

**Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. a määruse nr 21
„Maksukohustuslaste registri põhimäärus“
muutmise määruse eelnõu seletuskiri**

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) peetava maksukohustuslaste registri (edaspidi *MKR*) põhimäärust kahest aspektist: 1) Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi *PPA*) antakse juurdepääs osale *MKR*-i kuuluvast e-tolli andmekogust; 2) täpsustatakse *MKR*-is sisalduvate andmete säilitamise korda.

Uusi alamregistreid ei moodustata. Seniseid alamregistreid ei kaotata.¹

Eelnõuga muudetakse *MKR*-i põhimäärust² redaktsioonis RT I, 10.07.2021, 2.

Määrus kehtestatakse maksukorralduse seaduse § 17 lõike 1 alusel, mille kohaselt *MKR*-i asutab ja selle põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus.

Määrus on kavandatud jõustuma üldises korras, s.o kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist.³

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksupoliitika osakonna nõunik Anneli Valgma (telefon 611 3289; e-post anneli.valgma@fin.ee) ja sama osakonna peaspetsialist Artur Lundalin (telefon 611 3219; e-post artur.lundalin@fin.ee) koostöös *MTA* juriidilise osakonna õigusloome valdkonna juristiga Eero Kosk (telefon 676 1400; e-post eero.kosk@emta.ee).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi õigusosakonna jurist osakonna juhataja ülesannetes Virge Aasa (telefon 611 3549, e-post virge.aasa@fin.ee) ning keeleliselt toimetab õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (telefon 611 3638; e-post sirje.lilover@fin.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest punktist.

Punktiga 1 võimaldatakse *PPA*-le juurdepääs mitmele e-tolli andmekogusse kuuluvale alamregistrile.⁴ Kõnealune muudatus ning seda põhistavad selgitused põhinevad Siseministeeriumi 23.06.2021 kirjal (viit: 1-6/2353-1) Rahandusministeeriumile.

¹ Seisuga 01.07.2021 kuulub *MKR*-i kokku 54 alamregistrit.

² [Maksukohustuslaste registri põhimäärus](#). Redaktsioonis: RT I, 10.07.2021, 2.

³ Vt haldusmenetluse seaduse § 93 lg 2 esimene lause.

⁴ Vt [Tolliseadus](#), § 13 lg 2 teine lause: *Maksukohustuslaste registri põhimääruses sätestatakse valitsusasutused, kellele antakse nende ülesannete täitmiseks juurdepääs andmekogu andmetele.*

MKR-i põhimääruse § 5 järgi käsitletakse määruse §-des 11, 12, 14, 16, 22, 22¹, 31, 36, 40, 42¹, 44, 46–51 ja 55 nimetatud alamregistreid kogumis e-tolli andmekoguna tolliseaduse § 13 tähenduses. PPA saab käesolevalt juurdepääsu neist järgnevale:

- ekspordikontrolli süsteem (§ 12);
- ettevõtjate registreerimise ja identifitseerimise süsteem (§ 16);
- impordikontrolli süsteem (§ 22);
- ladustamisteade süsteem (§ 31);
- postipakkide ja reisijate lihtsustatud deklaratsioonide süsteem (§ 40);
- sularaha deklaratsiooni süsteem (§ 44);
- tollideklaratsioonide tasumise lihtsustamise rakendus (§ 47);
- tollideklaratsioonide töötlemise süsteem (§ 48);
- tollikontrolli ülesannete lahendamise süsteem (§ 50);
- transiidi andmevahetuse süsteem (§ 51);
- väljumise manifesti süsteem (§ 55).

Juurdepääs e-tolli andmekogu (edaspidi *e-toll*) eelloetletud alamregistritele on PPA-le vajalik seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.⁵ Politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi *PPVS*) § 3 lõike 1 punkti 1 kohaselt on politsei ülesanneteks karistusseadustiku 9., 12., 13., 16., 17., 21. ja 22. peatükis sätestatud süütegude ennetamine ning avaliku korra kaitse, eelkõige korrakaitse seaduse § 5 lõike 7 mõistes. Viimati nimetatud sätte kohaselt on ohu ennetamine see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamiseks.

Õigusliku aluse isikuandmete töötlemiseks sätestab PPVS § 7⁴⁶ lõige 1, millest tulenevalt on politseil õigus § 3 lõikes 1 sätestatud, samuti välislepingust või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate ülesannete täitmiseks töödelda eriseaduses sätestatud arvestades isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid.

Ka kriminaalmenetluses on tarvilik PPA-l töödelda erinevaid andmeid, sh isikuandmeid. PPVS § 3 lõike 1 punkt 7 seab politseile ülesande ka menetleda süütegusid, mis hõlmab endas ka asjade konfiskeerimist. Kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi *KrMS*) § 152 lõike 1 kohaselt on kriminaalmenetluses menetlejal õigus töödelda isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid, mis on vajalikud kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse läbiviimiseks, tõendite kogumiseks, kriminaalasjas tehtud lahendi täitmisele pööramiseks, jälitustoimingu tegemiseks või muu käesolevas seaduses sätestatud eesmärgi saavutamiseks. KrMS § 215 lõike 1 kohaselt on uurimisasutuse ja prokuratuuri määrused ja nõuded nende menetluses olevates kriminaalasjades kohustuslikud kõigile ning neid täidetakse kogu Eesti Vabariigi territooriumil. KrMS § 126² lõike 1 punkt 1 võimaldab teha jälitamistoiminguid teabe kogumiseks kuriteo ettevalmistamise kohta selle avastamise või tõkestamise eesmärgil. Tulenevalt KrMS § 126¹ lõikest 8 on jälitusasutusel õigus töödelda jälitustoimingu tegemisel ka andmeid, mis pärinevad muudest allikatest kui jälitustoimingud.

Muudatusega ei laiendata PPA õigusi andmete saamiseks ja isikuandmete töötlemiseks, kuna iseenesest on vastav õigus politseil ka täna (MKS § 29 punkt 1 jj). Küll aga peab hetkel PPA nt kriminaalmenetluses tõendite kogumise eesmärgil vajalike andmete saamiseks koostama KrMS

⁵ Vt ka MKR-i põhimääruse § 62 lg 1 p 4 koostoimes maksukorralduse seaduse § 29 pp 1, 2 ja 26 – 26⁴, ehk siis PPA-l on seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks juba praegu olemas juurdepääs nn maksuliini alamregistritele.

§ 215 kohase nõudekirja ning MTA-l kulub aega sellele vastamiseks. Lisaks ressursikulule ei ole vajalike andmete saamine hetkel ka operatiivne, mis kuritegude ennetamise ja menetlemise seisukohalt ajakriitilistes olukordades oleks väga oluline.

Elektrooniline juurdepääs vajalikele andmetele tagab andmevahetuse operatiivsuse ning hoiab oluliselt kokku nii andmeandja kui ka andmesaaja ressursi, mille tulemusena saavad ametnikud keskenduda sisulistele tööülesannetele ja läbi kiirema vastuste saamise tagatakse parem menetlus kvaliteet ja lühemad menetlusajad. E-tollis sisalduvate andmete kasutamine annab muu hulgas võimaluse kõrvutada teiste meetoditega kogutud andmeid ning võrdleva analüüsi pinnalt on võimalik teha õigeid ning mõnikord ka kiiret sekkumist vajavaid otsuseid suurema ohu ärahoidmiseks. E-tollis sisalduva teabe sidumine PPA poolt tuvastatud muude asjaoludega võimaldab efektiivsemalt avastada, tõkestada ja uurida süütegusid, seeläbi aitab kaasa kohtueelse menetluse kvaliteedile.

Ülesanded, mille täitmiseks PPA e-tolli teatud alamregistritele juurdepääsu soovib, kuuluvad kriminaalpolitseiliste ülesannete hulka. Eelkõige on tegemist raske peitkuritegevuse ennetamise, tõkestamise ja menetlemisega tegelevate ametnike tööülesannetega. Seega ei anta andmetele juurdepääsu kogu PPA isikkoosseisule, vaid üksnes raske peitkuritegevusega tegelevatele kriminaalpolitsei ametnikele. Juurdepääsu andmine PPA-s toimub rangelt tööülesannetest ja teadmismisvajadusest lähtuvalt, kasutades kontrollmehhanisme, s.o juurdepääsu andmine toimuks vastutava isiku kinnituse alusel. Vajadusel saab MTA organisatoorsete meetmetega kontrollida alamregistri andmekasutust⁶ - samuti PPA ise, veendumaks, et registrist on saadud andmeid ainult teenistusülesannete täitmiseks.

Nagu eelnevalt öeldud, ei teki esitatud ettepaneku tulemusel PPA-le juurdepääsu kogu e-tollile, vaid muudatuse tulemusel saab PPA ligi konkreetset esile toodud alamregistritele. Tulenevalt MKR-i põhimääruse § 61 lõikest 4 on juurdepääsu saamise tingimuseks vaja sõlmida MTA ja PPA vahel konkreetsete alamregistrite osas andmete töötlemise leping, milles kajastatakse vähemalt andmete kasutamise eesmärk, väljastatavate andmete loetelu, maht ja väljastamise kord, andmetele juurdepääsu tehnilised lahendused ning meetmed andmete kaitsmiseks.

Punktis 2 toodud muudatuse eesmärk on sedastada, et vaatamata MKR-i põhimääruse § 63 lõikes 3 toodud üldnormile – andmete säilitamise tähtaeg hakkab kulgema andmete registrisse kandmisest arvates – ei lõpetata MKR-is aktuaalsete andmete säilitamist. See käib just erinevate lubade ja muude isikule omistatud õiguste⁷ kohta, mis võivad kehtida pikaajaliselt või lausa tähtajatult. Praktikas on ilmnenu, et deklaratsioonide säilitamise puhul on eelviidatud üldnorm küll kohane, kuid näiteks seonduvalt isikuga, kes on ammu aegu tagasi kantud käibemaksukohustuslaste registrisse⁸ ja kanne jätkuvalt kehtib, siis tema andmete säilitamist ei peaks ega tohigi lõpetada. Seda vaatamata asjaolule, et vastavalt MKR PM § 63 lõike 2 punktile 3 ja lõikele 3 on andmete säilitamise tähtaeg käibemaksukohustuslaste registri puhul seitse aastat andmete registrisse kandmisest arvates.

Mõistuspärane on lõpetada vaid selliste andmete säilitamine, mis on tõesti oma aktuaalsuse kaotanud.⁹ Vastupidine ei oleks maksukohustuslase ega maksuhalduri huvides. Samas peab andmete säilitamise tähtaja kulgemise üldnorm praegusel kujul siiski jääma, kuivõrd puudub mõistlik põhjus aktuaalsuse minetanud andmete põhimõtteliselt igaveseks säilitamiseks alamregistrite, samuti üldandmete andmestiku aktiivosas, mis kõik kätkeb endas ebatarvilikku halduskoormust. Ehk siis lähtuma peab vajaduspõhisusest – ebavajalikke andmeid säilitama ei

⁶ Vt MKR-i põhimääruse § 73 lg 1 p 7 koostoimes § 75 lg 4 ja 5.

⁷ Vt näiteks MKR-i põhimääruse [Lisa 5](#), p 17 ja p 18 ning p 37 ja p 38.

⁸ MKR-i alamregister; vt MKR-i põhimääruse § 28.

⁹ Vrdl [Rahvastikuregistri seadus](#), § 26.

pea ning vajalikke peab. Kehtivate lubade kohta käivad andmed kuuluvad kindlasti vajalike hulka ja nende puhul peaks säilitamise tähtaeg kulgema alates hetkest, mil loa kehtivus lõpeb.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele.

4. Määruse mõjud

4.1. PPA juurdepääs osale e-tollist

Sihtrühmad: PPA (andmesaaja) ja MTA (andmeandja).

Mõju sisejulgeolekule ja võitlusele kuritegevusega ning töökoormusele

Mõju olulisus: E-tolli teatud alamregistrites sisalduvad andmed on vajalikud PPA-le eelkõige just tõendite kogumisel ameti- ja majandussüütegude puhul ning kriminaaltulu tuvastamisel niinimetatud valgekraelistes kuritegudes. Muudatusega ei kaasne kohanemisvajadust PPA ja MTA ametnikele. Operatiivsem juurdepääs andmekogus olevatele andmetele tagab tõendamiseseme asjaolude kvaliteetsema tuvastamise, mis aitab vähendada kuritegude negatiivset mõju ühiskonnale. Lisaks annab juurdepääs asjaomastele alamregistritele täiendavad võimalused andmete analüüsi kaudu raskete peitkuritegude ennetamiseks ja avastamiseks, st tõhustab latentse kuritegevuse vastast võitlust. Ühtlasi tagab PPA elektrooniline juurdepääs osale e-tolli andmetest andmevahetuse operatiivsuse ning hoiab oluliselt kokku nii andmeandja kui ka andmesaaja ressursi ning vähendab bürokraatiat.¹⁰

Tuleb rõhutada ka seda, et PPA-l juba on seaduse järgi õigus nimetatud andmetele. Muudatuse tulemusel muutub ligipääs vahetumaks ja võimaldab kokku hoida ressursse, mis praegu kulub ebavajalikule bürokraatiale.

Ebasoovitavate mõjude riski esinemine on vähetõenäoline. Tõsi, muudatuse tulemusel on valitud alamregistritele nüüd vahetum juurdepääs suuremal hulgal isikutel, st PPA ametnikel. Küll aga saavad PPA-st selle juurdepääsu need ametnikud, kelle tööülesanded ka praegu nõuavad nende poolt päringute tegemist MTA andmekogudesse. On siiski risk, et päringuid võidakse teha isikute suhtes, kelle osas mingeid menetlusi käimas ei ole, ent see on maandatud logide fikseerimisega, sisejärelevalvega ning vajadusel saab ka MTA teostada vastavat kontrolli selle üle, mida andmekogudes tehtud on.

4.2. Muudatus teatud andmete säilitamistähtaja kulgemise arvestamises

Sihtrühmad: Muudatusest mõjutatud sihtrühmaks on isikud, kellele omistatud lubade jm õiguste kohta käiv teave MKR-is on pikaajalise aktuaalsusega; riigiasutustest - peamiselt MTA töötajad. Olemuslikult ei nõua muudatus sihtrühmadelt aktiivset tegevust ega kohanemist.

Mõju õigusselgusele ning haldus- ja töökoormusele

Mõju olulisus: Maksu- ja tolliklientidel, kes omavad pikaajalisi õigusi, kaob (*praktikas küll teoreetiline*) risk, et nendele antud õiguste alusandmed ühel hetkel MTA andmebaasidest kaovad – rääkimata sellest, et infosüsteemist kaob teave ühe või teise õiguse olemasolu kohta üleüldse. Viimati nimetatut võib tuua kaasa ootamatuid ja pahatihti kulukaid sekeldusi ärilistes toimingutes. Lähtumine andmete säilitamisel loa kehtivuse või kehtetuse faktist - mitte loa

¹⁰ PPA ja MTA peadirektorite 12.03.2021 kohtumisel otsustati PPA-le maksudeklaratsioonidele otsese juurdepääsu andmise näitel, et tuleb vähendada bürokraatiat asutuste vahel.

väljastamise kuupäevast - on ka MTA huvides, kuivõrd ilmselgelt lasuks endise (õiguspärase) olukorra taastamise koormus MTA-l, milleks tuleb viimasel kulutada ressursi kasvõi probleemsituatsiooni lahendamisele kaasatud ametnike töötundide näol. Mõju ulatus ega sagedus ei ole sihtrühmale seega oluline, ent tagab suurema õigusselguse ja -kindluse ning võimaldab ennetada eelkirjeldatud potentsiaalsete segaduste parandamiseks vajalikke kulutusi (st haldus- ja töökoormust).

Ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud.

4.3. Üldisemalt

Muudatustega ei kaasne olulist majanduslikku ja sotsiaalset mõju, mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele, elu- ja looduskeskkonnale, mõju regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele. Maksu- ja tolliklientide halduskoormus kavandatavate muudatuste kaudu ei kasva. Eelloetletu puhul ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud.

5. Määruse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad tulud ja kulud

Määruse rakendamisega ei kaasne otseseid kulusid ega tulusid. Määrusega ühtegi uut alamregistrit MKR-i ei moodustata ning kavandatavad muudatused ei eelda ega tingi eraldi arendust.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras, kuivõrd käsitletavate teemade puhul puudub konkreetne, Euroopa Liidu õigusest või siseriiklikust õigusest tulenev tärmin. Määrus jõustumine üldises korras tähendab, et määrus jõustub kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist vastavalt haldusmenetluse seaduse § 93 lg 2 esimeses lauses sätestatule.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Siseministeeriumile eelnõude kooskõlastamissüsteemi EIS kaudu. Samuti esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks Eesti Kaubandus-Tööstuskojale.