



Õiguskantsler

Valdur Laid  
Maksu- ja Tolliamet  
emta@emta.ee

Teie nr

Meie 01.02.2019 nr 7-4/181509/1900569

Mart Mägi  
Statistikaamet  
stat@stat.ee

### **Käibedeklaratsiooni lisa andmete kasutamine teadustöös**

Austatud peadirektorid

Tuhandeuroste ja suuremate arvete deklareerimiskohustust kehtestava [seaduseelnõu](#) arutamise ajal lubati ettevõtjatele, et neid andmeid hakatakse eelnõu eesmärgist lähtudes koguma vaid maksude tasumise kontrollimiseks.<sup>1</sup> Nüüdseks on selgunud, et käibedeklaratsiooni (KMD) lisa esitatud andmeid on kasutatud ka Arenguseire Keskuse tellitud uurimistöö tegemiseks.<sup>2</sup>

Seaduse sõnastuse vastu ei ole praegusel juhul eksitud. Samuti töödeldi andmeid nõnda, et konkreetsete ettevõtjate tuvastamine ning seega maksu- ja ärisaladuse ilmsikstulek oleks välistatud. Eiratud on aga eelnõu menetlemise ajal ettevõtjatele antud lubadust andmete kogumise ja kasutamise eesmärkide kohta. Lubaduste täitmata jätmine vähendab usaldust riigi vastu ega ole kooskõlas hea halduse põhimõttega ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 14).

Maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet riikliku statistika tegijale selleks, et see saaks täita [riikliku statistika seaduses](#) (RStS) sätestatud ülesandeid ([maksukorralduse seaduse](#) (MKS) § 29 p 11). Maksu- ja Tolliamet ei ole kohustatud KMD lisa andmeid välja andma, kuid seadus lubab seda Maksu- ja Tolliametil otsustada. Otsust tehes on võimalik muu hulgas arvesse võtta ka seaduseelnõu menetlemisel antud lubadusi.

MKS norm, mis lubab maksusaladust Statistikaametiga jagada, on üldine. Sellest ei selgu, kas seaduse alusel kogutud andmeid võib Statistikaamet anda kellelegi teisele uurimiseks või peaks uurimistöö tegema Statistikaamet ise. Ka ei piiritle riikliku statistika seadus Statistikaameti ülesandeid kuigi üksikasjalikult ning näiteks mõiste „statistikatöö“ on sätestatud väga üldiselt, pelgalt näidete loeteluna. RStS § 4 teine lause sätestab, et statistikatöö on näiteks statistiline uuring, loendus, statistikaväljaanne ja statistiline register.

<sup>1</sup> Vt käibemaksuseaduse ja raamatupidamisseaduse muutmise seaduse eelnõu (493 UA) kohta esitatud [arvamused](#), seletuskiri Rahandusministeeriumi 06.03.2014 esitatud arvamuse juures.

<sup>2</sup> Vt [uurimistöö](#) „Eesti ettevõtete osalemine ja positsioon globaalsetes ja lokaalsetes väärtusahelates“.

Statistikaamet teeb nii riikliku statistika programmi (RStS § 16) kuuluvaid kui ka programmiväliseid statistikatöid. Programmivälised statistikatööd on füüsiliste ja juriidiliste isikute, riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning rahvusvaheliste ja eksterritoriaalsete organisatsioonide tellimisel ja rahastamisel tehtavad statistikatööd (RStS § 20 lg 1). Tellimusel tehtav statistika ei ole RStS § 1 lõike 1 tähenduses riiklik statistika. Riiklik statistika on kvantitatiivne, kvalitatiivne, kokkuvõtlik ja üldistav teave, mis iseloomustab massnähtust vaatlusaluses kogumis ja mis saadakse riikliku statistika programmi raames andmete statistilise töötlemise tulemusena. Programmiväliseid töid tehes järgib Statistikaamet riikliku statistika tegemise põhimõtteid ja kvaliteedikriteeriume, kuid see ei muuda töö tulemit riiklikuks statistikaks. Kui aga Statistikaamet saab maksusaladust sisaldavaid andmeid küsida ka tellimuste alusel tehtavate statistikatööde jaoks, tähendab see, et ametil on väga avar otsustusruum, mis eesmärgil maksusaladust sisaldavaid andmeid MTA-lt küsida ja kasutada.

Tuhandeeuroste ja suuremate arvete deklareerimiskohustust kehtestava eelnõu materjalidest ei nähtu, et Riigikogu oleks näinud ette olukorda, kus maksusaladust sisaldavat teavet jagatakse ka näiteks eraõiguslike isikute tellimisel tehtava statistika jaoks. Maksukorralduse seaduse § 29 punkt 11 lubab anda Statistikaametile maksusaladust sisaldavaid andmeid seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks statistikatöö tegemisel. Samas ei ole normidest lähtudes üheselt selge, kas näiteks eraõigusliku isiku tellimisel ja rahastamisel tehtav statistikatöö on ikka seaduses sätestatud ülesande täitmine. Arvestades eelnõu menetlemise ajal ettevõtjatele antud lubadusi ja selgitusi, oli võimalik seadust tõlgendada kitsalt ning anda Statistikaametile õigus saada ainult neid andmeid, mis on vajalikud riikliku statistika programmi raames tehtavaks tööks. Eelnõu koostajad ju selgitasid, et „maksusaladuse avaldamise erandid [...] on piiratud nii isikuliselt kui eesmärgiliselt ning võimaldavad teistele isikutele ja riigiasutustele edastada valikuliselt teavet vaid osas, mis on lahutamatu seotud andmete saamiseks õigustatud isikute ja asutuste ülesannetega“.<sup>3</sup>

Teadaolevalt luges Statistikaamet Arenguseire Keskuse tellimisel ette võetud maksuandmete töötlemise RStS-s sätestatud ülesande täitmiseks. Konkreetse juhul võiski see olla riigile igati vajalik ja põhjendatud samm, kuid seeläbi ilmnes, et Statistikaametil on tegelikult võimalik suuresti ise määrata, mis eesmärgil ja mis mahus ta maksusaladust sisaldavaid andmeid välja nõuab. Selgus, et maksuandmeid on võimalik küsida ja saada ka väljaspool riikliku statistika programmi tehtavate tellimustööde jaoks – juhul kui MTA ei kasuta õigust andmete edastamisest keelduda.

MTA selgitas õiguskantsleri nõunikule, et kuivõrd seesuguste tellimustööde korral on MKS § 29 punktis 11 sätestatud kriteeriumid täidetud (ka tellimustöö puhul on tegu statistikatööga, mis on vajalik RStS-s sätestatud ülesannete täitmiseks), on MTA-l keeruline andmete edastamisest keelduda. Kui MKS normi sel viisil mõistetakse, võimaldab see hõlpsalt anda maksuandmeid Statistikaametile ka näiteks sellisteks statistikatöödeks, mida tellivad ja rahastavad eraõiguslikud isikud. Ka sellised statistikatööd vastavad MKS § 29 punktis 11 sätestatud kriteeriumidele. MTA niisugune arusaam ei kattu käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgitud arusaamaga: „MKS §-d 27–30 on maksuhalduri diskretsioonilised erandid üldisest maksusaladuse hoidmise kohustusest, s.t sätted annavad MTA-le otsustusõiguse, kas seaduses sätestatud juhtudel maksusaladust avaldada või jätta avaldamata olenemata andmete avaldamise aluse olemasolust.“<sup>4</sup>

Rahandusministeerium korraldas enne andmete Statistikaametile edastamist ettevõtlusorganisatsioonide esindajatega ümarlauaarutelu. Arutelul osalesid Kaubandus-

<sup>3</sup> Vt käibemaksuseaduse ja raamatupidamisseaduse muutmise seaduse eelnõu (493 UA) kohta esitatud [arvamused](#), seletuskiri Rahandusministeeriumi 06.03.2014 esitatud arvamuse juures, punkt 6.1.

<sup>4</sup> Samas.

Tööstuskoja, EVEA, Kaupmeeste Liidu, Raamatupidajate Kogu, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja, Audiitorkogu, Notarite Koja, Arenguseire Keskuse, Tartu Ülikooli, Rahandusministeeriumi, Statistikaameti ja MTA esindajad. Arutelul osalejad toetasid uuringu jaoks andmete edastamist. Andmete üleandmist Statistikaametile töötlemiseks peeti mõistlikumaks kui halduskoormust, mis kaasnenuks siis, kui Statistikaamet hakanuks sama teavet ettevõtjatelt uuesti küsima.

Niisiis küsiti enne lubadusest taganemist ettevõtjate ja huvirühmade nõusolekut ning MTA tegi otsuse pärast ettevõtjate esindajatega läbirääkimist, kuigi seadus sellist kohustust maksuhaldurile ei pane. Nõusoleku küsimine on kiiduväärne, kuid siiski ei ole teada, kas nõusoleku andnud ettevõtlusorganisatsioonid mõistsid olukorda õigesti, kui kartsid nõusoleku andmata jätmisel halduskoormuse suurenemist. RStS § 28 kohaselt kehtib andmete esitamise kohustus üksnes riikliku statistika programmi alusel koostatud küsimustiku ulatuses ning kedagi ei saa kohustada andmeid esitama tellimustööde jaoks. Kui nõusoleku küsimisel loodi ettekujutus, et Statistikaamet võib kohustada ettevõtjaid andmeid uuesti esitama, on see vastuolus hea halduse põhimõttega.

Enne kui andmed teadlastele anti, töötlesid andmeid Statistikaameti ametnikud. Teadlased said kasutada üksnes statistiliselt töödeldud andmeid, mitte algandmetega faile. Tarvitusele võeti ka abinõud, et tagada kitsas valdkonnas tegutsevate ettevõtete maksu- ja ärisaladuse kaitse. Iga teadlasega sõlmiti konfidentsiaalsusleping ning teadlased töötasid nende andmetega turvalisel töökohal Statistikaametis, kus ei olnud andmete kopeerimise, printimise ega edasisaatmise võimalust.

Niisiis, seadust ei ole otseselt rikutud, kuivõrd Statistikaametil on õigus saada maksuandmeid ka programmiväliste tööde jaoks. Samuti töödeldi andmeid nõnda, et konkreetsete ettevõtjate tuvastamine ning seega maksu- ja ärisaladuse ilmsikstulek oleks välistatud. Samas eirati eelnõu menetlemise ajal ettevõtjatele antud lubadust andmete kogumise ja kasutamise eesmärkide kohta. Lubaduste rikkumine vähendab inimeste usaldust riigi vastu ning võib vähendada soovi enda kohta käivaid andmeid tulevikus riigiga jagada.

Edastan märgukirja ka Riigikogu rahanduskomisjonile ja majanduskomisjonile. Komisjonid saavad maksusaladust puudutavate andmete kasutamise praktikast lähtudes hinnata, kas seaduses tuleks täpsustada, mis juhtudel ja tingimustel võib KMD lisa ja teisi maksusaladust sisaldavaid andmeid statistikatöös kasutada. Inimeste usaldust ei tohi rikkuda ning riigil on vastutus kasutada andmeid ühiskondlikust kokkuleppes ja antud lubadustest lähtudes. Praegu on Riigikogu menetluses riikliku statistika seaduse muudatused, mis mõjutavad peale muude andmete ka maksusaladuse avalikustamist. Seaduseelnõu menetlemise juhtivkomisjon on majanduskomisjon.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu rahanduskomisjon (rahanduskomisjon@riigikogu.ee)  
Riigikogu majanduskomisjon (majanduskomisjon@riigikogu.ee)

Kristi Lahesoo 693 8409 Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431 Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee