

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Verner Silm

**RAHVUSVAHELINE MAKSUALANE TEABEVAHETUS KUI MAKSUDEST
KÕRVALEHOIDUMISE VASTANE MEEDE**

Magistritöö

Juhendaja
dotsent Lasse Lehis

Tartu
2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Maksudest kõrvalehoidumise vastaste meetmete üldine käsitlus	9
1.1. Maksudest kõrvalehoidumise terminoloogia	9
1.2. Kahe- ja mitmepoolsed lepingud	12
1.3. Teabevahetuse vormid	13
1.4. Maksudest kõrvalehoidumise vastased meetmed	14
2. Maksudest kõrvalehoidumise vastaste informatsiooni vahendamise lepingud	17
2.1. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise mudelkonventsioon	17
2.1.1. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise mudelkonventsiooni ajalugu ja artikkel 26 areng	18
2.1.3. Eeldatava asjakohasuse nõue	23
2.1.4. Konfidentsiaalsuse nõue	26
2.1.5. Haldusabinõude ja edastava teabe erandid	29
2.1.6. Nõutud teabe saamise meetmed	36
2.1.7. Finantsasutuste poolt hallatav informatsioon	37
2.2. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni maksuasjades vastastikuse haldusabi mudelkonventsioon	38
2.3. Ameerika Ühendriikide välismaiste kontode maksukuulekuse seadus	40
2.3.1. Välismaiste kontode maksukuulekuse seaduse eesmärk	40
2.3.2. Kindlaksmääratud USA isik	42
2.3.3. Kohustus hankida ja vahetada teavet avaldatavate kontode kohta	44
2.3.4. Finantsasutuste kohustused	46
2.3.5. Välismaiste kontode maksukuulekuse seaduse kohaldamise mudelid	48
2.3.6. Vastastikkuse põhimõte	50
2.4. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Finantskontode alase automaatse teabevahetuse standard	51

3. Maksulepingute ja –standardi kohaldamine Eesti Vabariigis	55
KOKKUVÕTE	61
TAX INFORMATION EXCHANGE AS AN ANTI-TAX EVASION MEASURE	66
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	69
KASUTATUD KIRJANDUS	69
MUDELSEADUSED	72
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	72
LÜHENDID.....	73

SISSEJUHATUS

Riigi peamiseks eesmärgiks on tagada kodanikele ja seal elavatele isikutele põhiõiguste kaitse. Selleks peab riik tegema kulutusi, et pakkuda avalikõiguslikke teenuseid, tänu millele need põhiõigused saaksid kaitstud. Kulutuste tegemine eeldab maksude kogumist. Maksude kehtestamise peaeesmärk on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalikõiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku raha saamine (fisikaalne eesmärk).¹

Enamikes riikides peavad maksumaksjad ise esitama riigile allkirjastatud tuludeklaratsiooni eelneva majandusaasta sissetulekute kohta. Maksumaksjad peavad tõepäraselt esitama tuludeklaratsioonides oma kogu sissetulekute kohta informatsiooni. Maksumaksjal on kohustus esitada kõik endale teadaolev informatsioon, mis on maksustamise seisukohast olulised. Selline nõue ei käi ainult siseriiklikult teenitud tulu kohta, vaid hõlmab enda alla ka välismaal teenitud tulu.

Tänu järjest enam laienevale majandusvõrgustikule on võimalik tänasel hetkel investeerida ja kanda oma finantsvahendeid üle maailma laiali. Maksudest kõrvalehoidumise puhul on tegemist kuritegeliku viisiga oma maksukoormust vähendada ja ühiskonna ees tekkiv maksukoorem teiste isikute õlgadele panna. Piiriülene maksudest kõrvalehoidumine on globaalne probleem. Maksudest kõrvalehoidumise skeemid on läinud järjest enam piiriülesemaks ja tänu sellele tuleb rõhku pöörata just rahvusvahelisele majanduskeskkonnale. Euroopa Liidu liikmesriigid kaotavad hinnanguliselt triljon eurot² aastas maksudest kõrvalehoidumise ja maksudest vältimise korral. Euroopa Liidu sotsialistide ja demokraatide tellitud maksudest kõrvalehoidumise uuringus on välja toodud Eesti kui „kõige suurem kaotaja“, kui võrrelda kaotatud raha proportsionaalselt valitsuse kulutustega. Rohkem kui 28% Eesti valitsuse kulutustest kaotatakse maksudest kõrvalehoidumise tõttu.³ Samasuguse probleemi ees on maailma suurima majandusega riik Ameerika Ühendriigid, kes kaotab hinnanguliselt 300 miljardit dollarit⁴ aastas tänu maksudest kõrvalehoidumisele ja

¹ L. Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura 2012. lk 29.

² Euroopa Komisjon. Maksud ja Toll. Fight against tax fraud and tax evasion. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm. Viimati kontrollitud: 31.03.2015

³ R. Murphy. Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. Tax Research LLP. Norfolk. 2012. Arvutivõrgus: http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229_1.pdf. Viimati kontrollitud: 21.03.2015. Lk 2.

⁴ Demos. Federal Revenue Lost to Tax Evasion. New York. Arvutivõrgus: <http://www.demos.org/data-byte/federal-revenue-lost-tax-evasion>. 2011.

maksupettustele. Probleemist, mis aastakümneid tagasi oli rohkem kohaliku tähendusega suuremate majanduste jaoks, on kasvanud ülemaailmseks epiteemiaks. Kuna tegemist on rahvusvahelise probleemiga, siis on ka ainukene võimalus selle vastu võitlemisel rahvusvaheline. Piiriülene maksudest kõrvalehoidmine on kujunemas globaliseerivas maailmas üha suuremaks probleemiks – maksumaksjad kasutavad ära maksuhaldurite ressursipiiratust ning jätavad välisriigis teenitud tulult maksud tasumata.⁵ Maksudest kõrvalehoidumise vastaste meetmete puhul tuleb arvestada keeruliste rahvusvaheliste suhetega ja rahvusvahelise maksuõiguse eripäradega.

Käesoleva magistritöö teemaks on rahvusvahelise maksualase teabevahetuse areng kui maksudest kõrvalehoidumise vastane meede. Magistritöö teema valik põhineb autori varasemal huvil rahvusvahelise maksuõiguse vastu, eriti riikide vahelise koostöö osas. Maksudest kõrvalehoidumine on leidnud Eestis käsitlemist varasemalt erinevatel alusetel. Samas teabevahetusest riikide vahel kui maksudest kõrvalehoidumise vastasest meetmest on hakatud Eestis kirjutama alles viimastel aastatel tänu rahvusvahelisele teabevahetuse arengule. Rahvusvahelisel tasandil on toimunud viimase kümnendi jooksul märkimisväärne areng, mis on otseselt mõjutatud 2008. aasta majanduskriisist.

Rahvusvahelise maksuõiguse normide eesmärk on elimineerida eri riikide maksuõiguse sätete kollisioone, mis põhjustavad topeltmaksustamist või võimaldavad maksudest kõrvalehoidumist.⁶ Teabevahetus erinevate riikide pädevate asutuste vahel on rahvusvahelise maksusüsteemi üks olulisemaid aspekte. Riikidel ja nende pädevatel asutustel ei ole võimalik jälgida tulusaamise allikaid välismaal ja tänu sellele on laialt levinud maksudest kõrvalehoidumine.

Rahvusvahelise maksuõiguse eripärasid arvestades on loonud ühendused nagu Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon ning Ühinenud Rahvaste Organisatsioon topeltmaksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vastased lepingu formaadid, mida liikmesriigid ja ka teised oma rahvusvahelises suhtluses teiste riikidega sõlminud on.

Käesoleva töö peamiseks uurimisprobleem on analüüsida rahvusvahelist maksualast teabevahetuse teoreetilist käsitlust ja selle arengut maksudest kõrvalehoidumise vastase

⁵ Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus. Tallinn. Arvutivõrgus: <www.fin.ee/fatca>. Viimati kontrollitud: 26.04.2015.

⁶ L. Lehis. Maksuõigus. lk 27.

meetmena. Sellest tulenevalt analüüsib töö autor magistritöös erinevate rahvusvaheliste mitmepoolsete lepingute, kahepoolse mudellepingu ning konventsiooni ülesehitust, informatsiooni kogumise viise ja nende kohaldumist. Kui maksukohustlane ei ole deklareerinud või on valelikult deklareerinud oma tehingute suurust, siis on pädeva asutuse maksuhalduril võimalik kasutada nimetatuid vahendeid maksudest kõrvalehoidumise meetmena, et kontrollida välismaal tehtud tehingute õigsust. Töö eesmärk on leida vastus küsimusele, kas topeltnmaksustamise vältimise ning maksudest kõrvalehoidumise lepingud maksualase koostöö vallas täidavad oma sihti ning miks on vaja kasutusele võtta rangemini kehtestatud leping nagu FATCA, mille eesmärk on tõkestada maksudest kõrvalehoidumist. Töö hüpoteesiks on väide, et topeltnmaksustamise vältimise ning maksudest kõrvalehoidumise lepingud ei täida oma eesmärki maksudest kõrvalehoidumise tõkestamiseks. Lisaks peamisele eesmärgil analüüsib töö autor nende lepingute omavahelist suhestumist.

Tulenevalt teema aktuaalsusest ja selle kronoloogilisest arengust keskendub töö autor kõige levinumatele ja tähtsamatele mitmepoolsetele lepingutele ning mudellepingutele, mis reguleerivad rahvusvahelist maksualast teabevahetust. Maksualase teabevahetuse kui maksudest kõrvalehoidumise vastase meetme käsitlesest on töö autor välja jätnud Euroopa Liidu õigusaktide käsitlese. Euroopa Liidu õigusaktide käsitus muudaks teema liiga laiaks ja seega ei oleks töö enam jälgitav. Euroopa Liidu liikmesriikide vahel toimub täiendavalt infovahetus ja koostöö Euroopa Liidu direktiivide 2010/24/EL ja 2011/16/EL alusel. Vajadusel võivad lepingupoolte pädevad asutused sõlmida infovahetuse ja koostöö korralduslike küsimuste täpsustamiseks omavahel täiendavaid rakenduslepinguid ja koostöömemorandumeid.⁷ Euroopa Liidu õigusaktid on kohustuslikuks järgimiseks ainult Euroopa Liidu liikmesriikidele ja tänu sellele on töö autor selle osa rahvusvahelisest teabevahetusest välja jätnud.

Töö uurimisküsimusest ja eesmärkidest lähtuvalt on töö jaotatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis käsitleb maksudest kõrvalehoidumise terminoloogiat, maksualase teabevahetuse lepingute teoreetilist käsitlust, teabevahetuse erinevaid vorme ja annab ülevaate edasiselt analüüsitavatest teabevahetuse õiguslikest võimalustest. Peatüki eesmärk on luua teoreetiline alus rahvusvahelisele maksualasele teabevahetusele, et lihtsustada järgnevast peatükist arusaamist. Teine peatükk käsitleb üksikasjalikult erinevate teabevahetuse mitmepoolsete lepingute ja mudellepingute ülesehitust, teabevahetuse võimalikust ning nendega seonduvaid

⁷ L. Lehis. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2014. Tartu: Casus Tax Services 2014. lk 209.

peamisi probleeme. Üksikasjalikult on analüüsitud töös Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise ning maksudest kõrvalehoidumist vastase mudellepingu teabevahetuse sätet ning Ameerika Ühendriikide välismaiste kontode maksukuulekuse seaduse alusel loodud lepingut (edaspidi: FATCA). Nimetatud lepingule saab omistada viimaste aastate kõige olulisema rolli rahvusvahelise teabevahetuse valdkonnas. Kolmanda peatüki eesmärk on analüüsida, kuidas Eesti Vabariigi siseriiklikus õiguses on reguleeritud rahvusvahelise teabevahetuse õiguslikud alused ning milliseid probleeme on siseriiklikult välislepingute kohaldamine kaasa toonud.

Käesolev magistritöö on teoreetiline kronoloogiline uurimus maksualase teabevahetuse peamistest vahenditest ja selle arengust. Kuna antud teemal ei ole Eestis varasemalt kirjutatud, siis lähtub töö struktuur analüütilisest meetodist – esimeses peatükis antakse üldine teoreetiline alus maksudest kõrvalehoidumisest ja teabevahetuse alustest ning järgmises peatükis analüüsitakse üksikuid teabevahetuse võimalusi üksikasjalikult, et oleks võimalik anda vastus uurimisküsimusele. Võrdlevat meetodit kasutatakse töö teises peatükis, kus autor võrdleb erinevat lepingute sisulisi erinevusi ja sarnasusi. Kuna peamiseks teabevahetuse aluseks on rahvusvahelises maksuõiguses Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise mudelleping, siis seab antud leping kõigile ülejäänud töös käsitletavatele lepingutele aluse, samuti võrdleb töö autor Ameerika Ühendriikide FATCA ja Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni FATCA erisusi ja sarnasusi alapunktis 2.4.. Olulisemate mudellepingute punktide käsitlemise juures toob töö autor välja ka võimalikult probleemid ja pakub neile omapoolseid lahendusi.

Töö autor rõhutab, et Eestis ei ole antud teemat põhjalikult käsitletud. Kuna enamik töös käsitletavatest maksualase teabevahetuse mitmepoolsetest lepingutest ja mudellepingutest on viimaste aastate arengud, siis puudub eestikeelne vastav erialakirjandus. Eestikeelse kirjanduse loetelus saab välja tuua ainult vastavasisulise seletuskirja ja juhendi „Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkuleppe rakendamise juhendi“, mis on ainukesed kirjandusallikad antud valdkonnas, samuti maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskirja. Inglisekeelsest erialakirjandusest on kasutatud OECD topeltmaksustamise vältimise mudellepingu kommentaare „Model Tax Convention on Income and Capital. Full Version“, mida Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon järjest uuendab, et mudellepingu kohaldamisriikidel oleks võimalikult ühine arusaam antud lepingu kohaldamisest. Finantskontode alase automaatse teabevahetuse standardi peamine allikas on Majanduskoostöö

ja Arengu Organisatsiooni kommentaarid „Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters“. Lähtudes asjaolust, et tegemist on teoreetilise uurimusega, siis töö autor ei ole intervjuud Eesti Maksu- ja Tolliameti töötajatega läbi viinud, vaid on lähtunud vastavasisulisest erialakirjandusest.

Magistritöös kasutatavad inglise keelest tõlgitud ja tõlgendatud mõisted ei ole täielikult kasutusel Eesti siseriiklikus õiguses. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vastane mudelkonventsioon kui kahepoolse leping on tõlgitud kui mudelleping. OECD Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni maksuasjades vastastikuse haldusabi mudelkonventsioon on tõlgitud kui mitmepoolne mudelleping. Kahe- ja mitmepoolsete lepingute terminoloogiat ja käsitlust on töö autor analüüsinud vastavas alapunktis. Mõistekasutus „masspäring uute tõendite kogumise eesmärgil“ ei ole kasutusel eestikeelses õiguskirjanduses ja tuleneb inglise keelsest mõistest „fishing expedition“. Selle all mõistetakse, et tegemist on spekulatiivse informatsiooni taotlusega, millel ei ole selget seost avatud uurimise või käimasoleva juurdlusega.⁸ FATCA kokkulepe sisaldab endas mitmeid mõisteid ja fraase, mida eestikeelses erialakirjanduses ei ole võimalik leida. Arvestades nende mõistete ja fraaside mahtu, siis on töö autor selgitanud nimetatud mõistete ja fraaside tähendust vastavates alapunktides.

⁸ OECD. Model Convention on Income and Capital 2010. Full Version. OECD Press: 2012. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en>. Viimati kontrollitud: 04.10.2014. Lk 416.

1. Maksudest kõrvalehoidumise vastaste meetmete üldine käsitlus

1.1. Maksudest kõrvalehoidumise terminoloogia

Enamikes riikides peavad maksumaksjad ise esitama riigile allkirjastatud tuludeklaratsiooni eelneva majandusaasta sissetulekute kohta. Maksumaksjad peavad esitama kogu oma sissetulekute kohta tuludeklaratsioonides tõepäraselt informatsiooni, et pädeva asutuse maksuametnikel oleks võimalik kontrollida isiku maksudeklaratsiooni õigsust. Maksumaksjal on kohustus esitada kõik endale teadaolev informatsioon, mis on maksustamise seisukohast oluline. Selline nõue ei käi ainult siseriiklikult teenitud tulu kohta, vaid hõlmab enda alla ka välismaal teenitud tulu. Rahvusvahelisest kui ka siseriiklikust kirjandusest võib teha aga järelduse, et isikud ei esita täielikku informatsiooni oma sissetulekute kohta. Pädevad asutused järjest enam tähelepanu pööranud piiriülestele tuluallikatele, mida isikud oma tuludeklaratsioonides deklareerida ei soovi.

Töö edasise analüüsi jaoks on vaja selgitada maksudest kõrvalehoidumise terminoloogia eripära ja selle mõju rahvusvahelisele teabevahetusele. Maksudest kõrvalehoidumise terminoloogia on tähtis, kuna riik peab tõendama informatsiooni taotledes eeldatavat asjakohasust ning näitama aluse, mille vastu maksumaksja on siseriiklikult eksinud, kui tegemist on taotluse alusel maksualase teabevahetusega. Kui erinevate riikide siseriiklikud õigused erinevad olulisel määral, siis võib tekkida taotluse esitamisel probleem, kuna teise poole siseriiklik õigus näiteks ei näe ette sellisel alusel informatsiooni kogumist. Riikide maksuseadused on kujunenud erinevatel aegadel ja tulenevalt erinevatest mõjutustest. Samuti mängib suurt rolli riigi majanduskeskkonna eripära, miks asjakohane maksuseadus on teiste riikide omadest niivõrd teisiti koostatud. Riigid, kus on pangandussaladus väga tugevalt kaitstud ei pruugi oma siseriiklikus õiguses ette näha võimalust antud informatsioon taotluse korras edastada.

Maksudest kõrvalehoidumise termini kasutus on riigist-riiki erinev, tänu sellele lähtun mõiste sisustamisel võimalikult üldisest lähenemisest, kuna töö eesmärk ei ole täpselt piiritleda maksudest kõrvalehoidumist, vaid teabevahetuse alast arengut maksudest kõrvalehoidumise tõkestamisel. Maksudest kõrvalehoidumine on kõige üldisemas tähenduses mitteseaduslike viiside kasutamine, et maksukoormust vähendada või seda täielikult vältida. Kõige tüüpilisemaks maksudest kõrvalehoidumise viisiks loetakse kindlasti pädevale riigiasutusele valeandmete esitamist vältimaks maksude maksmist või maksude suurust vähendada.

Cornelli Ülikooli teatmikus on toodud neli kõige levinumat maksudest kõrvalehoidumise viisi:

- 1) sissetuleku suuruse kohta valeandmete esitamine;
- 2) mahaarvamiste kohta valeandmete esitamine;
- 3) maksupettuse läbiviimine;
- 4) maksuparadiisidesse raha paigutamine.⁹

Näite puhul saab teha järelduse, et kõikidel nendel juhtudel maksab maksumaksja vähem makse, kui ta seaduse järgi peaks seda tegema. Riikide siseriiklikus õiguses on pannud paika, mida loetakse maksudest kõrvalehoidumiseks ja millised on teo järgsed karistused.

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi: OECD) rahvusvahelise maksuõiguse sõnastikus on kirjutatud maksudest kõrvalehoidumise kohta järgmist – mõiste, mida on raske defineerida, kuid mille all mõeldaks üldiselt ebaseaduslikke kokkuleppeid, mille alusel maksukohustust peidetakse või eiratakse. Maksumaksja maksab vähem makse kui ta seaduse kohaselt oleks kohustatud maksma, peites oma sissetulekut või informatsiooni sissetuleku kohta maksuameti eest.¹⁰ Suureks probleemiks ongi kujunenud just selle mõiste sisustamise erinevused erinevate riikide siseriiklikes õigusaktides.

Näitena saab siinkohal tuua Saksamaa Liitvabariigi maksuseaduse. Maksudest kõrvalehoidumine on Saksamaa Liitvabariigi maksukorralduse seaduse § 370 lõikes 1 sätestatud järgmiselt: 1) kui isik esitab ebaõiged või mittetäielikult andmed seoses oma sissetulekuga maksuametile või pädevale riigiasutusele; 2) kui isik ei teata maksuametit sisulise tähtsusega asjaoludest, kui ta on kohustatud seda tegema; 3) kui isik ei kasuta maksumärke või maksumärgistamise masinaid, kui ta on seaduse alusel selleks kohustatud. Kui isik saab sellest tulenevalt maksusoodustust või vähendab maksukoormust endale või mõnele muule isikule. Sellist tegevust karistatakse kuni viie aastase karistusega või rahatrahviga.¹¹ Saksamaa Liitvabariigi näitel saame järeldada, et tegemist on üsna laialt tõlgendava sättega. Sätte tegelik sisu tuleneb siseriiklikust praktikast. Saksamaa maksukorralduse seaduse mõistekasutus on küllaltki lähedane sellele, mis on sätestatud OECD teatmikus, küll ei ole selline mõistekasutus kasutusel kõikides riikides, mis võib tekitada maksulepingute tõlgendamisel probleeme.

⁹ Cornell University Law School. Tax evasion. New York. Arvutivõrgus: https://www.law.cornell.edu/wex/-tax_evasion. *Sine anno*. Viimati kontrollitud: 26.10.2014.

¹⁰ OECD. International Tax Terms for the Participants in the OECD Programme of Cooperation with Non-OECD Economies. OECD. *Sine loco, sine anno*. Lk 16.

¹¹ Abgabenordnung (Saksamaa maksukorralduse seadus), 16.03.1976. Arvutivõrgus: http://bundesrecht.juris.de/ao_1977/. Viimati kontrollitud: 24.03.2015.

Samalaadne probleem on ka täna Eestis ehk kasutatakse mõistet teises tähenduses, kui seda rahvusvaheliselt tunnustatakse. Maksukorralduse seaduse (edaspidi: MKS) § 84 (Maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil tehtavad tehingud ja toimingud) sätestab järgmist: Kui tehingu või toimingu sisust ilmneb, et see on tehtud maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil, kohaldatakse maksustamisel sellise tehingu või toimingu tingimusi, mis vastavad tehingu või toimingu tegelikule majanduslikule sisule.¹² MKS-i § 84 kirjeldatud juhtumi korral toimub maksuseadustega lubatud võimaluste kuritarvitamine.¹³ Samas tuleb silmas pidada, et nendele mõistele erinevates õiguskordades antud sisu ei pruugi kattuda¹⁴, tegemist on rahvusvaheliselt tunnustatud mitteaksepteeritava maksude vältimise definitsiooniga.¹⁵

Kõige ligilähedasem mõistekasutus rahvusvaheliselt tunnustatud maksudest kõrvalehoidumisele on sätestatud maksukorralduse seaduse §-s 153¹. Maksukorralduse seaduse § 153¹ sätestab, et maksuhaldurile tahtlikult andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise eest, kui sellega vähendatakse maksu- või kinnipidamiskohustust või suurendatakse tagastusnõuet karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Eelnimetatud teod vähendavad riigi maksutuluseid ja annavad maksumaksjale alusetu maksuhüve.¹⁶ Tegemist on küll ainult sätte peakirja sõnastamise erinevusega, mitte aga sisulise erinevusega.

Kokkuvõtvalt leiab töö autor, et maksudest kõrvalehoidumise mõiste defineerimine on keeruline protsess, kuna erinevate riikide siseriiklikud õigused defineerivad antud rikkumist erinevalt. Samas tuleb toonitada seda, et töö autori poolt välja toodud sätete puhul on tegemist üldiselt samalaadse mõistekasutusega. Kuigi mõistekasutused võivad riigist riiki erineda, siis tuleb rõhutada asjaolu, et kõik riigid peavad ühiselt maksudest kõrvalehoidumist suureks probleemiks ja taunivad antud tegevust oma siseriiklikes aktides.

¹² Maksukorralduse seadus. - RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.

¹³ L. Lehis. Maksuõigus. Lk 150

¹⁴ L. Lehis. Maksuõigus. Lk 150

¹⁵ OECD sõnastik annab maksu vältimisele ehk Tax Avoidance-le järgmise tähenduse: A term that is difficult to define but which is generally used to describe the arrangement of a taxpayer's affairs that is intended to reduce his tax liability and that although the arrangement could be strictly legal it is usually in contradiction with the intent of the law it purports to follow. Antud definitsioonist lähtudes tulebki erinevus sisse Eestis kasutatavast sõnakasutusest ja rahvusvaheliselt tunnustatud mõistest.

¹⁶ L. Lehis. Maksuõigus. Lk 151

1.2. Kahe- ja mitmepoolsed lepingud

Teoreetilise käsitluse alusel saab rahvusvahelised maksulepingud ja –kokkulepped jagada kaheks: bilateraalseks ja multilateraalseks. Bilateraalsed ehk kahepoolsed kokkulepped on leping kahe riigi vahel, käesoleva töö tähenduses maksualase informatsiooni vahendamise lepingud, milles kehtestatakse vastavate riikide vaheline maksualane informatsiooni kogumine ja vahendamine. Multilateraalsed ehk mitmepoolsed lepingud on üldjuhul loodud kahe või rohkema poole vahel, milles lepingupooled kohaldavad standardi alusel loodud lepinguid. Kahepoolsete lepingutel on autori arvates mitmeid eeliseid mitmepoolsete lepingute ees.

Lepinguosaliste riikide siseriiklik õigus võib erineda mitmetes aspektides, seega peavad lepingud ja kokkulepped sisaldama kõikide lepinguriikide jaoks aktsepteeritavat lähenemist. Lepingu sisus ja kohaldamises lepitakse kokku lepinguliste läbirääkimiste käigus. Kahepoolsete lepingute puhul on läbirääkimiste paindlikus vaieldamatult kõige tähtsam aspekt, kuna riigid lepivad ainult omavahel kokku, kuidas täpselt midagi lepingus sätestatud on, ja millised on õiged lepingu sätete tõlgendamisviisid. Bilateraalse lepingu puhul sõltuvad riigid ainult selle lepingu sisust omavahelisel informatsiooni jagamisel, kui nad ei kuulu mõnda liitu, mis reguleeriks nende omavahelist ametiabi korda (nt Euroopa Liit). Peamine nõrkus mitmepoolsete lepingute puhul on just läbirääkimiste keerukus, kuna kaks või rohkem riiki peavad oma siseriiklike õiguste eripära arvestades lepingu sisus ja kohaldamises ühiselt kokku leppima, mis võib tekitada olukorra, kus ühe või teise riigi siseriiklik õigus ei võimalda lepingus sätestatud informatsiooni kogumise või edastamise võimalusi. Tegemist ei ole probleemiga, kui riikide siseriiklik õigus on väga sarnane ja vastastikkuse põhimõtte alusel edastatakse informatsiooni vabatahtlikult, kuid probleem võib tekkida siingi olukorras, kus ühe lepinguosalise riigi siseriiklikus õiguses tekib muudatus, mis ei vasta enam sisuliselt sellele, milles lepinguriigid eelnevalt olid kokku leppinud.

Lepinguliste läbirääkimiste keerukus mitmepoolsete lepingute osas on tekitanud olukorra, kus enne rahvusvahelise maksuõiguse plahvatusliku arengut oli mitmepoolsete lepingute koguarv võrreldes kahepoolsete lepingutega minimaalne. Kahepoolseid lepinguid on oluliselt lihtsam sõlmida kui mitmepoolseid, kuna lepinguriikide arv on ainult kaks ja tänu sellele on tegemist ainult kahe riigi siseriikliku õiguse arvestamisega. Võimalik on läbirääkida kõigis lepingus

sisalduvates punktides. Läbirääkimiste paindlikkus ongi peamine põhjus, miks kasutatakse kahepoolseid kokkuleppeid ja lepinguid mitmepoolsete kokkulepete ja lepingute asemel.¹⁷

1.3. Teabevahetuse vormid

Erinevate mudelkonventsioonide ja standardite puhul jagavad osalis pooled informatsiooni erinevatel alustel. Teabevahetus saab toimuda kolmel erineval alusel: teabevahetus taotluse alusel, automaatne teabevahetus ja omaalgatuslik teabevahetus.

Taotluse alusel informatsiooni jagamine eeldab, et abi taotlev riik esitaks taotluse saanud riigile vastavasisulise taotluse, millest lähtuvalt oleks taotluse saanud riigil võimalik informatsiooni koguda ja hiljem seda esitada. Näitena saab tuua OECD Topeltnmaksustamise mudelleping, mille kohaselt peab taotlus olema esitatud võimalikult täpsel kujul, et taotluse saanud riigil oleks võimalik informatsiooni kiirelt ja efektiivselt taotluse esitanud riigile edastada. Taotluses peab sisalduma eeldatava asjakohasuse nõue ehk informatsioon, mida riik taotleb peab olema tema jaoks siseriiklikult oluline selleks, et kontrollida maksumaksja kohustuste täitmist. Kui lepinguosaliste riikide vahel ei esine suuri keelelisi ja õiguslikke probleeme, siis võib teabevahetus taotluse alusel toimuda kiirelt, kuid selliseid riike on vähe. Peamiselt tuuaksegi teabevahetusele taotluse alusel probleemina välja selle ajaline kulu, kuna taotluse edastamise ja informatsiooni saamise vahe on liiga pikk. Selle aja jooksul võib isik, kes maksudest kõrvalehoidub, muuta oma raamatupidamist või muud moodi takistada kontrolli läbiviimist.

Teatud liiki konventsioonide ja kokkulepete puhul toimub informatsiooni edastamine automaatse teabevahetuse alusel. Siinkohal on paslik tuua näitena OECD Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni artikli 6, mille alusel konventsiooniosalised vahetavad konventsioonis eelnevalt sätestatud teavet automaatselt, kui see vastab teatud tingimustele. Edastatavas informatsioonis on riigid eelnevalt juba kokku leppinud ning automaatne teabevahetus toimub ainult selle informatsiooni kohta. Kindlaks on määratud ka ajaline piirang, mille jooksul pädevad riigiasutused informatsiooni üksteisele edastavad. Kõikides punktides, mis puudutavad automaatse informatsiooni edastamist, on riigid juba eelnevalt kokku leppinud kokkuleppe või lepingu alusel.

¹⁷ I. Calich. The Impact of globalisation on the position of developing countries in the international tax system. Doktoritöö. Londoni Majanduskool. London. 2011. Arvutivõrgus: < <http://etheses.lse.ac.uk/350/>>. Viimati kontrollitud: 04.11.2014. lk 206.

Informatsiooni vahendamine omaalgatuslikult ehk spontaanselt tähendab seda, et lepingu-, kokkuleppe- või konventsiooniosaline edastab teadaolevat informatsiooni ilma, et teine osaline oleks selle jaoks taotluse esitanud või seda näeks ette automaatne teabevahetus. Selline teabevahetus toimub olukorras, kui riigi maksuametile tekib kahtlus, et informatsioon võib olla oluline ning on alust arvat, et teisele lepingu-, kokkuleppe- või konventsiooniosalisel jääb maksutulu informatsiooni puudumisel saamata. Selline teabevahetuse kord peab olema lepingus sätestatud, et tagada informatsiooni konfidentsiaalsusnõuded. Tegemist võib olla olukorraga, kus informatsiooni saaval riigil ei ole teada, et isik hoiab maksudest kõrvale ning tänu sellele puuduks huvi esitada antud isiku kohta taotluse alusel teabevahetuse nõue. Spontaanse teabevahetuse eelduslikult kõige suurem probleem töö autori arvates seisneb selles, et erinevatel osalispooltel puudub sisuline huvi antud informatsiooni ilma kohustuseta edastada, kuna see tekitab juurde lisatööd pädeva asutuse ametnikele.

Kõik teabevahetuse vormid on konventsioonides ja maksulepingutes olulisel määral defineeritud, et hoida ära võimalikke andmekaitse või konfidentsiaalsuse nõuete rikkumisi. Informatsiooni kogumine ja edastamine pädevate asutuste poolt on maksulepingute ja koostöökonventsioonide peamine eesmärk, kuna ainult olulise informatsiooni olemasolul on võimalik maksudest kõrvalehoidumise vastu võidelda. Informatsiooni edastamise viisid on tekitanud palju arutelu rahvusvahelisel tasandil ja näha on paradigma vahetust ehk teabevahetus taotluse alusel on asendumas automaatse teabevahetusega. Antud paradigma vahetust analüüsib töö autor teises peatükis.

1.4.Maksudest kõrvalehoidumise vastased meetmed

Piiriülene maksudest kõrvalehoidmine on kujunemas globaliseeruvast maailmas üha suuremaks probleemiks – maksumaksjad kasutavad ära maksuhaldurite ressursipiiratust ning jätavad välisriigis teenitud tulult maksud tasumata. Ainuvõimalik tee sellega võitlemiseks on maksuhaldurite omavaheline teabevahetus.¹⁸

Nii juriidilised kui ka füüsilised isikud hoiavad suuri summasid välismaal, mida nad ei deklareeri, mis omakorda tähendab seda, et maksumaksja ei täida oma maksukohustust oma residentsuse asukohariigis. Rahvusvahelises maksustamises on väga paljudes riikides määravaks residentsus, tulu päritolu ning äritegevuse toimumine või isiku tegelik viibimine

¹⁸ Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus.

riigis. Füüsilise isiku kodakondsus või asjaolu, kus juriidiline isik on asutatud, ei oma maksustamisel nii suurt tähtsust nagu tavaliselt arvatakse. Kui tulu allikas on välisriigis või viibitakse seal äritegevuse või töötamise eesmärgil piisavalt kaua, tekib tulumaksukohustus ka selles välisriigis. Konkreetset maksustamist mõjutab konkreetse välisriigi seadus ning maksuleping.¹⁹ Samas ei lähtu kõikide riikide maksuseadused residentsusest, FATCA kokkulepe puhul on väga olulisel kohal just USA kodanikud. Erinevad jurisdiktsioonid üle maailma soovivad ühiselt võidelda rahvusvahelise maksudest vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vastu. Koostöö riikide maksuametite vahel on põhiline instrument maksude vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vastases võitluses ja selle peamiseks aspektiks on teabevahetuse alane koostöö.²⁰

Maksudest kõrvalehoidumine ja maksude vältimine vähendavad riikide tulubaasi ja sellega seoses võimet efektiivselt toimida. See omakorda loob olukorra, kus riigil väheneb võimekus pakkuda teenuseid nagu tervishoid ja haridus, lisaks jääb hooldamata ja arendamata riiklik infrastruktuur. Mis omakorda toovad kaasa endaga üldise elatustaseme languse. Tegemist ei ole ainult arenevate riikide probleemiga, vaid maksudest kõrvalehoidumise mõjutab ka arenenud riike. Viimaste aastate jooksul on tehtud olulisi edusamme efektiivse informatsiooni kogumise ja vahendamise osas. Erinevad organisatsioonid ja riigid on arusaanud maksudest kõrvalehoidumise rahvusvahelisest tähendusest ja kasutusele on võetud rohkem efektiivsemaid meetodeid. Kasutusel on läbi aastakümnete väljatöötatud standardid, mida kohaldatakse enamikele informatsiooni kogumise ja vahendamise kokkulepetele ja lepingutele. Standardeid uuendatakse pidevalt ja nende alusel ka maksulepinguid, mis reguleerivad teabevahetust.

Peamisteks meetmeteks informatsiooni kogumisel ja vahendamisel on Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni poolt väljatöötatud standardid ja konventsioonid. OECD on väljatöötanud nii kahe- kui ka mitmepoolsed maksualase informatsiooni kogumise ja vahendamise mudelkonventsioonid. Nendeks mudelkonventsioonideks on: OECD topeltnmaksustamise vältimise mudelleping, OECD maksuasjades vastastikuse haldusabi mudelkonventsioon, OECD Maksualase teabevahetuse mudelkokkulepe.

¹⁹ Maksu- ja Tolliamet. Maksulepingu täitmisest tulenevate vaidluste lahendamine. Tallinn. 2007. Arvutivõrgus: <<http://www.emta.ee/index.php?id=21387&-tpl=1026#kolm>>. Viimati kontrollitud: 20.01.2015.

²⁰ OECD. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information. Common Reporting Standard. OECD Press: 2014. Arvutivõrgus: <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.htm>>. Viimati kontrollitud: 04.12.2014. lk 2.

Lisaks Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni poolt välja töötatud mudelkonventsioonidele ja standarditele tegeleb ka Euroopa Liit jõudsalt informatsiooni kogumise ja edastamise direktiivide arendamisega. Rahvusvahelised organisatsioonid suurendavad inimeste teadlikust maksudest kõrvalehoidumist, luues selleks erinevaid programme ja viies läbi koolitusi.

USA võttis 2010. aastal vastu rahvusvahelise maksuõiguse jaoks ühe olulisema seaduse riigieelarve tulude suurendamiseks ning maksude deklareerimise tõhustamiseks.²¹ Enne selle seaduse vastuvõtmist ei ole ükski siseriiklikult vastuvõetud seadus nii oluliselt mõjutanud rahvusvahelise maksuõiguse kulgu. Ameerika Ühendriikide välismaiste kontode maksukuulekuse seadus on õigusakt, mille üllas eesmärk on parandada rahvusvahelist maksukuulekust ja muu hulgas kindlustada USA-le täiendavad maksulaekumised,²² kasutades selleks automaatse teabevahetuse tõhusal taristul põhinevat vastastikust abi maksuasjades.²³

Kokkuvõtvalt tuleb arvestada, et mitte ainult eelpool väljatoodud konventsioonid, kokkulepped ja standardid ei loo üksinda maksualase informatsiooni vahendamise aluseid. Konventsioone, standardeid, direktiive ja kokkuleppeid on palju, millel kõigil on oma eesmärk ja liikmesriigid. Töö kirjutamisel on lähtutud kõige olulisematest ja uuenduslikumatest teabevahetuse meetmetest. Rahvusvaheline maksualane teabevahetus on muutumas järjest enamkasutatavamaks ja tähtsamaks meetodiks maksudest kõrvalehoidumise vastases võitluses.

²¹ Rahandusministeerium. Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkuleppe. Rakendamise juhend. Versioon 2.0. Tallinn: 28.02.2015. Arvutivõrgus: <<http://www.fin.ee/doc.php?111646>>. Viimati kontrollitud: 30.04.2015. lk 5.

²² A. Soone. Mis imeloom on FATCA? Maksumaksja 2013 nr 2. Arvutivõrgus: <<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1509>>. Viimati kontrollitud: 10.09.2014. Lk 1.

²³ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. RT II, 29.06.2014, 2.

2. Maksudest kõrvalehoidumise vastaste informatsiooni vahendamise lepingud

Maksudest kõrvalehoidumine õhnestab riigi maksusüsteemi terviklikkust. Riigi volitused siseriikliku õiguse alusel informatsiooni koguda lõppevad riigi piiril. Tulenevalt sellest asjaolust, tuleb rahvusvaheliste tuluallikate puhul riigi pädeval asutusel paluda abi välisriigi pädevatelt ametiasutustelt, et koguda huvitatud maksumaksja kohta informatsiooni. Selline abi sõltub otseselt rahvusvahelistest kokkulepetest ja lepingutest, mis kehtestavad maksualase informatsiooni kogumise ja edastamise reeglid. Järgnevates alapunktides on töö autor lähtunud, et mudellepingu teabevahetus toimub taotluse alusel.

2.1. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise mudelkonventsioon

Kapitali kontrolli eemaldamine ja jätkuv finantsturgude liberaliseerimine on suurendanud piiriülestesse investeringutesse investeerimist ning kiirendanud riikide vahelist integreerimist. Arenenud rahvusvaheline kommunikatsioonitehnoloogia võimaldab suurtel äriühingutel ja finantsasutustel arendada rahvusvahelist strateegiat. Kuigi need arengud on viinud ülikiirele piiriülesele tegevusele, mis on omakorda suurendanud riikide rikkust, need arengud on suurendanud lisaks maksubaasidele ka maksudest kõrvalehoidumist ja maksude vältimist.²⁴

Topeltmaksustamise vältimise lepingute peamine eesmärk on edendada kaupade, teenuste, inimeste ja kapitali liikumist, kaotades/elimineerides rahvusvahelise topeltmaksustamise. Samuti on maksulepingute eesmärk ennetada maksude vältimist ja maksudest kõrvalehoidumist.²⁵

Vastavalt OECD nõukogu soovitusel peaksid kõik liikmesriigid järgima oma kahepoolsete topeltmaksustamise vältimise lepingutes mudel maksustamise konventsiooni, kui lepinguid sõlmitakse või sõlmitud lepingud viima sellega kooskõlla, järgides nii mudellepingu teksti kui ka kommentaare. Riikidele on kohustuseks järgida mudelseaduse teksti ja kommentaaride muudatusi, et ühtlustada võimalikult palju liikmesriikide kahepoolseid maksulepinguid.

²⁴ OECD. Model Convention on Income and Capital 2010. Full Version. OECD Press: 2012. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en>. Viimati kontrollitud: 04.10.2014. Lk 1573

²⁵ OECD MTC. Full Version. Lk 118.

OECD on oma kommentaarides mitmeid kordi rõhutanud, et maksulepingud ei tohi kaasa aidata maksude vältimisele või maksudest kõrvalehoidumisele. Maksumaksjatel on võimalus, sõltumata topeltmaksustamise vältimise lepingust, kasutada ära erinevaid maksumäärasid ja maksusoodustusi, mis erinevate riikide vahel eksisteerib, kuid asjaomastel riikidel on õigus vastu võtta seadusi või muuta kehtivaid sätteid, et võidelda selliste võimaluste vastu. Need riigid soovivad, et kahepoolsetes topeltmaksustamise lepingud sisaldaksid antuid sätteid, nagu nende enda siseriiklik õigus seda ette näeb.²⁶

OECD-el on pikk ajalugu soodustamaks maksualast koostööd ja täiustades kõiki teabevahetuse vorme (taotluse alusel, spontaane ja automaatne). Peamisteks vahenditeks on OECD-el Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsioon ja OECD Topeltmaksustamise vältimise mudellepingu artikkel 26, mis moodustavad aluse blankettvormidele teabevahetuses.²⁷

2.1.1. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni topeltmaksustamise vältimise mudelkonventsiooni ajalugu ja artikkel 26 areng

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (edaspidi OECD) liikmed on juba ammu olnud teadlikud vajadusest selgitada, ühtlustada ja tagada teistes riikides kaubandus-, tööstus-, finants- ja muudes valdkondades maksumaksjate maksustamine, kasutades selleks ühiseid lahendusi identsetel juhtudel topeltmaksustamise vältimiseks.²⁸

Juba 20. sajandi alguses hakkas Rahvasteliit (1919-1946) välja töötama esimest mudel maksustamise konventsiooni, mille alusel rahvusvahelises majanduses topeltmaksustamist vältida, leping sai valmis 1928. aastal.²⁹ Antud konventsiooni puhul peab arvestama asjaoluga, et konventsioon ei sisaldanud ametiabi andmist maksuasjades. Loomulikult peab arvestama sellega, et 20. sajandi alguses olid ametiabi andmine maksuasjades oluliselt piiratum.³⁰ 1927. aastal esitas Rahvasteliit finantskomisjon neli erinevat eelnõud, mis käsitlesid kõiki probleeme eraldi: topeltmaksustamise vältimise, õigusjärgluse kohustused, haldusalane ametiabi maksüküsimustes ning juriidiline abi maksude kogumisel.³¹ 25. veebruaril 1955. aastal võttis OECD vastu oma esimese soovitusena topeltmaksustamise vallas, püüdes sellega ühtlustada ja

²⁶ OECD MTC. Full Version. Lk 143

²⁷ OECD. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information. lk 2.

²⁸ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention. L'Élan. Paris. sine anno. Arvutivõrgus: <<http://impatriation-au-quotidien.com/index.php/en/ressources/history/186>>. Viimati kontrollitud: 20.02.2015.

²⁹ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

³⁰ I. Calich.. Lk 213.

³¹ I. Calich.. Lk 213

arendada liikmesriikide poolt allkirjastatud topeltmaksustamise vältimise lepinguid . Selleks ajaks oli juba 70 kahepoolset lepingut liikmesriikide poolt sõlmitud.³² 1956. aastal hakkas OECD rahanduskomisjon välja töötama esimest mudelmaksustamis lepingu eelnõud, mis kannaks endas efektiivset lahendust ja oleks sobiv kõikidele liikmesriikidele.³³

Vahearuanne mudelmaksustamise lepingu kohta avaldati 1958. aastal ja 1961. aastal, lõplik leping avaldati esmakordselt 30. juulil 1963 aastal, mis kandis pealkirja "Tulu- ja kapitalimaksude topeltmaksustamise vältimise eelnõu". OECD rahanduskomisjon soovitas topeltmaksustamise vältimise lepingu sõlmimisel või muutmisel antud lepingut kõigil liikmesriikidel järgida. Juba esimese lepingu kommentaaridesse on lisatud lisaks topeltmaksustamise vältimisele ka maksudest kõrvalehoidumise probleem ja sellele leiduvad lahendused.³⁴ 1971. aastal uuendati 1963. aasta lepingu eelnõu sõnastust ja kommentaare. 1977. aastal avaldati uus mudelseadus, mis kandis pealkirja "Tulu ja kapitali topeltmaksustamise vältimise seadus".³⁵ Kui eelnevalt laialt kasutusel olnud Rahvasteliidu mudelkonventsioon ei sisaldanud maksualase teabevahetuse kohta selgitusi oma mudellepingus, informatsiooni jagamine oli selgitatud ainult kommentaarides. Kommentaari teksti kohaselt tuli iga lepingu sõlmimisel ise kokku leppida, kas ja millisel määral üldse maksualast informatsiooni jagatakse. Samuti puudus otsene selgitus selle kohta, kas infovahetus peaks olema automaatne või ainult lepinguriigi palvel. OECD Mudelkonventsioon on algusest peale sisaldanud Artiklit 26, mis kannab endas infovahetuse alaseid sätteid.³⁶

1977. aasta OECD Mudelleping on aidanud liikmesriikidel harmoniseerida kahepoolseid lepinguid ühtsete põhimõtete, mõistete, reeglite ja meetodite alusel, et leppida kokku ühises tõlgendamises ja laiendavad seda tõlgendamismeetodit teistele samalaadsetele lepingutele. OECD rahanduskomisjon soovib liikmesriikide valitsustel kahepoolsete lepingute kohaldamisel, lähtuda nendest soovitustest, mis käivad artikli 15 lõike 2 kohta. OECD Nõukogu juhendab rahanduskomisjoni muutma kommentaaride artikli 15 lõike 2 teksti nagu see on antud raportis eelnevalt toodud.³⁷

Rahanduskomisjonile sai selgeks juba peale mudelkonventsiooni jõustumist, et topeltmaksustamise mudelseadust on vaja pidevalt uuendada, et seda oleks võimalik üha enam

³² L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

³³ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

³⁴ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

³⁵ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

³⁶ I. Calich. Lk 216.

³⁷ OECD MTC. Full Version. Lk 1453.

arenevas maailmamajanduses. Siinkohal tõi rahanduskomisjon välja ka ühe uue probleemi, maksudest kõrvalehoidumine oli muutunud selleks ajaks rahvusvaheliseks suurprobleemiks.³⁸ Eelpoolnimetatud Artikkel 26 on säilinud oma esialgses kujus suuremas osas kuni tänaseni, peamine muudatus oli lõigete 4 ja 5 lisamine. Artikkel 26 tuleb analüüsimisele järgnevatel peatükkides.

OECD rahanduskomisjon võttis 1991. aastal vastu otsuse, et mudelseadust on vaja täiendada pidevalt ja selleks ei pea iga kord välja andma uut mudelseadust, vaid piisab ka üksikuste artiklite ja lõigete muutmisest, et muutuva majanduskeskkonnaga kaasas käia.³⁹ Kuna OECD mõju kogu maailma majanduskeskkonnale on üha kasvanud, siis võimaldas OECD ka teistel riikidel, kes ei ole liikmesriigid, antud mudelseadust kasutusele võtta. Alates 1997. aastast arvestab OECD rahanduskomisjon uute muudatuste tegemisel ka teiste riikide arvamustega, kes ei ole liikmesriigid.⁴⁰

OECD rahanduskomisjoni ülesanne on rahvusvahelise maksudest kõrvalehoidumise vastaste meetmete arendamine ja sellekohaste soovitude andmine. Rahanduskomisjon on leidnud, et peamiseks vahendiks, kuidas maksudest kõrvalehoidumisega võidelda on maksualase informatsiooni jagamine lepinguriikide vahel, mis on sätestatud mudelseaduse artiklis 26.⁴¹

OECD topeltnaksustamise vältimise mudelleping on mõeldud kasutamiseks kahe enam-vähem sama arengutasemega riigi vahel, seevastu ÜRO mudelleping on mõeldud arenenud riigi ja arenguriigi vaheliseks lepinguks. Erinevus on näiteks selles, et ÜRO mudellepingus lubatakse maksustada teise lepinguosalise riigi residendile maksutud intresse ja litsentsitasusid ning kasutatakse laiemat püsiva tegevuskoha mõistet. Arenguriik kui kapitali importiv riik on huvitatud riigist väljaviidavate kapitalitulude maksustamisest.⁴²

OECD on seadnud endale eesmärgi, et Mudelkonventsioon peab sisaldama koostöö alaseid sätteid lepinguriikide maksuametite vahel. Esiteks on soovitatav teha haldusabi korras selgeks, milliste faktide osas konventsiooni artikleid tuleb kohaldada. Silmas tuleb pidada üha enam rahvusvahelisemaks muutuvaid majandussuhteid lepinguriikide vahel, mille tulemusena on lepinguriikidel üha kasvav huvi vastastikuse teabe saamise üle, mille alusel siseriiklikud

³⁸ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

³⁹ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

⁴⁰ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

⁴¹ L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention

⁴² Lasse Lehis. Maksuõigus. lk 242.

maksuseaduseid hallatakse, isegi kui ei ole lepingu kohaldamise kohta konkreetseid probleeme.⁴³

Maksulepingu artikkel 26 puudutab teabevahetust ja artikkel 27 abi maksukogumisel. Riigiti on nende sätete maht erinev, näiteks paljudes lepingutes võib sisalduda ainult infovahetuse säte. Seoses teabevahetusega on alati olulisel kohal klauslid, mille kohaselt riigid peavad teise riigi maksuhaldurilt saadud teabe osas tagama maksusaladuse kaitse samamoodi nagu oma seaduste alusel saadud teabele.⁴⁴

Enamike riikide maksulepingud põhinevad OECD vastaval mudellepingul ja on sõnastuselt väga sarnased, sh teabevahetust ning andmekaitset puudutav artikkel 26.⁴⁵ Artikkel 26 sisaldab endas võimalikult laiu ja kindlaid reegleid, mille alusel liikmesriigid võivad infot vahetada. Antud artikli eesmärk on kehtestada lepinguriikide siseriikliku õiguse rakendamisreeglid ja mudelkonventsiooni täpsete sätete kohaldamise. Artikli tekst teeb selgeks, et teabevahetus ei ole piiratud ainult mudelkonventsiooni artiklite 1 ja 2 mõistes, seega informatsioonivahetus võib sisaldada infot mitteresidentide kohta ning olla seotud lisaks artiklis 2 nimetatata maksude haldamisele või täitmise kohta.

Vastastikuse kokkuleppe protseduur on sätestatud artiklis 25, teabevahetus maksude kogumise eesmärgil on sätestatud artiklis 26 ja haldusabi maksude kogumise eesmärgil on sätestatud artiklis 27.

2002. aastal viis OECD rahanduskomisjon läbi põhjaliku analüüsi artikkel 26 suhtes, et tagada maksulepingu sõlminud riikide praktikat mudelkonventsiooni artikli mõistes. Analüüsis võttis rahanduskomisjon arvesse ka viimased arenguid rahvusvahelises maksuõiguses nagu on seda maksuasjades vastastikuse haldusabi mudelkonventsioon, mis on OECD Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information poolt loodud ning võttis arvesse ka „Improving Access to Bank Information for Tax Purposes“ raportit. Tänu sellele analüüsile viis OECD Rahanduskomisjon 2005. aastal läbi mitmeid muudatusi artikkel 26 tekstis kui ka kommentaarides.⁴⁶

⁴³ OECD. OECD Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed Version. OECD Press: 2014. Arvutivõrgus: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419. Viimati kontrollitud 03.03.2015. lk 414

⁴⁴ L. Lehis. Eesti maksuseaduste kommentaarid. lk 209.

⁴⁵ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Seletuskiri "Maksualase teabevahetuse seaduse" eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <<http://eelvoud.valitsus.ee/main#4BtU7Aan>>. 28.11.2014. Lk 36

⁴⁶ OECD MTC. Condensed Version. Lk 397.

Muudatuste eesmärk ei olnud muuta artikli sisu, vaid kõrvaldada tõlgendamise probleeme. Näiteks muudeti artiklis 26 lõike 1 sõnastust: 1) sõna "vajalik" (*necessary*) asendati fraasiga "eelduslikult oluline" (*foreseeably relevant*); 2) lisati samuti fraas "maksuhalduse või sissenõudmise jaoks" (*to the administration or enforcement*). Antud muudatuste eesmärgiks oli saavutada terves Mudelkonventsioonis terviklik kooskõla, mitte muuta artikli toimet. Artiklile 26 lisati lõige 4, mis sisaldab üldist arusaama antud sätte tõlgendamisest, mis oli eelnevalt väljendatud kommentaarides. Samuti lisati antud artiklile juurde lõige 5, mis sisaldab enamike OECD liikmesriikide eelnevat praktikat antud küsimuses. Teisiti lõikele 2 lisati fraas "või eespool oleva järelevalve" (*or the oversight of the above*), mis kujutab endast eelnevalt kehtinud reegli muutmist.⁴⁷

Samuti laiendati kommentaare, mis osaliselt väljendab endas lõigete 4 ja 5 lisandumist. Muud muudatused viidi sisse selleks, et võtta arvesse kohaldatavat praktikat ja üldisi arenguid, samuti sooviti eemaldada tõlgendamise probleeme.

Järgmine mastaapne muudatus artikli 26 suhtes viidi läbi aastal 2012, et võtta arvesse hiljutisi arenguid ja arendada edasi artikli õiget tõlgendamist. Lõiget 2 muudeti selleks, et võimaldada pädevatel asutustel kasutada saadud informatsiooni teistel eesmärkidel, kui mõlemate lepinguriikide siseriiklik õigus seda lubab ja kui teise riigi pädev ametiasutus seda lubab (tuleb esitada vastav taotlus). Selline informatsiooni kasutus oli lisatud eelnevalt kommentaaridesse, tegemist oli vabatahtliku sättega.

Kommentaare laiendati ka selleks, et arendada tõlgendamise standardeid mõistete "prognoositav relevantsuse" (*foreseeable relevance*) ja "masspäring uute tõendite kogumise eesmärgil" (*fishing expeditions*). Lisades: üldised selgitused; keele nõue maksumaksja tuvastamiseks, kes on kontrolli või uurimise all; keele nõue taotluste suhtes, kui soovitakse saada mitme maksumaksja kohta infot. Kommentaari lisati ka vabatahtlik ajaline vaikestandard, mille jooksul informatsioon nõutav informatsioon tuleb edastada, kui lepinguriigid ei ole teisiti kokku leppinud. Vastastikkuse põhimõtte kohaselt peab lepinguriik, mis kohaldab artikli 26 lõiget 5 võimaldama teisele lepinguriigile samalaadset informatsioon, isegi kui vastava riigi siseriiklik

⁴⁷ OECD MTC. Condensed Version. Lk 417.

õigus seda ette ei näe, näiteks võimaldama ligipääsu ja jagada pangainformatsiooni maksumaksja kohta.⁴⁸

OECD topeltmaksustamise vältimise mudellepingu artikkel 26 ei sätesta oma sõnastuses informatsiooni edastamise viisi. Mis omakorda tähendab, et lepinguosalistel on võimalik sõlmida ka kokkuleppe alusel automaatne teabevahetus. Selleks peavad lepingupooled eelnevalt lepinguliste läbirääkimiste käigus tegema kindlaks, kas nende mõlemad lepingupooled on valmis automaatseks teabevahetuseks ehk kas lepingupooltel on tehnilisi vahendeid informatsiooni automaatseks edastamiseks. OECD on oma pikaajalise töö jooksul loonud vastavad standardid, mille alusel on lepingupooltel võimalik automaatset teabevahetust läbi viia. Kui alguspäraselt tähendas automaatne teabevahetus paberformaadis informatsiooni edastamist, siis on tänaseks loodud IT-võrgustiku alased sätted, mis reguleerivad täpset informatsiooni edastamise võimalusi kasutades selleks IT-võrgustikku. Olulist rolli on siinjuures mänginud maksumaksjate registreerimisnumbrid, mida kasutades on võimalik informatsiooni efektiivselt osapoolte vahel edastada. Registreerimisnumber võimaldab pädevatel asutustel teha kindlaks isikud, kelle suhtes tuleb rakendada siseriiklike meetmeid.⁴⁹ Järgnevas analüüsis on töö autor arvestatud, et riikide vahel puudub automaatse teabevahetuse kokkulepe ja lähtutakse taotluse alusel teabevahetusest.

2.1.3. Eeldatava asjakohasuse nõue

Kõige olulisem reegel, mis käsitleb teabevahetust, on sätestatud artikli 26 lõike 1 esimeses lauses.⁵⁰ Lepinguosaliste riikide kompetentsed ametivõimud vahetavad informatsiooni, mis on vajalik käesoleva lepingu sätete või lepinguosaliste riikide siseriikliku seadusandluse täitmiseks lepingualuste maksude suhtes niivõrd, kui niivõrd sellekohane maksustamine ei ole lepinguga vastuolus, sealhulgas informatsiooni, mis on vajalik seoses lepingualuste maksude määramise, kogumise, maksude sissenõudmise, maksude suhtes vastutusele võtmise või nende maksudega seotud kaebuste lahendamiseks.⁵¹

⁴⁸ OECD. Update to Article 26 of the OECD Model Tax Convention and Its Commentary. OECD Press: 2012. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/120718_Article%2026-ENG_no%20cover%20%282%29.pdf> lk 3.

⁴⁹ Federal Ministry of Finance (Saksamaa). Tax information exchange: international standards. Saksamaa. 2014. Arvutivõrgus: <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2014/2014-10-29-berlin-tax-conference-2014.html>>. Viimati kontrollitud: 15.04.2015.

⁵⁰ OECD MTC. Condensed Version. Lk 415

⁵¹ Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide vaheline tulumaksuga topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise leping. RT II 1998, 40, 94. Art 26 lg 1 l 1.

Eeldatava asjakohasuse standardi eesmärk on ette näha maksuküsimuste alane teabevahetus nii suures ulatuses kui võimalik ning samas selgitada, et liikmesriikidel ei ole vabadust teha sihipäratuid päringuid või taotleda teavet, mis tõenäoliselt ei ole konkreetse maksumaksja maksuasjade puhul asjakohane. Standard nõuab seoses teabevahetuse taotlusega, et taotluse esitamise ajal peab olema nõutud teave maksumaksja kohta asjakohane. Kas esitatud teave tegelikult osutub asjakohaseks on ebaoluline. Riik ei või keelduda teabevahetuse taotlusest käimasoleva juurduse/uurimise kohta, kui informatsiooni asjakohasuse hindamine on võimalik kindlaks teha alles peale teabe saamist. Kompetentsed riigiasutused peaksid konsulteerima üksteisega taotluse sisu osas, samuti asjaolude suhtes, mis põhjustasid taotluse kui ka eeldatava asjakohasus ei ole selgelt arusaadav taotluse saanud kompetentse riigiasutuse jaoks.⁵²

Kui taotluse esitanud riigiasutus on selgitanud eeldatavat asjakohasust taotletud informatsiooni kohta, siis ei tohi taotluse saanud riigiasutusel keelduda taotlusest või hoida taotletud informatsiooni, kuna arvab, et taotletav informatsioon ei oma tähtsust käimasoleva juurduse või kontrolli suhtes. Kui taotluse saanud riik saab teada asjaoludest, mis seavad kahtluse alla taotletava informatsiooni osalise või täieliku eeldatava asjakohasuses, siis peaks kompetentsed riigiasutused omavahel konsulteerima eeldatavas asjakohasuses. Samas tuleb mõista, et lõige 1 ei kohusta taotluse saanud riiki informatsiooni väljastama, kui tegemist on masspäringuga uute tõendite kogumise eesmärgil ehk tegemist ei tohi olla spekulatiivse informatsiooni taotlusega, millel ei ole selget seost avatud uurimise või käimasoleva juurdusega.⁵³

Maksuasjades vastastikuse haldusabi mudelkonventsioon teabenõue ei kujuta endast masspäringut uute tõendite kogumise eesmärgil, kui taotlus, mis on esitatud uurimise või juurduse eesmärgil, ei sisalda endas maksumaksja nime ja/või aadressit. Sama kehtib ka nimede erinevate kujude kirjutamisel või kui informatsiooni nimede ja aadresside kohta kasutatakse erinevaid vorme. Ent juhul, kui taotluse esitanud riik ei kaasa päringusse maksumaksja nime või aadressit, siis peab riik esitama mõne teise võimaluse, kuidas maksumaksja isikut kindlaks teha. Sarnaselt eelnevale, OECD topeltmaksustamise mudellepingu lõige 1 samuti ei kohusta liikmesriiki taotluse esitamisel lisama nime ja/või aadressit isiku kohta, kelle puhul eeldatakse, et ta oma asjakohast informatsiooni. Taotluses sisalduv täpne teave isiku kohta on reguleeritud artikli 26 lõike 3 alapunktide a ja b-ga.⁵⁴

⁵² OECD MTC. Condensed Version. Lk 415-416.

⁵³ OECD MTC. Condensed Version. Lk 416.

⁵⁴ OECD MTC. Condensed Version. Lk 416.

Eeldatava asjakohasuse standardit saab täita kui informatsiooni nõutakse ühe (kas identifitseeritud nime või mõnel muul viisil) või mitme maksumaksja (kas identifitseeritud nime või mõnel muul viisil) kohta. Kui lepinguosaline riik võtab uurimise alla teatud grupi maksumaksjaid vastavalt oma siseriiklikele seadustele, siis iga taotlus, mis on uurimisega seotud, kandes üldiselt administratiivset või täideviivat siseriikliku õigust, ja seega vastab lõikes 1 nimetatud nõuetele, kui see vastab eeldatava asjakohasuse standardile.⁵⁵ Kui teabepäring edastatakse grupi kohta ja seda nõutakse käimasoleva menetluse pärast, siis on riigil võimalus viidata siseriiklikule õigusele ja täpne alus taotluse saanud riigil ette näidata, antud olukord välistab maksumaksjate nõ juhusliku kontrolli. Vastupidiselt tuleb arvestada asjaoluga, et kui päring esitatakse maksumaksjate grupi kohta, siis võib taotluse saanud riigil tekkida eelarvamus, kuna tegemist võib olla masspäringuga uute tõendite kogumise eesmärgil. Üldjoontes on taotluse esitanud riigil sellises olukorras keeruline tõestada, et tegemist ei ole „masspäringuga“, kuna puudub käimasolev menetlus. Taotluse esitanud riik peab tegema koostööd taotluse saanud riigiga ja eelarvamused ümber lükkama. Kui taotluse edastanud riigi siseriiklik õigus ei võimalda faktilise aluse edastamisest, siis võib teatud juhtudel olla teine osalispool informatsiooni edastamisest loobuda, viidates selleks oma siseriiklikule õigusele. Siseriiklikus õiguses peaks olema selleks puhuks ettenähtud, et teabevahetust ei toimu, kui teine osalispool ei suuda kummutada arvamust juhuslikust päringust. Probleemi lahendus on lepingulised läbirääkimised, mille jooksul tuleb riikidel omavahel selgeks teha, kas selliste päringute esitamine on võimalik või mitte.

Lepinguriigid võivad kokku leppida alternatiivses eeldatava asjakohasuse sõnastuses, mis on kooskõlas artikli reguleerimisalaga, mille alusel on mõisteta nõuda tõhusat teabevahetust (siinkohal on OECD kommentaarid andnud mitmeid näiteid nagu "vajalik" või "on oluline"). Teabevahetuse ulatus hõlmab endas kõiki makse, ilma et see piiraks sellises menetluses osalevate kostjate ja tunnistajate õigusi käsitlevate üldeeskirjade ja õigusnormide kohaldamist. Teabevahetus maksualastes kriminaalasjades saab põhineda samuti kahe- või mitmepoolsete õigusabi lepingutele (need kehtivad ka maksukuritegude suhtes).⁵⁶ Maksukuritegude puhul tuleb arvestada siseriiklikust õigusest tulenevate piirangutega.

Artikkel 26 ei ole piirava iseloomuga, teiste teabevahetuse võimaluste (konventsioonid, kokkulepped, direktiivid) kasutamine on lubatud. Artikli 26 sõnastuses ja selle kohaldumises on võimalik liikmesriikidel omavahel lepinguliste läbirääkimistel kokku leppida. Siinkohal on

⁵⁵ OECD MTC. Condensed Version. Lk 416.

⁵⁶ OECD MTC. Condensed Version. Lk 417.

eriti oluline, et maksuleping ei oleks vastuolus teiste teabevahetuse võimalustega ja riikide omavaheline praktika oleks kindlustatud, et ära hoida võimalikke erimeelsusi ja teabevahetusest keeldumisi. OECD mudelleping ei ole sõltuvuses teistest teabevahetust reguleerivatest õigusaktidest, mis aga ei tähenda, et mudellepingut ei muudetaks vastavalt riikide praktikale (kui teabevahetust reguleerivad teised alused).

2.1.4. Konfidentsiaalsuse nõue

Kindlasti tuleb arvestada asjaoluga, et lepingukohustuste täitmisel võib tõstatuda erinevaid informatsiooni konfidentsiaalsust puudutavaid probleeme. Vastastikune abi lepinguriikide maksuametite vahel on võimalik ainult juhul, kui mõlema riigi maksuametitel on kindlus, et edastatavat informatsiooni käsitletakse vastava hoolega. Edastatava informatsiooni konfidentsiaalsust reguleerib artikli 26 lõige 2, mis kehtib kõiksuguse informatsiooni kohta, mida hõlmab artikli 26 lõige 1.⁵⁷

Konfidentsiaalsuse põhimõte puudutab kõiki teabevahetusega seotuid aspekte, antud põhimõte hõlmab enda alla ka taotluse enda, olenemata sellest, kelle ja mille kohta informatsiooni taotletakse. Taotluste puhul tuleb arvestada tõsiasjaga, et taotluse saanud riigil on õigus avaldada minimaalne sisalduv teave pädeva asutuse taotlusest, selleks et koguda vastavalt informatsiooni valdajalt teavet, ilma, et sellega antakse liigset informatsiooni kontrolli sisu kohta. Siinkohal tuleb arvestada kohtumenetluse erandiga, mille alusel on taotluse saanud riigil õigus avaldada kohtumenetluse käigus pädeva riigiasutuse poolt saadud taotlus ja selle sisu, kui taotluse esitanud riik selle vastu ei protesteerii või ei nõua taotluse asutuse siseseks kasutamiseks kuulutamist.⁵⁸

Kindlasti tuleb lugeda problemaatiliseks asjaolu, et taotluse salastatuna hoidmine on siseriiklik küsimus. Siinkohal kerkibki läbirääkimiste tähtsus, lepinguriigid peavad omavahel kokku leppima reeglites, mille alusel informatsiooni konfidentsiaalsust hoitakse. Küll sisaldub artikli 26 lõikes 2 reegel, et edastatava informatsiooni kohta kehtivad samad konfidentsiaalsusreeglid nagu siseriiklikult kogutud tõenditele. Kui konfidentsiaalsuspõhimõtet on rikutakse, siis tuleb kohaldamisele vastava riigi haldus- ja karistusõiguslikud meetodid. Kui lepinguriik leiab, et teine pool ei suuda oma kohustusi täita võib katkestada vastava informatsiooni jagamise, kuni

⁵⁷ OECD MTC. Condensed Version. Lk 424.

⁵⁸ OECD MTC. Condensed Version. Lk 424.

teine riik suudab kindlustada vastavate nõuete olemasolu.⁵⁹ Autor jaoks tekib siin probleem lepinguosalistega, kes tänu rahvusvahelisele sunnile on sõlminud maksulepingud ja ei tahagi nendest kinni pidada. Viidates siseriiklikule konfidentsiaalsusnõude puudumisel võibki lepingust ajutiselt vabaneda. Sama kehtib ka teiste mudellepingute ja konventsioonide puhul, kus tegelikult ei eksisteeri konfidentsiaalsuse tagamise nõudeid, vaid need tulevad osalispoolte siseriiklikust õigusest. Kui teabevahetus katkestatakse, siis kuidas peab riik tõestama, et konfidentsiaalsusnõuded on siseriiklikus õiguses viidud lepinguga kooskõlla. Siinkohal võib rääkida riikide suveräänsuse kaotamisest, kuna teisel lepingupoolel (kui teda eriti vajatakse nt naaberriigid) tekib kaudselt õigus sekkuda teise riigi siseriikliku õiguse kujundamisse. Nii võivad suured majandusriigid ja ühendused peale suruda väiksematele riikidele oma siseriikliku või ühenduse sisest õigust. Rahvusvahelise praktika kohaldamine siseriiklikus õiguses kiirendab siseriikliku maksuõiguse arengut.

Taotluse alusel saadud informatsiooni võib avalikustada ainult nendele isikutele, kellel on selleks vastav luba ehk tegemist peab olema isikutega, kes tegelevad kas maksude sissenõudmise, kogumise või menetlemisega. Samuti võib esitada taotluses olevat informatsiooni isikule, kelle kohta informatsiooni esitati, seda ainult juhul, kui on jõutud juba reaalse nõudeni isiku vastu ehk on esitatud maksunõue, antud õigus laieneb ka maksumaksja esindajale. Eelnevalt tuleb informatsioon avaldada pädevale riigiasutusele, kes otsustab, kas maksumaksjale on võimalik antud informatsiooni esitada või mitte. Informatsiooni maksumaksja kohta võib kasutada ainult juhtudel, kui see on kooskõlas maksulepingu artikli 26 lõikega 2. Artikli 26 lõige 2 sisaldab reeglit, et informatsiooni ei või edastada isikutele, kellel puudub sellisele informatsioonile ligipääsuõigus ehk tegemist peab olema pädeva riigiasutusega, mille suhtes mõlemad lepingupoolel on kokku leppinud ning igasugune muu informatsiooni kasutus on keelatud. Siinkohal ei tuleb tõmmata kindel piir siseriikliku avaliku juurdepääsu õigusega või mõne muu õigusega, mis siseriikliku õiguse kohaselt võimaldaks kõrvalistele isikutele juurdepääsuõiguse nimetatud informatsioonile.⁶⁰ Tegemist enamik juhul siseriiklikult väga täpselt tagatud kohustusega. Siseriiklikus õiguses on ära määratud isikud, kellel on ligipääsu õigus informatsioonile. Mitte kõigil pädeva asutuse maksuhalduritel ei peaks olema ligipääs antud informatsioonile, vaid ainult neile, kellel on seda oma töös vaja. Näitena saab siinkohal tuua Eesti, kus maksuhalduritel on seadusest tulenev kohustus hoida tööl saadud maksusaladusi konfidentsiaalsena.

⁵⁹ OECD MTC. Condensed Version. Lk 424.

⁶⁰ OECD MTC. Condensed Version. Lk 424.

Teabe avaldamine on lubatud järelevalveorganitele⁶¹, kuna järelevalveorganil peab olema võimalik ligipääs kogu informatsioonile ja tehingutele, mida lepinguriigi maksuamet oma ja teostab. Samas on OECD kommentaarides loodud vastuoluline kommentaari, mille alusel on kahepoolsete lepinguliste läbirääkimiste käigus võimalik kokku leppida teistes kohustustes ja õigustes, mis puudutavad järelevalveorganeid. Küll aga jääbki siin selgusetuks, kas selline lepingu põhimõttest kõrvalekaldumine on mõistlik järelevalve põhimõtet arvestades.

Mudellepingu sätted ei sisalda kolmandatele pooltele (riikidele) informatsiooni edastamist, kuid mudellepingu kommentaarides on sätestatud, et kolmandatele riikidele ei või informatsiooni avaldada, kui selles ei ole eelnevalt kirjalikult kokku lepitud. Siinkohal tõstatubki küsimus, kas kahepoolsete lepingute eesmärk ei olegi ainult kahe riigi vahel informatsiooni edastamine, sest kui me haarame kinni ideest, et kolmandatele riikidele võib samuti informatsiooni avaldada, siis peaks olema tegemist juba mitmepoolsete lepingutega. Samuti asjaolu, et ei ole kolmanda riigiga kokku lepitud täpsetes tingimustes, mille alusel kolmas riik informatsiooni kasutab ja seda hoiustab. Kui lepinguriigid on nõus kolmandate riikidega informatsiooni jagama, siis tuleks ökonoomika põhimõttest lähtudes sõlmida mitmepoolne leping, kus oleks võimalik täpselt kõigis lepingu punktides omavahel kokku leppida.

Mudelkonventsioon ei piirdu ainult artikli 26 lõikes 2 nimetatud kohustustega. OECD kommentaaridest lähtuvalt peab olema selleks täidetud kaks nõuet:

- 1) Informatsiooni kasutamine muudeks maksustamise alasteks otstarveteks peab olema sätestatud mõlema riigi siseriiklikus õiguses ja;
- 2) informatsiooni edastanud riigi pädev riigiasutus peab sellise otstarbe heaks kiitma.⁶²

Küll on aga seatud sellise informatsiooni kasutamisele umbmäärased piirid, mis sisaldavad endas põhimõtet, et informatsiooni võib edastada teistele riigiasutustele prioriteetsete küsimuste raames nagu rahapesu tõkestamine, korruptsiooni juhtumid ja terrorismi rahastamine.⁶³ Tegemist on küll näitliku loeteluga, kuid sellest saab järeldada, et tegemist ei ole kergete süütegudega, vaid riigile ülioluliste probleemidega. Informatsiooni edastamine muudel juhtudel ehk juhtudel, mis ei ole otseselt seotud maksuküsimustega, tuleb informatsiooni edastanud riigiga omavaheliselt kokku leppida ja mõlemad pooled peavad olema nõus, samuti

⁶¹ Model Tax Convention on Income and on Capital. OECD 2014. Art 26 lg 2.

⁶² OECD MTC. Condensed Version. Lk 425.

⁶³ OECD MTC. Condensed Version. Lk 425.

peab vastama selline tegevus siseriiklikule õigusele. Rõhutada tuleb just seda viimast asjaolu, et tegemist peab olema siseriiklikus õiguses reguleeritud muu informatsiooni kasutamisega, mis vastab mõlema riigi siseriikliku õiguse üldnormidele. Siinkohal peab riik, kes informatsiooni soovib kasutada muudel juhtudel (va maksuasjades) arvestama, et antud kokkuleppe laieneb ka neile, kui teine riik selleks soovi avaldab. Kui informatsioon edastatakse teistele riigiasutustele peale lepingus kokkulepitud pädevate riigiasutuste, siis laieneb neile automaatselt samasugused konfidentsiaalsus nõuded nagu eelpoolmainitud pädevatele riigiasutustele.⁶⁴ Konfidentsiaalsuse nõudeid tulenevad mudelkonventsiooni artikli 26 lõikest 2, mille järgimine on lepingu kohaselt kohustuslik kõigile pädevatele riigiasutustele. Siin võib tekkida probleeme asjaoluga, et lepinguriigid on sätestanud erinevaid kõrgemaid standarde pädevatele riigiasutustele, mida teised riigiasutused täita ei suuda. Selleks võib olla kindel ligipääsmatu arvutivõrk või seal töötavatele isikutele kehtestatud kõrgemad nõuded.

Taotluse alusel saadud informatsiooni võib edastada nimetatud pädevatele riigiasutustele ja isikutele, samuti võib informatsiooni avaldada kohtumenetluse käigus vastavalt artikli 26 lõike 2 lausele 3. Kui informatsioon on tehtud kohtumenetluse käigus avalikuks, siis tuleb lepinguriikidel ja nende pädevatel riigiasutustel arvestada asjaoluga, et antud informatsiooni võidakse kasutada avalikult lähtudes kohtumenetluse avalikkuse põhimõttest. Samas kehtib reegel, et pädevatel riigiasutustel puudub õigus avaldada rohkemat informatsiooni, kui seda kohtumenetluses on tehtud. Riigiasutus, kes informatsiooni valdab, peab hoiduma edasisest informatsiooni edastamisest.⁶⁵ Siinkohal tulebki kindlasti arvestada lepinguliste läbirääkimistega, mille raames tuleb selgeks teha, kas informatsiooni avaldamine kohtumenetluse käigus laiemale avalikkusele on lubatud või mitte. Kui lepinguriigid leiavad, et nende siseriiklik õigus antud avalikustamist ei luba, siis tuleb selline reegel kehtestada ka lepingus, et hoiduda probleemide tekkimisest tulevikus.

2.1.5. Haldusabinõude ja edastava teabe erandid

Maksusaladuse nõue laieneb informatsioonile, mida pädevad riigiasutused omavahel vastavalt lepingule edastavad, riigil ei ole õigust keelduda informatsiooni edastamisest maksusaladuse pärast. OECD Mudellepingu kommentaaride kohaselt kehtivad mõlemale lepingu osapoolle samalaadsed maksusaladuse nõuded.

⁶⁴ OECD MTC. Condensed Version. Lk 425.

⁶⁵ OECD MTC. Condensed Version. Lk 426.

Mitmete riikide siseriiklik õigus nõuab, et maksumaksjat või asutust (asutus, mis informatsiooni edastas pädevale asutusele) tuleb teavitada informatsiooni edastamisest teisele lepinguriigile, enne kui selline informatsioon edastatakse teise lepinguriigi pädevale riigiasutusele. Selline teabe edastamise kord võib olla väga oluline osa lepinguriigi siseriiklikust õigusest. Teavitamise kasulikkus tuleb välja just olukordades, kus informatsiooni edastatakse vale isiku kohta või olukorras, kus maksumaksja hakkab ise vabatahtlikult taotluse esitanud lepinguriigiga koostööd tegema.⁶⁶ Siinkohal tekib probleem asjaoluga, et ühe riigi siseriiklik õigus võib hakata segama teise riigi õigust läbi viia maksumenetlust, kuna isikut on käimasolevast menetlusest ette teavitatud. Antud olukord on eriti oluline maksudest kõrvalehoidumise puhul, kuna isikul on tänu teavitamisele lihtsam menetlusest kõrvale hoiduda või tõendeid rikkuma hakata.

Kui eelpoolmainitud põhimõtte on lepinguriigi siseriiklikus õiguses ikkagi kehtestatud, siis ei tohi takistada põhjendamatult informatsiooni vahendamist lepinguriikide pädevate riigiasutuste vahel. OECD on oma kommentaarides toonud välja väga asjakohase kommentaari antud küsimuses, kus leitakse, et maksumaksjale või asutusele teavitamise korras peab olema erand kiireloomulistes küsimustes, kus informatsioon on vaja edastada teise riigi pädevale ametiasutusele koheselt, sest teavitamine võib rikkuda menetluse tulemusel. Lepinguriigid peaksid antud küsimuse raames eelnevalt teavitama teineteist, et maksumaksja teavitamine on nende siseriikliku õiguse kohaselt kohustuslik ning vastupidine käitumine ei ole aktsepteeritav. Samuti peab lepinguriik, mis oma siseriikliku õigust antud küsimuses muudab, sellest koheselt teisele lepinguriigile teavitama.⁶⁷

Vastavalt artikkel 26 lõike 3 punktile võib lepinguriik keelduda informatsiooni edastamisest, kui teise lepinguriigi seadused või administreerimise tulemusena ei ole käsitletav informatsioon kättesaadav ja kasutatav siseriiklikus menetluses. Samas liiga range vastastikkuse põhimõtte järgmine võib takistada tõhusat teabevahetust ja vastastikkuse põhimõtet tuleks tõlgendada võimalikult laialt ja pragmaatilisel. Lähtuda ei ole võimalik ainult ühetaolisest mõttemallist, kuna siseriiklikult kehtestatud informatsiooni kogumise ja edastamise reeglid võivad oluliselt erineda riikist riiki. Siinkohal tuleb arvestada, et lepinguriigil ei ole õigus keelduda informatsiooni edastamisest teisele lepinguriigile, põhjendades, et sellise informatsiooni kättesaadavus ei ole siseriikliku õiguse kohaselt võimalik, kuid samas nõudes teiselt lepinguriigilt samalaadse informatsiooni edastamist.⁶⁸ Kui lepinguriigid kohaldavad lõiget 5

⁶⁶ OECD MTC. Condensed Version. Lk 426.

⁶⁷ OECD MTC. Condensed Version. Lk 427.

⁶⁸ OECD MTC. Condensed Version. Lk 428.

(OECD Mudelkonventsioon artikkel 26 lg 5), mis näeb ette informatsiooni edastamise olukordades, mida tavaliselt siseriiklik õigus ette ei näe (näiteks pangasaladusele juurdepääs), siis on lepinguosalistel õigus nõuda antud informatsiooni lepingu alusel, kuigi siseriiklik õigus sellist olukorda ette ei pruugi näha.⁶⁹ Tegemist on vastastikkuse põhimõtte kõige otsesema kooskõlastatusega.

Vastastikkuse põhimõtet ei ole võimalik rakendada olukorras, kus ainult ühe lepinguriigi siseriiklik õigus või administreerimise tavaline kord näeb ette informatsiooni kättesaadavuse.⁷⁰ Järelikult ei ole riigil õigus keelduda informatsiooni kogumisest ja edastamisest põhjendusel, et siseriiklik õigus ei näe sellise informatsiooni kättesaadavust ette, viitamata sellele siseriiklikult sätestatud reeglile. Antud probleemi raames ei saa otseselt tugineda lepinguriigi pahatahtlikkusele, vaid pigem sellele, et vastava informatsiooni kogumine võib osutuda keeruliseks ja pädeval riigiasutusel puudub selle jaoks ressursse. Kui lepinguriigi siseriiklik õigus näeb ette, et informatsiooni kogumine ja edastamine ei ole ettenähtud, siis tuleb tugineda lepingupunktile ja keelduda informatsiooni edastamisest antud põhjusel.

MKS⁷¹ § 64 lg 1 p 6 kohaselt on isikul õigus keelduda teabe andmisest ja tõendite esitamisest küsimustes, millele vastamine tähendaks enda või maksukohustuslase abikaasa, otsejoones sugulase, õe või venna, õe või venna alaneja sugulase, abikaasa otsejoones sugulase, abikaasa õe või venna õigusrikkumises süüditunnistamist. See tuleneb karistusõiguse põhimõttest *nemo tenetur se ipsum accusare*, mille kohaselt keegi ei pea tunnistama iseenda vastu (PS § 22 lg 3⁷²).⁷³ Eelpoolnimetatud põhimõte on sätestatud enamike riikide seadusandluses. Tulenevalt enese mittesüüstamise põhimõttest võib riik keelduda informatsiooni edastamisest, kuna lepinguriigilt, kellelt informatsiooni taotleti puudub õigus vastavalt põhimõttele informatsiooni koguda. Siinkohal on asjalik märkida, et enamike taotluste puhul enese mittesüüstamise põhimõte ei kohaldu, kuna tegelikkuses sellise informatsiooni kogumist ei eeldata. Enamik informatsiooni kogutakse kõrvalistelt isikutelt ja asutustelt, kellele antud põhimõte ei kohaldu (näiteks pangad). Siinkohal on kohane märkida, et enamike riikide siseriiklik õigus näeb ette, et enese mittesüüstamise põhimõte kohaldub ainult füüsilistele isikutele.⁷⁴

⁶⁹ OECD MTC. Condensed Version. Lk 427.

⁷⁰ OECD MTC. Condensed Version. Lk 427.

⁷¹ Maksukorralduse seadus. - RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.

⁷² Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2

⁷³ L. Kanger. Enese mittesüüstamise privileeg maksuvaidluste lahendamisel Eesti halduskohtute ja EIK praktika. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2012. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1312/EIK_%20ja_%20mittesyyss-tamise_privileeg_analyys_L.Kanger.pdf>. Viimati kontrollitud: 28.01.2015. lk 3

⁷⁴ OECD MTC. Condensed Version. Lk 428.

Teavet loetakse kättesaadavaks, kui seda on võimalik tavapärase haldusmenetluse raames koguda. Siia hulka kuuluvad pädevatele riigiasutuste valduses olev informatsioon kui ka selleks tavapärase maksumenetluse käigus saadav informatsioon, mida pädev riigiasutus hetkel ei valda, kuid mida on võimalik revisjoni või üksikjuhtumi kontrolli jooksul koguda, kui siseriiklikud seadused näevad ette sellise informatsiooni kogumise võimalikkust. Siinkohal tõstatub väga keeruline küsimus, mudelkonventsiooni alusel eeldatakse, et pädevatel riigiasutustel on piisavalt ressursi ja kogemust vastava informatsiooni kogumiseks ja selle edasi edastamiseks, kuid praktikas ei pruugi see alati nii olla ja tänu sellele jääb vajalik informatsioon õigel ajal kogumata või seda ei tehta üldse. Selle probleemi lahenduseks on leitud, et taotluse esitanud riik peaks esitama koos maksumaksja kohta käiva infoga ka teabe selle kohta, kust taotletavat informatsiooni on võimalik koguda (näiteks täpne pank). Kui vastav informatsioon on antud, siis eeldatakse, et teabe kogumine ei ole põhjusta pädevale riigiasutusele liigset koormust. Siinkohal tekib vastuolu artikli 26 eesmärgiga, mille alusel tuleb informatsiooni võimalikult laialt koguda, kui taotluse esitanud riik kitsendab oluliselt isikuid ja asutusi, kellelt on võimalik informatsiooni koguda, siis võib oluline informatsioon jääda kogumata, kuna taotluse saanud riik ei proovigi rohkem informatsiooni isiku või asutuse kohta koguda teistelt informatsiooni valdajatelt.⁷⁵ Tänu eelnevale leian, et lähtuma peaks artikli 26 põhimõttest ehk informatsioon peaks olema võimalikult laialt kogutud, kasutades informatsiooni kogumiseks kõiki võimalikke siseriiklikust õigusest tulenevaid vahendeid ning taotluses esinev info võimalike informatsiooni allikate kohta peaks olema pelgalt juhtnõör, mitte ainukene koht, kus informatsiooni kogutakse. Samas tuleb arvestada eelnevalt öelduga, et informatsiooni kogumine on aeganõudev ja ressursimahukas, informatsiooni kogumisel tuleks lähtuda mõistlikkuse põhimõttest.

Siinkohal tuleb märkida, et artikkel 26 lõike 3 punktid a ja b ei võimalda taotluse saanud riigil keelduda informatsiooni edastamisest, kui kohaldamise tuleb sama artikli lõige 4 või 5. Olenemata lõige 3 ei mõjuta informatsioonialase pöördumise saanud riigi seadused või praktika, mis puudutavad informatsiooni avalikustamist finantsinstitutsioonide, esindajate või esindus- või volitusülesannetega isikute poolt või võlainstrumentide omandi või isikus osaluste suhtes, pöördumise saanud riigi ametivõimu. Pädevatel asutustel on õigus saada ja anda informatsiooni hoolimata sellistest avalikustamisseadustest ja -praktikast. Pädeval riigiasutusel on õigus kasutada antud õigusi eelpoolnimetatud finantsasutuste suhtes, kui on teada, et antud

⁷⁵ OECD MTC. Condensed Version. Lk 428.

uurimise või menetluse all oleva isiku kohta on informatsioon vastavas asutuses olemas. Kuna pangasaladus on siseriikliku õigusega kaitstud, siis tuleb informatsiooni kogumisel kindlamast tõenäosusest, et finantsasutus valdab vastavat informatsiooni ja isik, kelle kohta informatsiooni kogutakse on kindlasti isik, kelle suhtes menetlust läbi viiakse. Samuti peab taotluse esitanud riik väljendama kindlat, et menetluse läbiviimiseks on vajalik finantsasutusest saada olev informatsioon. Finantsasutustelt informatsiooni kogumisel kehtivad kõrgemad nõuded, kui teistelt asutustelt või isikutelt kogutud info osas.⁷⁶ Finantskontode alasele maksuteabele on antud mudellepingu puhul võimalik ligi pääseda. Autor leiab, et mudellepingu kohaldamisel ei ole informatsiooni kättesaadavus lepingute alusel probleemiks, vaid asjaolu, et infot tuleb kõikidelt lepingupooltelt eraldi nõuda, kui kohaldamisel ei ole automaatne teabevahetuse vorm. Arvestades asjaolu, et riikidel on kümneid maksulepinguid ja nende alusel tuleks kõigiga läbirääkida, et informatsiooni edastama hakata, siis saab selles järeldada, et riikidel puuduvad vahendid (õiguslikud, tehnilised ja finantsilised), et kõikide lepingupooltega läbi rääkida.

Eelnevast lähtudes on riigil õigus keelduda informatsiooni kogumisest ja selle edastamisest. Kui lepinguriik edastab informatsiooni, mida siseriiklik õigus ei luba või mille kättesaadavust ei eeldata, siis täidab lepinguriik oma kohustust tulenevalt lepingust ning järgib mudelkonventsioonis sätestatut.⁷⁷ Antud võimalust tuleb lugeda väga problemaatiliseks, kuna lepingu grammatiline sõnastus ja siseriiklik õigus sellist luba ei anna, aga siinkohal tuleb arvestada lepingu tõlgendamise võimalust ja välislepingute ning siseriikliku õiguse omavahelist suhestumist. Taotluse esitanud riik saab eeldada, et kui taotluse saanud riik edastab informatsiooni, siis on see kooskõlas riigi siseriikliku õigusega ja maksulepinguga.

Mudelkonventsioonist lähtub tõsiasi, et kui lepinguriikide infokogumise ja talletamise süsteemid erinevad oluliselt teineteisest, siis vastavalt artikli 26 lõikele 3 võib informatsiooni vahetamine liikmesriikide vahel olla minimaalne või puududa.⁷⁸ Lahendusena on OECD toonud välja võimaluse laiendada asjakohase informatsiooni vahendamise võimalusi, kuid ei anna otseseid juhtnõure, kuidas selline muudatus sisse tuua. Siinkohal toaksin välja soovitusi, et lepinguriigid peaksid läbirääkimiste käigus võimaldada suuremat vabadust informatsiooni vahendamisel, kui sellist puudust juba enne lepingu sõlmimist ette nähakse. See võimaldaks juba eos probleeme vältida ja maksulepingut sisuliselt olematuks muuta informatsiooni vahendamise seisukohast.

⁷⁶ OECD MTC. Condensed Version. Lk 428.

⁷⁷ OECD MTC. Condensed Version. Lk 428.

⁷⁸ OECD MTC. Condensed Version. Lk 429.

Kõige rangema piirangu seab mudelkonventsiooni artikli 26 lõike 3 punkt c, mis sätestab järgmist: lõike 1 sätteid ei saa mingil juhul tõlgendada kui lepinguosalisele riigile pandud kohustust anda informatsiooni, mis avaldaks mõne kaubavahetuse, äritegevuse, tööstusliku, kaubandusliku või kutsealase saladuse või kaubavahetusprotsessi või informatsiooni, mille avaldamine oleks vastuolus riiklike huvidega (*ordre public*). Antud sätet ei tohi liiga laialt tõlgendada, kuna muidu kaotaks informatsiooni edastamine oma mõtte. Lepinguriik peab enne tuginemist hoolikalt kaaluma, kas maksumaksja huvid kaaluvad ülesse lepingu kohaldamise õiguse. Samas kui lepinguriik edastab informatsiooni, mis peaks olema kaitstud antud sätte ja selle tõlgendusega, siis on pädeval riigiasutusel õigus seda teha ja maksumaksjal puudub õigus tugineda antud küsimuses maksusaladuse põhimõttele.⁷⁹

Siseriiklik õigus ja mudelkonventsioon tagavad, et informatsiooni ei kasutata sihipäratult ning edastatud informatsioonile laieneb konfidentsiaalsuse põhimõte. Seega lepinguriik võib edastada informatsiooni, kui leiab, et informatsiooni edastamisega ei kahjustata maksumaksja huve. Seda muidugi eeldusel, et taotluse esitanud lepinguriik hoiab informatsiooni pädevate riigiasutuste valduses ning informatsiooni edastamisest ei tulene negatiivseid tagasilööke.⁸⁰

Ärisaladusena on käsitletav informatsioon, mis on salajane (st pole avaldatud või ei kuulu avaldamisele, pole üldteada ning pole kergesti kättesaadav), sellel teabel on kaubanduslik väärtus ja ettevõtja ise on kasutusele võtnud meetmed, et vastav teave ei saaks avalikuks.⁸¹ Antud informatsioon ei ole üldiselt oluline teabevahetusel, siin kehtib reegel, et informatsiooni edastamisel ei tohi tekkida isikule majanduslikke negatiivseid tagajärgi. OECD Mudelkonventsiooni kommentaaride järgi ei loeta maksude kindlaksmääramist, hindamist ja kogumist negatiivseks tagajärjeks ning tulenevalt sellest peaks üldjuhul olema sellise informatsiooni edastamine lubatud. Raamatupidamisdokumendid ei sisalda üldjoontes tundlikku informatsiooni juriidilise isiku tööstus- ja kaubandussaladuse kohta. Täielikult ei ole võimalik seda tagada, kuna üksikutel juhtudel on võimalik raamatupidamisdokumentidest välja lugeda eelnevalt nimetatud saladuste kohta tundlikku informatsiooni. Antud kaitse võib kohalduda ka kolmandatele isikutele, kes omavad juriidilise isiku kohta tundlikku informatsiooni, mille avaldamine oleks antud lepinguga vastuolus. Probleemi on võimalik

⁷⁹ OECD MTC. Condensed Version. Lk 429.

⁸⁰ OECD MTC. Condensed Version. Lk 429.

⁸¹ M. Kägu, M. Naar. Seadusandlus: Ärisaladuse kaitsmine algab selle määratlemisest ja lepingus fikseerimisest. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Tallinn. 2011. Arvutivõrgus: <<http://www.koda.ee/uudised/teataja-artiklid/seadusandlus-arisaladuse-kaitsmine-algab-selle-maaratlemisest-ja-lepingus-fikseerimisest/>>. Viimati kontrollitud: 09.12.2014.

vältida lihtsat kuid ajakulukat meetodit kasutades, edastatavast informatsioonist tuleb eemaldada tundlik informatsioon täielikult enne informatsiooni edastamist taotluse esitanud riigile, seda tehes ei ole võimalik taotluse saanud riigil õigust tugineda antud sättele ja informatsiooni vahendamine saab jätkuda eelnevalt kirjeldatud rada pidi. Kui tundlikku informatsiooni ei ole võimalik eraldada, siis on lepinguriigil õigus tugineda maksulepingu artikli 26 lõike 3 punktile c (eeldusel, et see punkt antud lepingus sisaldub) ning keelduda informatsiooni kogumisest ja edastamisest.⁸²

Lepinguriigil on õigus keelduda informatsiooni avaldamisest või kogumisest ja selle edastamisest põhjusel, et tegemist on advokaadi ja kliendi vahelise konfidentsiaalsussuhtega, mida kaitseb siseriiklik õigus. Vastavalt OECD Mudelkonventsiooni kommentaaridele tuleb antud võimalust võimalikult kitsalt tõlgendada, rõhutades, et antud õigus ei laiene informatsioonile, mis on advokaadini jõudnud kuritarvitades konfidentsiaalsussuhet, et kaitsta informatsiooni jõudmist pädevate riigiasutuste kätte. Informatsioon, mis puudutab tegelikku tulusaajat või tegevdiriitori isiku tuvastamist ei kuulu üldiselt konfidentsiaalsus privileegi alla. Siinkohal tuleb muidugi arvestada asjaoluga, et informatsiooni konfidentsiaalsus võib lepinguriikides erineda, kuid see ei tohiks oluliselt piirata informatsiooni vahendamist sellisel määral, et mis halvaks selle. Lisaks tuleb tõlgendada vastavat reeglit järgnevalt, advokaadi ja kliendi vaheline konfidentsiaalsussuhe kehtib ainult siis, kui tegemist on otseselt advokaadi ja kliendi vahelise suhtega, siia alla ei kuulu advokaadi roll juriidilise isiku juhtimisorganites.⁸³ Nagu eelnevalt juba öeldud, siis advokaadi ja kliendi vaheline konfidentsiaalsussuhet tuleb tõlgendada vastavalt selle riigi õigusele, kust informatsiooni taotletakse, teistsugune lähenemine ei ole kooskõlas mudelkonventsiooni ega selle kommentaaridega.

OECD Mudelkonventsiooni kommentaarides on eelnev probleem lahendatud sellega, et riikidele on antud võimalus lisada oma maksulepingusse advokaadi ja kliendi vahelise konfidentsiaalsuse reguleerimise sätteid, mida käsitleb mudelkonventsioon artikli 26 lõike 3 punktina d.⁸⁴

d) selleks, et koguda või edastada informatsiooni, mis avalikustaks konfidentsiaalsuse suhtluse advokaadi ja kliendi vahel:

(i) kui selline suhtlus on loodud õigusabi saamiseks või

⁸² OECD MTC. Condensed Version. Lk 429.

⁸³ OECD MTC. Condensed Version. Lk 430.

⁸⁴ OECD MTC. Condensed Version. Lk 430.

(ii) kui selline suhtlus on loodud käimasoleva või kavandatava/kaalutletava kohtumenetluse jaoks.

Lõige 3 sisaldab piirangut informatsiooni kohta, mis käsitleb riigi jaoks väga olulist informatsiooni. Mudelkonventsiooni sisaldab endas sätet, et riigid ei peab avaldama informatsiooni, mis oleks vastuolus riikliku huviga (ordre public). Samas sellise piirangu kasutamine tuleb kõne alla ainult üksikutel juhtudel. Näitena saab siin tuua olukorra, kus taotluse esitanud riik on ajendatud maksumenetlusega põhjustada poliitilist, radikaalset või usulist tagakiusamist. Siinkohal tuleb arvestada eelnevalt juba analüüsitud mõistega "eeldatavalt asjakohane", mille alusel peavad kõik taotlused vastama vähemalt eeldatavale asjakohasusele. Samuti kuulub antud reegli alla riigisaladused, mida riiklikust huvist tulenevalt ei ole võimalik edastada. Samas tuleb rõhutada, et selliseid olukordi, kus püstituks riikliku huvi küsimus enamasti ei esine.⁸⁵

2.1.6. Nõutud teabe saamise meetmed

Kui lepinguosaline riik on selle mudelkonventsiooni artikli 4 kohaselt taotlenud teavet, siis teine lepinguosaline riik võtab nõutud teabe saamiseks meetmeid ka juhul, kui see teine lepinguosaline riik ei vaja sellist maksualast teavet enda tarbeks. Eelmises lauses sätestatud kohustus on piiratud mudelkonventsiooni lõikega 3, kuid seda piirangut ei või ühelgi juhul tõlgendada kui lepinguosalise riigi õigust keelduda teabe andmisest ainult riigisisese huvi puudumise tõttu.⁸⁶ Riigid on juba pikka aega lähtunud kommentaaride kohaselt lõike 4 põhimõttest, isegi kui seda veel mudelkonventsiooni sätestatud ei olnud. Antud printsiipi kasutatakse ka Improving Access to Bank Information for Tax Purposes raportis.⁸⁷

Siseriiklikust õigusest tulenevad piirangud ei ole aluseks, et taotluse esitanud riigile mitte informatsiooni esitada, siinkohal saab tuua näiteks olukorra, kus taotluse saanud riigis on maksunõue aegunud, aga taotluse esitanud riigis mitte. Siseriiklikud aegumise piirangud ei ole aluseks, et taotluse esitanud riigi nõudest keelduda. Antud lõike puhul on oluline, et mõlemad lepingu pooled mõistaksid terminit "teabe kogumise meetmed" samamoodi. Antud mõiste tähendab, et kasutada tuleb kõiki seaduslikke ja administratiivseid vahendeid informatsiooni kogumisel. Tuleb arvestada erandiga, mida OECD on oma kommentaarides ka välja toonud,

⁸⁵ OECD MTC. Condensed Version. Lk 430.

⁸⁶ Model Tax Convention on Income and on Capital. OECD 2014 art 26 lg 4.

⁸⁷ OECD MTC. Condensed Version. Lk 431.

kui taotluse saanud riik on andnud omapoolse panuse ja leidnud, et informatsiooni kogumine ei ole võimalik, kuna informatsiooni ei eksisteeri enam, kuna siseriiklikud raamatupidamisnõuete alusel ei ole sellise informatsiooni säilitamine enam kohustuslik. Heast raamatupidamis tavast tulenev viie aasta nõue on kõigile OECD liikmesriikidele ka kohaldatav ehk riik ei saa keelduda taotlusest põhjusel, et nõue on küll siseriikliku õiguse alusel aegunud, kui informatsioon on olemas, siis tuleb see ka taotluse esitanud riigile esitada.⁸⁸

OECD Mudelkonventsiooni artikli 26 lõige 4 teises lauses sätestatud kohustus on piiratud lõikega 3, kuid seda piirangut ei või ühelgi juhul tõlgendada kui lepinguosalise riigi õigust keelduda teabe andmisest ainult riigisisese huvi puudumise tõttu. Asjakohane on järeldada, et antud piirang on sätestatud otseselt selle jaoks, et rõhutada maksulepingu olulisust kahe liikmesriigi vahel. Probleemse kohana tuleb siin arvestada asjaoluga, et riigil küll puudub õigus keeldumiseks, kuid ärisaladuse kaitseks ta informatsiooni ikkagi edastama ei pea.⁸⁹

Lepingulistel läbirääkimistel tuleb selgeks teha asjaolu, kuidas täpselt lähtuda lepingu tekstist informatsiooni kogumise meetmete kasutamisel. Siinkohal on OECD leidnud, et riigi kasutavad kahte võimalust. Esimene rühm riike on leidnud, et nende siseriiklik õigus ja artikli 26 lõige 4 sätestavad piisava aluse informatsiooni kogumiseks, isegi kui riigil endal puudub huvi sellise informatsiooni vastu. Teised riigid on aga leidnud, et selguse mõttes tuleks lõige 4 teksti muuta. Muudetud tekstis rõhutatakse, et riigid peavad vastu võtma siseriiklike meetmeid selleks, et informatsiooni kogumine olukorras, kus riigil endal puudub huvi sellise informatsiooni vastu, oleks võimalik siseriikliku õiguse järgi.⁹⁰

2.1.7. Finantsasutuste poolt hallatav informatsioon

Aastal 2005 lisati artiklile 26 lõige 5, mis omakorda rõhutab lõike 1 ja lõike 3 sisu. Riigil ei ole õigust keelduda teabe andmisest ainult seetõttu, et teabe valdaja on krediidasutus, mõni muu finantsasutus, esindaja, usaldusisik, varahaldur või teave puudutab osalust isikus. OECD on rõhutanud oma selgitustes, et antud lõik lisati selgitamiseks ja lepingu tõlgendamise lihtsustamiseks. Eelnevalt oli sellise informatsiooni kogumine ja edastamine lubatud ning paljud riigid ka tegid seda, kuid siiski oli vajadus lõike lisamiseks. Lõike 5 eesmärk on riikide vahelise praktika toomine lepingusse endasse.⁹¹

⁸⁸ OECD MTC. Condensed Version. Lk 431.

⁸⁹ OECD MTC. Condensed Version. Lk 432.

⁹⁰ OECD MTC. Condensed Version. Lk 432.

⁹¹ OECD MTC. Condensed Version. Lk 432.

Kui riigil oli eelnevalt õigus keelduda informatsiooni kogumisest ja edastamisest vastavalt lõikele 3, siis lõige 5 võimaldab riigil koguda informatsiooni olukorras, kus siseriiklik pangasaladus ei ole lepingu alusel oluline. Antud lõike sisu on ka leitav ka *Model Agreement on Exchange of Information on Tax Matters ning Improving Access to Bank Information for Tax Purposes* raportis. Raportist tulenevalt on riigil võimalik informatsioonile ligipääseda informatsioonile kas otse või läbi haldusmenetlus või kohtumenetluse. Siinkohal saab välja tuua ka raportist tuleneva järelduse eelnevate meetmete kohta. Kasutades haldusmenetlust või kohtumenetlust informatsiooni kogumiseks ei tohiks olla oluliselt kulukam ja aeganõudev kui otsene ligipääse panga andmetele.⁹² Artikli 26 lg 5 puhul on tegemist lepinguosaliste riikide praktika kohaldamisega mudellepingusse. Järelikult leidsid riigid, kes praktika löid, et lõiget 1 on võimalik ka tõlgendada olukorras, kus tegemist on pangandussaladusega.

2.2. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni maksuasjades vastastikuse haldusabi mudelkonventsioon

Euroopa Nõukogu ja Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsioon avati Euroopa Nõukogu ja OECD liikmesriikidele allakirjutamiseks 25. jaanuaril 1988. Konventsiooni muudeti 2010. aastal, et viia see kooskõlla läbipaistvuse ja teabevahetuse uue rahvusvahelise standardiga. 2010. aasta protokolliga muudetud konventsioon on avatud allakirjutamiseks ka riikidele, kes ei ole Euroopa Nõukogu ega OECD liikmed.⁹³ Konventsioon sisaldab endas preambulat, 32 artiklit ning kolme lisa.

Konventsiooni eesmärk on edendada rahvusvahelist koostööd muutmaks riikide maksuseadused paremini toimivateks, seejuures arvestades maksumaksjate põhiõigusi. Konventsioon sätestab halduskoostöö vormid, mille abil saavad riigid tõhusamalt makse määrata ja koguda ning võidelda maksude tasumisest kõrvalehoidumise vastu.⁹⁴ Konventsiooni eesmärk on sätestatud selle preambulis, kus on eraldi välja toodud maksudest kõrvalehoidumise tõkestamise eesmärk.

⁹² OECD MTC. Condensed Version. Lk 432.

⁹³ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. 08.11.2013. <Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#zH7VcsCD>>. Viimati kontrollitud: 25.01.2015. Lk 1.

⁹⁴ *Ibid.* Lk 1.

Halduskoostööd maksuasjades reguleerivad suuremal või vähemal määral ka kahepoolsed topeltmaksustamise vältimise lepingud ning Euroopa Liidu õigusakti. Konventsiooni ratifitseerimine annab võimaluse teha maksualast koostööd ka nende välisriikidega, kellega ei ole sõlmitud maksulepingut ja kes ei ole ELi liikmesriigid, kuid kes on konventsiooniosalised. Erinevalt maksulepingutest kohaldatakse konventsiooni laiemale ringile maksudele. Maksulepinguid kohaldatakse tulu- ja kapitalimaksudele, kuid konventsiooni näiteks ka käibemaksule, aktsiisidele, sotsiaalkindlustusmaksetele ja kohalike omavalitsuse kehtestatud maksudele. Tuleb aga märkida, et uuemate maksulepingute teabevahetuse säte ei ole piiratud vaid lepingus nimetatud maksudega – teavet võib vahetada kõikide lepinguosalistes riikides kehtestatud maksude kohta.⁹⁵

Konventsiooni artikkel 4 sätestab kohustab konventsiooniosaliste vahel informatsiooni vahendama, konventsiooniosalised vahetavad eelkõige ettenähtud teavet, mis on konventsiooniga hõlmatud makse käsitlevate riigisiseste õigusaktide kohaldamiseks eeldatavalt asjakohane.⁹⁶ Eeldatav asjakohasuse on töö autor analüüsinud läbi OECD Mudelkonventsiooni analüüsis. Eeldatava asjakohasuse standardi eesmärk on ette näha maksuküsimuste alane teabevahetus nii suures ulatuses kui võimalik ning samas selgitada, et liikmesriikidel ei ole vabadust teha sihipäratuid päringuid või taotleda teavet, mis tõenäoliselt ei ole konkreetse maksumaksja maksuasjade puhul asjakohane.⁹⁷

Konventsioon toetab kõiki teabevahetuse meetodeid: teabevahetus taotluse alusel (artikkel 5), automaatne teabevahetus (artikkel 6), omaalgatuslik teabevahetus (artikli 7 lõige 1 annab loetelu asjaoludest, millal sel viisil teavet vahetatakse. Teavet vahetatakse omal algatusel, kui on alust arvata, et teises riigis võib jääda saamata maksutulu, suureneda maksumaksja maksukohustus, maksudest kõrvalehoidumise kahtlusel ning teises riigis maksukohustuse määramiseks⁹⁸), üheaegne maksukontroll (artikkel 8), maksukontroll välismaal (artikkel 9). Konventsiooniosalised ei ole piiratud ainult eeltoodud meetoditega, vaid riikidel on õigus kokku leppida ka teistes teabevahetuse viisides, mis täidavad konventsiooni eesmärgi ja on kooskõlas konventsiooni ning rahvusvahelise maksuõiguse põhimõtetega. Konventsiooni artikkel 8 võimaldab pädevatel asutustel ühise kokkuleppe alusel uurida maksuasju koos, kui konventsiooniosalised selleks vastavat huvi ülesse näitavad. Üheaegset maksukontrolli teostavad eri riikide maksuametnikud igäüks omal territooriumil ning oma pädevuse kohaselt

⁹⁵ *Ibid.* Lk 1.

⁹⁶ Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsioon. RT II, 09.04.2014, 2.. Art 4.

⁹⁷ OECD MTC. Condensed Version. Lk 415-416.

⁹⁸ Rahandusministeerium. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni seletuskiri. Lk 5.

eelneva taotluse ja kokkuleppe alusel. Rahvusvahelise maksude tasumisest kõrvalehoidumise korral võivad üheaegsed maksukontrollid osutada väga tõhusateks.⁹⁹ Maksudest kõrvalehoidumise vastase võitluse puhul on eelduslikult antud võimalus kõige soodsam, see eeldab muidugi, et isiku kohta on juba eelnevalt tekkinud kahtlus maksudest kõrvalehoidumise suhtes. Riikide vaheline koostöö on teoreetilises plaanis lihtne, koostööd tehakse kas taotluse või kokkuleppe alusel, kuid praktikas võib koostöö laguneda suhteliselt kiiresti, näiteks ühel konventsiooniosalisel puudub huvi edasiseks koostööks antud maksudest kõrvalehoidumise suhtes.

Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsioon annab konventsiooniosalisele väga head alused maksualaseks halduskoostööks. Antud konventsiooni raames on võimalik konventsiooniosalisel lisaks teabevahetusele saada abi dokumentide kättetoimetamisel, maksunõuete sissenõudmisel. Peamine erinevus siiski OECD Mudelkonventsiooniga on asjaolu, et lisaks tulu- ja kapitalimaksudele hõlmab antud konventsiooni ka teisi makse. Samuti ei saa unustada asjaolu, et konventsioon tagab ka koostöö teiste konventsiooniosalistega, kelle haldusabi ei reguleeri Euroopa Liidu direktiivid või kahepoolsed topeltmaksustamise lepingud.

2.3. Ameerika Ühendriikide välismaiste kontode maksukuulekuse seadus

2.3.1. Välismaiste kontode maksukuulekuse seaduse eesmärk

Ameerika Ühendriikide juhtimisel ning G20, OECD ja Euroopa Liidu osalemisel on jõutud otseste maksude alase rahvusvahelise automaatse teabevahetuse märkimisväärse laiendamiseni. Maksuhaldurid hakkavad vahetama teavet kõikide mittemaksuresidentide finantskontode (nt tavaline pangakonto, väärtpaberikonto, kindlustusleping) kohta finantsasutustes (nt krediitiasutus, investeerimisfond, kindlustusselts).¹⁰⁰

Olulise muudatusena hõlmatakse teabevahetusse ka teave kontojäägi kohta kalendriaasta lõpu seisuga. Teabevahetuse olulise täiendamisega kaasneb kontoomanike kohustus hakata finantsasutustele maksuresidentsuse kohta teavet andma. Isiku andmete valesse riiki edastamise vältimiseks on kontoomanikel soovitatav jälgida, et nende andmed finantsasutuses oleksid uuendatud. Üleminek uutele automaatse teabevahetuse standarditele vähendab oluliselt

⁹⁹ Rahandusministeerium. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni seletuskiri. Lk 5.

¹⁰⁰ Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus.

võimalusi maksudest kõrvalehoidmiseks ning parandab maksulaekumisi makse suurendamata.¹⁰¹

Viimaste aastate kõige enam rahvusvahelises maksuõiguses kaja tekitanud leping on kindlasti välismaiste kontode maksukuulekuse seadus (*Foreign Account Tax Compliance Act* edaspidi FATCA). Ameerika Ühendriikide maksuamet (*The United States Internal Revenue Service* ehk IRS) hindab, et tänu maksudest kõrvalehoidumisele jääb riigil tulu saamata ligikaudu 300 miljardit dollarit aastas. Peale 2008 aasta majanduskriisi sai USA-le selgeks, et USA maksumaksjad kasutavad välismaiseid varifirmasid ja raamatupidamist, mille tagajärjel jääb USA ilma tulumaksust selle vara arvelt. Lähtudes erinevatest aruannetest leiab USA, et eelnevalt kasutusel olnud vahendid ei ole täitnud oma eesmärki ja tänu sellele oli vaja luua FATCA. Välismaiste kontode maksukuulekuse seadus on õigusakt, mille üllas eesmärk on parandada rahvusvahelist maksukuulekust ja muu hulgas kindlustada USA-le täiendavad maksulaekumised,¹⁰² kasutades selleks automaatse teabevahetuse tõhusal taristul põhinevat vastastikust abi maksuasjades.¹⁰³ Nagu eelnevalt olen välja toonud, siis on FATCA-l kaks eesmärki:

- 1) maksudest kõrvalehoidumise vähendamine ja;
- 2) teise lepinguosalise finantssektori konkurentsivõime tagamine.¹⁰⁴

FATCA on USA-s 2010 vastu võetud ja põhiosas 1. juulil 2014 jõustunud seadus riigieelarve tulude suurendamiseks ning maksude deklareerimise tõhustamiseks.¹⁰⁵ USA maksuameti väitel on tuhandetel USA kodanikel välismaised varad. Probleemsed isikud, kes selliseid kontosid omavad on võimalik leida mitmetelt elurinnetelt, tegemist ei ole ainult mastaapsete investoritega, vaid sinna alla kuuluvad ka mitme kodakondsusega isikud ja seaduslikud immigrandid. Samuti elab väljaspool USA-d vahemikus 7,6-7,8 miljonit¹⁰⁶ USA kodanikku, kelle finantsvara kohta tänasel hetkel USA-l kogu informatsioon puudub, kuid kellel on kohustus esitada igal aastal maksudeklaratsiooni. USA jaoks võib probleeme tekitada asjaolu, et välismaal elavad USA kodanikud hakkavad tänu FATCA kokkulepe kohaldamisele oma

¹⁰¹ Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus.

¹⁰² A. Soone. Lk 1.

¹⁰³ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. RT II, 29.06.2014, 2.

¹⁰⁴ Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi. FATCA seletuskiri. Lk 1.

¹⁰⁵ Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi. FATCA juhend. lk 5.

¹⁰⁶ A. Aldridge. What is a US Person for IRS tax purposes? US Tax and Financial Services. 2012. Kättesaadav: <<http://www.ustaxfs.com/what-is-a-us-person-for-irs-tax-purposes/>>. Viimati kontrollitud: 25.03.2015.

kodakondsustest loobuma.¹⁰⁷ Kui isikul on võimalus saada teise riigi kodakondsus ja isik omab vara, mida ei soovi USA-le deklareerida, siis on oluliselt lihtsam loobuda kodakondsusest. Samuti võivad välisriigi finantsasutused keelduda USA kindlaksmääratutele isikutele oma teenuse osutamisest, et mitte muutuda aruandekohustuslikuks finantsasutuseks. Finantsasutus hoiab nii kulusid kokku ja saab nii endale turueelise.

USA tahab välismaistelt finantsasutustelt saada andmeid USA isikutest klientide isikuandmete, kontoga seotud asjaolude, rahalise väärtusega lepingute (nt investeerimise eesmärgil sõlmitud kindlustuslepingud) ning mis tahes allikatest laekunud tulu kohta.¹⁰⁸ Sellistelt finantsasutustelt teabe saamise tagamiseks kasutatakse karistuslikku meetet – kui finantsasutus nõutud teavet USA-le ei anna, peetakse kinni 30% sellele finantsasutusele USA allikatest laekuvatelt maksetelt.¹⁰⁹

FATCA kokkulepe on vajalik, et erinevate mudelite alusel ei tekiks riigile ega finantsasutusele sanktsiooni kohaldamise võimalust. Õigusakti eesmärk on võidelda massilise maksudest kõrvalehoidumise vastu. FATCA nägi selle vastu võtmisel esialgu ette lepingute sõlmimise USA-väliste finantsasutuste ja USA maksuhalduri vahel. Lepingute kohaselt oleksid USA-välised finantsasutused kandnud vastutust USA maksuhalduri ees ning kohustunud edastama USA soovitud teabe otse USA maksuhaldurile. Kõigilt lepinguta USA-välistele finantsasutustele tehtavatelt USA päritolu kinnipeetavatelt väljamaksetelt oleks 30 protsenti kinni peetud. USA FATCA oma algsel kujul ei näinud ette mitte mingisugust USA-väliste finantsasutuste asukoha maksuhalduri või muu riigiasutuse kaasamist.¹¹⁰ Eesti Rahandusministeeriumi andmete kohaselt kavandavad FATCA lepingu sõlmimist kõik Euroopa Liidu liikmesriigid.

2.3.2. Kindlaksmääratud USA isik

USA võttis 18. märtsil 2010 vastu FATCA, mis suuremas osas rakendus 1. juulil 2014. FATCA eesmärk on takistada USA maksuresidentide maksudest kõrvalehoidumist. Selleks soovitakse koguda teavet USA maksuresidentide USA-välistes finantsasutustes asuvate kontode kohta.¹¹¹

¹⁰⁷ H. Bachmann. Mister Taxman: Why Some Americans Working Abroad Are Ditching Their Citizenships. US. Time: 2013. Arvutivõrgus: <<http://world.time.com/2013/01/31/mister-taxman-why-some-americans-working-abroad-are-ditching-their-citizenships/>>. Viimati kontrollitud: 21.04.2015.

¹⁰⁸ A. Soone. Lk 1.

¹⁰⁹ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus.

¹¹⁰ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Seletuskiri "Maksualase teabevahetuse seaduse" eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <<http://eelvoud.valitsus.ee/main#4BtU7Aan>>. 28.11.2014. Lk 2.

¹¹¹ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 2.

USA kehtestab oma tulumaksu maksuresidendi ülemaailmsele sissetulekule. Vastavalt USA riigitulude seadustikule ei ole oluline, kus isik elab, vaid kui isik on maksuresident (US person) või investeringud või ühingud kuuluvad USA maksuresidendile, siis tuleb kohaldamisele USA tulumaksuseadus. Finantsasutuse klientideks võivad olla nii füüsilised kui ka juriidilised isikud. Kontrolli peavad hakkama finantsasutused pidama finantskontode üle, mille omanikuks on vähemalt üks kindlaksmääratud USA isik või USA-väline ettevõtte, millel on vähemalt üks kontrolliv kindlaksmääratud USA isik.

Finantskonto tuleb esitada USA-le, mida haldab aruandekohustuslik teise lepinguriigi finantsasutus ja mille omanikuks on üks või mitu kindlaksmääratud USA isikut või USA-väline ettevõtte, millel on üks või mitu kontrollivat isikut, kes on kindlaksmääratud USA isikud.¹¹²

Artikli 2 lõike 2 punkt a sätestab aruandekohustuslikus Eesti finantsasutuses peetava ja USA-le avaldatava konto kohta hangitavad ja vahetatavad andmed. Andmed jagunevad neljaks¹¹³:

- Kontoomanik – Füüsiliste kui ka juriidiliste isikute kohta tuleb koguda ja edastada järgnevad andmed: nimi, aadress ja USA TIN. Kui tegemist on juriidilist isikut kontrolliva isikuga, siis tuleb edastada lisaks kindlaksmääratud USA isiku nimi. USA on seisukohal, et kõikidel isikutel, kes kuuluvad mõiste alla kindlaksmääratud USA isik, peab olema USA TIN. Kui selleks osutub isik, kellel USA TIN puudub, peab ta selle taotlema ning finantsasutusele esitama.¹¹⁴
- Konto – siinkohal on vaja esitada konto kohta kontonumber või ekvivalent.
- Finantsasutus - Finantsasutuse kohta tuleb koguda ning edastada nimi ning identifitseerimisnumber. Identifitseerimisnumbriks on number, mille Eesti aruandekohustuslik finantsasutus saab enda registreerimisel USA riigitulude ametis (Internal Revenue Service, edaspidi IRS).¹¹⁵
- Kontoga seotud vara või tulu kajastavad andmed - Kontoga seotud vara ja tulu kohta kogutav ja edastatav teave sõltub konto tüübist. Kõigi kontode puhul on vajalik kontojääk või selle väärtus aruandlusperioodi lõpu seisuga või, kui konto suleti aruandlusperioodi jooksul, väärtus vahetult enne konto sulgemist. Lisaks on vaja

¹¹² Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. Art. 1 lg 3 p cc.

¹¹³ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 7.

¹¹⁴ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 7.

¹¹⁵ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 7.

sõltuvalt kontoliigist koguda ja vahetada teavet kontoga seotud brutosissetulekute kohta.¹¹⁶

FATCA kokkuleppe alusel on terminit kindlaksmääratud USA isikut kirjeldatud välistamismeetodit kasutades ehk on toodud nimekiri asutustest, mis ei ole kokkuleppe kohaselt kindlaksmääratud USA isikud. Kindlaksmääratud USA isiku mõiste tuleneb artikli 1 lõike 1 punktist ff, sinna alla kuuluvad USA kodanikud, USA residentid füüsilised isikud, USA õiguse alusel moodustatud juriidilised isikud või muu õiguslik moodustis, USA jurisdiktsioonile alluv või USA isiku kontrollitav trust, USA kodanik või residentid füüsilise isiku pärandvara. Erinevad tõlgendused isikute kohta tulenevad USA riigitulude seadustiku alusel. Ühinguõiguslikult reguleeritud isikute tuvastamine ei ole keeruline, kuna siseriiklik õigus näeb ette ühingu omanike ringi täpse dokumenteerimise, see aga ei tähenda, et tõlgendamisel probleeme ei tekiks. Teisel lepinguriigil peab olema väga head teadmised USA siseriiklikust õigusest, et teha kindlaks, kelle suhtes täpselt leping kohaldamisele kuulub. Probleemi lahendamine võtab kindlasti aega, kui lepingust tulenev praktika peaks lahendama probleemid isikute suhtes, kelle osas leping kohaldamisele tuleb.

2.3.3. Kohustus hankida ja vahetada teavet avaldatavate kontode kohta

Järgnevalt analüüsin lepingupoole kohustust hankida ja vahetada teavet avaldatavate kontode kohta, juhul kui kohaldamisele kuulub tulumaksudega topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu artikkel 26. FATCA kokkulepet on võimalik sõlmida ka teiste lepingute alusel ja ka olukorras, kui maksuteabe edastamist kokkuleppe üldse puudub. Töö autor lähtub valiku tegemisel asjaolust, et Eesti Vabariigi puhul tuleb maksuteabe edastamisel kohaldamisele artikkel 26 (USA ja Eesti vaheline maksuleping). FATCA kokkuleppe artikli 2 lõige 1 sätestab lepingupoole kohustuse hankida artikli 2 lõikes 2 nimetatud teavet kõikide avaldatavate kontode kohta ning seda igal aastal teise poolega automaatselt vahetada, lähtudes tulumaksudega topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise lepingu artiklist 26.¹¹⁷ Poolte vaheline teabevahetus toimub seega vastavalt topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise poolte vahelisele lepingule.

¹¹⁶ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 7.

¹¹⁷ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 7.

Maksuleping peab tagama kokkuleppe alusel edastatava informatsiooni konfidentsiaalsusnõuded, andmekaitse ning teised kaitsemeetmed. Informatsiooni kasutamine peale sihtkohta jõudmist on samuti reguleeritud maksulepingu alusel. Eelnevalt OECD mudelkonventsiooni artikli 26 analüüsisist järeldab töö autor, et teoreetiliselt tagab maksulepingu artikkel 26 konfidentsiaalsusnõude, kuid samas tuleb siinkohal arvestada kõigi eelnevalt välja toodud puudustega ja eranditega, millega tuleb FATCA kohaldamisel arvestada. Konfidentsiaalsusnõuet on võimalik üsna laialt tõlgendada ja see tuleneb otseselt lepingupoole siseriiklikust õigusest. Lisaks konfidentsiaalsusnõudele tuleneb ka maksulepingust andmekaitse regulatsioon. Edastatava informatsiooni puhul tuleb kohaldamisele siseriiklikus õiguses sätestatud andmekaitse kohta käivad sätted. FATCA kokkuleppe tekitab mitmeid siseriiklike probleeme, üheks kõige suuremaks probleemiks on informatsiooni kogumisel ja edastamisel kindlasti võimalik eraelu puutumatus riive. Probleemi lahenduseni ei ole töö kirjutamise ajal veel jõutud, kuna USA-s valitsevad veel lahkkelid eraelu puutumatus osas. Näiteks on USA presidendikandidaat Senaator Rand Paul avaldanud tõsisest pahameelt FATCA kohaldamise osas, kuna see on tema arvates tõsisest vastuolus eraelu puutumatus ja mõjub USA majandusele halvasti.¹¹⁸

Eesti Vabariigi Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium lähevad siinkohal oma arvamuses eraelu puutumatus osas lahku. Vastavalt FATCA kokkuleppe analüüsile¹¹⁹ leidis Justiitsministeerium, et FATCA kokkuleppe täitmisest tekkiv riive eraelu puutumatusel võib olla ebaproportsionaalne ja selle tõttu põhiseadusega vastuolus olla. Rahandusministeerium leidis, et enamik kokkuleppega kaasnevast riivist eraelu puutumatusel on välditav artikli 3 lõike 6 kohase kokkuleppe täitmist täpsustava pädevate ametiisikute kokkuleppe ning kokkulepet rakendavate õigusaktide hoolika väljatöötamisega. Nende meetmetega vältimatu riive eraelu puutumatusel on samas proportsionaalne, kuna toimub rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete täitmise eesmärgil ning on lisaks põhjendatud kokkuleppe sõlmimata jätmisega kaasneva ebaproportsionaalse ettevõtlusvabaduse riive ärahoidmisega. Seega on kokkuleppe ja selle täitmine põhiseadusega kooskõlas.¹²⁰ Töö autori arvates on Eesti Vabariigi Rahandusministeerium põhjendanud oma seisukohti väga kindlalt, kuid samas tuleb arvestada ka Justiitsministeeriumi seisukohta, et võimalik eraelu puutumatus riive võib olla ebaproportsionaalne ja selle tõttu vastuolus põhiseadusega. Peamiseks probleemiks tooksin

¹¹⁸ Sputnik News. FATCA Violates Americans Privacy Rights, Impacts US Economy - Senator. US. 05.03.2015. Arvutivõrgus: <<http://sputniknews.com/us/20150305/1019074202.html>>. Viimati kontrollitud: 07.03.2015.

¹¹⁹ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 15-18.

¹²⁰ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 17-18.

siinkohal välja asjaolu, et erinevate andmete kohaselt ei ole USA IRS informatsiooni vastuvõtmiseks ja hoiustamiseks valmis, arvestades nende eelarve vähendamist kui ka tehniliste võimaluste puudumist. Küll aga tuleb arvestada asjaoluga, et teabevahetus toimub vastavalt USA ja Eesti vahelisele topeltnmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise poolte vahelisele lepingu artiklile 26, mis sätestab kõik vajalikud andmekaitse piirangud. Seega ei eelduse kohaselt ei tohiks tekkida probleeme andmekaitse ja konfidentsiaalsusnõuetega.

2.3.4. Finantsasutuste kohustused

Kuigi seadus puudutab USA residentide tulude maksustamist, siis tuleb nõustuda Ants Soone arvamusega FATCA rakendamise probleemi kohta, et tavapäraseid maksuhalduri ülesandeid pannakse täitma hoopis teised isikud ning nende ülesannete täitmine on koormav, kulukas ja õiguslikultki keeruline. Nõuete rikkumise tagajärjed on samuti tõsised.¹²¹ Rõhutada tuleb asjaolu, et lepingu tingimuste seadmisel on USA-l kehtestamise ainupädevus.

FATCA piirab oluliselt mõistet finantsasutus, nagu FATCA kokkuleppes kui ka seletuskirjadest ja juhenditest võib järeldada on tegemist kõige kesksema mõistega kogu kokkuleppes. Ainult asutused, mis on käsitletavad finantsasutustena, on FATCA kokkuleppes puudutatud. Finantsasutusteks on hoidmisasutus (*custodial institution*), hoidmisasutus (*depository institution*), investeerimisettevõtte (*investment entity*) ning kindlaksmääratud kindlustusandja (*specified insurance company*).¹²²

Finantsasutustena ei ole käsitletavad makseasutused, e-raha asutused ja muude finantsteenuste pakkujad (muu hulgas kiiralaenuandjad, liisingupakkujad).¹²³ Eelmises alapeatükis rõhutasin asjaolu, et USA isikud ja kindlaksmääratud isikud tulenevad otseselt USA siseriiklikust õigusest, sama kehtib ka finantsasutuste kohta. Millised asutused teise lepingupoolse siseriikliku õiguse alusel kuuluvad kohaldamisele tulenev otseselt sellest, kuidas USA siseriikliku õigust tõlgendada ja lepingupoolel on kohustus hinnata igakordselt, kas antud finantsasutus tema siseriikliku õiguse alusel kuulub ka finantsasutuse mõiste alla USA siseriikliku õiguse alusel. Lepingupoolel on kohustus sügavuti tutvuda USA siseriikliku õigusega ja välja selgitada, kas finantsasutus kuulub lepingu kohaldamise alla või mitte.

¹²¹ A. Soone. Lk 1.

¹²² Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri.. Lk 5.

¹²³ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri.. Lk 5.

Kuna USA ja teise lepingupoole siseriiklik õigus erinevad teineteisest, siis tuleb pöörata tähelepanu mõistetele aruandekohustuslik finantsasutus ja mittearuandekohustuslik finantsasutus. Aruandekohustuslik finantsasutus tähendab FATCA kokkuleppe konteksti arvestades kas aruandekohustuslikku teise lepinguriigi finantsasutust või aruandekohustuslikku USA finantsasutust. Mittearuandekohustuslik teise lepingupoole finantsasutus tähendab teise lepingupoole finantsasutust või muud teise lepingupoole residendist ettevõtet, mis on II lisas kindlaksmääratud kui mittearuandekohustuslik teise lepingupoole finantsasutus või mis USA Rahandusministeeriumi asjakohaste õigusaktide alusel kvalifitseerub muul viisil nõuetele vastava välisriigi finantsasutusena või vabastatud tulusaajana.¹²⁴ FATCA kokkuleppe lisad on kokkuleppe lahutamatud osad.

Lepingupoole finantsasutustel on kohustus tuvastada kõik kontod, mida antud asutus haldab ja edastada sellealane informatsioon asukohariigi pädevale ametiisikule. Siinkohal peab finantsasutus järgima FATCA artikleid 2 ja 3. Finantsasutusel on kohustus esitada andmeid väljamaksete kohta, mida ta on teinud mitteosalevale finantsasutusele (FATCA-st tulenev mitteosalev finantsasutus). Sellest tulenevalt saab USA informatsiooni ka nende finantsasutuste kohta, kes keelduvad nendega koostööd tegemast või kelle asukohariik on keeldunud kokkuleppe sõlmimast. Kui kõik finantsasutused, kes alluvad FATCA kokkuleppele, täidavad oma kohustusi, siis ei jää pikas perspektiivis mitteosalevatele finantsasutustele muud üle, kui sõlmida samuti FATCA kokkuleppe, kuna nende kohta on USA-l niigi informatsiooni ja sanktsiooni kohaldamine ei tasu ennast enam ära. Kui finantsasutus ise on sõlminud USA-ga kahepoolse lepingu, millega ta on valinud tegutsemise USA kinnipidamisagendina, on ta kohustatud väljamaksetelt ka FATCA alusel 30% kinni pidama, arvestades kinnipidamisagendilepingu tingimusi.¹²⁵ Kui finantsasutus ei ole sõlminud eelmises punktis nimetatud kinnipidamisagendilepingut, siis mitteosalevale finantsasutusele makset tehes või seda vahendades on ta kohustatud makse vahetule tegijale esitama teabe, mis on vajalik selle maksega kaasnevaks kinnipidamiskohustuse täitmiseks.¹²⁶ Kui finantsasutusel on seotud ettevõtte või filiaal jurisdiktsioonis, mis ei võimalda FATCA nõuete täitmist, siis tuleb sellist ettevõtet või filiaali käsitada mitteosaleva finantsasutusena; see ettevõtte või filiaal peab täitma FATCA nõudeid nii palju, kui tema asukoha õigusaktid võimaldavad; selline ettevõtte või filiaal ei tohi

¹²⁴ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. Art 1 lg 1 p q.

¹²⁵ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 11.

¹²⁶ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 11.

reklaamida/levitada teenuseid USA isikutele ning sellist ettevõtet või filiaali ei tohi ära kasutada kokkuleppe ja FATCA eesmärkidest hoidumiseks.¹²⁷

2.3.5. Välismaiste kontode maksukuulekuse seaduse kohaldamise mudelid

USA loobus algsest suurejoonilisest plaanist, mis kõlas kohe küllalt uskumatuna, sõlmida kokkuleppe FATCA täitmise kohta iga üksiku finantsasutusega, ning nüüd sõlmitakse andmete kogumiseks kokkuleppeid riikidega, kes omakorda peavad tagama valmisoleku andmete saamiseks finantsasutustelt ning edastamiseks USA-le, mis hõlmab samuti teatud IT-võimekust ning õigusruumi kohandamist.¹²⁸ Algupärane FATCA nägi ette, et USA-väline finantsasutus sõlmiks kahepoolse lepingu USA-ga, mille üle finantsasutusel puuduks läbirääkimiste võimalus. Läbirääkimiste võimalus ei laienenud ka uutele mudelitele. Kokkuleppe kohaselt pidi finantsasutus otse USA-le esitama kõik kokkuleppega ettenähtud andmed (sh kontoseisu jne) ja sulgema kontod, mille omanik ei olnud nõus andmete edastamisega USA-le. Lisaks oli finantsasutusel kohustuslik käituda teatevatel juhtudel USA kinnipidamisasutusena ehk kohustus pidada kinni teatavalt maksetelt 30% karistuslik määr. Samas ei saanud finantsasutuse asukohariik teavet USA-lt vastu. Lisaks sellele, et tegemist on ülimalt mahuka süsteemiga, arvestades USA-väliste finantsasutuste arvu, tuleb arvestada sellega, et USA-väliste finantsasutustele kohaldub peaasjalikult asukohariigi siseriiklik õigus. Selline kokkuleppe oleks valmistanud riigisisest palju meelehärmi ning oleks andnud otseselt asutustele, kellega USA Rahandusministeerium veel lepingut sõlminud ei oleks konkurentsieelise, kuna nemad ei peaks võtma kasutusele kalleid meetmeid, mida informatsiooni haldamine ja edastamine endaga kaasa oleks toonud.

Euroopa Komisjon alustas koos viie liikmesriigiga (Ühendkuningriik, Saksamaa, Prantsusmaa, Hispaania ja Itaalia) 2011. aastal USA-ga läbirääkimisi, et leida võimalus USA FATCA nõuete täitmiseks Euroopa Liidus. Liikmesriigid Euroopa Komisjonile ametlikku mandaati USA-ga läbirääkimiste pidamiseks ei andnud, mistõttu puudus võimalus küsimuse lahendamiseks Euroopa Liidu tasandil. Mandaadi puudumisele vaatamata läbirääkimised jätkusid ning nende tulemusena töötas USA välja kaks lisavõimalust USA FATCA nõuete täitmiseks (edaspidi USA FATCA *mudel 1* ja USA FATCA *mudel 2*). Mõlema lahenduse sisuks on sõlmida USA-ga

¹²⁷ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 11.

¹²⁸ A. Soone. Lk 2.

kahepoolne riikidevaheline leping, millega riik võtab kohustuse vähemal või rohkemal määral USA-väliste finantsasutuste asemel USA-le USA FATCA nõutud teavet edastada.¹²⁹

FATCA mudel 1 kohaselt peab riik sõlmima USA-ga välislepingu, millega teine lepingupool täidab USA-väliste finantsasutuste eest USA-le teabe edastamise kohustust maksuhalduri kaudu.¹³⁰ Sellest tulenevalt läheb finantsasutuselt kohustused üle lepinguriigi maksuhaldurile. Mudel 1 kohaselt ei ole lepingupoole finantsasutusel kohustust sulgeda USA isikute kontosid, kuna riigile on pandud peale kohustus jälgida, et kõikide kokkuleppe kohaste kontoomanike andmed edastatakse USA-le. Vastavalt sellele mudelile ei ole kontoomanikul enam õigust esitada protesti, et tema konto kohta andmeid ei edastataks, kuna finantsasutustele kohaldub ühene kohustus, mille alusel nähakse ette andmete edastamine kõigi kokkuleppes nimetatud kontoomanike andmete kohta. USA-väliste finantsasutustele pandud kohustus toimida USA kinnipidamisagendina muudeti ümber ja finantsasutust toimine USA kinnipidamisagendina lepitakse kokku riikide vahelise kokkuleppena. Kui esialgse kokkuleppe alusel puudus USA-välise finantsasutuse asukohariigil õigus saada vastu maksualast teavet, siis mudel 1 kohaselt võtab USA endale kohustuse edastada samalaadset informatsiooni kokkuleppe lepingupoole riigi maksuresidentide kohta. Mudeli 1 kasuks on magistritöö kirjutamise käigus sõlminud 51 riiki või territooriumi.¹³¹

Lisaks siis eelnevalt analüüsitud FATCA mudelile 1 on võimalik sõlmida ka FATCA kokkuleppe mudel 2 alusel, mis sisaldab endas nii alguspäraseid FATCA nõudeid kui ka mudelist 1 tulenevaid nõudeid. Peamine erinevus siis mudel 1 on asjaolu, et FATCA kokkuleppe sõlmivad nii USA-väline finantsasutus kui ka selle asukohariik eraldi. USA-välistel finantsasutustel on kohustus esitada USA-le kokkuleppe alusel informatsiooni uute kontode kohta, asukohariigile jääb kohustus esitada infot kõikide olemasolevate kontode kohta. Mudel 2 kohaselt annab riik mudelis 1 oleva kohustuse üle finantsasutusele ja ei pea kandma kulusid, mis riigile tulenevad seoses mudeli 1 täitmisega. Teisisõnu vabaneb riik oma kohustusest edastada informatsiooni ja seda peab täitma finantsasutus, kui soovib rahvusvahelises majanduses konkurentsi pakkuda, kuna FATCA kokkuleppe mittetäitmisest tuleneb talle automaatselt sanktsioon (30% kinnipidamine). Samas ei pruugi riik saada selle mudeli alusel

¹²⁹ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 2.

¹³⁰ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 11.Lk 3.

¹³¹ Austraalia, Bahamas, Barbados, Valgevene, Belgia, Brasiilia, Briti Neitsisaared, Bulgaaria, Kanada, Kaimanisaared, Horvaatia, Costa Rica, Curaçao, Küpros, Tšehhi Vabariik, Taanis, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Gibraltar, Guernsey, Ungari, Honduras, Iirimaa, Mani saar, Iisrael, Itaalia, Jamaica, Jersey, Kosovo, Läti, Liechtenstein, Leedu, Luxembourg, Malta, Mauritius, Mehhiko, Holland, Uus-Meremaa, Norra, Poola, Katar, Singapur, Lõuna-Aafrika Vabariik, Hispaania, Sloveenia, Rootsi, Suurbritannia, Usbekistan, Turks ja Caicos viimati kontrollitud 19.04.2015.

maksuteavet, kuna USA-l puudub vastavalt mudelile esitada teisele lepinguriigile omapoolset maksuteavet. Riigid võivad muidugi leppida kokku eraldi maksualase teabe esitamises. Mudeli 2 kasuks on otsustanud oluliselt vähem riike või territooriume kui mudeli 1 kasuks.¹³²

USA on viivitanud läbirääkimiste protsessi, kuna läbirääkimisi peetakse korraga kõikide lepingupooltega. Kui USA oleks lähtunud ainult esialgsest mudelist, siis käiksid läbirääkimised eelduslikult veel mitmeid aastaid edasi. Eesti Rahandusministeeriumi andmete kohaselt ei ole ükski riik avalikult keeldunud FATCA nõuete täitmisest. Kõik Euroopa Liikmesriigid on otsustanud sõlmida USA-ga FATCA kokkuleppe mudeli 1 alusel, millega kaasneks vastastikune informatsiooni vahetamine.

Kaaludes erinevate mudelite kasutamist on Eesti sõlminud FATCA kokkuleppe mudel 1 alusel, kuna mudel kahe alusel oleks Eestile kohaldunud samalaadne halduskoormus, kuid USA ei oleks garanteerinud vastastikust teabevahetust. Analüüsin antud asjaolu eraldi peatükis, mille peamine eesmärk on analüüsida maksulepingute tähendust Eesti kontekstis.

2.3.6. Vastastikkuse põhimõte

Vastavalt mudelile 1 ja eraldi kokkuleppe olemasolul ka mudeli 2 järgi on USA lepingupartneril õigus saada maksualast teavet lepingupartneri maksuresidentide USA-s asuvate kontode kohta vastavalt FATCA kokkuleppe vastastikkuse põhimõttele. Ameerika Ühendriikide valitsus tunnistab vajadust saavutada lepinguriigiga samaväärne vastastikkuse automaatse teabevahetuse tase.¹³³ Ameerika Ühendriikide valitsus kogub teavet teise lepingupoole residentide teatud kontode kohta USA finantsasutustes, on pühendunud vahetama sellekohast teavet teise lepingupoole valitsusega ja püüdleb võrdväärse teabevahetuse poole tingimusel, et kohased kaitsemeetmed ja taristu tõhusaks teabevahetuseks on olemas.¹³⁴ Arvestades USA finantsturu suurust ja USA IRS-i järjest vähenevat tööjõudu, siis võib USA pühendumuses kahelda. Kuna FATCA kokkuleppes on seatud sõnastus pühendub, mitte kohustub, siis on riikidel õigus kahelda informatsiooni vahendamise võrdsuses. Artikli 2 lõike 2 punkt b sätestab aruandekohustuslikus USA finantsasutuses peetava kokkuleppe osapoolele avaldatava konto kohta hangitavad ja vahetatavad andmed. Teavet edastatakse ainult kontode kohta, mille omanik

¹³² Austria, Bermuda, Tšiili, Hong Kong, Jaapan, Moldova, Šveits viimati kontrollitud 19.04.2015.

¹³³ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. Art 6 lg 1.

¹³⁴ Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. Preambula.

(füüsiline või juriidiline isik) on kokkuleppe osapoole maksuresident.¹³⁵ Vastastikkuse põhimõtet pärsib kindlasti asjaolu, et USA ei ole tänasel hetkel ajakirjanduse kohaselt valmis selliseks mahukaks teabevahetuseks.¹³⁶

2.4. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Finantskontode alase automaatse teabevahetuse standard

Alates USA FATCA vastuvõtmisest 2010. aastal on toimunud oluline maksualase rahvusvahelise automaatse teabevahetuse areng. Lähtudes G20 üleskutsesest, võttis OECD 2013. aastal eesmärgiks laiendada riikidevahelist automaatset teabevahetust USA FATCA-st lähtudes. OECD eesmärk oli töötada välja uus rahvusvaheline maksualase automaatse teabevahetuse standard (edaspidi OECD FATCA).¹³⁷

„OECD avaldas 2014. aasta veebruaris finantskontode maksualase teabe automaatse vahetuse ühtse ülemaailmse standardi põhielemendid, nimelt pädeva asutuse mudellepingu ja ühtse aruandluse standardi, mille kinnitasid hiljem G20 rahandusministrid ja keskpankade juhid. OECD nõukogu avaldas 2014. aasta juulis täieliku ülemaailmse standardi, sealhulgas selle ülejäänud elemendid, nimelt pädeva asutuse mudellepingu ja ühtse aruandluse standardi kommentaarid ning infotehnoloogiaga seotud korra ülemaailmse standardi rakendamiseks. G20 rahandusministrid ja keskpankade juhid kinnitasid kogu ülemaailmse standardite paketi 2014. aasta septembris.“¹³⁸

Automaatne teabevahetus toimub juba mitmete riikide ja jurisdiktsioonide vahel. Standardi eesmärk on võimalikult palju riike ja jurisdiktsioone selle alla hõlmata. OECD standardi kohaldamine on vabatahtlik ja ei ole õiguslikult siduv. Riigid peavad standardi kohaldamiseks vastu võtma siseriiklike õigusakte, et standardi täpne kohaldamine oleks võimalik. Siinkohal võib tekkida probleem, kuna siseriiklikult vastuvõetud õigusaktid võivad olulisel määral erineda. Probleemi lahendamiseks on OECD välja andnud vastavasisulise kommentaari, et siseriiklikus õiguses vastuvõetud õigusaktid oleksid võimalikud sarnased ja riigid saaksid standardi tähenduses ning kohaldamises sarnaselt aru. OECD finantskontode alase automaatse

¹³⁵ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 7.

¹³⁶ D. Jolly, B. Knowlton. Law to Find Tax Evaders Denounced. New York Times. 2011. Arvutivõrgus: <http://www.nytimes.com/2011/12/27/business/law-to-find-tax-evaders-denounced.html?_r=0>. Viimati kontrollitud: 12.03.2015.

¹³⁷ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 3.

¹³⁸ NÕUKOGU DIREKTIIV 2014/107/EL, 9. detsember 2014, millega muudetakse direktiivi 2011/16/EL seoses kohustusliku automaatse teabevahetusega maksustamise valdkonnas.

teabevahetuse standardi kommentaarides on iga säte detailselt kirjeldatud, et tagada nende ühetaoline kohaldamine kõikide osalispoolte poolt. Lisaks kommentaaride seletavale osale on OECD olnud väga kindel mitmes osas, et standardi kohaldamisel ei või kalduda kommentaarides olevast tekstis eemale ehk alternatiivsed kohaldamised on keelatud.

USA FATCA näeb ette, et kõigi kindlaksmääratud USA isikute finantskontode kohta tuleb lepinguriigil informatsiooni koguda ja edastada. OECD FATCA puhul on vaja kõikide mitteresidentide finantskontode kohta informatsiooni koguda ja see edastada vastavatele pädevatele ametiasutustele. Uue standardi alusel koguvad riigid ja muud jurisdiktsioonid finantsasutustelt informatsiooni ja edastavad iga aastasel selle automaatse teabevahetuse käigus teistele riikidele ja jurisdiktsioonidele. OECD FATCA kinnitati 2014. aasta juunis ning see baseerub USA FATCA mudeli 1 lahendusel. Mida töö autor analüüsis FATCA kokkuleppe alapeatüki all. OECD FATCA koosneb kahest osast. Esiteks maksuhaldurite vahelise kokkuleppe mudeltekstist, mis kohustab OECD maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni alusel konventsiooniosalisi riike omavahel vahetama sama teavet, mida nad vahetavad USA FATCA mudeli 1 alusel USA-ga.¹³⁹ OECD vastavasisulisel kommentaaril on analüüsinud, kas teabevahetus peaks toimuma kahepoolsete lepingute või mitmepoolse konventsiooni alusel ning on leidnud, et küll teabevahetus toimub tänasel hetkel enim kahepoolsete lepingute alusel, kuid rahvusvaheline standardi alane informatsiooni vahetus võiks toimuda mitmepoolse kokkuleppe alusel. Teabevahetuse aluseks on OECD ettenäinud Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni. Teiseks riigisisest teabe kogumise standardreeglite kogumist, mis kopeerivad suures osas USA FATCA mudelis 1 sisalduvaid hoolsusmeetmeid USA-le teabe kogumiseks.¹⁴⁰

Riigil või jurisdiktsioonil on kohustus edastada standardi alusel informatsiooni finantskontode kohta, mis hõlmab enda alla järgmised investeeringud: intressid, dividendid, teatud liiki kindlustuslepingud, kontosaldod ja müügitulu alane informatsioon finantsvaralt. Finantskontode alase automaatse teabevahetuse standard on ülesehitatud vastavalt ühisele arusaamale standardi vajadusest, selleks nähakse ette, et standardi liikmesriigid viivad oma siseriikliku õiguse koosõlla standardi eesmärkidega. OECD Mudelkonventsiooni puhul mängib suurt rolli lepinguriikide siseriiklik õigus, antud standardi puhul tahetakse ennetada tõlgendamisprobleeme. Ühtlustamise puhul on arvesse võetud erinevate riikide siseriiklike probleeme ja proovitud neid juba algusest peale ennetada. OECD on seadnud endale eesmärgi,

¹³⁹ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 3.

¹⁴⁰ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 3.

et standardist saaksid võimalikult paljud riigid kasu lõigata just teabevahetuse ühtlustamise teel ja ainult mõningad küsimused jääksid siseriiklikus õiguses otsustada. Ühtlustamisega luuakse võimalus protsessi lihtsustada, suurendada selle efektiivsust ja toob endaga kaasa väiksemaid kulusid kõigile pooltele.¹⁴¹ Ühtlustamisega on välditud erinevate mudelite kohaldamist, kuna see tooks kaasa tõlgendamise probleeme ja võib endaga kaasa tuua olulised kulutused nii riigile kui ka finantsasutusele. Maksudest kõrvalehoidumine on rahvusvaheline probleem, millele OECD kommentaaride alusel tuleb leida rahvusvaheline lahendus ning standardi kasutamisele võtmine on üks parimaid viise, kuidas antud probleemi lahendada.

Selleks, et standard töötaks, peab kogutav ja edastatav informatsioon vastama ühisele kooskõlastatud standardile. Kuna finantsasutused peavad standardi alusel ise esitama oma residentsusriigile informatsiooni, siis võimaldaks ühtlustatud standardi informatsiooni oluliselt efektiivsemalt kasutada, kuna ei ole vaja enam edasiselt seda töödelda. Kuna standardi alusel edastatud informatsiooni on kõigi osaliste poolt samas formaadis, siis on selle kasutamine kõikide poolte jaoks oluliselt lihtsustatud võrreldes OECD Topeltmaksustamise mudelkonventsiooniga, kus riigid peavad omavahel kokkuleppele jõudma, millises formaadis informatsiooni edastatakse. Lisaks võimaldab standardi alusel informatsiooni töötlemine arvutitel oluliselt kiiremini informatsiooni töödelda.

Standardi kohaselt saavad jurisdiktsioonid oma finantsasutustelt finantsteavet ning vahetavad seda iga-aastaselt automaatselt teiste jurisdiktsioonidega. Standard koosneb pädeva asutuse mudellepingust (*CAA – Model Competent Authority Agreement*), mis sisaldab üksikasjalikke teabevahetuse eeskirju ja ühtsest aruandluse ja hoolsusmeetmete standardist (*CRS – Common Reporting and Due Diligence Standard*), mis käsitleb aruandluse ja hoolsusmeetmete alaseid eeskirju.¹⁴² Tegemist on sisuliselt sama kokkuleppega nagu USA FATCA, peamiseks erinevuseks on asjaolu, et kohustuse mittetäitmise eest ei kohaldu sanktsioon (USA FATCA puhul kohaldub 30% kinnipidamismäär).

Pädeva asutuse mudellepinguga tagatakse asjakohase informatsiooni teabeliikumine. Antud mudelleping ühtlustab endas võimalikult suurel määral erinevate riikide siseriiklikust õigusest tulenevat aruandluskohustuse. Mudelleping sisaldab endas konfidentsiaalsuse ja andmekaitseenõudeid, lisaks määrab kindlaks vajaliku infrastruktuuri ülesehituse nõuded teabevahetuse efektiivse toimise jaoks. Nagu kõik teised mudelkonventsioonid, siis sisaldub ka

¹⁴¹ OECD. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters. Lk 16.

¹⁴²Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus.

selle mudelkonventsiooni esimeses osas mõistekasutus. Mudelkonventsiooni teises osas on sätestatud millist informatsiooni antud mudelkonventsiooni raames edastatakse. Kolmandas osas sätestab ajalised piirangud ja informatsiooni edastamise viisi. Viiendas osas sätestab mudelkonventsioon konfidentsiaalsuse ja andmekaitseõuded. Pädevate riigiasutuste vahelised kohtumised ja lepingu muutmise ning lõpetamise alane informatsioon on sätestatud lõikudes 6 ja 7. Mudelkonventsioon on loodud eesmärgiga, et informatsiooni vahendamine pädevate riigiasutuste vahel on vastastikune, kui riigid soovivad teatud maksude puhul teistmoodi kokku leppida, siis vastavalt mudelkonventsioonile on neil selline õigus.

Ühtse aruandluse ja hoolsusmeetmete standard toetab finantskontode automaatset teabevahetust. Kui riik soovib ühtse aruandluse ja hoolsusmeetmete standardit kohaldada, siis peab selle riigi siseriiklik õigus ette nägema, et finantsasutused esitaksid siseriikliku õiguse kohaselt pädevale riigiasutusele finantskontode kohta informatsiooni. Finantsasutus antud standardi raames tähendab hoidmisasutust, hoiustamisasutust, investeerimisettevõtet või kindlaksmääratud kindlustusandjat, kui finantsasutus tõendab või leitakse, et finantsasutust ei ole võimalik maksudest kõrvalehoidumise eesmärgil kasutada, kuna tõenäosus on liiga väike, siis vabastatakse finantsasutus aruandekohustusest. Mitmed finantsasutused, mida USA FATCA alusel loetakse mitteamuandekohustuslikuks finantsasutusteks, on aruandekohustuslikud Finantskontode alase automaatse teabevahetuse standardi alusel, siinkohal saab näitena tuua finantsasutuse, mille on riigipõhine kliendibaas.

Standard toob endaga kaasa suurenevad kulud ja halduskoormuse tõusu finantsasutusele. Antud probleeme täielikult lahendada ei ole võimalik, kuid kui asukoha riik sõlmib USA FATCA lepingu, siis peab finantsasutus nagnii hakkama informatsiooni edastama ja selleks peab kasutusele võtma erinevad meetmed asutuse siseselt, kuna standard on väga sarnane USA FATCA-le, siis on ka informatsioon ja informatsiooni kogumise meetod sama. Standard on oma sisu kui ka välimuse poolest väga sarnane USA FATCA-le, sisaldades endas täpselt sama sõnastusega sätteid. Erinevusena saab siinkohal välja tuua, et uute kontode puhul puuduvad piirmäärad ning välistatud finantsasutused ning kontod määrab standardiosaline ise. Samuti puudub standardi kohaldamisel USA FATCA-st tulenev sanktsioon, kui riik ei täida standardi nõudeid või ei edasta vastavat informatsiooni tulenevalt siseriiklikust piirangust.

3. Maksulepingute ja –standardi kohaldamine Eesti Vabariigis

Maksudest kõrvalehoidumise vastane peamine meede on rahvusvaheline teabevahetus. Rahvusvahelise ametiabi rakendamine on Eestis suurenemas järgnevate aastate jooksul, kuna Eesti on kasutusele võtnud erinevad informatsiooni edastamise viise, et hõlbustada piiriülest maksualast ametiabi.

Kui tulu teenitakse väljastpoolt Eestit, tuleb maksustamisel arvestada nii kodu- kui tuluallika riigi ehk mitme riigi maksuseadustega. Lisaks riikide maksuseadustele, määrustele ja muudele maksustamist mõjutavatele sätetele oleneb konkreetne välisriigi tulude maksustamine sellest, kas riikide vahel on sõlmitud ja jõus tulu- ja kapitalimaksuga topeltnmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise leping.¹⁴³

Kui Eesti on sõlminud teise riigiga maksulepingu, piirab see topeltnmaksustamise vältimiseks Eesti residentide tulude maksustamist teises lepinguriigis. Kui maksulepingut sõlmitud ei ole, kohalduvad Eesti residentide tulude maksustamisel välisriigis vaid välisriigi seadused. Eesti resident on kohustatud aga kogu maailmast teenitud tulu deklareerima ka Eestis ning maksma Eestis tulumaksu. Topeltnmaksustamise vältimine Eestis viimasel juhul (kui maksuleping puudub) tagatakse vaid Eesti tulumaksuseaduse abiga.¹⁴⁴

Eesti topeltnmaksustamise süsteemi võrgustik koosneb kuukümnest jõustunud lepingust. Eesti on sõlminud topeltnmaksustamise lepingu kõigi Euroopa Liidu liikmesriikidega. Eesti maksuhaldur võib osutada ametiabi kõikidele maksulepingu välisriikide maksuhalduritele. Rahvusvahelist ametiabi osutatakse kas tulumaksuga topeltnmaksustamise vältimise lepingu või Euroopa Liidu õiguse alusel, mida võivad täiendada riikidevahelised koostöölepingud ja –protokollid.¹⁴⁵ Selline oli Eesti osalus enne rahvusvahelise teabevahetuse muutumist. Eesti on sõlminud suhteliselt standardsed maksulepingud oma lepingupooltega. Kõige uuem maksuleping on sõlmitud Usbekistani Vabariigiga, mis oma sisupoolest jälgib OECD mudellepingu sõnastust. Kahjuks ei ole Eesti suutnud sõlmida Venemaa Föderatsiooniga maksulepingut, arvestades Eesti geograafilist asukohta ja riikide omavahelisi kaubandussuhteid on tegemist väga suure probleemiga, millele on lubatud ikka ja jälle lahendust leida, kuid

¹⁴³ Maksu- ja Tolliamet. Maksulepingu täitmisest tulenevate vaidluste lahendamine. Tallinn. 2007. Arvutivõrgus: <<http://www.emta.ee/index.php?id=21387&-tpl=1026#kolm>>. Viimati kontrollitud: 20.01.2015.

¹⁴⁴ Maksu- ja Tolliamet. Maksulepingu täitmisest tulenevate vaidluste lahendamine.

¹⁴⁵ L. Lehis. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2014. lk 52

tänaseks ei ole suudetud seda teha, maksuleping ootab Venemaa poolt ratifitseerimist.¹⁴⁶ Tänu maksulepingu puudumisele puudub õiguslik alus Venemaa Föderatsiooniga maksualast teabevahetust pidada.

Teabevahetus võib toimuda konkreetse üksikjuhtumi taotluse alusel, aga Euroopa Liidu siseselt toimub ka ulatuslik automaatne ja omaalgatuslik teabevahetus ilma teise poole taotluseta. Samuti võivad maksuametnikud osaleda teise riigi maksuhalduri läbiviidavas maksumenetluses ning viia läbi näiteks ühiseid revisjone.¹⁴⁷ Kõik lepingud sisaldavad informatsiooni vahendamise sätteid. Euroopa Liidu liikmesriikide vaheline teabevahetus on reguleeritud asjakohaste direktiividega ja maksulepingutega. Samas näib, et maksulepingute ja direktiivide olemasolu ei ole piisavalt taganud efektiivset teabevahetust, kui Euroopa Liidul on eesmärk vastu võtta EL-i FATCA.

Teadaolevate (IFA raport) andmete kohaselt jääb informatsiooni kogumise ja edastamise nõuete hulk aastas 300 nõude juurde. Samas tuleb tõdeda asjaolu, et Eesti poolt esitatavate nõuete hulk on väiksem kui Eestile esitatavate nõuete hulk, kuid samas on Eesti poolt esitatavate nõuete hulk viimaste aastate kohaselt vastavalt raportile kasvanud kahekordselt. Kõige suuremal määral toimub infovahetuse nõuete esitamine tulumaksuga seotud küsimuste puhul Eesti ja Soome ning teiste naaberriikide puhul, mis tulenevad naaberriikide vahelisest kapitali ja tööjõu liikumisest.¹⁴⁸

Maksualase informatsiooni kogumise ja edastamise teise riigi maksuametile protseduuri reguleerivad siseriiklikud seadused, mis on lähiaastatel teinud läbi suured ümberkorraldused. Kuigi informatsiooni kogumine ja edastamine rahvusvahelisel eesmärgil ei ole erinev siseriiklikust vajadusest, hiljutised muudatused maksukorralduse seaduses on näidanud, et rahvusvaheline ametiabi on muutumas ühe tähtsamaks töövahendiks Eesti maksuametile seoses ülepiiriliste tehingutega.¹⁴⁹

Rahvusvahelise ametiabi andmist reguleerib enamik juhul maksukorralduse seadus. Vastavalt MKS § 51¹ lõige 1 kohaselt annab MTA rahvusvahelist ametiabi nende riikide pädevatele

¹⁴⁶ K. Rohelaan. Paet: heakskiitu ootab maksuleping. Äripäev: 2014. Arvutivõrgus: <<http://www.aripaev.ee/uudised/2014/02/17/paet-heakskiitu-ootab-topeltmaksustamise-valtimise-leping>>. Viimati kontrollitud 20.03.2015.

¹⁴⁷ L. Lehis. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2014. lk 52

¹⁴⁸ X. Oberson. Exchange of information and cross-border cooperation between tax authorities. International Fiscal Association. Volume 98b. Subject 2. Sdu: 2013.. Lk 275

¹⁴⁹ X. Oberson. Lk 275.

asutustele, kes kuuluvad Euroopa Liitu või kellega kehtib Eestil vastavasisuline välisleping. MKS § 51² reguleerib teabevahetust rahvusvahelise ametiabi korras. Nimetatud säte reguleerib peamiselt teabevahetust Euroopa Liidu liikmesriikidega, kuid lõikes 4 sätestab, et automaatsele teabevahetusele rahvusvahelise ametiabi korras kohaldatakse maksualase teabevahetuse seaduses (edaspidi MTVS) sätestatud. Eesti riik võttis vastu otsus mitte lisada maksualase teabevahetuse alaseid sätteid maksukorralduse seadusesse ja lõi selleks uue seadus, mis rahandusministeeriumi hinnangu kohaselt hakkab tulevikus ületama tulumaksuseaduse ja MKS-i mahtu.¹⁵⁰ MTVS hakkab reguleerib automaatset teabevahetust: USA FATCA, OECD FATCA ja EL-i FATCA. Tänapäeval hetkel reguleerib MTVS peaaugjalikult USA FATCA kohaldamist siseriiklikus õiguses, kuid OECD FATCA hakkab tänaste andmete kohaselt tööle juba aastast 2016. Eesti peab selleks ajaks võtma kasutusele kõik väljalikud siseriiklikud muudatused, et tagada OECD FATCA kohaldumist.

Lisaks Euroopa Liidu direktiividele ja topeltmaksustamise vältimise maksulepingutele on Eesti sõlminud ka OECD maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni, mis reguleerib teabevahetust. Euroopa Nõukogu ja Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsioon avati Euroopa Nõukogu ja OECD liikmesriikidele allakirjutamiseks 25. jaanuaril 1988. Konventsiooni muudeti 2010. aastal, et viia see kooskõlla läbipaistvuse ja teabevahetuse uue rahvusvahelise standardiga. 2010. aasta protokolliga muudetud konventsioon on avatud allakirjutamiseks ka riikidele, kes ei ole Euroopa Nõukogu ega OECD liikmed. Vabariigi Valitsus kiitis muudetud konventsiooni heaks 7. veebruari 2013 korraldusega nr 47 ja rahandusminister Jürgen Ligi kirjutas sellele Eesti Vabariigi nimel 29. mail 2013 Pariisis alla.¹⁵¹ Konventsiooni ratifitseerimine ning selle jõustumine annavad Maksu- ja Tolliametile võimaluse laiemapinnaliseks maksualaseks halduskoostööks teiste konventsiooniosaliste riikidega. Võrreldes kahepoolset sõlmitavate maksulepingutega kohaldatakse konventsiooni enamatele maksudele ning selles on sätestatud lisaks teabevahetusele ka abi maksunõuete sissenõudmisel ning dokumentide kättetoimetamisel, mida enamik Eesti sõlmitud maksulepinguid ei käsitle. Konventsiooni ratifitseerimisel tekib õiguslik alus maksualaseks halduskoostööks nende riikidega, kellega Eestil ei ole sõlmitud maksulepingut või kes ei kuulu ELi liikmesriikide hulka.¹⁵²

¹⁵⁰ Rahandusministeerium. Maksukorralduse seaduse seletuskiri. Lk 85

¹⁵¹ Rahandusministeerium. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni seletuskiri. Lk 1.

¹⁵² Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni seletuskiri Lk 12.

Samuti on Eesti Vabariik sõlminud kõige uuenduslikuma maksualase informatsiooni edastamise kokkuleppe USA-ga. USA FATCA on Ameerika Ühendriikides 18. märtsil 2010 vastu võetud seadus, mis rakendus suuremas osas 1. juulil 2014. USA FATCA eesmärk on takistada USA maksuresidentide maksudest kõrvalehoidumist. Selleks soovib USA koguda teavet USA maksuresidentide USA-välistes finantsasutustes asuvate kontode kohta. Teabe saamiseks FFI-delt kasutatakse karistuslikku meetet – kui USA-välised finantsasutused nõutud teavet USA-le ei edasta, peetakse kinni 30 protsenti kõikidelt sellele USA-välistele finantsasutustele tehtavatelt USA päritolu kinnipeetavatelt väljamaksetelt.¹⁵³

Kinnipeetav 30% väljamakse tekitab kindlasti olukorra, kus USA kindlaksmääratud isikud, hakkavad vältima riikidesse investeerimist, kes ei ole suutnud FATCA kokkulepet sõlmida. Sellisesse olukorda võivad sattuda just arenguriigid, kellelt USA väga palju informatsiooni ei saaks, aga sanktsiooni kohaldamine ei võimalda ka sinna edasist investeerimist. Arenguriikidel on vaja USA investorite abi ja kokkulepe puudumine ei võimalda seda ka saavutada. Ainuvõimalik viis on kokkulepe USA-ga sõlmida, aga kas riigil ka on selleks vahendeid on küsitav. Riigid, milles on väldanud kriisid (nt kodusõda) vajavad USA investorite abi, kuid seda ei ole võimalik neile pakkuda, kuna investeerimine muutuks liiga kalliks. FATCA kokkulepeest keeldumine võib kaasa tuua tagajärgi arenguriikidele, mida USA ei ole ette näinud. Riigid ei suuda arendada oma finantsturge, mis ei võimalda ka edasist arengut.

FATCA kokkulepe informatsiooni edastamise aluseks on USA ja Eesti vaheline topeltnmaksustamise vältimise maksuleping. Millest tulenevalt tuleb mõlemal poolel informatsiooni edastamisel lähtuda maksulepingu sisust ja selle artiklist 26. Eelnevalt olen analüüsinud töös OECD mudellepingust tulenevaid andmekaitse- ja konfidentsiaalsusnõudeid. Probleemseks võib osutuda asjaolu, et nii palju riigid korraga edastavad USA-le informatsiooni ja tänu sellele võib pahatahtlik soov seda informatsiooni omastada.

Eesti Vabariik on sõlminud FATCA kokkuleppe FATCA mudel 1 alusel, mis näeb ette, et finantsasutused edastavad informatsiooni Eesti pädevale asutusele ja riik edastab informatsiooni edasi USA-le. Eestil ei oleks olnud mõttekas liituda mudel 2 alusel, kus oleks kohustanud oma finantsasutusi eraldi sõlmima lepingu USA-ga, mis oleks toonud kaasa lisanduvaid kulutusi ja võimalik oht, et finantsasutused ei suuda kohustusi täita ei oleks Eestile võimalik.

¹⁵³ Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. FATCA seletuskiri. Lk 1.

Enne FATCA kokkuleppe sõlmimist analüüsisid nii Justiitsministeerium kui ka Rahandusministeerium FATCA kokkuleppe sätteid ja jõudsid omavahel erinevatele arvamustele. Justiitsministeerium pidas võimalikuks, et FATCA kokkuleppe alusel informatsiooni edastamine võib endaga kaasa tuua eraelu puutumatus riive, Rahandusministeerium leidis vastupidiselt, et riive tekkimine ei ole antud juhul võimalik. FATCA kokkuleppe olemusest tulenevalt on tegemist väga spetsiifiliste ning raskesti Eesti õiguskorda sobituvate mõistete ning kohustuste kogumiga, mille asumine ühes riigisisises õigusaktis teeb selle finantsasutustele ning järelevalve teostajale palju selgemini järgitavaks võrreldes nende kohustuste „laialipillutamise“ erinevate õigusaktide vahel.¹⁵⁴

Eelnevast lähtudes ei ole FATCA-ga liitumine ilma oma probleemideta. Kui Eesti ei oleks FATCA kokkulepet sõlminud, siis oleks kõikidelt USA-st tulnud väljamaksetelt pidanud USA finantsasutused kohaldama 30% kinnipidamismaksu. Eesti oleks kaotanud FATCA kokkuleppe sõlmimata jätmise korral majandusliku eelise. Rahandusministeerium on põhjendanud väga täpselt asjaolu, mis kinnipeetav makse oleks halvanud Eesti finantssektorit ning Eestis tegutsevad välisriikide tütarfirmad ning filiaalid oleksid pidanud oma tegevuse eelduse kohaselt Eestis lõpetama. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on esitanud oma arvamuse väga tabavalt Eestis asuvate pankade kohta – milles selgitas, et Eesti väikepankadel ei ole põhjust endale eraldi tehnilisi vahendeid FATCA kokkuleppe jaoks looma hakata, kuna antud tööd saab ära teha ka käsitsi (Eelduslik tehnilise vahendi loomise hind on 200 000 eurot) ja suurematel pankadel on juba vastav tehniline vahend olemas.¹⁵⁵ Eelnevast näitest saab järeldada, et tegemist ei ole Eesti riigis tegutsevatele finantsasutustele majanduslikult koormava välislepinguga.

Eesti Hoiu-laenuühistute Liit on toonud välja oma arvamuses, et Eestis asutatud hoiu-laenuühistud ei näe ette välismaalaste sattumist HLÜ liikmeks ning ei näe võimalust, et nemad kuuluksid aruandekohustuslike finantsasutuste hulka.¹⁵⁶ Tõesti on mõeldud hoiu-laenuühistud ümbruskonna elanike finantsteenuste kasutamise jaoks. Hoiu-laenuühistute seaduse § 17¹⁵⁷ ei sätesta ühtegi alust selleks, et kindlaksmääratud USA isikud ei võiks liikmeks astuda. Arvestades, et Eestis elab mitmeid väliseestlasi, kelle kodakondsus on USA oma, siis ei saa hoiu-laenuühistud kuidagi välistada seda võimalust, et nende liikmeks ei sooviks astuda USA

¹⁵⁴ Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 4.

¹⁵⁵ Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 59-60.

¹⁵⁶ Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 43.

¹⁵⁷ Hoiu-laenuühistute seadus. RT I 1999, 24, 357 ... RT I, 19.03.2015, 48.

kodanik või maksuresident. FATCA kokkulepe II lisa ei võimalda peale II ja III samba pensionifondide ühegi finantsasutuse välistamist tema nime või liigi järgi.¹⁵⁸ Näite toomise põhjus on asjaolu, et kõikidele Eesti finantsasutustele kohaldub FATCA kokkulepe kas aruandekohustuslasena või mitte. Samas saavad need finantsasutused, mis ei ole aruandekohustuslased turueelise teiste ees. Erialakirjandusest saab järeldada, et USA ei ole täna valmis läbi rääkima, et vabastada ka mõned teised finantsasutused FATCA kokkuleppe alt. Finantsasutused, kes juhivad II ja III samba pensionifonde, on saanud tänu FATCA kokkuleppele olulise eelise teiste fondide ees.

Kui riigid kohaldavad USA FATCA-t, OECD FATCA-t ja EL-i FATCA-t täielikult vastastikusepõhimõtte kohaselt, siis on oodata, et Eesti hakkab edastama ja saama oluliselt rohkem maksualast informatsiooni, kui ta seni on saanud. USA FATCA suhtes on töö autor skeptiline, kuna kokkulepe sõnastusest lähtudes ei ole oodata USA-lt lähiajal vastastikkusepõhimõtte järgimist. Teiste automaatse teabevahetuse vahendite puhul on töö autor positiivselt meelestatud, kuna informatsiooni hakkavad edastama riigid, kellega meie kaubandussuhted on oluliselt suuremad kui USA-ga. Ka Eesti poolt on näha, et taotluse alusel toimunud informatsiooni vahendamine ei ole edukaks kujunenud arvestades niivõrd väikest taotluste esitamise arvu. Sissejuhatuses toodud massiline maksudest kõrvalehoidumise vastu peab Eesti võtma kasutusele rangeid meetmeid nii siseriiklikus õiguses kui ka rahvusvahelises koostöös. Eesti kodanikud ja Eesti maksuresidendid hoiavad järjest enam oma finantsvahendeid välismaal ja sellest tulenevalt peab Eesti kindlasti osa võtma kõigist automaatse teabevahetuse võimalustest, et hoida ära massilist maksudest kõrvalehoidumist.

¹⁵⁸ Rahandusministeerium. Maksualase teabevahetuse seaduse eelnõu seletuskiri. Lk 43.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö peamiseks eesmärgiks oli analüüsida rahvusvahelise maksualase teabevahetuse teoreetilist käsitlust ja selle arengut maksudest kõrvalehoidumise vastase meetmena. Lisaks peamisele eesmärgile analüüsis töö autor maksualase teabevahetuse õiguslike aluste omavahelist suhestumist. Töö eesmärkide määratlemine oli tingitud asjaolust, et Eestis ei ole antud teemat töö kirjutamisel ajal veel analüüsitud ja teema aktuaalsusest tulenevalt vajab antud teema põhjalikku uurimist. Rahvusvahelisel tasandil on toimunud viimaste aastate jooksul märkimisväärne areng, mis on otseselt mõjutatud 2008. aasta majanduskriisist. Maksudest kõrvalehoidumise skeemid on läinud järjest enam piiriülesemaks ja tänu sellele tuleb rõhku pöörata just rahvusvahelisele majanduskeskkonnale. Teabevahetus on peamiseks rahvusvahelise tasandil maksudest kõrvalehoidumise meetmeks. Rahvusvaheline õigus sisaldab endas mitmeid mudelkonventsioone, standardeid ja kokkuleppeid, mille alusel teabevahetus saab toimida. Maksualase teabevahetuse kui maksudest kõrvalehoidumise vastase meetme käsitlusest on töö autor välja jätnud Euroopa Liidu õigusaktide käsitluse. Maksualane teabevahetus Euroopa Liidu liikmesriikide vahel vajab täiendavat uurimist, kuna sellekohane uurimus Eestis puudub. Magistritöö ülesehitusel lähtus töö autor maksualase teabevahetuse kronoloogilisest järjestusest. Esimeses peatükis käsitleti maksudest kõrvalehoidumise terminoloogiat ja teabevahetuse teoreetilisi aluseid ning seejärel anti põhjalik ülevaade teabevahetuse arengust ja õiguslikest alustest ning sellega seonduvatest probleemidest. Töö sekundaarseks eesmärk oli leida vastus küsimusele, kas topeltmaksustamise vältimise ning maksudest kõrvalehoidumise lepingud maksualase koostöö vallas täidavad oma sihti ning miks ja kas on vaja kasutusele võtta rangemini kehtestatud leping nagu FATCA, mille eesmärk on tõkestada maksudest kõrvalehoidumist. Töö hüpoteesiks oli väide, et topeltmaksustamise vältimise ning maksudest kõrvalehoidumise lepingud ei täida oma eesmärki maksudest kõrvalehoidumise tõkestamiseks.

Maksualase teabevahetuse üldise kirjelduse juures käsitles töö autor maksudest kõrvalehoidumise terminoloogilist alust. Töö analüüsiks oli vaja selgitada maksudest kõrvalehoidumise terminoloogia eripära. Töös võrdles autor Eesti maksukorralduse seaduse § 153¹ ja Saksamaa maksukorralduse seaduse §-i 370. Tulemusena leidis töö autor, et sätete erinevused on ainult grammatilised ja põhimõtte mõlemas käsitluses on sama. Kuna riigil on kohustus tõendada informatsiooni taotledes eeldatavat asjakohasust ning näitama alust, mille vastu maksumaksja on siseriiklikult eksinud. Kui erinevate riikide siseriiklikud õigused erinevad olulisel määral, siis võib tekkida taotluse esitamisel probleem, kuna teise poole

siseriiklik õigus näiteks ei näe ette sellisel alusel informatsiooni kogumist. Antud probleemi lahenduses peavad riigid lepinguliste läbirääkimiste käigus eelnevalt kokku leppima terminoloogilistes ja õiguslikes eripärades, et lepingu kohaldamisel selliseid probleeme vältida. Töö üldises käsitluses analüüsis töö autor kahe- ja mitmepoolsete lepingute sisulist erinevust ja tõi välja lepingute probleemset kohad. Kui kahepoolne kokkulepe on leping kahe riigi vahel, siis, mitmepoolsed lepingud on üldjuhul loodud kahe või rohkema poole vahel, milles kehtestatakse vastavate riikide vaheline maksualane informatsiooni kogumine ja vahendamine. Lepingu sisus ja kohaldamises lepatakse kokku läbirääkimiste käigus. Kahepoolsete lepingute puhul on läbirääkimiste paindlikus vaieldamatult kõige tähtsam aspekt, kuna riigid lepivad ainult omavahel kokku, kuidas täpselt midagi lepingus sätestatud on, ja millised on õiged lepingu sätete tõlgendamisviisid.

Teabevahetuse kronoloogilisest järjestusest tulenevalt on taotluse alusel esitatud teabenõue vahetumas automaatse teabevahetuse vastu. Antud töös käsitles töö autor OECD topeltmaksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vastast mudellepingut ning analüüsis selle artiklit 26. Töö eesmärk oli leida vastus küsimusele, kas topeltmaksustamise vältimise ning maksudest kõrvalehoidumise lepingud maksualase koostöö vallas täidavad oma sihti. Artikli 26 põhimõte ja sisu on ülekantav kõigile tänapäeval hetkel kehtivatele mudelkonventsioonidele, direktiividele ja kokkulepetele. Mudelleping koos asjakohase kommentaariga sisaldab väga täpseid juhiseid, kuidas pädevad asutused omavahel informatsiooni peaksid edastama ning millised on informatsiooni edastamisest keeldumise võimalused. OECD topeltmaksustamise vältimise mudellepingu artikkel 26 ei sätesta oma sõnastuses informatsiooni edastamise viisi. Lepinguosalistel on võimalik sõlmida kokkuleppe alusel automaatne, spontaanne kui ka taotluse alusel teabevahetus. Selleks peavad lepingupooled eelnevalt lepinguliste läbirääkimiste käigus tegema kindlaks, kas nende mõlemad lepingupooled on valmis automaatseks teabevahetuseks ehk kas lepingupooltel on tehnilisi vahendeid informatsiooni automaatseks edastamiseks. Kuna mudelleping ei sätesta informatsiooni edastamise kindlat viisi oma tekstis ega ka kommentaarides, siis tuleb sellest järeldada, et probleemi keskmeks on informatsiooni edastamise õiguslikud alused ja asjaolu, et tulu- ja kapitalimaksuga topeltmaksustamise vältimise ja maksudest hoidumise tõkestamise lepingute koostamisel on riikidel üsna suur tõlgendamisvabadus. Finantskontode alase teabevahetuse sätte lisas OECD oma mudellepingusse aastal 2005, kui lisati artiklile 26 lõige 5, mis omakorda rõhutab lõike 1 ja lõike 3 sisu. Riigil ei ole õigust keelduda teabe andmisest ainult seetõttu, et teabe valdaja on krediidasutus, mõni muu finantsasutus, esindaja, usaldusisik, varahaldur või teave puudutab osalust isikus. OECD on rõhutanud oma selgitustes,

et antud lõik lisati selgitamiseks ja lepingu tõlgendamise lihtsustamiseks. Eelnevalt oli sellise informatsiooni kogumine ja edastamine lubatud ning paljud riigid ka tegid seda, kuid siiski oli vajadus lõike lisamiseks. Lõike 5 eesmärk on riikide vahelise praktika toomine lepingusse endasse. Kuna finantskontode alane teabevahetuse võimalus oli mudellepingute alusel võimalik, siis peab probleemiks olema just asjaolu, et lepinguriikidel on omavahel läbirääkimiste teel võimalik välistada finantskontode alane teabevahetus või ei vasta mudellepingu alusel kogutud ja edastatud informatsioon sellistele nõuetele, mida oleks võimalik maksudest kõrvalehoidumise kontrolli puhul kasutada. Finantskontosid tänu laienevale majandusvõrgustikule on võimalik edukalt maksudest kõrvalehoidumises ära kasutada. Töös leidis autor, et finantskontode alane teabevahetus peab olema täpsemini reguleeritud ja automaatne teabevahetus antud valdkonnas on maksudest kõrvalehoidumise tõkestamisel oluline, seega ei täida OECD topeltmaksustamise vältimise ja maksudest kõrvalehoidumise vastane mudelleping oma eesmärki finantskontode alases teabevahetuses. Küll tuleb aga rõhutada, et maksualane teabevahetus antud mudellepingu alusel on peamiseks teabevahetuse aluseks, mida OECD pidevalt täiendab, et mudelleping käiks rahvusvahelise praktikaga kaasas.

Magistritöö teiseks eesmärgiks on vajadus analüüsida, miks ja kas oli vaja kasutusele võtta rangelt kehtestatud leping nagu FATCA. Viimaste aastate kõige enam rahvusvahelises maksuõiguses kaja tekitanud leping oli kindlasti välismaiste kontode maksukuulekuse seadus ehk FATCA. FATCA lõi aluse sundkohustuslikule automaatsele teabevahetusele. Töö esimese eesmärgi järelalusena leidis töö autor, et finantskontode alane automaatne teabevahetus ei ole piisavalt OECD mudellepingu alusel reguleeritud ja selle lepingu sätete vabatahtlik kohaldamine ei täida automaatse teabevahetuse eesmärki. Seega OECD mudellepingu asendamine finantskontode alase teabevahetuse valdkonnas täpsemini reguleeritud välislepinguga on loomulik, kuid Ameerika Ühendriikide FATCA töö kirjutamise hetkel tulenevad probleemid kaaluvad üle selle positiivse poole. FATCA lepingu täitmisel kaasnevad eelduse kohaselt kõige suuremad probleemid just USA-le. 7,6-7,8 miljonit USA kodanikku elab väljaspool USA-d, kes võivad oma kodakondsusest loobuda tulenevalt FATCA lepingu kohaldamise probleemidest. Samuti on leidnud seaduse kohaldamine pahameelt just USA-s endas, kus kodanikud, maksuresidendid kui ka poliitikud protesteerivad eraelu puutumatusel riive osas. USA ei ole tänasel hetkel näidanud välja ühtegi kõhklust, et ta sooviks antud kokkuleppes taganeda ja informatsiooni kogumist edasi lükata. Siinkohal tuleb töö autoril nõustuda eelnevalt Ants Soone poolt väljatoodud argumendiga, et USA on suur ja enamik teisi riike, kellega nad kokkuleppe sõlmivad on kas väikesed või majanduslikel kaalutused kaaluvad

üle võimalikud eraelu puutumatus riive. Suurim probleem töö autori arvates on asjaolu, et FATCA tingimustes ei ole võimalik läbi rääkida, kui esineb siseriiklik põhiseadusega vastuolu, mille alusel ei ole kokkuleppe täitmine võimalik, siis näeb USA ette sanktsioonide kohaldamist. Samuti asjaolu, et kinnipeetava makse (sanktsioon) suurus on 30% ei ole töö autori arvates proportsionaalne. Riigid, mis ei ole FATCA lepingut USA-ga sõlminud, jäävad ilma USA investorite vahenditest, kuna majanduslikult ei ole otstarbekas 30% suurust lisamaksu igakordsel investeeringul kohaldada.

FATCA probleemiks ei ole ainult võimalik USA kodanike ja maksuresidentide eraelu puutumatus riive, vaid teistel kokkuleppe pooltel on kohustus võtta kasutusele tehnilised meetmed, mille alusel siseriiklikult informatsiooni koguma üldse hakata. Samuti saab probleemina välja tuua vastastikkuse põhimõtte eiramine, USA küll lubab hakata ka vastupidiselt informatsiooni edastama, kuid kokkuleppes sõnakasutus „püüdleb selle poole“ ei ole piisav, et täita antud põhimõtet.

Vastupidiselt USA FATCA-le võimaldab OECD FATCA läbirääkimisi ning selle alusel tuleb edastada täpselt samasugune informatsioon. OECD FATCA toimib vabatahtlikul põhimõttel, riikidel on õigus keelduda informatsiooni edastamisest, kui see on vastuolus nende siseriikliku õigusega. Finantskontode alase automaatse teabevahetuse standard on ülesehitatud vastavalt ühisele arusaamale standardi vajadusest, selleks nähakse ette, et standardi liikmesriigid viivad oma siseriikliku õiguse kooskõlla standardi eesmärkidega. Need väikesed erinevused muudavad OECD FATCA USA FATCA ees oluliselt mõistlikumaks. Samuti võib arvestada sellega, et vastastikkuse põhimõtte on OECD FATCA alusel tagatud. Kuna standardit kohaldavad riigid peavad edastama kõikide mitteresidentide kohta finantskontode alast teavet.

Magistritöö kolmandas peatükis analüüsis töö autor, kuidas on Eesti siseriiklikus õiguses reguleeritud maksualase teabevahetuse alused ning mis on erisused tulenevalt töö eesmärgist ja piiritlemisest. Töö kirjutamise hetkel koosneb Eesti topeltnmaksustamise süsteemi võrgustik kuukümnest jõustunud lepingust. Kõik lepingud sisaldavad maksualase informatsiooni vahendamise sätteid. Kuigi suurem osa nendest lepingu tekstidest ei ühti sõna sõnalt kokku OECD mudellepinguga. Rahvusvahelise teabevahetus hulk on Eestis töö kirjutamise hetkel väike, jäädes paarisaja taotluse raamesse. Maksualast teabevahetust reguleerib Eestis põhiliselt praegusel hetkel maksukorralduse seadus. Eesti on liitunud kõigi töös käsitletud kahe- ja mitmepoolsete lepingutega ning on siseriiklikult võtnud kasutusele kõik õigusaktid, et maksualast teabevahetust võimaldada siseriikliku õiguse järgi. Rahvusvaheline maksualane

teabevahetus on lähiaastate jooksul hüppeliselt suurenemas ja tänu sellele on Eesti loonud siseriiklikus õiguses uue seaduse, milleks on maksualase teabevahetuse seadus. Antud seadus reguleerib töö kirjutamise hetkel USA FATCA kohaldamist siseriiklikus õiguses, kuid tulevikus on ette nähtud, et kogu rahvusvaheline maksualane teabevahetus hakkab olema Eestis reguleeritud antud seaduse alusel. Siseriiklikus õiguses on vaja Eestil kohaldada lisaks eelpoolnimetatud lepingutele veel Euroopa Liidu vastavasisulised direktiivid. Antud seaduse seletuskirja järgi ületab maksualase teabevahetuse seadus maht maksukorralduse seaduse ja tulumaksuseaduse mahu.

Lõpetuseks leiab töö autor, et riigid on võtnud ette auahne, kuid vajaliku sammu selleks, et tõkestada piiriülest maksudest kõrvalehoidumist. Rahvusvaheline teabevahetus on peamiseks vahendiks piiriülese maksudest kõrvalehoidumise tõkestamiseks. Eeltoodust tulenevalt seisab riikidel ees õiguslikult ning finantsiliselt keeruline aeg, mille jooksul tuleb siseriiklikult vastu võtta uusi seadusi ja luua vahendeid, et tagada efektiivne ja mitmekülgne automaatne finantskontode alane teabevahetus, kuid ainult ühisel arusaamisel selle vajadusest on võimalik tõkestada piiriülene maksudest kõrvalehoidumine.

TAX INFORMATION EXCHANGE AS AN ANTI-TAX EVASION MEASURE

Abstract

The master's thesis concerns the development of an international exchange of tax information as an anti-tax evasion measure. Exchange of information between competent authorities of different countries is one of the most important aspects of international taxation. States and their competent authorities are not able to track the sources of income received abroad and this has resulted in widespread tax evasion. The exchange of information between competent authorities is the main measure to combat cross-border tax evasion. At the international level, there have been significant developments in tax information exchange over the last years, which is directly affected by the 2008 economic crisis.

The main objective of this thesis is to analyze the development of the international exchange of tax information as an anti-tax evasion measure in the theoretical approach. In addition to the main purpose of the thesis the author analyzes legal bases of the international tax information exchange, also various bilateral and multilateral agreements and their application to the states domestic law. Tax evasion schemes have gone increasingly cross-border and more emphasis should be given to the international economic environment. The author has left out European Union's approach tax information exchange as anti-tax evasion measures. Tax information exchange between Member States of the European Union requires further investigation due to its complexity and volume in European Union's legislation. Secondary objective is to give answer to the question whether agreements on the basis of OECD Model Tax Convention on Income and on Capital are fulfilling their goals and why it was necessary to introduce FATCA agreement aimed at preventing tax evasion. Working hypotheses is that Convention for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income does not fulfill the necessary measures against tax evasion.

This work deals with OECD Model Tax Convention on Income and on Capital and namely its article 26. The objective of the analysis was to find the answer to the question whether the avoidance of double taxation and tax evasion, tax treaties on cooperation in the field of fulfilling their goals. The principle and the contents of Article 26 are transferable to all current model conventions, directives and agreements. Model convention with relevant commentary contains very detailed instructions on how competent authorities should transmit information to other States and what are the grounds for refusal to disclose information. OECD Model Tax Convention on Income and on Capital's Article 26 does not provide the strict method of

information transmission. Contracting Parties can enter into an agreement under automatic, spontaneous or exchange of information upon request. The Parties during the pre-contract negotiations have to determine whether both parties are ready for automatic exchange of information between the parties and if they are capable to provide technical means for automatic information exchange.

Financial accounts information is exchanged under article 26 paragraph 5 of OECD Model Tax Convention on Income and Capital what emphasizes the content of paragraph 1 and 3. The State has no right to refuse to providing information solely because the information is held by a bank, other financial institution, agent, fiduciary, trustee or information is concerning participation in the legal person. The OECD has stressed in its commentary that the section was added to clarify the interpretation of the Convention. Previously, such collection and transmission of information was permitted and many countries did it, but it still a needed to be added as a paragraph. The purpose of paragraph 5 is apply States practices into Model Convention. The exchange of financial accounts information in the field of international tax law is one of the most important aspects of fight against the tax evasion. The exchange of financial accounts information was and is allowable accordingly to the Model Convention, States can do this but they choose not to. Reason can be find in the domestic law or in inability to collect and transmit that kind of information. The author of this thesis found that the automatic exchange of financial information should be more precisely regulated because its value in the fight against tax evasion. OECD Model Convention on Income and Capital does not fulfill its purpose on exchange of financial information.

Another objective of the master's thesis is a need to analyze why and whether it was necessary to introduce FATCA agreement. In recent years, the most important development in international tax law is The Foreign Account Tax Compliance Act or FATCA. FATCA created the basis for forced mandatory automatic exchange of information. The author found that the automatic exchange of information in the field of financial accounts is not enough regulated by the voluntary application of the provisions of OECD Model Tax Convention on Income and Capital and it does not fulfill the purpose of the automatic exchange of information. Thus the FATCA precisely regulated agreement replacing the OECD Model Tax Convention on Income and Capital in the field of automatic information exchange is natural. At this time there are many arising problems concerning US FATCA which outweigh the positive side. FATCA agreement does not raise problems only to Contracting States but also to the United States and its tax resident or citizens. According to the literature United States is not ready for processing

the information. It is also found that the application of this Law has grown resentment in the United States - where citizens, tax residents, as well as politicians are protesting against the infringement of the privacy. The United States has not shown off no hesitation at the moment, that it would withdraw from the agreement or the collection of the information to be postponed. The biggest problem in the author's opinion is the fact that FATCA does not allow any negotiation in its interpretation if there is a contradiction between the national constitution and FATCA agreement, under which the fulfillment of the arrangement is not possible. Also, the fact that the amount of 30% withholding tax (sanction) is not proportional to the opinion of the author. FATCA problem is not only for US citizens and tax residents of privacy infringement, but the other parties have the duty nationally to take technical measures under which gather information. In the authors opinion is that the principle of reciprocity is not met in the FACTA Agreement. The United States, although promises to begin to transmit information, but the use of the word in the agreement "strives" is not sufficient to fulfill this principle.

Unlike in the US FATCA OECD FATCA will enable the negotiations and Contracting States have the duty to pass the exact same information. OECD FATCA works on a voluntary basis, countries have the right to refuse to transmit the information, if it is in conflict with their national law. Financial accounts concerning the automatic exchange of information standard is built according to the common understanding on the need for standards, this provides that Member States should bring its standards into line with the standard of the objectives in domestic law. These small differences make OECD FATCA in front US FATCA considerably more reasonable. It may also take into account the fact that reciprocity is guaranteed under the OECD FATCA. The States have an obligation to exchange all non-residents financial account information under OECD FATCA.

Finally, the author finds that the States have undertaken an ambitious but necessary step in order to combat cross-border tax evasion. The international exchange of information is a key tool to combat cross-border tax evasion. Consequently States have ahead legally and financially difficult time, during which States incorporate new laws in their domestic law to ensure an effective automated exchange of financial accounts information, but only on a common understanding of the need to fight against tax evasion using automatic exchange of information will have its full effect.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aldridge. What is a US Person for IRS tax purposes? US Tax and Financial Services. 2012. Kättesaadav: < <http://www.ustaxfs.com/what-is-a-us-person-for-irs-tax-purposes/>>. Viimati kontrollitud: 25.03.2015.
2. H. Bachmann. Mister Taxman: Why Some Americans Working Abroad Are Ditching Their Citizenships. US. Time: 2013. Arvutivõrgus: <<http://world.time.com/2013/01/31/mister-taxman-why-some-americans-working-abroad-are-ditching-their-citizenships/>>. Viimati kontrollitud: 21.04.2015.
3. Cornell University Law School. Tax evasion. New York. Arvutivõrgus: https://www.law.cornell.edu/wex/-tax_evasion. *Sine anno*.
4. I. Calich. The impact of globalisation on the position of developing countries in the international tax system. Doktoritöö. Londoni Majanduskool. London. 2011. Arvutivõrgus: < <http://etheses.lse.ac.uk/350/>>. Viimati kontrollitud: 04.11.2014.
5. Demos. Federal Revenue Lost to Tax Evasion. New York. Arvutivõrgus: <<http://www.demos.org/data-byte/federal-revenue-lost-tax-evasion>>. 2011.
6. Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskiri. 08.11.2013. <Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#zH7VcsCD>>. Viimati kontrollitud: 25.01.2015.
7. Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Seletuskiri "Maksualase teabevahetuse seaduse" eelnõu juurde. Arvutivõrgus: <<http://eelvoud.valitsus.ee/main#4BtU7Aan>>. 28.11.2014.
8. Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Seletuskiri Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vahelise rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkuleppe ratifitseerimise seaduse eelnõu juurde. 24.04.2014. Arvutivõrgus: <<http://eelvoud.valitsus.ee/main#2mcgLEJv>>. Viimati kontrollitud: 01.05.2015.
9. Eesti Vabariigi Rahandusministeerium. Maksukorralduse seaduse seletuskiri. 01.07.2014. Arvutivõrgus: <http://www.fin.ee/public/dokumendid/-MKS_seletuskiri_01_07_2014.docx> Viimati kontrollitud: 15.03.2015.

10. Euroopa Komisjon. Maksud ja Toll. Fight against tax fraud and tax evasion. Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/a_huge_problem/index_en.htm. Viimati kontrollitud: 31.03.2015
11. Federal Minisrty of Finance (Saksamaa). Tax information exchange: international standards. Saksamaa. 2014. Arvutivõrgus: <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Pressemitteilungen/2014/2014-10-29-berlin-tax-conference-2014.html>. Viimati kontrollitud: 15.04.2015.
12. D. Jolly, B. Knowlton. Law to Find Tax Evaders Denounced. New York Times. 2011. Arvutivõrgus: http://www.nytimes.com/2011/12/27/business/law-to-find-tax-evaders-denounced.html?_r=0. Viimati kontrollitud: 12.03.2015.
13. M. Kägu, M. Naar. Seadusandlus: Ärisaladuse kaitsmine algab selle määratlemisest ja lepingus fikseerimisest. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Tallinn. 2011. Arvutivõrgus: <http://www.koda.ee/uudised/teataja-artiklid/seadusandlus-arisaladuse-kaitsmine-algab-selle-maaratlemisest-ja-lepingus-fikseerimisest/>. Viimati kontrollitud: 09.12.2014.
14. L. Kanger. Enese mittesüstamise privileeg maksuvaidluste lahendamisel Eesti halduskohtute ja EIK praktika. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2012. Arvutivõrgus: http://www.riigikohus.ee/vfs/1312/EIK_%20ja_%20mittesysytamise_privileeg_analyys_L.Kanger.pdf. Viimati kontrollitud: 28.01.2015.
15. L. Lehis. Eesti maksuseaduste kommentaarid 2014. Tartu: Casus Tax Services 2014.
16. L. Lehis. Maksuõigus. Tallinn: Juura 2012.
17. L'Élan. History of the OECD Model Tax Convention. L'Élan. Paris. sine anno. Arvutivõrgus: <http://impatriation-au-quotidien.com/index.php/en/ressources/history/186>. Viimati kontrollitud: 20.02.2015.
18. Maksu- ja Tolliamet. Maksulepingu täitmisest tulenevate vaidluste lahendamine. Tallinn. 2007. Arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=21387&tpl=1026#kolm>. Viimati kontrollitud: 20.01.2015.
19. R. Murphy. Closing the European Tax Gap. A report for Group of the Progressive Alliance of Socialists & Democrats in the European Parliament. Tax Research LLP. Norfolk. 2012. Arvutivõrgus: http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files3842_en_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229_1.pdf. Viimati kontrollitud: 21.03.2015.
20. X. Oberson. Exchange of information and cross-border cooperation between tax authorities. International Fiscal Association. Volume 98b. Subject 2. Sdu: 2013.

21. OECD. International Tax Terms for the Participants in the OECD Programme of Cooperation with Non-OECD Economies. OECD. *Sine loco, sine anno*.
22. OECD. Model Convention on Income and Capital 2010. Full Version. OECD Press: 2012. Arvutivõrgus: <http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-2010_9789264175181-en>. Viimati kontrollitud: 04.10.2014.
23. OECD. OECD Model Tax Convention on Income and on Capital. Condensed version. OECD Press: 2014. Arvutivõrgus: http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-condensed-version_20745419. Viimati kontrollitud 03.03.2015.
24. OECD. Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information. Common Reporting Standard. OECD Press: 2014. Arvutivõrgus: <<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/standard-for-automatic-exchange-of-financial-information-in-tax-matters.htm>>. Viimati kontrollitud: 04.12.2014.
25. OECD. Update to Article 26 of the OECD Model Tax Convention and Its Commentary. OECD Press: 2012. Arvutivõrgus:<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/120718_Article%2026-ENG_no%20cover%20%282%29.pdf>. Viimati kontrollitud: 25.02.2015.
26. Rahandusministeerium. Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkuleppe. Rakendamise juhend. Versioon 2.0. Tallinn: 28.02.2015. Arvutivõrgus: <<http://www.fin.ee/doc.php?111646>>. Viimati kontrollitud: 30.04.2015.
27. Rahandusministeerium. Otseste maksude alane rahvusvaheline automaatne teabevahetus. Tallinn. Arvutivõrgus: <www.fin.ee/fatca>. Viimati kontrollitud: 26.04.2015.
28. K. Rohelaan. Paet: heakskiitu ootab maksuleping. Äripäev: 2014. Arvutivõrgus: <<http://www.aripaev.ee/uudised/2014/02/17/paet-heakskiitu-ootab-topeltmaksustamise-valtimise-leping>>. Viimati kontrollitud 20.03.2015.
29. A. Soone. Mis imeloom on FATCA? Maksumaksja 2013 nr 2. Arvutivõrgus: <<http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=1509>>. Viimati kontrollitud: 10.09.2014.
30. Sputnik News. FATCA Violates Americans Privacy Rights, Impacts US Economy - Senator. US. 05.03.2015. Arvutivõrgus:

<<http://sputniknews.com/us/20150305/1019074202.html>>. Viimati kontrollitud: 07.03.2015.

31. USA Rahandusministeerium (U.S Department of Treasury). FATCA-teemaline veebileht. Ameerika Ühendriigid. 29.04.2015. Arvutivõrgus: <<http://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/pages/fatca-archive.aspx>>.

MUDELSEADUSED

1. Model Tax Convention on Income and on Capital. OECD 2014
2. Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters. OECD 2010.
3. Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters. OECD 2014.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Abgabenordnung (Saksamaa maksukorralduse seadus), 16.03.1976. Arvutivõrgus: <http://bundesrecht.juris.de/ao_1977/>
2. Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide vaheline tulumaksuga topeltmaksustamise vältimise ning maksudest hoidumise tõkestamise leping. RT II 1998, 40, 94.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2
4. Eesti Vabariigi valitsuse ja Ameerika Ühendriikide valitsuse vaheline rahvusvahelise maksukuulekuse parandamise ja FATCA rakendamise kokkulepe. RT II, 29.06.2014, 2.
5. Hoiu-laenuühistu seadus. RT I 1999, 24, 357 ... RT I, 19.03.2015, 48.
6. Maksuasjades vastastikuse haldusabi konventsioon. RT II, 09.04.2014, 2.
7. Maksukorralduse seadus. - RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.

LÜHENDID

1. CAA - Model Competent Authority Agreement
2. CRS - Common Reporting and Due Diligence Standard
3. FATCA - Foreign Account Tax Compliance Act
4. HLÜ – Hoiu-laenuühistu
5. IFA - International Fiscal Assosiation
6. IRS - Internal Revenue Service
7. MKS - maksukorralduse seadus
8. MTA – Maksu- ja Tolliamet
9. MTVS - maksualase teabevahetuse seadus
10. OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
11. OECD FATCA - Standard for Automatic Exchange of Financial Information in Tax Matters
12. PS - Eesti Vabariigi põhiseadus
13. USA - Ameerika Ühendriigid

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Verner Silm annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Rahvusvaheline maksualane teabevahetus kui maksudest kõrvalehoidumise vastane meede,, mille juhendaja on dotsent Lasse Lehis.

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **04.05.2015**