma olla suurem, kui 50% isiku Eestis maksustatavast tulust, on samuti täidetud.

¹⁴ Ka Eesti Maksumaksjate Liit on varasemalt väljendanud arvamuse, et „kindlasti ei ole kõik eluasemelaenu intresside maksjad praegu Eestis enim riigi tuge vajavad isikud“. Vt Eesti Maksumaksjate Liit. Kodulaenu intresside maksusoodustuste kaotamine peab arvestama õiguspärase ootuse põhimõtet ega tohi kaasa tuua maksukoormuse tõusu. Pressiteade 12.11.2009. Kättesaadav arvutivõrgus:
<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=986>.