



ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

Lp Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 04.08.2026 nr 1.1-10.1/3225-1

Meie 25.08.2026 nr 2.3-5/26/3027-2

Arvamus eelnõule

Täname, et saatsite Andmekaitse Inspeksioonile arvamuse avaldamiseks Vabariigi Valitsuse 7. märtsi 2019. a määruse nr 21 „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu.

Meil on eelnõu osas järgmised tähelepanekud.

1. Eelnõu § 1 punktidega 2–6 lisatakse maksukohustuslaste registri (MKR) põhimääruse §-is 4 loetletud üldandmete hulka surmakuupäev, õigusjärgluse ja registrist kustutamise teave, pankrotimenetluse andmed, lapse ja vanema või eestkostja andmed, kogumispensioniga seotud andmed ning paindliku või ennetähtaegse pensioni andmed.

Põhimääruse § 4 lõike 1 kohaselt on üldandmed andmed, mida võib kasutada rohkem kui üks MKR-i alamregister. Seega ei tähenda andmete üldandmete hulka arvamine üksnes nende kandmist MKR-i, vaid võimaldab nende kasutamist erinevates alamregistrites ja erinevate töötlemistoimingute käigus. Seletuskirjas on näiteks lapse eest mootorsõidukimaksu kohustuse vähendamiseks vajalike andmete üldandmete andmestikku kandmist põhjendatud sellega, et andmed ei laeku rahvastikuregistrist otse alamregistrisse MORE, vaid MKR-i üldandmete andmestikku, kust MORE kasutab neid põhimääruse § 4 lõike 3 alusel. Muudatuse eesmärk on seega viia põhimääruses sätestatud andmekoosseis vastavusse tegeliku andmeliikumisega ning tagada andmehalduse jälgitavus ja läbipaistvus. Samuti nähtub seletuskirjast, et kogumispension- ja pensioniliigi andmeid vajatakse maksukohustuse arvutamiseks mitmes MKR-i rakenduses.

Märgime, et Andmekaitse Inspeksioon mõistab andmete üldandmete andmestikus kajastamise vajadust, kui andmed laekuvad sinna keskselt ning neid kasutatakse sealt ühe või mitme alamregistri kaudu. Küll aga peab sellisel juhul eelnõust ja seletuskirjast selgelt nähtuma andmete üldandmete andmestikku kandmise põhjus, andmeid kasutavad alamregistrid ning konkreetsed ülesanded, mille täitmiseks andmeid kasutatakse. Üldine selgitus, et andmeid kasutatakse maksude, maksusoodustuste ja maksuvabastuste arvestamiseks, ei võimalda hinnata iga andmekategooria töötlemise vajalikkust ja proportsionaalsust ega kontrollida, kas andmete kasutamine eri alamregistrites vastab eesmärgipärasuse ja võimalikult väheste andmete kogumise põhimõtetele.

Lisaks leiame, et eraldi vajab põhjendamist pankrotimenetluse andmete lisamine üldandmete hulka. Eelnõus on loetletud töödeldavad andmed, milleks on menetluse algus- ja lõppkuupäev, võlausaldajate üldkoosoleku kuupäev, viited kohtumäärustele,

pankrotihalduri nimi, menetluses osaleva ametniku nimi ja menetluse tulem. Seletuskirjast aga ei selgu, millisest allikast andmed saadakse, millised MKR-i alamregistrid või rakendused neid kasutavad ning millise konkreetse MTA ülesande täitmiseks on iga loetletud andmeelement vajalik. Samuti ei ole selgitatud määratlemata andmekategooria „menetluse tulem“ sisu.

Palume seletuskirjas kirjeldada pankrotimenetluse andmete allikaid ja liikumist, muudatusega lisatavaid andmeid kasutavaid alamregistreid, töötlemise eesmärgi ning iga andmeelemendi vajalikkust. Kui andmed kantakse üldandmete andmestikku seetõttu, et need laekuvad sinna keskselt ja neid kasutab mitu alamregistrit, tuleb see seletuskirjas sõnaselgelt välja tuua. Kui andmeid kasutab üksnes konkreetne alamregister või menetlus, tuleb põhjendada nende käsitamist üldandmetena.

2. Eelnõu § 1 punktiga 25 täiendatakse MKR-i põhimääruse §-i 53 lõigetega 2¹ ja 2², millega loetletakse tööd võimaldava isiku vabatahtlikult esitatavad andmed ning antakse MTA-le õigus lisada töötamise kannete juurde märkusi. Seletuskirjas on selgitatud, et § 53 lõike 2² eesmärk on anda MTA-le selge õiguslik alus lisada töötamise kannete juurde ametisisesid menetlusliku iseloomuga märkusi. Näitena nimetatakse teavet selle kohta, millal ja kelle pöördumise alusel ametnik kannet muutis. Märkuste eesmärk on tagada registritoimingute dokumenteeritus, järjepidevus ja kontrollitavus.

Ilmselt on registrikannete muutmise ja muude registritoimingute dokumenteerimine vajalik. Samas ei piirdu aga eelnõus kavandatud säte üksnes seletuskirjas kirjeldatud eesmärgiga. Mõiste „registri haldamise huvides“ on sedavõrd avar, et selle alusel ei ole võimalik üheselt kindlaks teha, millistel juhtudel märkusi lisatakse, milliseid andmeid need võivad sisaldada ega ka see, millistel eesmärkidel võib neid hiljem kasutada. Leiame, et määruse avarat kohaldamisala ei saa piirata seletuskirjas esitatud selgitustega ega ametisese töökorraldusega. Töötlemise eesmärk, andmete koosseis ja töötlemise põhilised tingimused peavad tulenema õigusaktist, sest andmesubjektil peab olema võimalik ette näha, milliseid andmeid tema töötamise kande juurde lisatakse, millistel juhtudel, mis eesmärgil, kes neid kasutab ja kui kaua neid säilitatakse.

Kuigi seletuskirjas märgitakse, et täienduse eesmärk ei ole tööandja või töötaja kohta uute sisuliste andmete töötlemine, ei muuda see märkustes sisalduvat teavet isikuandmete kaitse nõuete seisukohalt neutraalseks. Teave isiku pöördumise, töötamise kande muutmise, muudatuse põhjuse ja menetluses tehtud toimingute kohta on siiski isikuga seotud teave ning kuulub registris töödeldavate isikuandmete koosseisu. Juhul kui sätte eesmärk on dokumenteerida töötamise kande muutmine või muu registritoiming, tuleb see normis sõnaselgelt sätestada. Õigusaktist peavad nähtuma vähemalt märkuste lubatud sisu ja kasutamise eesmärk, juurdepääsuõigused, säilitamistähtaeg ning parandamise ja kustutamise kord. Samuti tuleb välistada registritoimingu dokumenteerimiseks mittevajalike andmete, sh subjektiivsete hinnangute ja eriliiki isikuandmete kandmine märkustesse.

Seega leiame, et seletuskirjas nimetatud vajadus anda MTA-le märkuste lisamiseks õiguslik alus ei õigusta määratlemata sisuga töötlemisvolituse kehtestamist. Vastupidi, kui eelnõuga luuakse uus õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks, peab volitus olema piisavalt selge, täpne ja ettenähtav. Selline sõnastus nagu registri haldamise huvides vastavalt ametisesele töökorraldusele seda aga ei ole. Seetõttu soovime kaaluda sätte ümber sõnastamist viisil, mis seob märkuste lisamise konkreetsete registritoimingute dokumenteerimisega ja määrab töötlemise põhilised tingimused õigusakti tasandil. Samuti palume selgitada, miks ei ole eelnimetatud eesmärki võimalik saavutada struktureeritud menetlus- või logiandmete abil.

3. Eelnõu § 1 punktiga 31 sõnastatakse ümber MKR-i põhimääruse § 58 eesmärgiga

kajastada põhimääruses andmeandjad ja nendelt saadavad andmed. Tegemist on vajaliku muudatusega, kuid juhime tähelepanu sellele, et kavandatud § 58 sisaldab mitmeid liiga üldisi andmekategooriaid, näiteks „muud andmed“, „õigusaktis ette nähtud andmed“, „muud elektroonilises arvestus- ja kontrollisüsteemis registreeritavad andmed“.

Leiame, et sellised avatud sõnastused ei anna andmesubjektile ega järelevalveasutusele kontrollitavat ülevaadet töödeldavatest andmetest. Lisaks paneb üldine viide õigusaktis ette nähtud andmetele andmekoosseisu tuvastamise koormuse andmesubjektile ega taga põhimääruse iseseisvat arusaadavust. Seetõttu palume andmekoosseise täpsustada või viidata konkreetsele seaduse või Euroopa Liidu õigusakti sättele või lisale, millest andmekoosseis üheselt tuleneb.

4. Eelnõu § 1 punktiga 32 muudetakse MKR-i põhimääruse § 61 lõiget 3, nähes ette, et MKR-i andmetele antakse otse ligipääs ametialase kasutamise eesmärgil selgelt kindlaks määratud teenistus- või tööülesande täitmiseks. Selline sõnastus seob juurdepääsu konkreetse ametialase ülesandega ning on seetõttu põhimõtteliselt asjakohane.

Seletuskirjas aga põhjendatakse muudatust muu hulgas registri avalike andmete ja registrisubjekti enda andmetega tutvumise võimalusega. Need olukorrad ei kuulu aga § 61 lõikes 3 reguleeritud ametialase otseligiipääsu alla ega ole erandid ametialase vajaduse nõudest. Tegemist on ametialasest otseligiipääsust eraldiseisvate andmete kasutamise alustega, millel on erinev eesmärk, õigustatud isikute ring ja õiguslik regulatsioon. Seetõttu ei ole põhjendatud selgitada ametialase otseligiipääsu tingimusi avalike andmete ega andmesubjekti enda juurdepääsu kaudu. Selline käsitus võib tekitada eksliku mulje, nagu võiks avalike andmete olemasolu või andmesubjekti juurdepääsuõigus võimaldada teha erandeid registri ametialase kasutamise nõuetest.

Palume seletuskirjas ametialast otseligiipääsu, avalike andmete kättesaadavaks tegemist ja andmesubjekti õigust tutvuda enda andmetega selgelt eristada ning jätta välja käsitus, millest võib jääda mulje, et avalike andmete olemasolu võimaldab ametialase otseligiipääsu tingimusi leevendada.

5. Ühtlasi juhime tähelepanu sellele, et seletuskirjas ei ole käsitletud automatiseeritud otsustamist. Nimelt nähtub seletuskirjast, et pensioni- ja kogumispensioni andmeid kasutatakse isiku maksukohustuse, maksuvaba tulu ning muude maksusoodustuste ja -vabastuste automaatseks arvutamiseks. Samas ei selgu seletuskirjast, kas arvutuse tulemus määrab automaatselt isiku maksukohustuse või eelneb lõpliku otsuse tegemisele inimese sisuline sekkumine. Seetõttu ei ole võimalik hinnata, kas tegemist võib olla IKÜM artikli 22 lõikes 1 nimetatud otsusega, mis põhineb üksnes automatiseeritud töötlusel ja millel on isiku suhtes õiguslikud või muud samaväärselt olulised tagajärjed.

Palume seletuskirjas selgitada, milline otsus või tulemus andmete automaatse töötlemise teel kujuneb; kas tulemus rakendub ilma inimese sisulise sekkumiseta või on ametnikul tegelik võimalus lähteandmeid ja arvutuse tulemust sisuliselt kontrollida ning muuta; millisel õiguslikul alusel automatiseeritud otsustamine toimub ning kuidas saab isik teada kasutatud lähteandmetest, nõuda inimese sekkumist ning arvutuse tulemust vaidlustada.

Kui automaatne töötlus ei määra iseseisvalt isiku maksukohustust või talle kohaldatavat soodustust või vabastust, tuleb see seletuskirjas üheselt välja tuua. Seletuskirja märkus, et süsteem jõuab tulemini automaatselt, ei ole IKÜM artikli 22 kohaldamise hindamiseks piisav.

6. Eelnõuga laiendatakse MKR-is toimuvat isikuandmete töötlemist, sh lisatakse uusi andmekategooriaid ja andmeallikaid, võimaldatakse TÖR-i kande juurde vabatekstiliste märkuste lisamist ning kasutatakse pensioni- ja kogumispensioni andmeid

maksukohustuse automaatseks arvutamiseks. Seletuskirjas hinnatakse neid muudatusi oluliseks, kuid piirduakse järeldusega, et ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud.

Selline järeldus ei võimalda aga hinnata, milliseid ohte andmesubjektide õigustele ja vabadustele analüüsi, kui tõenäoliseks ja raskeks neid hinnati ning milliste meetmetega riske maandatakse. Käsitlemata on muu hulgas ebaõigete lähteandmete kasutamise, ülemäärase andmekogumise, eesmärgipäratu edasise kasutamise, vabatekstilistesse märkustesse mittevajalike andmete kandmise ning automatiseeritud arvutuse eksliku tulemuse riskid.

Arvestades MKR-is toimuva andmetöötluse ulatust, uusi andmevooge ja töötlemise automatiseeritust, palume esitada IKÜM artikli 35 nõuetele vastav ajakohastatud andmekaitsealane mõjuhindang. Juhul kui mõjuhindangu koostamist või ajakohastamist ei peeta vajalikuks, tuleb seletuskirjas esitada selle kohta põhjendatud analüüs. Märkust, et ebasoovitavate mõjude riski ei tuvastatud, ei saa pidada piisavaks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Pille Lehis
peadirektor

Terje Enula
Terje.Enula@aki.ee
627 4144