

Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn
info@rahandusministeerium.ee

Teie: 12.09.2025 nr 1.1-10.1/4034-1

Meie: 19.09.2025 nr 10-2.6/25/12

Arvamus Maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise muutmise seaduse kohta

Austatud minister

Täname võimaluse eest anda tagasisidet plaanitud seadusemuudatustele ja seletuskirjale. Soovime rõhutada, et oleme seisukohal, et kahtlemata on RAB-il oma ülesannete täitmiseks vaja pääseda ligi pangasaladusele. Selleks, et demokraatlikus õigusriigis selline alus seaduslikult sätestada, on möödapääsmatult vajalik eelnõu ja seletuskirja puuduste parandamine.

Seletuskirja tuleb täiendada selliselt, et tuleks välja ühemõtteliselt seisukoht olemasolevate õiguslike puuduste ja seeläbi planeeritavate muudatuste põhistatuse osas. Hetkel ei ole selge, kas eelnõu seletuskirja autorid soovivad Õiguskantsleri 01.07.2025 kirjas nr 7-7/250081/2504808, „*Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister*“ toodud seisukohtadele¹ (edaspidi *Õiguskantsleri seisukoht*) vastu vaielda või siiski nende alusel õigusaktides vajalikud muudatused teha. See teeb seletuskirja raskesti jälgitavaks. Kui Eelnõu autorid on määratlenud vajaduse saavutada regulatiivses keskkonnas muutus, siis on selge, et olemasolevas olukorras on mingisugune puudus. Kui see puudus on midagi muud kui see, millele juhtis Õiguskantsler tähelepanu, siis tuleks see puudus selgelt välja tuua. Kui aga piirduakse Õiguskantsleri väljatoodud puuduste lahendamisega, siis tuleb selliselt ülesandepüstitus ka määratleda ja nende puuduste väljatoomisele vastu vaidlemine on sel juhul asjakohatu.

1. Hea õigusloome ja normitehnika reeglite² kohaselt on seletuskirja eesmärk põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest. Kahetsusväärset püütakse seletuskirjas esitada narratiiv selle kohta, kuidas kehtivat õigust, mis otsesõnu ei võimalda tutvuda pangakonto väljavõttega, tuleb siiski mõista kui sellist õigust võimaldavana. Ehk olulises osas keskendutakse seletuskirjas senise praktika õigustamisele. Sellisel viisil seletuskirja kujundamise eesmärke võib vaid aimata. Kuid see ei saa olla seletuskirja eesmärk ning ei ole ka kooskõlas hea õigusloome ja normitehnika eeskirjaga.

Seletuskirjas püütakse pisendada puudujääke juurdepääsu andmises pangakontole märkides, et muudatuse eesmärgiks on kodifitseerida selgemalt juba praegu eksisteeriv praktika, mitte laiendada RAB-i volitusi teabe hankimisel. Oluline on silmas pidada, et õiguskantsleri seisukoha punkti 35 kohaselt ei ole RAB-il pangakonto väljavõtte küsimiseks täitmisregistri kaudu seaduslikku alust. Seega, erinevalt seletuskirjas väidetust, tuvastas Õiguskantsler mitmeid puudusi täitmisregistri kasutamisega, mis olid niivõrd akuutsed, et tõstatada küsimus täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise ilmsest vastuolust põhiseadusega. Õiguskantsler loetles ridamisi põhiõiguseid, mida riik pole õigusraamistiku puhul arvesse võtnud. Seetõttu järeldub loogiliselt, et eelnõu kandvaks eesmärgiks peab olema justnimelt RAB-i volituste

¹ Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/seisukohad-ja-algatused/seisukohad?page=1>

² Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/122052025008> (15.09.2025)

laiendamine. Ka Õiguskantsler juhtis oma seisukohas ühemõtteliselt tähelepanu sellele, et miski ei viita uuritud normide ettevalmistamise materjalides ega eelnõude seletuskirjades sellele, et Riigikogu oleks kunagi soovinud RAB-le täitmisregistri kaudu pangakontole juurdepääsu anda. Kui sellist eesmärki antud eelnõuga ei ole, jääb ka tulevikus üles oht tõlgendusteks ja õigusvaidlusteks, kus seaduste eesmärgipärase tõlgendamise tarvis ei leita seletuskirjast selget vastust.

2. Õiguskantsler juhtis oma seisukohas tähelepanu sellele, et registri kasutamise kontrollimine tuleb reguleerida viisil, mis võimaldab tuvastada päringute arvu ja sisulist põhjendatust. Kusjuures järelevalve peab olema võimalik ka väljaspool registrit kasutatavat asutust. Seetõttu ei piisa pangakonto väljavõtetele juurdepääsu andmiseks registri kaudu või muul viisil vaid teabe nõudmise õiguslike aluste selgemaks ja täpsemaks muutmisest. Registri pidamise põhimäärus ei lahenda samuti küsimust kasutajate üle sisulise kontrolli teostamise õigusest, ulatusest ja teostajast. Hetkel planeeritud muudatustega ei nähta ette kontrolli teostamise õigust, ulatust ja selle teostajat. Vastavalt on sõltumatu järelevalve teostamine nt RAB-i üle endiselt äärmiselt piiratud. Võimude lahususele tuginevas demokraatlikus õigusriigis on täitevvõimu järelevalve alt välistamine aga mõeldamatu.

Nagu seletuskirjas on välja toodud, on Eesti Rahapesu Andmebüroo ülesannete ja pädevuste loetelu tunduvalt laiem kui FATF-i suunistes ja rahvusvahelistes standardites nimetatud kahtlase tehingute teatiste ja muu informatsiooni kogumine ja vastuvõtmine. Seetõttu on väga oluline eristada, millised funktsioonid on kaitstud FATF-i standarditest tulenevate autonoomsuse ja teate saladuse privileegidega ja milliseid funktsioone teostab RAB siseriiklike valikute põhjal ning kus tuleb seega arvestada siseriiklike reeglite ja õigusaktide nõuetega.

Seletuskirjas RAB kui finantsluureteabe asutuse nimetamine on uus kontseptsioon (kuigi huvitav keeleuuendus), millele ei ole eelnenud ühiskondlikku arutelu ja seetõttu jääb segaseks, kas eelnõu autorite eesmärgiks on luua uus jälitusametkond või luureasutus või midagi muud. Selge on see, et uurimisasutusena RAB ei tegutse ja kogu RAB läbi viidav uurimine tipneb parimal juhul kuriteoteate esitamisega uurimisasutuse pädevustega asutusele, kes kriminaalmenetluse aluste piisavuse tuvastamisel otsustab menetluse algatamist. Finantsinspektsiooni juhi hinnangul on tänaseks päevaks rahapesu riskid Eestis või Baltikumis tervikuna ikkagi üsna minimaalsed.³ Seda kinnitab ka RAB-i statistika. Nimelt, RAB-i aastaraamatu kohaselt RAB-ilt saadud informatsioon toetas või oli aluseks 2024. aastal 10 korral kriminaalmenetluse alustamiseks. Seega ei ole RAB ilmselgelt ka ainus allikas kriminaalmenetluste algatamisel. Selliselt uut tüüpi asutuse või asutuste liigi loomist peab täiendavalt põhjendama, kuivõrd vajadus ei ole ilmselge.

3. Õiguskantsler juhtis oma seisukohas tähelepanu sellele, et pangakontole võib juurdepääsu anda ka seadusega üksnes siis, kui see on eesmärki silmas pidades proportsionaalne ning piirangu proportsionaalsust tuleb eraldi analüüsida iga normi juures. Samuti peab normist nähtuma, millistel juhtudel peab inimene arvestama võimalusega, et riik saab juurdepääsu pangasaladusele (sealhulgas konto väljavõttele) tema teadmata. Niivõrd tõsise põhiõiguste riive puhul peab olema selge, kes ja mis eesmärgil põhiõigust piirab ja analüüsi käigus tuleb näidata, et saavutatav eesmärk on sedavõrd oluline, et kaalub piirangu intensiivsuse üles. Kahjuks on seletuskirjas piirdutud proportsionaalsuse analüüsiga üksnes MTA päringute suhtes, kuid RAB-i päringute osas on proportsionaalsuse analüüs jäänud teostamata.

Kahetsusväärset ei ole aga eraldi iga normi juures analüüsitud, millega lubatakse juurdepääs pangasaladusele, kas see on proportsionaalne. Sedastatud on küll, et RAB-il on oma erinevate

³ Kessler: regulatsioonid finantssektoris on vajalikud, kuid neid on liiga palju. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.err.ee/1609797663/kessler-regulatsioonid-finantssektoris-on-vajalikud-kuid-neid-on-liiga-palju> (15.09.2025)

ülesannete täitmiseks vaja juurdepääsu pangasaladusele. Kuid puudu on analüüs mh selle kohta, kuidas seda õigust võib teostada. Aga ka, kas selle teostamine on võimalik vähem intensiivsel viisil. Näiteks, milliseid kontrolle peab rakendama, milliseid kaitsemehhanisme peab rakendama. Siinjuures tuleb arvestada, et kontode analüüsiga tegelevad ka krediidiasutused, kes esitavad RAB-ile kahtlustusteateid, mille alusel RAB oma tööd teeb ning uurimisasutused, kes viivad läbi kriminaalmenetlust, kellele RAB vastava menetluse alustamiseks teate esitab.

4. Eksitav on seletuskirjas esitatud seisukoht, et täitmisregister on üksnes võimalik paralleelne kanal, mille kaudu RAB-il on õigus saada seaduses nimetatud ulatuses andmeid ning eeltoodu ei piira kuidagi RAB-i õigusi RahaPTS § 58 lg 1 alusel täiendava teabe saamiseks, mida RAB oma seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks vajab. Õiguskantsler on ühemõtteliselt öelnud, et RahaPTS § 58 lg 1¹, § 81 lõige 1 ja KAS § 88 lg 4² ning lg 5 p 3¹ ei anna ka koostöös RAB-ile õigust pangakonto väljavõtet saada. Kui nüüd Riigikogu leiab, et RAB-il peab selline õigus olema, peab see olema seaduses selgelt kirjas. Hetkel sellised sätted õigusaktides puuduvad. Väited selle kohta, et selline õigus on juba täna olemas, on aga eksitav.
5. Võimalik, et just põhjaliku proportsionaalsuse analüüsi puudumise tõttu on jäänud tähelepanuta oluline probleem RAB-ile õiguste andmisel. Eelnõu § 1 punktiga 2 (RahaPTS § 51 täiendamine) sätestatakse, et RAB-i teostatud päringutest ei ole lubatud andmesubjekte teavitada. Keeld sätestatakse ka § 54 lõike 1 punktides 9 (s.o rahvusvahelise sanktsiooni seaduse alusel tegutsemine, mh seal sätestatud väärtegade menetlemine) ning 10 (RahaPTS sätestatud väärtegade menetlemine). Seletuskirjas tuuakse välja, et sellega soovitakse tagada ligipääsu menetluses osalevate isikute pangakonto andmetele vääртеomenetluse tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamiseks. See on aga vastuolus vääртеomenetluse seadustikuga⁴, mille § 32 keelab vääртеomenetluses tõendite kogumise jälitustoimingute abil. Jälitustoimingu mõiste avab kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹ lg 1 ning selleks on igasugune isikuandmete töötlemine seaduses sätestatud ülesande täitmiseks eesmärgiga varjata andmete töötlemise fakti ja sisu andmesubjekti eest.

Ka see võib osutada jälitustegevusele, kui päringuid teostatakse nii, et sama isiku kohta nõutakse lühikese aja vältel korduvalt sisuliselt sama infot. Kuivõrd selliselt kogutakse ulatuslik ja täpne ülevaade isiku finantstehingutest, on vaja lahendada küsimus sellise andmetöötluse õiguspärasusest. Oluline on teadvustada, et pangakonto väljavõte pole suvaline täiendav info, vaid detailne ülevaade isiku tegevustest, sh viibimiskohast kellaajalise täpsusega. Sellisel viisil kogutud tõendite kasutamine vääртеomenetluse eesmärkidel ei ole põhjendatud ega ka kooskõlas kehtiva õigusraamistikuga.

Demokraatlikus õigusriigis tuleb erinevaid õiguseid ja väärtuseid kaaluda, mistõttu tuleb absoluutset keeldu isikut teavitada tehtud päringutest eraldi ja täpselt põhjendada. Rõhutame, et vääртеomenetluse läbiviimine ja haldusjärelevalve teostamine laiemalt ei ole rahapesu andmebüroode rahvusvaheliste standardite kohane või EL-i õigusest pärinev ülesanne, vaid siseriiklik otsus. On mõisteta, et teatud juhtudel ning piiratud aja jooksul on uurimise huvides uurimise fakti saladuses hoidmine vajalik. See ei saa aga tähendada seda, et andmesubjektil pole kunagi õigus teada saada, et riik on tema andmeid töödelnud. Selline lähenemine pole kooskõlas ka andmekaitse nõuetega.

Samuti jääb see arusaamatuks, miks kriminaalmenetluses on kohustus teavitada isikuid nende suhtes teostatud jälitustoimingutest, kuid mitte RAB-i läbi viidavas haldusmenetluses. Sisuliselt on isiku õigused haldusmenetluses selliselt põhjendamatult halvemini kaitstud võrreldes kriminaalmenetlusega, kuid mõlemal juhul võib järgneda võrreldav karistus. Eksitav on

⁴ Vääртеomenetluse seadustik. Arvutivõrgus kättesaadav <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072025019> (15.09.2025)

seejuures viitamine FATF-i suunistele, mille eesmärk on tagada tipping-off olukorra vältimine. See on asjakohane üksnes teatud juhtudel ning piiratud aja jooksul.

6. Eelnõuga püütakse jätta mulje, et automaatne teabevahetus toimub eelkõige pankade huvides. On ilmne, et see nii pole. Teavet vajab riik oma ülesannete täitmiseks. Samuti on erinevad riigiasutused huvitatud just automaatsest teabevahetusest. Vastasel korral puuduks mh vajadus seadust muuta. Seda enam, et tegelikkuses on eelnõu koostaja hinnangul äärmiselt oluline taastada võimalus RAB-il andmete kogumiseks täitmisregistri vahendusel. Vastavalt on eksitav ning hea õigusloome ja normitehnika reeglitega vastuolus seletuskirjas tsiteerida kirjavahetust, mille ainus eesmärk paistab olevat osutamine sellele, et automaatne teabevahetus on peamiselt pankade huvides. Pangad on kahtlemata huvitatud sellest, et riigi ees kohustuste täitmisega kaasnev halduskoormus oleks mõistlik. Samal ajal on riigil õigusloome monopol ning ühtlasi ka vastutus selle eest, et kõik seadused on kooskõlas põhiseadusega. Mis ühtlasi tähendab, et riigil lasub vastutus ka selle eest, et viis, kuidas riik pangakontole juurde pääseb, on õiguspärane ning juurdepääsu teostamise üle tehakse tõhusat kontrolli.
7. Seletuskirjas selgitatakse RAB-i rolli, kuid selleks puudub igasugune vajadus. Seda pole kahtluse alla seatud. Seaduse muutmise vajadus on tingitud õiguskantsleri osutatud hoopis teist laadi probleemidest tulenevalt. Üheks neist on õigusliku aluse puudumine pääseda ligi pangakonto väljavõttele.
8. Kas ja mis infot juurdepääsu on vaja, on valikute küsimus. Rahapesu tõkestamise direktiiv näiteks ei näe ette, et RAB-il peab tingimata olema juurdepääs konto väljavõttele. Seda ka automatiseeritud keskmehhanismi kaudu. Seega on ilmne, et ka EL-i seadusandja hinnangul saavad liikmesriikide rahapesu andmehürood oma ülesandeid põhimõtteliselt täita ka juurdepääsuta konto väljavõttele. Eksitav on samas mulje jätmine, et RAB-il on juurdepääs vaid teadmisele, et isikul on pangakonto. RAB-ile on juba täna tagatud oluliselt ulatuslikum juurdepääs pangasaladusele.
9. Korrigeerimist vajavad ka viited rahvusvahelisele kohalduvale õigusele, alustades seletuskirjas väljendatud märkest (punkt 1.3.), et eelnõu ei ole seotud EL-i õiguse rakendamisega. Eelnõu on AMLD5 artikli 32a lõikes 4 ettenähtud liikmesriigi õiguse kasutamine (laiendada direktiivis loetletud automatiseeritud keskmehhanismi kaudu kättesaadava informatsiooni nõudmist). Siiani ei ole seda õigust Eesti kasutanud, mistõttu on tegemist EL-i õiguse rakendamise olukorraga.
10. Lisaks väärneb märkimist ka asjaolu, et finantstehingute andmete ligipääsu õiguslikud alused on sätestatud tegelikult alles järgmises rahapesu tõkestamise direktiivis. Täpsustada tuleb, kas antud direktiiviga soovitakse juba üle võtma asuda järgmist osa EL-i AML-i paketi (AMLD6).
11. Kuid ka AMLD6 kohaselt tuleb tagada üksnes RAB-i õigus anda kohustatud isikule juhis tehingute jälgimiseks piiratud ajavahemiku jooksul, mitte õigus ise vahetult finantstehinguid jälgida. Finantsteave rahaülekannete kohta, millele liikmesriikide rahapesu andmehüroodele ligipääs tulevikus tagada tuleb, saab direktiivi kohaselt pärineda kohustatud isikutelt. Lisaks on EL-i õiguses lisanduva täiendava riive tasakaalustamiseks ka ette nähtud RAB-i juurde põhiõiguste ametniku rolli loomise kohustus. Asjaolu, et õigus pääseda ligi konto väljavõttele antakse alles järgmise direktiiviga kinnitab ühemõtteliselt, et seda õigust praegu kehtiv direktiiv ei näe ette. Samuti, et sellise õiguse eeltingimuseks on tõhusate kaitsemeetmete olemasolu.
12. Eksitav on ka viide järgmise rahapesu tõkestamise direktiivi artiklile 21 kui alusele, millega soovitakse RAB-ile anda võimalikult ulatuslik juurdepääs. See säte ei näe ette juurdepääsu võimaldamist konto väljavõttele. Ka selgitab see säte, et juhul kui loetletud info, mis ei sisalda konto väljavõtet, pole otsest juurdepääsu, tuleb info esitada põhjendamatu viivitusega. Nagu eelnevalt öeldud, tuleb arvestada järgmise rahapesu tõkestamise direktiiviga loodava kaitsemehhanismiga ehk kohustusega luua RAB-i juurde põhiõiguste ametniku roll.

Põhjendamatu on kontekstist välja rebituna tulevikus kehtima hakkavaid norme tõlgendada ja kohaldada täna kehtivas õigusruumis ning teha seda osaliselt.

13. Eksitav on viide rahapesu tõkestamise direktiivi selgituspunktile 20 kui alusele, mis võimaldab juurepääsu konto väljavõttele. Võimalik, et viide on tehtud valele selgituspunktile, kuid küsimus pole selles, kas teabevahetus võib olla automaatne ning toimuda keskregistri kaudu. Õiguskantsler osutas sellele, et RAB-il ei ole pangakonto väljavõtte küsimiseks registri kaudu kehtiva õiguse kohaselt seaduslikku alust.
14. Eksitav on viide Varssavi konventsioonile kui alusele, mis sätestab kohustuse pääseda ligi konto väljavõttele. Antud konventsioon puudutab kriminaalmenetluses teabe vahetamist. Seetõttu on konventsiooni kohaselt pangasaladusega kaetud info saamise õigus kohtutel ja muudel sarnastel uurimisasutustel. Konventsioon ise aga ei loo RAB-ile mingeid õiguseid. Kui eesmärk on integreerida konventsioonis sätestatu siseriiklikku õigusesse, siis tuleb seda nõuetekohaselt teha. Õiguskantsler on osutanud sellele, et hetkel pole seda tehtud.
15. Eksitav on väide, et praegusel hetkel ei täida Eesti rahvusvahelistes lepingutes sätestatud kohustusi. Muidugi, kui see tegelikult siiski nii on, siis on see äärmiselt kahetsusväärne, kuid tõhusa ja liigse viivitusega teabevahetuse saab tagada mitmel moel. Teavet saavad koguda nt selleks õigustatud uurimisasutused. Automaatne teabevahetus on teabe kogumiseks kõigest üks viis. Küll aga kiirus ise ei saa õigustada põhiõiguste rikkumist. Finantsinspeksiooni juht on ühemõtteliselt toonud välja, et ennekõike tuleb mõelda vabadustele, seejärel riskidele ning siis masinatele ja muule, mis on mõeldud mingeid probleeme lahendada.⁵
16. Eksitav on seletuskirja kokkuvõttes esitatud seisukoht, et kehtiv õigus annab RAB-ile õiguse oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks nõuda pangakonto väljavõtet. Kui selline õigus eksisteeriks, siis puuduks vajadus seaduse täiendamiseks. Sellise õiguse puudumisele on osutanud õiguskantsler, justiits- ja digiminister, Rahandusministeerium, erinevad poliitikud, tunnustatud juristid, Finantsinspeksioon. Sellist õigust ei näe ette rahapesu tõkestamise direktiiv, mille Eesti võttis üle andmata RAB-ile õigust nõuda pangakonto väljavõtet.

Kokkuvõttes teeme ettepaneku näha ette asjakohased kontrollid, täiendada seletuskirja sisulise proportsionaalsuse analüüsiga ning säilitada üksnes see osa seletuskirjast, mis vastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale ning ei ole eksitav.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ants Soone
Vastavuskontrolli juht
ants.soone@lhv.ee
AS LHV Pank

⁵ Kessler: regulatsioonid finantssektoris on vajalikud, kuid neid on liiga palju. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.err.ee/1609797663/kessler-regulatsioonid-finantssektoris-on-vajalikud-kuid-neid-on-liiga-palju> (15.09.2025)