



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Jürgen Ligi

Rahandusminister
Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee
Artur.Lundalin@fin.ee

Teie 16.09.2025
Meie 24.09.2025 nr 1-8/25/28-1

Maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seadus

Lugupeetud Jürgen Ligi

Täname, et olete advokatuurile saatnud arvamuse avaldamiseks maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse eelnõu. Esitame teile allolevaga advokatuuri finantsõiguse komisjoni ja maksuõiguse komisjoni seisukohad eelnõu osas. Palume eelnõu koostajatel nende seisukohtadega tutvuda ja neid hoolikalt kaaluda.

I Finantsõiguse komisjoni seisukohad

1. Eelnõu võib kaasa tuua õigusselguse vähenemise

Eelnõu ei lahenda pangasaladusega kaetud andmete kasutamist väljaspool krediitiasutusi süstemaatiliselt ja terviklikult, kahjustades selliselt üldist õigusselgust. Kitsalt kahe asutuse jaoks andmete pärimise regulatsiooni täpsustamine toob seaduse rakendajate (pankade ja muude päringutegijate) suhtes kaasa oluliselt suurenenud õiguslikud riskid.

Isikute ring, kelle puhul pangasaladuse kaitsest kõrvalekaldumine on lubatud, on oluliselt laiem kui antud eelnõuga haaratud. Pangasaladust sisaldavate andmete kasutamise õigus on seniste regulatsioonidega (eelkõige krediitiasutuste seaduse (edaspidi KAS) §-ga 88) antud suuremale ringile kolmandatele isikutele kui ainult Maksu- ja Tolliamet (edaspidi MTA) ja Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB). Õiguskantsleri kirjas esile toodud kitsaskohad vajavad detailset analüüsi ka mitmete teiste andmesaajate puhul, iseäranis riikliku järelevalve teostamisel (finantsjärelevalve asutused, Riigi Infosüsteemi Amet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet jt). Analüüsivajadus võib olla veelgi laiem, mh ei ole ka näiteks advokaatide poolt pangasaladusega kaetud andmete töötlemine otsesõnu reguleeritud.

Ehkki eelnõu keskendub vaid kahele andmete saajale ja vaid ühe kanali kasutamisele, mõjutab loodav regulatsiooni kahtlemata ka teisi pangasaladusega kaetud andmete kasutajaid, kuivõrd toob seaduse rakendajate jaoks (eelkõige pankadele) vältimatult kaasa küsimuse, **kuidas edaspidi edastada pangasaladust teistele isikutele, kellele andmete edastamine on EMTA ja RABiga võrreldes sõnastatud üldsõnalisemalt.** Kuivõrd EMTA ja RAB-i puhul oli senine regulatsioon ebapiisav, on vaja täiendavalt analüüsida, kas teiste riiklikku järelevalvet teostavate asutuste päringuid ei tohiks sel juhul samuti täita, kui volitusnorm on sama üldsõnaline nagu seni EMTA ja RAB-i puhul. Muuhulgas tekib küsimus, kas isikute ja asutuste

osas, kellele on KAS § 88 alusel lubatud pangasaladusega kaetud andmeid väljastada, ent kelle osas ei ole seadus otsesõnu sätestanud õigust pärida mh kontoväljavõtteid, tuleb järeldada, et neil puudub õigus kontoväljavõtteid pärida ja vastavaid andmeid kasutada. Teisisõnu – kui suletud loetelu kättesaadavatest andmekategooriatest puudub, siis millisele osale pangasaladusest vastav andmete pärimise õigus üldse kehtib?

Hetkel on eelnõu materjalides need pangasaladuse avaldamise aspektid täielikult käsitlemata ning tekib märkimisväärne risk, et eelnõu osutub praktikas puudulikuks, tekitab ebavajalikke vaidlusi pankade ning andmepärijate vahel ning õiguspraktika muutub kokkuvõttes veelgi raskemini ennustatavaks kui seni.

2. Eelnõu võib kaasa tuua ebaproportsionaalsed vabaduspõhiõiguste piirangud

Eelnõu materjalidest ei selgu, eriti RABi puhul, **kas põhiõiguste (eelkõige põhiseaduse § 19 lõikest 1 tuleneva üldise vabaduspõhiõiguse ja §-st 26 tuleneva eraelu puutumatuse) piirangud teenivad legitiimset eesmärki ning on sobivad, vajalikud ja mõõdukad.** Komisjon nõustub õiguskantsleri eelnõule esitatud arvamusega (õiguskantsleri kiri 22.09.2025 nr 18-2/251912/2506853), et pangakonto väljavõtte abil on võimalik isikut väga ulatuslikult profileerida ja kaasnev põhiõiguste riive on seetõttu kaalukuselt võrreldav sideandmete päringute ja jälitustoimingute läbiviimisega, mis vajab põhjendamist oluliselt süstemaatilisemalt kui esitatud eelnõu materjalidest nähtub. Proportsionaalsuse põhimõtte kontrolliskeemist lähtudes vajab oluliselt detailsemat analüüsi ja põhjendamist esmalt meetme vajalikkus – tuleb veenduda, et eesmärgi ei ole võimalik saavutada isiku põhiõigusi vähem riivaval moel¹, ning teiseks, kas meede on mõõdukas ehk põhiõiguste riive intensiivsus ei kaalu üles soovitud eesmärgi.

Põhiseaduspärasuse analüüsi lähtekohana tuleb silmas pidada RAB-ile seadusega antud pädevusi. RAB-il on RahaPTS-ist tulenevalt esiteks haldusmenetluslik roll riikliku järelevalve teostamisel RahaPTS alusel (s.h rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe töötlemine RahaPTS § 54 lg 1 tähenduses). Teiseks on RAB-il pädevus tegutseda teatud rahapesualaste väärtegade kohtuvälise menetlejana (RahaPTS § 97 lg 1). Seejuures on nimetatud väärted RahaPTS tähenduses kohustatud isikute poolt rahapesu tõkestamisele suunatud (hoolsus)kohustuste täitmisega seotud rikkumised. Konkreetse **rahapesualase süüteo kohtueelseks uurimiseks karistusseadustiku 21. ptk 5. jao tähenduses RAB-il pädevus puudub.** RAB ei ole uurimisasutus ega toimeta rahapesualaste süütegude osas kohtueelset menetlust – see pädevus on vastavalt uurimisalluvuse üldpõhimõtetele kriminaalmenetluse seadustiku § 212 tähenduses eelkõige Politsei- ja Piirivalveametil. Juhul, kui RAB oma tegevuse käigus avastab kuriteo tunnused (kusjuures ammendavalt kuriteo asjaolude väljaselgitamist seadusest tulenevalt ei eeldata), peab RAB edastama kuriteoteate ja vastava materjali viivitamata pädevale asutusele (RahaPTS § 54 lg 3).

¹ Seejuures on samuti eelnõu skoobis olevate EMTA andmepäringute puhul seadusandja juba varasemalt ette näinud mehhanismid, mis piiravad oluliselt pangasaladusega kaetud andmete küsimist. Nimelt sätestab MKS § 61 lg 2 põhimõtte menetluse jaoks olulisi andmeid esmajoonel isikult endalt pärida. Ainult juhul, kui sel moel maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamine on takistatud, on maksuhalduril võimalik andmeid nõuda muudest allikatest. Lisaks on sel juhul EMTA-l kohustus kolmanda isiku poole pöördumisel esile tuua andmete pärimise põhjus. RAB-i puhul ei ole ühtki väiksema negatiivse mõjuga meetme kasutamist kaalutud, samuti ei ole nähtavalt kaalutud ühtki üksikisikute õigusi tasakaalustavat meedet. Seda tuleks kontoväljavõtte väljastamisega kaasneva põhiõiguste riive intensiivsust arvestades aga kindlasti teha, kuna seletuskirjas toodud üldsõnaline väide „meede on ka vajalik, st eesmärgi saavutamiseks puuduvad muud säästvamad abinõud, mis oleksid sama tõhusad“ ei võimalda jälgida sellise järelduseni viinud mõttekäiku.

Eelnõuga sätestatakse RAB-i õigus pangasaladusega kaetud andmeid pärida RahaPTS § 54 lõike 1 punktides 1–4 ja 8–10 nimetatud ülesannete täitmiseks, mis hõlmab väga erineva eesmärgi ja üldistusastmega andmetöötlust. Iga üksik seadusega antav õiguslik volitus pangakonto väljavõtteid pärida eeldab seega detailset põhjendamist, miks RAB (ja mitte näiteks rahapesuga seotud süüteguisid uurima volitatud uurimisasutus) saab sedavõrd ulatuslikult üksikisikute pangakontode andmetele juurdepääsu.

Konkreetses üksikisiku kontoväljavõtete pärimist on muuhulgas põhjendatud vajadusega tõkestada rahapesu ja töödelda sellega seotud teavet. Eelnõu seletuskirja kohaselt on RAB-i ülesandeks rahapesu kahtlusele ja sellega seotud kuritegudele viitava teabe edastamine uurimisasutustele, prokuratuurile ja teistele pädevatele asutustele. Sellega seoses selgitatakse, et RAB-il on vaja tuvastada, kas kahtlusega haaratud rahalised vahendid pärinevad kuritegelikust tegevusest või mitte, ning et ilma kontoväljavõtetest ei ole RAB-il võimalik tuvastada vara päritolu ega „tehinguid jälitada“. Komisjon näeb sellega seoses järgmisi murekohti:

a) eelnõu koostajad ei ole analüüsinud ega kuidagi piiritlenud RAB-i ja uurimisasutuste rolle rahapesualaste süütegude uurimisel, mis loob ohu, et **RAB omandab üksikisiku suhtes menetluse läbiviimisel sisuliselt uurimisasutuse positsiooni ilma seda formaalselt omamata** ja seega ka kohustuse rakendada kriminaalmenetluse seadustikust tulenevaid vastavaid menetluslikke tagatise;

b) RahaPTS § 54 lg 1 p 1 sõnastus on abstraktne, sätestades RAB-i ülesandena „rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise“ – **eelnõu tekstist nähtuvalt ei ole sellisel üldisel eesmärgil kontoväljavõtete pärimine mõeldud erandliku abinõuna vaid näib olevat vaikimisi RAB-i igapäevaste päringute lahutamatuks osaks. Selliselt on meede suure tõenäosusega ebaproportsionaalne.** Puuduvad mistahes täiendavad kaalutlused kontoväljavõtte nõudmise kui väga intensiivselt isiku põhiõigusi riivava meetme tarvitusele võtmiseks (näiteks ei ole kontoväljavõtete pärimise eeldusena nõutud, et tekkinud oleks juba põhjendatud kahtlus seaduserikkumise osas, või et ühtki isikut vähem koormavat meetet ei ole saadaval), samuti ei ole päringuõigust piiratud muul moel (näiteks RahaPTS-i alusel kohustatud isikute esitatud teabe kontrollimise vajaduse vms konkretiseerivate asjaoludega), mis aitaks seaduse adreassaatel ja üksikisikutel oluliselt täpsemini hinnata, millal pangasaladuse päringuid teha tohib;

c) RahaPTS § 54 lg 1 p 1 sõnastus võimaldab tautoloogilist tõlgendust, mille kohaselt võib pangasaladust sisaldavaid andmeid koguda ja töödelda andmete kogumise ja töötlemise eesmärgil, mida **ei saa lugeda legitiimses eesmärgis õigusselgeks väljenduseks.**

Järgmiseks on andmete pärimise õigus ette nähtud RahaPTS § 54 lg 1 punktis 2 sätestatud strateegiliste analüüside teostamiseks. On raske näha, kuidas seesuguse, oma olemuselt **pigem statistilise funktsiooni täitmiseks saab olla põhjendatud üksikisikute kohta ulatuslike kontoväljavõtete nõudmine ning miks strateegilist analüüsi ei ole võimalik läbi viia RAB-i enda menetlusinfo ja/või agregeeritud andmete pinnalt** – siin on kindlasti tarvilik põhiõiguste riive proportsionaalsuse põhjalik analüüs.

Küsitav on ka RahaPTS § 54 lg 1 punktis 4 toodud „järelvalve tegemine kohustatud isikute tegevuse üle käesoleva seaduse täitmisel“ kui iseseisev alus pangaklientide kontoväljavõtete pärimiseks. Ka siin puuduvad igasugused täiendavad kriteeriumid, millistel juhtudel ja milliste klientide kontoväljavõteteid võidakse nõuda. Komisjon on seisukohal, et pankade ja teiste

kohustatud isikute võimalike rikkumiste tuvastamiseks asjassepuutumatute üksikisikute kontoväljavõtete nõudmine peab olema piiratud. Kuivõrd kaalutlusi sellise laiaulatusliku õiguse andmiseks eelnõu tekstist ega seletuskirjast ei nähtu, tuleb ka siin asuda seisukohale, et nii meetme legitiimne eesmärk kui proportsionaalsus vajavad täiendavat analüüsi.

Lisaks ülaltoodud küsitavustele konkreetsete õiguslike aluste osas toob komisjon esile ka eelnõu koostajate argumendi, et hetkel ei suuda Eesti täita rahvusvahelistest lepingutest ja Euroopa Liidu direktiivist tulenevaid kohustusi. Komisjon märgib, et ükski seletuskirjas nimetatud rahvusvaheline akt ei anna liikmesriigi pädevale asutusele otse õigust kontoväljavõtete päringuid esitada, vaid eeldab vastavate riigisiseste õigusaktide kehtestamist. Näiteks Varssavi konventsioon² ei sätesta, milline on siseriiklike aktide kehtestamiseks sobiv siseriiklik normistik. Õiguskantsleri kirjas esitatud seisukohta, et „pangakonto avaldamiseks peaks normi tekstist olema üheselt arusaadav, et just konkreetse normi alusel võib riik inimese pangakonto väljavõtet pangalt küsida“, konventsioon ei mõjuta – millisel viisil konventsioonis sätestatud eesmärgid saavutatakse ja kuidas vastav seadus sõnastada, et sobituda õiguskorda, on siseriiklik küsimus.

Samuti on Varssavi konventsiooni puhul väga oluline märkida, et selle alusel rahvusvahelise koostöö raames pangakonto andmete osas päringute esitamise süsteem on mõeldud päringute esitamiseks kriminaalmenetluse raames (millega, nagu ülal mainitud, RAB ei tegele) ning nõuab päringu põhjendamist. Konventsiooni artikli 17 lõike 3 kohaselt võib pangakonto andmete osas taotluse esitada ainult juhul, kui see omab olulist tähtsust kriminaalmenetluses ning taotluse esitaja peab selle eelduse täidetust selgesõnaliselt põhjendama ning kinnitama. Konventsiooni seletuskirja kohaselt on tegemist kriminaalmenetluses kasutatava abinõuga (sealhulgas peab olema tegu, millega seoses andmeid konventsiooni artikkel 17 alusel taotletakse, süütegu mõlemas konventsiooni liikmesriigis). Konventsiooni seletuskirja kohaselt **ei ole konventsiooni eesmärk lubada „kalastamist“ või liiga laialdast ligipääsu andmetele**. Seega nõuab konventsioon päringu esitamist võimalikult täpselt ning seoses kriminaalmenetlusega.

3. Päringute tegemise vormist

Eelnõuga sätestatakse MKSis ning RahaPTSis suletud loetelu teabest, mida EMTA ja RAB võivad täitmisregistri vahendusel nõuda. Seletuskirjast nähtub, et loetelude selliselt kehtestamise eesmärk on välistada olukord, kus nõutavate andmete ulatus võib sõltuda halduspraktikast ja abstraktsest normitõlgendusest. Seesugune õiguskindlus on aga oluline. Lisaks on aga seletuskirjas viidatud, et kui EMTA või RAB soovib pangasaladust sisaldavat teavet, mis nende suhtes kehtestatud loeteludes nimetatud ei ole, peab EMTA/RAB edastama krediidi- ja makseasutusele korralduse teabe nõudmiseks posti teel või e-kirjaga. Komisjon nõustub õiguskantsleri seisukohaga, et mida kiiremini ja mugavamalt riigi jaoks andmevahetus toimub, seda efektiivsemad peavad olema mehhanismid, mis välistavad ebapiisavalt põhjendatud andmepäringud. **Siiski ei tulene sellest järeldust, et mitte-automatiseeritud päringud riivavad üksikisikute põhiõigusi olemuslikult vähem või ei vaja samal tasemel õiguslikke kaitsemehhanisme** (iseäranis olukorras, kus menetlus, mille huvides andmeid päritakse, võib olla sama). Andmesubjekti vaatest tuleb riive intensiivsust hinnata sõltumata

² Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198), <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty=198>

sellest, kas riigiasutus sai tema elu detailselt kirjeldavad andmed pangalt kätte automaatpäringuga või e-kirja teel edastatud ettekirjutuse tulemusel.

Nii ilmneb ka siin eelnõu põhjendamatult kitsas lähenemine, mis keskendub ainult ühele suhtluskanalile ja jätab hindamata andmetöötlusega kaasneva sisulise riive piirid ja põhjendatuse. Veelgi kriitilisema tõlgenduse puhul jätab seesugune regulatsioon riigiasutustele lahti „tagaukse“, mille kaudu laiaulatuslikumalt infot pärida juhul, kui automaatpäringu andmekategooriatest ei piisa. Väga oluline on **pangasaladuse avaldamise piirid sätestada ühtsete põhimõtete alusel nii automaatpäringute kui nt e-kirjaga saadetavate üksikpäringute suhtes.**

Kokkuvõttes on finantsõiguse komisjon seisukohal, et pangasaladuse avaldamine, iseäranis aga ääretult tundliku iseloomuga kontoväljavõtete nõudmise seadustamine eelnõus pakutud kujul on põhiseaduslike piiride tuvastamiseks sisuliselt ebapiisavalt põhjendatud. Komisjon nõustub õiguskantsleri hinnanguga, et kontoväljavõtete juurdepääsuõiguse piiritlemine ei tohiks piirduda järelevalveasutuse ülesannete üldise kirjeldusega, vaid eesmärk peab olema sõnastada konkreetseid juhtumid, milliste eelduste täitmisel ja millises ulatuses juurdepääs konto väljavõttele antakse.

II Maksuõiguse komisjoni seisukohad

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse MKS § 61 lõike 1 esimest lauset selge viitega pangasaladusele kui lubatud andmeartiklile, mida MTA võib krediidasutustelt nõuda. Muus osas jääb säte samaks. Paragrahvi 61 lõike 1 esimene lause sõnastatakse järgmiselt: „*Maksuhalduril on õigus nõuda kolmandatelt isikutelt teavet, sealhulgas krediidi- ja makseasutustelt pangasaladust sisaldavat teavet, et kindlaks teha maksumenetluses tähendust omavad asjaolud.*“

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse MKS § 61 uue lõikega 3², mis sätestab ammendava loetelu teabest, mida MTA võib nõuda täitmisregistri kaudu. Paragrahvi 61 täiendatakse lõikega 3² järgmises sõnastuses:

„(3²) Täitmisregistri kaudu on Maksu- ja Tolliametil õigus esitada korraldusi järgmiste andmete nõudmiseks:

- 1) konto olemasolu;
- 2) konto saldo;
- 3) konto väljavõtte;
- 4) kontot kasutama volitatud isikud;
- 5) konto omaniku tegelik kasusaaja;
- 6) hoiulaeka olemasolu.“

Muudatusettepanekutega ei saa nõustuda, sest eelnõuga püütakse legitimeerida maksuhalduri kontrollimatud ligipääsu pangasaladusele. Samuti on süsteemsed probleemid ja küsimused jäetud analüüsimata ning lahendamata.

Eelnõust nähtuvalt on täitmisregistri kaudu andmete saamine MTA jaoks suuresti automaatne, lihtne ja kiire. Seletuskirjas märgitakse, et tegemist on osaliselt automatiseeritud infosüsteemiga, mis võimaldab kokku hoida märkimisväärsel hulgal töö- ja halduskoormust, mis vastasel juhul kuluks kirjalike korralduste vormistamisele, edastamisele ja täitmisele (seletuskirja lk 3). Teiste sõnadega hoitakse kokku aeg, mis kuluks põhiseaduse nõuete täitmisele - põhiõiguste riive hindamisele, argumenteerimisele, dokumenteerimisele – ja riive

kontrolli või vaidlustamise võimaldamisele.

Esimene probleem seisneb selles, et täitmisregistri kaudu täna ja tulevikus tehtavate pangakonto päringute põhjendatus ja õiguspärasus on kontrollimatu. See on tingitud ühelt poolt selles, et päringu tegemine ei vaja MTA poolt põhjendamist. Kehtiv MKS § 61 lg 3¹ sätestab, et täitmisregistri kaudu teabe nõudmiseks esitab maksuhaldur sama seaduse §-s 46¹ sätestatud nõuetele vastava korralduse. See korraldus on aga võrreldes tavapärase tõendite kogumiseks tehtava korraldusega olulisel määral lihtsusatud. MKS § 46¹ järgi on nõutavate andmete loetelu napp ega näe ette nt selle põhjendamist, et miks oli vaja pöörduda kolmanda isiku poole (nt kas põhjus oli maksukohustuslase tegevusetus) ja miks on vaja just mingis konkreetses mahus andmeid (nt kas ühe või mitme aasta pangakontoväljavõtteid). Samuti ei pea korralduses nähtuma selle koostanud ametniku nimi ja ametikoht, mis on muidu üldine kohustuslik nõue MKS § 46 lg 3 p 2 järgi. On küsitav ja vajab täiendavat uurimist see, et kas täitmisregistri põhimääruse (määrus) ning seal sisalduva viite kaudu KAS §-le 88 lg 6 nähtub päringu tegemisel järel registrist päringu teinud ametniku nimi. Küsimust ei ole aga selles, et päringu peamine eeldus – kas maksukohustuslane on keeldunud andmete esitamisest, kas kontrollitakse mingeid esitatud andmeid ja miks on vaja just vastavat ajalist perioodi – ei ole päringuga esitatavate andmete hulgas.

Seega ei ole täna ega tulevikus tagatud MKS § 61 lg 2 peamine eeldus – „*Enne kolmandalt isikult teabe nõudmist tuleb teabe saamiseks pöörduda maksukohustuslase poole, välja arvatud juhul, kui maksuhalduril puuduvad andmed maksukohustuslase elu- või asukoha kohta, maksukohustuslane ei ole maksuhaldurile teadaoleval aadressil kättesaadav või takistab maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamist ning käesoleva seaduse § 72 lõike 5 punktis 6 sätestatud juhul.*“ Seega on välistatud võimalus, et kolmas isik oleks üldse võimeline hindama tema poole pöördumise põhjendatust ja õiguspärasust. Seda nii enda kui oma kliendi õiguste kaitsmise mõttes. Sellise hinnangu andmiseks pole isegi piisavalt andmeid maksuhalduril endal, sest selliseid andmeid ei koguta ega säilitata päringu teostamise hetkel.

Seoses eelnevalt kirjeldatud kontrolli piiratuse küsimusega tekitab küsimusi veel määrase regulatsioon seondunalt päringute andmete säilitamisega. Nimelt määrase § 16 lg 4 kohaselt säilitatakse infopäringu ja selle vastuse andmeid 30 päeva. Küsimus on, et kas pärast 30 päeva möödumist on andmete kustumise tõttu üldse midagi veel kontrollida päringuga seoses või mitte.

Kahtlust ei ole selles, et pangakontode väljavõtted sisaldavad isiklikku laadi teavet, mida on õiguskord otsustanud kaitsta erineval viisil ja sellise teabe õigusvastane avaldamine on sanktsioneeritud. Teiste sõnadega riivatakse väljavõtete hankimisel põhiõigusi (PS § 13, § 14, § 19, § 26, § 31). Pangasaladuse kaitset peetakse õiguskorras oluliseks ning selle rikkumisega võib krediitiasutusele kaasneda lisaks tsiviilõiguslikele tagajärgedele veel karistus (pangasaladuse rikkumise korral KAS §134¹⁰ järgi). Kui aga päringu tegemine on automaatne, lihtsustatud ja päringu eelduste kontrollimine MKS § 61 lg 2 mõttes on välistatud, siis on rajatu tee nii läbimõtlema kui kontrollimatute päringute tegemiseks pangakontode kohta. Esmalt on ära langenud n-ö loomulik mõtteline kontroll, mis kaasneks kirjaliku haldusakti andmisel ehk päringu koostamisega³, ja seejärel kontroll kolmanda isiku juures, kes on pangasaladuse kaitseks seadusega kohustatud.

3 Kirjade vormistamise mõjule loomuliku barjäärina on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler, vt: Õiguskantsleri 01.07.2025 kiri nr 7-7/250081/2504808 „Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister“, lk 11. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-07/Pangasaladuse%20kaitse%20ja%20aitmisregister.pdf>

Teiseks tuleb rõhutada, et kõik põhiõiguste seisukohalt olulised otsused peab langetama seadusandja ja üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib Riigikohtu seisukohalt kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega (vt nt Riigikohtu Üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus nr 3-3-1-41-06, p 21-22). Antud juhul on pangakonto väljavõtete päringutega seotud küsimused jäetud täitmisregistri põhimääruse reguleerida. Samuti on järelevalvega seotud olulised küsimused sätestatud suures osas määruse tasandil, mis võimaldab seadusest madalamal seisva õigusaktiga reguleerida järelevalve ulatust.⁴ Pealegi võib kehtiva täitmisregistri põhimääruse põhjal jõuda seisukohani, et väline kontroll vastutava töötleja kaudu jääb pigem põgusaks.⁵ Veel enam, vastutaval töötlejal puudub määruse kohaselt ligipääs andmetele, mida päringu tegijalt päringu tegemisel nõutakse (vt määruse § 9 lg 5). See vähendab järelevalve sisulist võimekust. Kaheldav on MTA enda poolt teostatava järelevalve piisavus. Põhiõiguste riivete üle ei saa ainsa isikuna teostada järelevalvet sama haldusorgan, kes ise neid riiveid tekitab. Päringu töötlemise kohta salvestatavaid andmeid (määruse § 9 lg 6) ei saa eelduslikult pidada järelevalve eesmärkidest piisavalt informatiivseks. Samuti jääb segaseks, kellele ja millistel tingimustel annab päringu tegija selgitusi määruse § 9 lg 7 kohaselt. Järelevalve eesmärkide jaoks hävitavalt mõjub lõpuks andmete kustutamine, sest päringu andmeid säilitatakse kõigest 30 päeva (määruse § 16 lg 4).⁶

Kolmandaks on eelnõus tehtud proportsionaalsuse kontroll üksnes kolmandate isikute päringutega koormamise suhtes (s.o seoses nende isikutega, keda kohustatakse andma infot, vt eelnõu lk 6-7). Kuid täiesti ilma analüüsi ning vastuseta on jäetud küsimus – kas proportsionaalne ja kooskõlas põhiseadusega on pangasaladuse riive kontrolli faktiline välistamine ja automaatse päringusüsteemi rajamine eeldusele, et kõik päringud on vajalikud ning kooskõlas MKS § 61 lg 2. Krediidi- ja makseasutused on teise isiku kohta läbiviidavas maksumenetluses kolmas isik MKS § 61 mõttes. Selle kolmanda isiku poole võib pöörduda MKS kohaselt aga vaid MKS § 61 lg 2 sätestatud juhtudel, nt kui maksuhalduril puuduvad andmed maksukohustuslase elu- või asukoha kohta, maksukohustuslane ei ole maksuhaldurile teadaoleval aadressil kättesaadav või takistab maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamist. Seega puudub õigus kolmanda isiku poole pöörduda, kui maksukohustuslane ei takista menetluse läbiviimist.

Neljandaks vajavad samuti vastust küsimused (1), kas krediidi- ja makseasutustel on õigus jagada pangasaladust ilma sisulise MKS § 61 lg 2 nõuete kontrollimiseta ja (2) kas nendele asutustele kui kolmandatele isikutele tehtava korralduse kontrollimise ja vaidlustamise võimaluse kaotamine kooskõlas KAS nõuete ja põhiseadusega.

Kokkuvõttes on maksuõiguse komisjon seisukohal, et eelnõu seondub keeruliste õiguslike probleemidega, kuid seletuskirja kohaselt ei ole valdavalt osa neist probleemidest kõnetatud ega lahendatud. Antud põhjusel tekitab käesolev eelnõu tõsisemaid küsimusi ja kahtlusi põhiõiguste kaitse tagamise osas.

4 Õiguskantsler leidis enne täitmisregistri põhimääruse vastuvõtmist kokkuvõtlikult, et järelevalve puudub, päringute põhjendatuse kontroll on puudulik (jälgitakse vaid anomaaliate puudumist päringute arvus) ning väline kontroll selle üle, mis asjaoludel ning kes ja kui palju esitab päringuid täitmisregistrile, puudub. Sealjuures ei ole krediitiasutus KAS § 88 lg 6⁴ järgi kohustatud kontrollima täitmisregistri kaudu esitatud järelepärimise andmeväljadele sisestatud andmete õigsust. Vt: Õiguskantsleri 01.07.2025 kiri nr 7-7/250081/2504808 „Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister“, p 36-39, p 9. Kättesaadav:

<https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-07/Pangasaladuse%20kaitse%20ja%20aitmisregister.pdf>

5 Sh ka määruse § 4 p-i 6 arvestades.

6 Sealjuures ei näi määruse § 16 lg 5 nimetatud logid võimaldavat piisavat järelevalvet, arvestades seda, et määruse § 13 lg 3 nimetatud logisid säilitatakse määruse seletuskirja kohaselt selleks, et tuvastada andmete esitaja ja samuti potentsiaalseid vigu (s.o muul eesmärgil, kui sisuline järelevalve päringute põhjendatuse üle).

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Merit Aavekukk-Tamm 6979 253
merit.aavekukk-tamm@advokatuur.ee