



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 15.08.2025

Meie 03.10.2025

nr 1.1-10.1/3670-1,
RAM/25-0907/-1K
nr 8-2/6872

Maksualase teabevahetuse seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnou koostööstamine

Austatud minister

Rahandusministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostööstamiseks maksualase teabevahetuse seaduse ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse (halduskoostöö direktiivi ülevõtmine) eelnõu (*eelnõu*). Justiits- ja Digiministeerium koostööstab eelnõu järgmiste märkustega.

1. **Eelnõu § 1 p 6** (MTVS § 8 lg 3¹) – säte ütleb järgmist: „*Maksu- ja Tolliamet säilitab automaatse teabevahetuse teel saadud teavet vähemalt viis aastat arvates teabe kättesaamisest, kuid mitte kauem kui kümme aastat.*“

Juhime tähelepanu, et seadusandja peab ette nägema selge andmete säilitustähtaja, selle vajadust tuleb hinnata sõltuvalt eesmärgist ning andmeid ei tohi säilitada kauem, kui see eesmärgi täitmiseks vajalik on. Seletuskirjas on selgitatud, et andmete säilitamise tähtjad on täpsustatud maksukohustuslaste registri põhimääruse §-s 63, mille lõike 2 punkti 3 kohaselt tuleb Maksu- ja Tolliametil säilitada automaatse teabevahetusega saadud teavet seitse aastat. Palume eelnõu täiendada selliselt, et seadus sisaldaks viidet, et andmeid töödeldakse maksukohustuslaste registris, ning seaduses ka selgelt välja tuua, et andmeid säilitatakse 7 aastat.

Teeme järgmise sõnastusettepaneku:

(3¹) *Maksu- ja Tolliamet säilitab automaatse teabevahetuse teel saadud teavet maksukohustuslaste registris seitse aastat.*

2. Justiits- ja Digiministeerium on varasemalt korduvalt juhtinud tähelepanu, et maksukohustuslaste registri (MKR) sätted MKS-is vajavad täpsustamist. Selgitame veelkord.

Maksukohustuslaste register on asutatud maksukorralduse seaduse (MKS) §-ga 17 ning registri põhimäärus on kehtestatud MKS § 17 lõike 1 alusel. Juhime tähelepanu, et seaduse tasandi regulatsiooni ette nägemisega on register juba asutatud, seega ei saa asutamist enam edasi delegeerida. Eelnevast tulenevalt palume sätestest välja jätta sõnad „asutab ja selle“.

MKS § 17 lg-ga 2 nähakse ette, kelle andmeid registris töödeldakse. Muu hulgas sisaldab nimetatud loetelu ka isikuandmeid. Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatuse (PS § 26) riivena. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema

kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatavat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega. Seda põhimõtet tuleb järgida ka isikuandmete töötlemisel. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema reguleeritud seadusega, määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Mida intensiivsem on põhiõiguste piirang, seda üksikasjalikumad peavad olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ja menetlusnormid. Seega ei sobi isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötluse põhimõtetele vastavalt IKÜM artiklis 5 sätestatule.

Eelnevalt tulenevalt palume täpsustada MKS-is sisalduvat registri regulatsiooni selliselt, et see vastaks seadusereservatsiooni põhimõttele, ning põhimääruse kehtestamise volitusnormi selliselt, et sealt nähtuks volituse selged raamid. Seaduse tasandil peab olema kindlaks määratud andmekogu pidamise eesmärk, andmekogusse kantavate isikuandmete koosseis, andmekogu vastutav töötleja (vajadusel kaasvastutavad töötlejad), andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg (seda saab põhimääruses täpsustada, aga mitte pikendada) ning andmekogu põhimääruse volitusnormi raamid. Maksukohustuslaste registri puhul on seaduses ette nähtud andmekogu pidamise eesmärk ja vastutav töötleja, seega tuleks seaduses ette näha veel isikuandmete koosseis isikuandmete kategooria täpsusega ja andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg. Palume seaduse regulatsiooni vastavalt täiendada. Seoses andmekogu põhimääruse volitusnormiga palume täpsustada seaduses selle raame.

Samuti vaadates MKS § 17 sätestatud MKR-i eesmäärke, palume selgitada, millise eesmärgi alla kuulub automaatne teabevahetus. Palume hinnata, kas MKR-i eesmärki oleks vaja laiendada.

3. **EN § 1 p 8 (MTVS § 8¹⁰)** sätestab, et krüptovara teave on teave, mis on nimetatud direktiivi artiklis 8ad lõikes 3. Võttes arvesse, et andmeid hakatakse töötleva MKR-is, on vaja vastavad andmete kategooriad ka MKR sätetes välja tuua või vähemalt viidata MTVSi vastavale sättele. Palume eelnõu vastavalt täiendada.
4. **EN § 1 p 8 (MTVS § 8¹⁴)** sissejuhatavas lauseosas on sätestatud, et isiku kinnitus sisaldab vähemalt järgmisi andmeid. Juhime tähelepanu, et isikuandmete loetelu seaduses ei saa olla nõ lahtine loetelu. Seadusandja peab ette nägema raamid, milliseid isikuandmeid on lubatud töödelda. Palume eelnõust välja jätta sõna „vähemalt“.
5. **Seletuskirjas lk 4** on öeldud, et riigid peavad tagama andmete säilitamise vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud turvameetmetele ja tähtaegadele. Juhime tähelepanu, et IKÜM ei näe ette konkreetseid säilitustähtaegasid. Säilitustähtaegade määramisel peab arvestama, millisel eesmärgil igal konkreetsel juhul andmeid töödeldakse ja vastavalt sellele ka määrama, kui kaua andmeid sel eesmärgil säilitada on vaja. Palume siinkohal seletuskirja muuta.
6. **Kehtiva MTVS § 8¹ lg 1** sätestab järgmist:

MTVS § 8¹ lg 1 sätestab, et finantskonto käesoleva peatüki tähenduses on Eesti finantsasutuse peetav konto, mis vastab nõukogu direktiivi 2011/16/EL maksustamisalase halduskoostöö kohta ja direktiivi 77/799/EMÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 64, 11.03.2011, lk 1–12) (edaspidi direktiiv) lisa 1 8. jao C jaotises sätestatud tingimustele.

Märgime, et sättes esitatud kujul „(edaspidi direktiiv)“ viitamine direktiivile ei ole HÕNTE järgi lubatav. Euroopa Liidu õigus areneb ja muutub ning edaspidi võib tekkida vajadus võtta samas seaduses üle veel mõni teemakohane direktiiv. Juba kehtivas MTVS-s viidatakse teisele direktiivile (MTVS § 8 lg 3), eelnõuga lisanduvad viited veel mitmele direktiivile (eelnõu kohased MTVS § 4 lg 3 p 6, § 23¹ lg 7). Selleks, et seadusest oleks alati üheselt arusaadav, millisele

konkreetssele Euroopa Liidu õigusaktile konkreetses sättes viidatakse, on HÕNTE-ga kehtestatud Euroopa Liidu õigusaktidele viitamise reeglid. Neid reegleid tuleb järgida kõigile Euroopa Liidu õigusaktidele viitamise puhul (vt HÕNTE § 29 lg 3 ja 4). Palume eelnõu täiendada muudatustega, millega parandatakse kehtivas MTVS-s olevad vigased viited.

Samuti märgime, et kõnealuse direktiivi lisad ja nende alajaotused on tähistatud rooma numbritega (I lisa, II lisa; I jagu, II jagu jne), mitte araabia numbritega, nagu viitab lisadele kehtiv MTVS ja eelnõu. Õigusselguse huvides palume korrastada ka viited direktiivi lisadele ja nende alajaotustele (vt ka märkuseid lisatud eelnõu failis).

7. **Eelnõu § 2 punktiga 3** soovitakse MKS § 155³ lõikes 2 asendada arv „3200“ arvuga „50 000“. See tähendab, et teabevahetuse takistamise eest saaks edaspidi juriidilist isikut karistada kuni 50 000 euro suuruse rahatrahviga.

Eelnõu seletuskirjas lk 19 märgitakse väga õigesti, et karistumäärasid, mis on võrreldavad 22 aasta taguste trahvimääradega, ei saa pidada mõjusaks ning eesmärgi täitvaks. Seepärast on trahvimäära tõstmine vajalik ning sobiv lahendus karistuse üld- ja eripreventiivse eesmärgi saavutamiseks. Arvestama peab ka füüsilise isiku trahviühiku tõstmisega KarSis, millega füüsilisele isikule määratava rahatrahvi ülemmäär on praegu 2400 eurot ja juriidilisele isikule sama teo eest määratava rahatrahvi ülemmäär on 3200 eurot. Sellisel kujul ei ole juriidilise isiku karistusel preventiivset toimet, samuti on füüsilise ja juriidilise isiku karistused omavahel ebaproportsionaalsed. Seepärast on põhjendatud juriidilise isiku trahvimäära tõsta.

Tuukse välja, et maksuvaldkonna väärtetrahvide ajakohastamise vajadus jääb endiselt aktuaalseks. **Palume täpsustada, millal on kavas juriidilise isiku karistumäärad tervikuna maksukorralduse seaduses üle vaadata.**

Füüsilisele isikule määratava rahatrahvi ülemmäär on praegu 2400 eurot ja juriidilisele isikule sama teo eest määratava rahatrahvi ülemmäär on mitmes MKS §-s 3200 eurot (§-d 154, 154¹, 155¹, 155²). Sellisel kujul ei ole juriidilise isiku karistusel preventiivset toimet, samuti on füüsilise ja juriidilise isiku karistused omavahel ebaproportsionaalsed. Seepärast on põhjendatud juriidilise isiku trahvimäära tõsta.

Alkoholiseaduse, maksukorralduse seaduse, tolliseaduse, tubakaseaduse, vedelkütuse erimärgistamise seaduse ja vedelkütuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kooskõlastuskirjas 13.08.2021 nr 8-2/4383 tegime ettepaneku, et juriidilise isiku karistumäärade tõstmise kõrval analüüsitakse eelnõu ettevalmistamise etapis ka riikliku järelevalve kohaldamise meetmete tõhusust, eriti sunniraha kohaldamise võimalusi. Palusime, et eelnõu koostajad vaataksid juriidilise isiku karistumäärade tõstmise kõrval üle ka riikliku järelevalve peatükid vastavates eriseadustes ning analüüsiks, kas on olemas ja ära kasutatud võimalus kohaldada karistamise asemel haldussundi: lahendada probleem ettekirjutusega või kohaldada sunniraha ja asendustäitmist. Selle raames tuleb omakorda üle vaadata, kas eriseadustes sätestatud sunniraha määrad on piisavad või tuleks ka neid tõsta.

Kui MKS § 155³ sätestatud füüsilise isiku karistumäär on maksimaalne, mis KarS üldosa lubab, ehk kuni 300 trahviühikut, siis juriidilise isiku karistumäär jääb sellest väga kaugele, isegi, kui nüüd kavandatakse selle suurendamist 50 000 euron. KarS-is lubatud maksimaalmäär on kuni 400 000 eurot. Sellest tulenevalt palume veekord analüüsida juriidilise isiku karistumäära tõstmist, mis hetkel on meie arvates ebapiisav. Teeme ettepaneku teha kõnesoleva eelnõu raames vähemalt MKS § 155³ sanktsioonimäär proportsionaalseks ja õiglaseks ning seejärel esimesel võimalusel ka ülejäänud MKS juriidilise isiku karistumäärad.

8. **Kehtiv MKS § 155³** näeb ette vastutuse teabevahetuse takistamise eest. MKS § 67 on sätestatud sunniraha teabe, asjade ja dokumentide esitamata jätmise eest, §-s 91 sunniraha deklaratsiooni ja selle paranduste esitamata jätmise eest. Need summad on taaskord väga madalad (640, 2000, 2640, 3300 eurot). Palume selgitada, kas viidatud paragrahve saab kohaldada ka MKS §-s 155³ sätestatud teabe esitamata jätmise korral. Kui jah, siis tuleb kõnesoleva eelnõu raames lisaks väärtetrahvi määrale üle vaadata ja muuta ka sunniraha sätteid.

Riigikogu poolt 19.06.2014 vastu võetud karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, mis jõustus 1.01.2015 (RT I, 12.07.2014, 1), kandis Riigikogus numbrit 554SE. Eelnõu 554SE seletuskirja kohaselt lähtus KarS revisjoni eelnõu arusaamast, et väärtetavastutust tuleb kohaldada üksnes siis, kui haldussund ei anna tulemust.

Kui haldussunni vahend (sunniraha) on kehtivas õiguses väga madal, ei oma see mingit mõju, riik kulutab palju ressursse järelevalvele, kuid juriidilist isikut see oma käitumist muutma ei motiveeri.

Kui MKS §-d 67 või 91 ei ole seotud teabevahetusega, siis palume selgitada, milliste MKS sätete alusel toimub teabevahetuse üle riiklik järelevalve ning milline on sunniraha suurus selles valdkonnas.

9. **Seletuskirjas lk 26** on märgitud: *"Direktiivi rakendamiseks vajalikeks arendusteks ja hoolduskuludeks ei ole täna riigieelarves vahendeid planeeritud ning nendele lisakuludele tuleb hiljem eelarveprotsessi raames kate leida. Seni on rahastatud automaatse teabevahetuse arendusi struktuurifondide toetusel."* Seletuskirjas nähakse ette IT-arenduskulusid 2,8 mln eurot.

Seletuskirjas peab olema märgitud rahastuse allikas (riigieelarve, struktuurivahendid) või peab Vabariigi Valitsus eelnõu heakskiitmisel ka rahastuse allika leidma. Palume seletuskirja vastavalt täiendada.

10. Juhime tähelepanu, et 25.05.2025 jõustus HÕNTE muudatus, millega kehtestati halduskoormuse vähendamise reegel. Reegli kohaselt tuleb iga ettevõtetele ja kodanikele halduskoormust toova uue nõude kehtestamisel tunnistada kehtetuks üks olemasolevatest nõuetest. Info reegli rakendamise kohta tuleb kajastada seletuskirja peatükis „Sisukokkuvõte”.

Eelnõuga kaasneb ulatuslik info-, ehk aruandluskohustus krüptovarateenuse pakkujatele, halduskoormust vähendavaid muudatusi eelnõuga kavandatud ei ole. Palume eelnõus näha ette ka halduskoormust tasakaalustav muudatus. Juhis, kuidas halduskoormuse vähendamise reeglit rakendada, on kättesaadav Justiits- ja Digiministeeriumi veebilehel:

<https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Halduskoormuse%20tasakaalustamise%20juhis.pdf>

Juhul kui halduskoormuse tasakaalustamise reeglit ei ole järgitud, jätab Justiits- ja Digiministeerium eelnõu kooskõlastamata.

11. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
12. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Katariina Kärsten 5388 8918
katariina.karsten@justdigi.ee
Alar Teras
Birgit Hermann
Einar Hillep
Kristel Niidas