



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Irmeli Kuusemäe
Maksu- ja Tolliamet

Teie 09.06.2025

Meie 22.06.2025 nr 2.3-8/25/1866-2

Vastus selgitustaotlusele

Andmekaitse Inspeksioon (AKI) sai Maksu- ja Tolliameti (MTA) pöördumise, milles küsitakse AKI seisukoht ja tõlgenduspraktika seoses avaliku teabe seaduse (AvTS), isikuandmete kaitse seaduse (IKS) ja isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) rakendamisega.

Eelkõige selgitan, et AKI kohustus on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (MSVS) §-st 3 tulenevalt anda õiguslaseid selgitusi AKI pädevuse piirides.

Selgitustaotlusele vastamisel ei saa AKI anda siduvat hinnangut konkreetsele olukorrale, seda saab teha ainult järelevalvemenetluse raames. Seega annab AKI käesolevaga üldised selgitused enda vastutusalas olevate seaduste (IKS, AvTS ja IKÜM) tõlgendamise ja rakenduse osas.

Allpool on toodud pöördumise küsimused ning iga küsimuse all AKI vastused.

- 1. Kas ja millisel õiguslikul alusel on MTA-l õigus töödelda AvTS § 35 lg 1 p-des 12 ja 16 nimetatud teavet statistilisel eesmärgil? Kas isikud, kelle tarbeks MTA võib/on kohustatud maksusaladust/isikuandmeid töötleva, on õigusaktidega kindlaks määratud?*

AKI saab sellest küsimusest aru nii, et silmas on peetud teavet, mille osas on teabevaldajaks AvTS § 5 mõttes MTA.

AvTS § 35 lg 1 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teatud liiki andmeid, sh teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust (p 12) ja isiku kohta seoses maksustamisega kogutud teabe, välja arvatud maksukorralduse seaduse §-s 27 nimetatud andmed. Mõlema viidatud punkti puhul on tegemist isikuandmetega, millele piirangu panemise vajadust peab teabevaldaja igakordselt hindama. Ehk AvTS § 35 lg 1 sätestab teatud teabele juurdepääsu piiramise kriteeriumid, mitte aga ei piira teabevaldaja enda õigust andmeid kasutada.

Isikuandmete töötlemise alused on sätestatud IKÜM art 6 lg-s 1 ning õige õigusliku aluse leidmine on vastutava töötleja ülesanne (AKI ei saa andmetöötlejale ette öelda, millisel konkreetselt õiguslikul alusel peab andmeid töötleva). Kui MTA-l on seadusest tulenev kohustus isikuandmeid töödelda (sh teise isiku või asutuse tarbeks), siis seda tohibki teha volitusnormis sätestatud eesmärkidel ja ulatuses.

Statistilisel eesmärgil andmete töötlemine ei tähenda tavaliselt tulemis (statistilises aruandes) konkreetsete isikuandmete kajastamist. Seega ei pea üldjuhul statistilise aruande avalikustamine olema problemaatiline isikuandmete kaitse kontekstis.

Kui teabenõudja või selgitustaotluse esitaja küsib aga välja juurdepääsu asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud teabele, siis peab teabevaldaja hindama, kas küsijal on õigus juurdepääsu saada.

Eriseadused võivad teha teabe kättesaadavaks üksnes piiratud isikute ringile (nt menetlusosalistele) ning nõuda, et teabe küsija peab põhjendama oma õigustatud huvi teabe saamiseks. Samuti võivad eriseadused esitada AvTS-ist erinevaid vorminõudeid teabe küsimisele, kehtestada erinevaid tähtaegu teabe väljastamisele ning sätestada tasu teabe väljastamise eest.

2. *Kas ja millisel õiguslikul alusel on MTA-l õigus keelduda teabenõude täitmisest/loobuda selgitustaotlusele vastamisest ja suunata isikud Statistikaameti poole üldistatud statistilist teavet/majandusstatistikat sisalduva teabe saamiseks? Kas on erinevus, kui sellist teavet küsib mõni riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik?*

Eelkõige peab AKI vajalikuks selgitada, selgitustaotluse ja teabenõude puhul on tegemist kahe erineva tüüpi pöördumisega, millele vastamine on reguleeritud erinevate seadustega.

Teabenõue puudutab asutuses olemas oleva dokumendi või muu teabe (nii paberil kui digitaalkujul) väljastamist. Teabenõudega võib välja küsida näiteks terve dokumendi sisu või ka üksnes selle väljavõtteid. Samuti näiteks väljavõtteid mingist andmekogust või andmestikust. Seda eeldusel, et vastamiseks ei tule luua uut teabe sisu – sh teha uusi arvutusi. Teabenõudele vastamisel peab arvestama AvTS-i regulatsiooniga, sh kehtestatud piirangutega.

Kui MTA on teabevaldaja AvTS mõttes, vastutab ta enda teabele juurdepääsu võimaldamise eest ega saa suunata teabenõudjat teise asutuse poole. Teabenõude täitmisest keeldumise alused on sätestatud AvTS §-s 23.

Juhul, kui vastamiseks tuleb dokument/teave alles luua (nt küsitakse asutuse seisukohta, hinnangut, kokkuvõtet, juhitakse tähelepanu puudustele vms), siis tegu on selgitustaotluse või märgukirjaga. Neile vastatakse MSVS alusel. Selgitustaotlusele vastamisest võib loobuda, kui esineb mõni MSVS § 5 lg-s 9 nimetatud alustest.

AvTS § 14 lg 1 p-st 2 ja § 25 lg-st 3 tulenevalt on õigus teabenõuet esitada ka asutustel. Samas on Riigikohus mitmel korral leidnud, et avaliku sektori asutus ei saa olla põhiõiguste kandja. Reeglina küsivad asutused aga teavet oma ülesannete täitmiseks, millisel juhul tuleb teabe saamise õigus mingist eriseadusest, mitte AvTS-st. Samas ka juhul, kui asutus küsib avalikku teavet ilma seadusest tuleneva aluseta, et ole AKI hinnangul alust selle teabenõude täitmisest keelduda, kui teave on avalik ja teistel isikutel on õigus seda saada.

3. *Kas ja millisel õiguslikul alusel on MTA-l õigus keelduda teabenõude täitmisest/loobuda selgitustaotlusele vastamisest ja suunata isikud Statistikaameti poole, kui MTA-lt küsitakse teavet teadus- või ajaloouringu või riikliku statistika vajadusteks (IKS § 6)? Kas on erinevus, kui sellist teavet küsib mõni riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik?*

Vastuse punktis 2 toodud põhimõtted kehtivad ka sellele küsimusele vastamisel. Kui MTA on teabevaldaja, peab ta teabenõudele vastama seaduses sätestatud korras. Teadus- ajaloo- või riikliku statistika uuringud peavad järgima IKS §-s 6 lõikes 3 toodud nõudeid. See tähendab, et teadustöö vms tegija peab ise tagama, et IKS lõikes 3 ja muud üldmääruses toodud tingimused

oleksid täidetud. Kui teadustöö vms tegija tingimused täidab (selles veendumine on teabevaldaja kohustus), tuleb talle võimaldada juurdepääs teabele, näiteks andmekogudele.

4. *MKS §-s 29 on nimetatud isikud ja asutused, kellele MTA tohib maksusaladust sisalduvat teavet edastada. Kui MKS § 29-s isikuid ega asutusi nimetatud ei ole, kellele maksusaladust sisaldava teabe, sh isikuandmete edastamine ja avaldamine oleks lubatud, kas sellisel juhul on AKI hinnangul lubatav isikuandmete töötlemine MTA poolt selliselt, et isikuandmed esmalt anonümiseeritakse ning seejärel edastatakse teabenõude esitajale?*

AKI ei ole pädev sellele küsimusele vastata. MTA peab ise olema teadlik sellest, millistel alustel võib ta maksusaladust sisaldava teabe edastada ja avaldada. Kui isikuandmed anonümiseeritakse täielikult ja pöördumatult (st nende taasisikustamine on välistatud), ei ole enam tegemist isikuandmetega ja seega ei kohaldu ka nende andmete edastamisele ei IKS ega IKÜM. Siiski ei ole välistatud, et ka peale anonümiseerimist võib teave sisaldada teisi andmeid, millele kehtib mõni piirang, seda peab teabevaldaja igakordselt ise hindama.

5. *Millist teavet on AKI hinnangul silmas peetud AvTS § 28 lg 1 p-s 1 ja § 36 lg 1 p-s 2? Kas MTA on ise pädev hindama, milline on üldistav majandusstatistika ja majandusprognosis, mis on tema ülesannetega seotud ja mis tuleb avalikustada?*

MTA on ise pädev hindama, kas tegemist on üldistava majandusstatistika ja majandusprognosisiga. Kui neid on tehtud, siis nendele juurdepääsu piirata ei saa ning neid peab avalikustama. Üldjuhul ei sisalda üldistav majandusstatistika või majandusprognosis isikuandmeid või muud AK piiranguga teavet. Kui mingil põhjusel on aga piiranguga teave nimetatud dokumentide sees, peab nende avalikustamisel sellega arvestama ning katma AK piiranguga teabe.

6. *MKS § 27 lg 1 p 4 kohaselt võib maksuhaldur maksukohustuslase nõusoleku ja teadmiseta avaldada igatüüpi maksuvõlgade ning tähtjaks tasumata MKS § 31 lõike 1 punktis 4 ja § 128 lõikes 4 nimetatud kohustuste suuruse ja tekkimise aja, kui kõikide kohustuste summa kokku ületab 100 eurot, arvestamata haldusaktiga kindlaksmääramata intressi. Kas AKI nõustub MTA-ga, et eelnimetatud sätet tuleks tõlgendada nii, et avalik on jooksva hetke maksuvõlg ja selle maksuvõla tekkimise aeg, mitte isiku maksekäitumise ajalugu ehk see, kas mingil mineviku perioodil oli isikul (sõltumata sellest, kas tegemist füüsilise või juriidilise isikuga) maksuvõlgu või mitte? Kui AKI nõustub MTA käsitlevaga, et mineviku seisuga maksuvõla puhul on tegemist maksusaladusega MKS § 26 mõttes, millele kohalduvad juurdepääsupiirang AvTS § 25 lg 1 p 16 alusel, siis kas MTA vastutab selle eest, kui MTA avaldab jooksva hetke maksuvõlad masintöötleval kujul, kolmas isik laeb alla jooksva hetke maksuvõlglaste nimekirja ja näiteks kuu pärast avaldab/avalikustab see kolmas isik mineviku seisuga maksuvõlglaste nimekirja?*

AKI pädevuses ei ole asuda tõlgendada MKS-i ja selles sisalduvaid mõisteid, sh anda selgitusi maksusaladuse või MTA tööülesannete täitmise üle.

MTA nagu ka iga teine vastutav töötaja vastutab enda tegevuse eest ega pea vastutama teise isiku tegevuse eest. Kui keegi saab enda käsutusse seaduse alusel avaldatud infot, muutub ta ise alla laaditud andmete edaspidise töötlemise osas vastutavaks töötajaks.

Siiski isikuandmete (eriti tundlike isikuandmete) töötlemisel peab vastutav töötaja olema hoolas ja ettevaatlik ning rakendama vajalikud ja mõistlikud kaitsemeetmed isikuandmete väärkasutamise vältimiseks.

Küsimuses toodud näidissituatsiooni puhul oleks mõistlik näiteks kaaluda selliste meetmete rakendamist, mis ei võimalda avaldatud infot masinloetaval kujul alla laadida. Kui seadus ei näe

ette aktiivset avaldamist, siis kaaluda andmete avaldamist ainult juhul, kui keegi neid konkreetselt küsib.

Loodame, et meie selgitustest on abi.

Lugupidamisega

Irina Meldjuk
jurist
peadirektori volitusel