



Õiguskantsler

Rahanduskomisjon
Õiguskomisjon
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 01.07.2025 nr 7-7/250081/2504808

Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister

Austatud komisjoni esimees
Austatud minister

Õiguskantsler puutus kokku kahtlustega, et mõnedel riigiasutustel on konto omaniku teadmata ja loata ning selge seadusliku aluseta juurdepääs pangakonto väljavõtetele täitmisregistri kaudu. Seetõttu tuli kontrollida, kas need kahtlused vastavad tõele. [Õiguskantsleri seaduse](#) § 1 lõike 9 alusel teostab õiguskantsler järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle täidesaatva riigivõimu asutuste poolt varjatult isikuandmete ja nendega seonduva teabe kogumise, töötlemise, kasutamise ja järelevalve korraldamisel.

Lühikokkuvõtte leitud:

Täitmisregistriga seotud kahtlusi kontrollides ilmnes, et aktiivses kasutuses on riigi andmekogu (täitmisregister) ja teabevahetuskeskkond, millel puudub põhimäärus.

1. Teen justiits- ja digiministrile ettepaneku kehtestada esimesel võimalusel täitmisregistri põhimäärus.

Andmekogu ja teabevahetuskeskkonna loomisel tuleb tagada tõhus järelevalve selle kasutamise üle. Mida kiirem ja mugavam on riigi jaoks päringu tegemine ning sellele vastuse saamine, seda tõhusam peab olema järelevalve, et välistada pangakontode ja nende väljavõtete uurimine seadusliku aluse ja tegeliku teadmisvajaduseta. Seetõttu tuleb tasakaalustada teabe tehniliselt lihtsat kättesaadavust tõhusa järelevalvega, et vältida kuritarvitusi ja seeläbi isikute põhiõiguste rikkumist.

2. Teen justiits- ja digiministrile ettepaneku reguleerida põhimääruses järelevalve täitmisregistri kasutamise üle sellisel viisil, et oleks võimalik kontrollida nii tehtud päringute arvu kui ka iga konkreetse päringu sisulist põhjendatust, mh seost konkreetse menetlusega, mille raames päring esitatakse. Järelevalve peaks olema võimalik ka väljaspool registrit kasutavat asutust, st nt võiks ministeerium kontrollida muu hulgas seda, kuidas kasutavad registrit teised asutused.

Pangakonto väljavõtte e kõikide laekumiste ja väljaminekute (pangatehingute) info sisaldab väga palju isiklikku laadi teavet. Selle teabega tutvumise kaudu piirab riik [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-des 13 (riigi omavoli keeld), 14 (põhiõiguste tagatus), 19 (vaba eneseteostus) ja 26 (eraelu puutumatus) sätestatud põhiõigusi. Seetõttu on juurdepääsuks pangakontole vajalik selge

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

seaduslik alus (PS § 3) ning pangakontole võib juurdepääsu anda ka seadusega üksnes siis, kui see on eesmärgi silmas pidades proportsionaalne (PS § 11). Piirangu proportsionaalsust tuleb seejuures eraldi analüüsida iga normi juures, millega lubatakse juurdepääs pangasaladusele.

Kui seadus näeb ette juurdepääsu pangasaladusele ja seejuures pangakonto väljavõttele, siis peab olema normi tekstist üheselt arusaadav, et just konkreetse normi alusel võib riik inimese pangakonto väljavõtet pangalt küsida. Samuti peab normist nähtuma, millistel juhtudel peab inimene arvestama võimalusega, et riik saab juurdepääsu pangasaladusele (sealhulgas konto väljavõttele) tema teadmata. Seesugused seaduslikud alused on olemas kuritegude uurimise käigus vajalike tõendite saamiseks, julgeolekuasutustel nende tööks jne (vt täpsemalt p-d 30-35).

Mitmel muul järgnevalt põhjalikumalt käsitletud juhul küsitakse ja saadakse juurdepääs pangasaladusele selge ja konkreetse seadusliku aluseta. Normidest, mida seaduslikuks aluseks peetakse, ei tulene ega saa mitte kuidagi tuletada õigust kõikide pangatehingute infot saada. Sellele, et Riigikogu oleks soovinud seesuguse juurdepääsu anda, ei viita miski uuritud normide ettevalmistamise materjalides ega eelnõude seletuskirjades. Niivõrd tõsise põhiõiguste piirangu puhul peab olema selge, kes ja mis eesmärgil põhiõigust piirab ja analüüsi käigus tuleb näidata, et saavutatav eesmärk on sedavõrd oluline, et kaalub piirangute intensiivsuse üles.

3. **Teen Riigikogu rahanduskomisjonile ja õiguskomisjonile ettepaneku asjaomased õigusnormid üle vaadata. Kui Riigikogu leiab, et juurdepääs pangakontode väljavõtetele peab laienema ka juhtudele, kus selleks praegu seaduses alust ei ole, siis palun panna riigiasutuse õigus pangakonto väljavõttega tutvuda seadusesse üheselt ja selgelt kirja ning lisada põhjalik proportsionaalsuse analüüs.**
4. **Palun edaspidi sätestada põhiõiguste piirangud selgelt ja vältida ebamäärast sõnastust, mis jätab piirangu eesmärgi, olemuse ja intensiivsuse seaduse rakendaja otsustada. Mida tõsisem on põhiõiguse piirang, seda täpsem ja selgem ning adressaatidele arusaadavam peab olema norm. Põhiseaduse kohaselt peab kõik põhiõiguse piiramisega seotud sisulised ja olulised küsimused otsustama Riigikogu.**

Pangasaladuse avaldamise alused ja seos täitmisregistriga

1. Pangasaladus on seadusega kaitstud. [Krediidiasutuste seaduse](#) (KAS) § 88 lõike 1 järgi käsitatakse pangasaladusena kõiki andmeid ja hinnanguid, mis on krediidiasutusele teatavaks saanud tema või teise krediidiasutuse kliendi kohta. Sama norm näeb ette ka rea juhtumeid, mil pank võib pangasaladust avaldada. Seejuures on normidega täpsustatud, millises ulatuses konkreetsel juhul pangasaladust avaldada tohib.

2. Pangasaladus hõlmab ka isikuandmeid, kui tegemist on füüsilise isikuga. Isikuandmete töötlemine kujutab endast informatsioonilise enesemääramis(põhi)õiguse piirangut. Mõiste “pangasaladus” on terminina isegi mõnevõrra eksitav, sest see ei hõlma mitte panga saladust, vaid privaatset teavet panga kliendi varanduslike ja isiklike suhete kohta.¹

3. Pangasaladuse hoidmise kohustus tuleneb krediidiasutuse ja tema kliendi vahelisest erilisest usaldussuhtest ning selle eesmärk on kaitsta krediidiasutuse klienti. Klient peab saama eeldada, et krediidiasutus kaitseb nii pangatoimingute tegemisel kui ka väljaspool seda tema majandusliku ja informatsioonilise enesemääramise õigust, aga ka ärisaladust ning eraelu. Kõnealuse usaldussuhte kaitsmine on põhjendatud mh sellega, et krediidiasutusel on tulenevalt selle suhte iseloomust oma kliendi kohta märkimisväärses koguses teavet, mis võiks anda krediidiasutusele laiaulatusliku

¹ Vt Pangasaladus. R.Raa, K. Siibak. Juridica III/2002 lk 172.

võimaluse sekkuda kliendi õigushüvedesse. Panga ja kliendi vahelise suhte eripäraks on lisaks asjaolu, et tavaliselt on see suhe väga pikaajaline ja püsiv ning vajab seetõttu erilist kaitset. Siiski ei ole pangasaladus absoluutne ja osal juhtudel on see sunnitud muude õiguskorras kaitstud hüvede ees tagasi astuma (RKTko nr [2-20-19001/70](#), p 19).

4. Pangasaladus hõlmab muu hulgas konto väljavõtet. Konto väljavõte on inimese vaatenurgast iseäranis tundlik teave. Selle kaudu on võimalik hõlpsalt tuvastada inimese harjumusi, saada teavet tema varalisest seisust, isiklikest eelistustest ning ostuharjumustest, muu hulgas ka sellest, kus ta käib ja mida teeb ning millistest internetipoodidest kaupu tellib, milliseid teenuseid kasutab jne. Konto väljavõte näitab ka hästi, kuidas on pere ja lähedaste hulgas kokku lepitud arveldused ja kohustuste jaotus. Kui inimene tasub kaupade ja teenuste eest kaardiga või ülekandega, siis kajastub see pangakonto väljavõttel. Kõik panga vahendusel tehtud tehingud nähtuvad konto väljavõttelt ning seeläbi saab inimese ja tema lähedaste kohta väga palju isiklikku laadi teavet.

5. Pangasaladuse hoidmise kohustuse piirang, ehk siis juhtumid, mil pangasaladust avaldatakse, tähendab inimese jaoks tugevat privaatsusõiguse piirangut ning see on käsitatav PS §-de 13, 14, 19 ja 26 piiranguna. Juriidilisel isikul ei ole küll eraelu ega privaatsust, mis oleks põhiseaduse alusel kaitstud, kuid (riigi) juurdepääs pangasaladusele tähendab ettevõtlusvabaduse piirangut (PS 31) ning ettevõtlusvabaduse piiramiseks on samuti vajalik seaduslik alus.

6. Põhiõiguse piiramise olukorras kohaldub Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikest 1 tulenev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt peab põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi reguleerima Riigikogu (RKPJKo 06.04.2021, [5-20-12/9](#), p 62). Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega (RKÜKo 03.12.2007, [3-3-1-41-06](#), p 22). Seda põhimõtet tuleb järgida igas olukorras, kus töödeldakse isikuandmeid ja nende seas ka pangasaladust. Kui eraisiku andmeid töötleb teine eraisik, võib olla vajalik isikuandmete töötlemist täpsemalt reguleerida, arvestades ka PS § 13 lõikest 1 tulenevat kaitsepõhiõigust.²

7. Pangasaladust avaldada lubav norm seaduses peab olema sedavõrd konkreetse sisuga, et pangasaladuse avaldamise ja sealhulgas konto väljavõttega tutvumise võimalus ja lubatavus on seaduse tekstiga tutvudes üheselt selge. Samuti peab enne seadusega pangasaladusele juurdepääsu võimaldamist olema selge, millisel eesmärgil ja ulatuses pangasaladuse hoidmise kohustust piiratakse. Põhiseaduspärane on see piirang vaid siis, kui seda saab pidada proportsionaalseks. Lisaks seadusliku aluse olemasolule on vaja riigil tagada ka tõhus järelevalve selle üle, kes ja kui palju pangasaladuse (ning millist laadi teabe) vastu huvi tunneb ning kas see huvi on konkreetsel juhul ka põhjendatud. Pangasaladuse hoidmise kohustuse piiramine isiku teadmata, ehk pangasaladuse avaldamine, on olemuselt sarnane jälitustegevusega ehk varjatult isikuandmete kogumisega. Mida kergemaks ja mugavamaks teeb riik põhiõiguste piiramise (nt andmekogu või andmevahetuskeskkonna loomisega), seda täpsemad ja selgemad peavad olema reeglid selle osas, millistel juhtudel ja kuidas võib põhiõigusi piirata, ning seda tõhusam peab olema ka järelevalve selle üle, et põhiõiguste piiranguid ehk andmekogu päringuid ei tehtaks meelevaldselt.

8. Õiguskantsler kontrollis kahtlusi, et mitmed ametiasutused pääsevad täitmisregistri kaudu ligi pangasaladusele konto omaniku teadmata ja loata ning kohase õigusliku aluseta. Küsisime teavet Registrate ja Infosüsteemide Keskuselt (RIK) ning Justiits- ja Digiministeeriumilt. Käesolev kokkuvõte saadeti tutvumiseks ka Rahapesu Andmebüroole.

² Vt lähemalt õiguskantsleri [03.05.2024 märgukirjast](#).

9. Selgus, et kasutusel on täitmisregister (varasemalt e-arest), mille kaudu saavad mitmed asutused juurdepääsu erinevatele andmetele pankades (vt p 15, 17). Muu hulgas on juurdepääs näiteks pangakonto väljavõtetele ehk kõikide tehingute infole (vt p 17-20). Riigiasutused on teinud päringuid pankadesse vaadeldaval perioodil, ehk alates täitmisregistri asutamisest (01.01.2024-28.02.2025), kümneid tuhandeid kordi (vt p 20).

Justiits- ja Digiministeeriumi ametnikud kinnitasid, et täitmisregistriga sarnase funktsionaalsusega e-arest on olnud kasutusel pikemat aega ning sellele järgneski täitmisregister. 01.01.2024 kasutusele võetud täitmisregistrile anti vaikimisi ligipääsuõigus nendele asutustele, kellel varasemalt oli ligipääsuõigus varasemale täitemenetlusregistrile (varasem TMS § 63) ja elektroonilisele arestimissüsteemile (varasem TMS § 63¹).

Järelevalve päringute esitamise põhjendatuse üle on hetkel formaalne ning väline kontroll puudub (vt p 36-39). Täitmisregister on andmekogu, mis on praegu alles asutamisel. See tähendab, et sellel puudub põhimäärus ning õiguslikus mõttes toimivat registrit justkui polegi (vt p 12-14).

Täitmisregister (e-arest)

10. Täitmisregister on sätestatud [täitemenetluse seadustiku](#) (TMS) §-s 63. Norm jõustus 01.01.2024. Täitmisregister on riigi infosüsteemi andmekogu, mille eesmärk on täitemenetluse andmete kogumine ja nendele andmetele juurdepääsu võimaldamine; täitestatistika kogumine; infovahetuskanalina võlgniku konto ja rahalise nõude arestimise tagamine ning arestide haldamisega seotud toimingute kohta elektrooniliselt taotluse edastamine seadusest tuleneva ülesande täitmiseks; infovahetuskanalina krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete kohta päringute tegemise tagamine seadusest tuleneva ülesande täitmiseks.

11. TMS § 63 lõige 2 näeb ette, et avaliku võimu kandja, kes vajab täitmisregistri kasutamist seadusest tuleneva ülesande täitmiseks, võib süsteemiga liituda juhul, kui selleks on olemas tehniline võimekus. Täitmisregistri vastutav töötleja on Justiits- ja Digiministeerium (TMS § 63 lg 3). Täitmisregistri põhimääruse ja registrisse kantavate andmete täpsema loetelu kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (TMS § 63 lg 5 ja lg 9) ning täitmisregistri andmetöötamise ja andmete väljastamise kord sätestatakse täitmisregistri põhimääruses (TMS § 63 lg 10).

12. Riigi Teatajas ei ole avaldatud täitmisregistri põhimäärust. 14.12.2023 on Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemis algatatud põhimääruse eelnõu kooskõlastusring ([Eelnõu toimiku number: 23-1651](#)), kuid teadaolevalt ei ole jõutud määruse kehtestamiseni. Riigi infosüsteemi haldussüsteemi andmetel on register asutamisel ja kooskõlastamata (kuvatõmmis, lisa 1).

13. Eelnevast nähtub, et täitmisregister on seadusega ette nähtud, kuid selle põhimäärus puudub. Seega puuduvad ka registri kasutamise reeglid.

14. Täitmisregistrit puudutavates kättesaadavates materjalides on tehtud viiteid ka e-arestile, kui täitmisregistrile eelnenud süsteemile. Riigi Teatajas ei ole avaldatud ka e-aresti põhimäärust, samuti ei leia kehtivatest õigusaktidest sõnale “e-arest” ühtegi vastet. E-aresti olemasolu tõendab vaid RIK veebilehel avaldatud ülevaade (kuvatõmmis, lisa 2). Elektroonilise arestimissüsteemi teenuse üldtingimused on kinnitatud RIK direktori 27.04.2018.a käskkirjaga nr 43 (lisa 3). E-arest võib olla samatähenduslik elektroonilise arestimissüsteemiga, mida käsitletakse [kohtutäiturimäärustiku](#) §§-des 53-55¹. Samas on TMS § 63¹, mis elektroonilise arestimissüsteemi ette näeb, alates 01.01.2024 kehtetu. Määrus kehtib kuni volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni

(HMS § 93 lg 1). Järelikult on elektroonilist arestimissüsteemi puudutavad normid kohtutäiturimäärustikus selles osas, milles need tuginesid TMS §-le 63¹, alates 01.01.2024 kehtetud.

Täitmisregistri kasutamine

15. Kuigi täitmisregistri põhimäärus puudub ja seetõttu ei ole reguleeritud ka seda, kuidas registrit peetakse, mis andmeid sinna kantakse, kuidas andmeid töödeldakse ning kuidas andmeid väljastatakse või mis andmeid selle registri kaudu vahendatakse, siis registrit siiski kasutatakse. Seda asjaolu on kinnitanud RIK nii kohtumisel kui ka vastates kirjalikele päringutele. Täitmisregistri kasutamist kinnitasid ka Justiits- ja Digiministeerium ning Rahapesu Andmebüroo.

16. Õiguskantsleri päringule antud RIK vastusest selgus, et erinevat pankadel olevat teavet on registri kaudu edastatud ajavahemikus 01.01.2024 - 28.02.2025 väga palju kordi.

17. Täitmisregistris on järgmised teenused/päringud: aresti edastamine, aresti tühistamine, aresti muutmine, kontode olemasolu, konto volitused isikule, konto saldo, konto väljavõtte, tegelik kasusaaja, hoiulaeka olemasolu, laiendatud kontode olemasolu.

18. Ehkki suurem osa (kui mitte kõik) eelnimetatud päringute vastustest on käsitatavad pangasaladusena,³ siis järgnevalt keskendutakse neist päringutest inimese jaoks kõige intensiivsemale privaatsusõiguse piirangule – pangakonto väljavõtte päringule ning ka õiguslike aluste olemasolu hinnatakse lähtudes sellest, kas see on olemas pangakonto väljavõtte küsimiseks ja andmiseks. Kui õiguslik alus on olemas pangakonto väljavõtte saamiseks, siis hõlmab see endas näiteks ka konto olemasolu päringut jms päringuid, mis on privaatsust enam piirava päringuga sisuliselt hõlmatud.

19. Aresti edastamise, muutmise ja tühistamise päringuid teevadki valdavalt kohtutäiturid ning Maksu- ja Tolliamet ning neid päringuid on sadu tuhandeid. Konto saldo vastu tunnevad huvi nii kohtutäiturid kui ka riigiasutused, kuid konto väljavõttele on täitmisregistri kaudu praegu juurdepääs vaid teatud riigiasutustel.

20. Konto väljavõtteid on ajavahemikus 01.01.2024-28.02.2025 küsinud riigi erinevad asutused kümneid tuhandeid kordi. Lähtudes RIKist saadud teabest on konto väljavõtet eelpool nimetatud ajavahemikus täitmisregistri kaudu küsinud Maksu- ja Tolliamet, Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet, Politsei- ja Piirivalveamet ning Rahapesu Andmebüroo.⁴ Ei ole teada, milline hulk päringuid on tehtud füüsilise isiku kontode ja milline hulk juriidilise isiku kontode osas.

RIK selgitustest lähtudes tuleb päringus põhjendusena märkida taotletavate andmete kasutamise eesmärk ning valida registri poolt etteantud kirjeldustest sobiv, näiteks haldusmenetlus (märgitav väärtus on RAB) või maksumenetlus (märgitav väärtus MM). Seejuures ei saa esitada vabakäelist selgitust või üksikasjalikku põhjendust, mis seoks päringu konkreetse üksikjuhtumiga. Õigusliku alusena saab märkida viite õigusakti normile. Justiits- ja Digiministeerium selgitas 13.06.2025 kohtumisel, et päringu andmeid täitmisregistri andmebaasi ei salvestata, kuna puudub alus nende andmete kogumiseks. Eelkõige peaks neid andmeid enda juures maha salvestama ja säilitama päringu tegija, et tal oleks igal ajal võimalik järelevalve raames põhjendada päringu tegemist.

³ Vt R. Raa, K Siibak, Pangasaladus. Juridica III/2002, lk 171.

⁴ Maksu- ja Tolliamet üle 6000 korra, Politsei- ja Piirivalveamet üle 30 000 korra, Rahapesu Andmebüroo veidi alla 2000 korra.

21. Täitmisregister on [seletuskirja](#) kohaselt loodud selleks, et “koguda täitemenetluse andmeid ja võimaldada menetlusosalistel saada iseteenindusportaali kaudu infot nende suhtes algatatud täitemenetluste kohta. [...] Praegu head lahendust menetlusosalisele tervikliku ülevaate saamiseks tema suhtes toimuva täitemenetluse, nõude täitmise ja seatud arestide kohta ei olegi. Selleks, et täitemenetluse osalistel oleks kiire ja lihtne võimalus saada nimetatud infot, luuakse täitmisregister, kus menetlusosaline saab iseteenindusportaali kaudu kogu info kätte.”.

Täitmisregistrit puudutav muudatus tehti Riigikogu menetluses teisel lugemisel, algses eelnõus seda ei olnud. Muudatusettepaneku sisu esitas õiguskomisjonile Justiitsministeerium. Komisjonis ega ka täiskogus ei toimunud sisulist arutelu selle üle, kes ja mis põhjusel võiks saada täitmisregistri kaudu juurdepääsu inimeste pangakontode väljavõtetele. Arutelu selle üle, millist laadi teabevahetust TMS § 63 lg 1 punktis 4 silmas peetakse, parlamendis ei peetud.

22. Seletuskiri ei ava seda, kas ja millistel juhtudel on soovitud täitmisregistri kaudu anda juurdepääsu inimeste pangakonto väljavõtetele. Õigupoolest ei ole sellist võimalust seletuskirjas üldse sõnaselgelt käsitletud. Viite sellele, et täitmisregistri kaudu võiks avaldada pangasaladust teeb KAS § 88 lõige 5, kuid selles ei täpsustata, mida pangasaladusena silmas on peetud – kas nt konto või hoiulaeka olemasolu fakti avaldamist või konto väljavõtte avaldamist.

Täitmisregistri kaudu pangasaladuse saamiseks ja andmiseks vajalikud õiguslikud alused

23. TMS § 63 lg 1 p 4 sõnastus - infovahetuskanalina tagada krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete kohta päringute tegemine seadusest tuleneva ülesande täitmiseks - lubab arvata, et muu hulgas pangakontode väljavõtete küsimise ja saamise võimalust on registri loomisel ühe eesmärgina seaduse normis silmas peetud. Samas ei ole seda võimalust eelnõu seletuskirjas avatud, mistõttu ei ole selge, kas selline kavatsus oli eelnõu koostajatel juba TMS § 63 muutes ja täitmisregistrit asutades ning kas päring peaks olema seotud täitemenetlusega või võiks pangasaladusele täitmisregistri kaudu juurde pääseda kõik asutused, millel on olemas tehniline võimekus ning seadusest tulenev ülesanne.

24. Arvestades seda, kui tundlikuks teabeks võib pangakonto väljavõtet pidada, oleks võinud sellist laadi teabele juurdepääsu loomisele eelneda ühiskonnas arutelu ning parlamentaarne debatt. Samuti on mõistlik eeldada, et säärase teabevahetuse võimaluse loomisele pööratakse tähelepanu eelnõu seletuskirjas ning analüüsitakse seejuures ka normi kooskõla põhiseadusega, sealhulgas normi proportsionaalsust. Eelnõu materjalidest ei nähtu ühtegi sisulist põhjendust TMS § 63 lg 1 p 4 kohta, samuti ei arutatud normi Riigikogus.

25. TMS § 63 lg 1 p 4 ei ole siiski eraldiseisev õiguslik alus pangasaladusele juurdepääsuks. Norm kirjeldab vaid seda, milleks täitmisregistrit saab kasutada. Seadus lubab täitmisregistrit kasutada infovahetuskanalina muu hulgas ka pangakonto väljavõtte saamiseks, kuid alus sellist teavet pangalt küsida peab tulenema eraldi normist.

26. Pangasaladuseks on KAS § 88 järgi kõik andmed ja hinnangud, mis on krediidasutusele teatavaks saanud tema või teise krediidasutuse kliendi kohta. Pangasaladust võib pank avaldada, kui klient seda lubab või kui see on ette nähtud KAS §-s 88 (KAS § 88 lg 3).

27. Seega peavad pangasaladuse avaldamise alused olema kirjas krediidasutuste seaduses. Aja jooksul on loetelu sellest, millal pank võib ja peab pangasaladust avaldama, muutunud üsna pikaks.

28. Järgnevalt käsitletakse üksnes neid juhtumeid, mil pangasaladust jagatakse täitmisregistri kaudu. Seetõttu ei analüüsita kõiki pangasaladuse avaldamise juhtumeid, mis on kirjas KAS §-s 88.

29. Seoses täitmisregistriga tehti muudatusi KAS § 88 lõikes 5, lõikes 6³ ja lõikes 6⁴. Allpool esitatud loetelus nimetatud asutustest kõik ei ole RIKist saadud andmetest lähtudes pangakonto väljavõtteid küsinud ning seetõttu käsitletakse praegu üksnes nende asutuste päringu õiguslikku alust, kes praktikas täitmisregistrit kontode väljavõtete hankimiseks on kasutanud (päringuid teinud asutusi puudutavad normid on alla joonitud).

30. KAS § 88 lõike 5 kohaselt peab krediitdiasutus kirjalikus või elektroonilises vormis või TMS §-s 63 sätestatud täitmisregistri kaudu esitatud järelepärimise vastusena avaldama pangasaladuse:

1) kohtule kohtumenetlust reguleerivates seadustes ettenähtud juhtudel ja korras;
 2) kohtueelse uurimise asutusele ja prokuratuurile alustatud kriminaalmenetluses, sealhulgas välislepingus sätestatud korras välisriigist saabunud õigusabi taotluse alusel või Euroopa Liidu õiguses sätestatud kohustuse täitmiseks rahvusvahelise konventsiooni või muu välislepingu või politsei või muu sellesarnase pädeva asutuse koostöölepingu täitmiseks;
 3) julgeolekuasutusele julgeolekuasutuste seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses nimetatud julgeolekukontrolli teostamiseks;
 3¹) Rahapesu Andmebüroole rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse §-s 81 sätestatud ulatuses;

4) Maksu- ja Tolliametile vastavalt maksukorralduse seaduses sätestatule, sealhulgas alustatud väärtemenetluses põhistatud määruse alusel või riikliku järelevalve teostamisel hasartmänguseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks;

5) kohtutäiturile täitemenetluse seadustikus sätestatud ülesannete täitmiseks;

5¹) Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 655/2014, millega luuakse pangakontode Euroopa arestimismääruse menetlus, et hõlbustada võlgade piiriülest sissenõudmist tsiviil- ja kaubandusajades artiklis 14 sätestatud teabeasutuse ülesannete täitmiseks;

6) ajutisele haldurile, pankrotihaldurile ja Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistusele pankrotiseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks;

6¹) füüsilise isiku maksejõuetuse seaduses nimetatud usaldusisikule füüsilise isiku maksejõuetuse seaduses või pankrotiseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks;

7) Riigikontrollile Riigikontrolli seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks;

8) Tagatisfondi määratud isikule Tagatisfondi seaduse alusel;

9) pärima õigustatud isikule või tema volitatud isikule, notarile ja notari määratud pärandvara inventuuri tegijale ning kohtu määratud pärandvara hooldajale, samuti välisriigi konsulaaresindusele seoses pärandvaraga ja sellega seotud andmetega vastavate kirjalike dokumentide esitamisel;

10) korruptsioonivastase seaduse alusel huvide deklaratsiooni kontrollijale deklaratsioonis esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks;

11) Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile rahvusvahelise sanktsiooni seaduses, tarbijakaitse seaduses ja välisinvesteeringu usaldusvärsuse hindamise seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks.

31. Täitmisregistrist andmete küsimisel on õiguslik alus olemas kohtueelse uurimise asutusel kriminaalmenetluses. Teadmata on, millisel täpsel eesmärgil ja millises menetluses on arvukalt päringuid (üle 30 000) teinud Politsei- ja Piirivalveamet. Kui päringud on tehtud kohtueelses uurimises kriminaalmenetluses, siis on päringul olemas õiguslik alus (KAS § 88 lg 5 p 2). Kui

päringud on tehtud väljaspool kriminaalmenetlust, siis peab olema õiguspäraseks päringuks mingi muu õiguslik alus. Tehtud päringute vastavust õiguslikule alusele ei ole õiguskantsler kontrollinud.

32. Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet on julgeolekuasutused ([julgeolekuasutuste seadus](#) § 5). KAS § 88 lg 5 p 3 lubab julgeolekuasutustel nende ülesannete täitmiseks täitmisregistrist päringuid teha ning kui päringud lähtuvad seaduse normist, siis on nendeks õiguslik alus olemas (KAS § 88 lg 5 p 3). Tegelikult tehtud päringute vastavust õiguslikule alusele ei ole õiguskantsler kontrollinud.

33. KAS § 88 lg 4² ja lg 5 p 3¹ kohaselt avaldatakse Rahapesu Andmebüroole (RAB) pangasaladus [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) §-s 81 sätestatud ulatuses. RahaPTS-s piiritleb RAB juurdepääsu pangasaladusele § 58 lg 1¹.

RahaPTS § 81 lg 1 järgi peab krediidi- ja finantseerimisasutus, kes on kliendile avanud konto, millele on väljastatud IBAN-kood, või üürinud hoiulaeka, tagama, et TMS §-s 63 nimetatud täitmisregistri kaudu on kättesaadavad vähemalt järgmised andmed (järgnev loetelu on lõigetes 1¹-1⁵): konto omaniku ja hoiulaeka üürile võtja kohta tehakse kättesaadavaks: nimi; isikukood ja isikukoodi väljastanud riik, nende puudumise korral sünniaeg ja -riik või registrikood; postiaadress; kontot kasutama volitatud isiku kohta tehakse kättesaadavaks: nimi; isikukood ja isikukoodi väljastanud riik, nende puudumise korral sünniaeg ja -riik; postiaadress; volituse alguse ja lõpu kuupäev ning kasutusõiguse sisu; konto omaniku tegeliku kasusaaja kohta tehakse kättesaadavaks: nimi; isikukood ja isikukoodi väljastanud riik, nende puudumise korral sünniaeg ja -riik; elukohariik; konto kohta tehakse kättesaadavaks: IBAN; konto avamise kuupäev; konto sulgemise kuupäev; hoiulaeka kohta tehakse kättesaadavaks hoiulaeka kasutusse andmise lepingu number; sõlmimise kuupäev; lõpetamise kuupäev.

RahaPTS § 58 lg 1¹, § 81 lõige 1 ja KAS § 88 lg 4² ning lg 5 p 3¹ ei anna ka koostoimes RAB-le õigust pangakonto väljavõtet saada.⁵ Kui Riigikogu leiab, et RAB-l peab selline õigus olema, peab see olema seaduses selgelt kirjas. Seaduses on kirja pandud õigus juurdepääsuks konto omaniku nimele, isikukoodile ning aadressile, konto avamise ja sulgemise kuupäevale jms (vt eelneva lõigu pikka loetelu, see on ammendav ja üksnes selles ulatuses on andmete saamiseks seaduses alus olemas). Ka viidatud normide aluseks olnud EL direktiivid nõuavad juurdepääsu kontode tegelike omanike jm seaduses selgelt ja ammendavalt loetletud andmetele, mitte pangakonto väljavõttele. Sama ütleb RahaPTS § 58 lg 1¹. Sõnale „vähemalt“ sättes, mille eesmärk on reguleerida seda, milline tehniline võimekus peab olema registril ja krediidasutustel, ei saa mitte kuidagi omistada tähendust, et kättesaadav peab olema ka kogu laekumiste ja väljaminekute info. Normis loetletud andmete avaldamine ei piira isiku põhiõigusi kaugeltki sama intensiivselt kui pangakonto väljavõtte avaldamine. RahaPTS § 81 lg 1 ei saa tõlgendada viisil, et põhiõiguse piirang ulatub kogu pangasaladusele ning normis on esitatud vaid näidisloetelu, milles kõige

⁵ KAS § 88 lg 4² sõnastus, mis määrab RahaPTS kaudu juurdepääsetavate andmete ulatuse: „(4²) Krediidasutusel on õigus avaldada ja ta on kohustatud seoses oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisega avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid:

1) Rahapesu Andmebüroole ja tegelike kasusaajate andmekogu vastutavale ja volitatud töötlejale ning Kaitsepolitseiametile **rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses:**“

RahaPTS § 58 lg 1¹ sõnastus, mis määrab ammendavalt juurdepääsetavate andmete ulatuse: (1¹) Rahapesu Andmebürool on õigus käesolevast seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks saada täitemenetluse seadustiku §-s 63¹ nimetatud elektroonilise arestimissüsteemi kaudu käesoleva seaduse **§ 81 lõigetes 1¹-1⁵ nimetatud andmeid**. Laiemat juurdepääsetavate andmete ulatust ei saa tuletada RahaPTS § 81 lõikest 1 ega KAS § 88 lõike 5 punktist 3¹.

intensiivsem piirang ei sisaldu. Seaduse normil ei oleks sellise tõlgendamise korral mitte mingit mõtet ja see ei vastaks põhiseaduslikkuse nõuetele.

Lähtudes olulisuse ja seaduslikkuse põhimõttest (PS § 3) peab seaduses olema selgelt sätestatud selliste andmete avaldamine, mis isiku õigusi rohkem piiravad ning loetelust võib välja jätta vaid väheolulised detailid, mis on hõlmatud seaduses nimetatud alusega (nt lubades seaduses selgelt juurdepääsu pangakonto väljavõttele, siis võiks öelda, et seeläbi on ka hõlmatud päring konto omaniku nime kohta). Seega ei saa RahaPTS § 81 käsitleda RABile pangakonto väljavõtte edastamiseks vajaliku õigusliku alusena.

RABile täitmisregistri kaudu pangakonto väljavõtte avaldamise alus ei tulene ka KAS § 88 lg 4² punktist 1, mida RAB ise peab täitmisregistrist andmete saamiseks kohaseks ja piisavaks õiguslikuks aluseks.

KAS § 88 lg 4² punkt 1 näeb ette pangasaladuse avaldamise RABile rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses.

Teabe saamist reguleerivad RahaPTS § 58 ja § 59. RahaPTS § 58 lg 1 p 1¹ teeb taas viite TMS § 63¹ ehk täitmisregistrile ja RahaPTS §-le 81, mis ei näe ette konto väljavõtte avaldamist täitmisregistri kaudu. RahaPTS § 59 annab Rahapesu Andmebüroole õiguse seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks esitada päringuid ja saada andmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku andmekogust vastavalt õigusaktides sätestatud korrale. Teadaolevalt ei hoita pangakonto väljavõtteid täitmisregistris, registri kaudu tehakse vastav päring pangale. Järelikult ei ole ka RahaPTS § 59 pangakonto väljavõtete täitmisregistri kaudu hankimise õiguslikuks aluseks, kuivõrd konto väljavõtted saadakse pankadelt täitmisregistri tehnilist lahendust kasutades. Rahvusvahelise sanktsiooni seadus ei reguleeri täitmisregistriga seonduvat ega ka pangasaladuse avaldamist.

KAS § 88 lg 4² punkt 1 ei reguleeri ise seda, millises ulatuses võib pangasaladust avaldada. Normi sõnastusest nähtub, et pangasaladuse avaldamise juhud ja ulatus määratakse rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduses. RahaPTS § 81 lubab avaldada teatud ulatuses andmeid, kuid pangakonto väljavõtet ei nimeta. RahaPTS § 58 teeb viite täitmisregistrile ja RahaPTS §-s 81 nimetatud andmetele. RahaPTS § 58 lg 1 lubab andmeid küsida ettekirjutuse alusel kohustatud isikutelt, kuid pangalt täitmisregistri kaudu pangakonto väljavõtte saamiseks ei koostata ettekirjutust pangale. RahaPTS 59 ei ole samuti konto väljavõtte hankimiseks kohane alus eelnevalt nimetatud põhjusel.

34. [Maksukorralduse seaduse](#) (MKS) § 61 annab maksuhaldurile õiguse nõuda kolmandatelt isikutelt, sealhulgas krediitiasutustelt, teavet maksumenetluses tähendust omavate asjaolude kindlakstegemiseks. Eelnimetatud isikud on kohustatud andmeid esitama, välja arvatud juhul, kui neil on seaduse alusel õigus tõendite ja andmete esitamisest keelduda.

[Maksukorralduse seaduse](#) (MKS) § 61 lg 3¹ lubab teavet küsida täitmisregistri kaudu. MKS § 46¹ nähtub, et täitmisregistri eesmärk maksumenetluses on olla elektrooniliste korralduste edastamise keskkond. Koostoimes MKS §-ga 61 võib täitmisregistrit seega muu hulgas kasutada ka pangalt teabe hankimiseks, kuid sellele peaks eelnema lähtudes MKS § 61 lõikest 2 päring maksukohustuslase enda poole, et maksumenetluses vajalik teave hankida. Samuti ei saa MKS § 59 lõiget 1 pidada pangakonto väljavõtte hankimise õiguslikuks aluseks, kuna sellele normil puudub põhiõiguste piirangu intensiivsust arvestav detailsus.

35. Kokkuvõttes nähtub eelnevast, et pangakonto väljavõtte saamiseks täitmisregistri kaudu on kohane õiguslik alus olemas julgeolekuasutustel.

Kohtueelse uurimise asutused (sh Politsei- ja Piirivalveamet) saavad täitmisregistri kaudu pangakonto väljavõtet pärida kriminaalmenetluses. Seega on õiguspärased need päringud, mis on tehtud kriminaalmenetluses. Õiguskantsler ei ole kontrollinud tegelikult tehtud päringute põhjendatust.

Rahapesu Andmebürool ei ole pangakonto väljavõtte küsimiseks täitmisregistri kaudu seaduslikku alust. Rahapesu Andmebüroo seadusega ettenähtud juurdepääs pangasaladusele on kitsam, kui konto väljavõtte saamiseks oleks vaja, ning see on kirjas RahaPTS §-s 81. Kohaseks õiguslikuks aluseks ei ole ka KAS § 88 lg 4², mis näeb ette õiguse saada pangasaladust rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses, kuid nagu punktis 33 näidatud, siis ükski norm seaduses ei nimeta pangakonto väljavõtet teabena, mida tuleb Rahapesu Andmebüroole avaldada täitmisregistri kaudu.

Maksu- ja Tolliameti juurdepääs täitmisregistrile väljaspool kriminaalmenetlust on seaduses kirjas segaselt. Ühelt poolt näeb MKS § 61 ette võimaluse saada teavet muu hulgas ka pankadelt, kuid sõnaselgelt ei näe seadus ette selle teabe hankimise vahendina täitmisregistrit. Õiguskantsleril puudub teave, millistel juhtudel Maksu- ja Tolliamet on täitmisregistrist pangakonto väljavõtteid küsinud ning kas neile päringutele on eelnenud sama teabe küsimine maksukohustuslaselt, nagu seadus ette näeb.

Järelevalve täitmisregistri kasutamise üle

36. KAS § 88 lg 6⁴ järgi ei ole pank kohustatud kontrollima täitmisregistri kaudu esitatud järelepärimise andmeväljadele sisestatud andmete õigsust. Seega tuleb panga vaatest täitmisregistri kaudu saadud päringule vastata ning eeldada, et päring on esitatud lähtudes tegelikust teabevajadusest, milleks on olemas õiguslik alus.

37. Kohtumisest RIK-ga selgus, et sisulist järelevalvet täitmisregistri kasutuse üle RIK ei tee. Samuti ei ole RIK-il logiandmeid selle kohta, kes konkreetselt on teinud täitmisregistrisse päringuid. RIK kogub andmeid üksnes selle kohta, milline asutus on päringu teinud, kuid ei tea, mitmel inimesel asutuses on üldse juurdepääs täitmisregistrile, kes kui palju päringuid tegelikkuses teeb ning kes on teinud mingi konkreetse päringu. Justiitsi- ja Digiministeerium selgitas, et „päringu andmeid täitmisregistri andmebaasi ei salvestata, kuna puudub alus nende andmete kogumiseks. Eelkõige peaks neid andmeid enda juures maha salvestama ja säilitama päringu tegija, et tal oleks igal ajal võimalik järelevalve raames põhjendada päringu tegemist“.

Järelevalvet ei tee ka Justiits- ja Digiministeerium.

38. Puudulikuks võib pidada ka päringute põhjendatuse kontrolli. Selgus, et jälgitakse vaid seda, et päringute arvus ei esineks anomaaliaid. Ei kontrollita seda, kas päringul on olemas õiguslik alus. Õigusliku aluse olemasolu justkui eeldatakse. Päringut tehes on oluline, et kõik lahtrid, mis peavad olema täidetud oleks teatud viisil täidetud (nt sisaldaks teatud laadi lühendit), kuid kontroll puudub selle üle, kas päringut tegeval asutusel on üldse mõni konkreetne menetlus, mis päringut õigustab.

39. Vastutus täitmisregistri kasutamise järelevalve üle paistab olevat lähtudes vestlustest Justiits- ja Digiministeeriumi ametnike ja RIKiga täitmisregistrit kasutaval asutusel endal. See tähendab, et puudub väline kontroll, mis asjaoludel ning kes ja kui palju esitab päringuid täitmisregistrile.

Kokkuvõte

Täitmisregistriga seotud kahtlusi kontrollides ilmnes, et aktiivses kasutuses on riigi andmekogu, millel puudub põhimäärus. Täitmisregister on kasutusel alates 01.01.2024. Seadusemuudatused täitmisregistri kohta võeti vastu aprillis 2021 (sellele eelnes sarnase funktsionaalsusega e-arest). Seega oli põhimääruse kehtestamiseks aega üle kahe aasta. Andmekogu loomine ja kasutamine peaks toimuma nii, et esmalt sätestatakse andmekogu seaduses, seejärel kehtestatakse põhimäärus ja alles peale seda asutakse andmekogu kasutama. Enne seaduslike aluste loomist ja kasutamist puudutavate reeglite jõustumist ei tohi andmekogusid kasutada.

1. Teen justiits- ja digiministrile ettepaneku kehtestada esimesel võimalusel täitmisregistri põhimäärus.

Andmekogu ja teabevahetuskeskonna loomisel tuleb tagada tõhus järelevalve selle kasutamise üle. Mida kiirem ja mugavam on riigi jaoks päringu tegemine ning sellele vastuse saamine, seda efektiivsem peab olema järelevalve, et välistada pangakontode ja nende väljavõtete uurimist kohase teadmismajadusest. Kui asutus peab päringu vormistama eraldi e-kirja või kirjana, siis juba nende kirjade vormistamine on aeganõudev ning toimib loomuliku barjäärina, mis aitab kaasa sellele, et tehakse päringuid, mis on vajalikud ja põhjendatud. Kui teabe saamiseks ei ole asutusel vaja pingutada ning päringu saatmine on tehniliselt väga lihtne, siis juba üksnes see asjaolu loob võimaluse, et järelevalve puudulikkuse korral võidakse teha ka põhjendamatuid päringuid. Seetõttu tuleb teabe tehniliselt lihtsat kättesaadavust tasakaalustada tõhusa järelevalvega, et vältida kuritarvitusi ja seeläbi isikute põhiõiguste rikkumist.

2. Teen justiits- ja digiministrile ettepaneku reguleerida põhimääruses järelevalve täitmisregistri kasutamise üle sellisel viisil, et oleks võimalik kontrollida nii tehtud päringute arvu kui ka iga konkreetse päringu sisulist põhjendatust, mh seost konkreetse menetlusega, mille raames päring esitatakse. Järelevalve peaks olema võimalik ka väljaspool registrit kasutavat asutust, st nt võiks ministeerium kontrollida muu hulgas seda, kuidas kasutavad registrit teised asutused.

Pangakonto väljavõte sisaldab väga palju isiklikku laadi teavet. Pangakonto väljavõtte kaudu piiratakse PS §-des 13 (riigi omavoli keeld), 14 (põhiõiguste tagatus), 19 (vaba eneseteostus) ja 26 (eraelu puutumatus) sätestatud põhiõigusi. Seetõttu on juurdepääsuks pangakontole vajalik seaduslik alus (PS § 3) ning pangakontole võib juurdepääsu anda ka seadusega üksnes siis, kui see on proportsionaalne (PS § 11). Piirangu proportsionaalsust tuleb seejuures eraldi analüüsida.

Kui seadus näeb ette juurdepääsu pangasaladusele ja seejuures pangakonto väljavõttele, siis peab olema normi tekstist üheselt arusaadav, et just konkreetse normi alusel võib riik inimese pangakonto väljavõtet pangalt küsida. Samuti peab normist nähtuma, millistel juhtudel peab inimene arvestama võimalusega, et riik saab juurdepääsu pangasaladusele (sealhulgas konto väljavõttele).

Mitmel eelnevas kokkuvõttes käsitletud juhul on nende normide sõnastus seaduses, mida praktikas pangasaladusele juurdepääsu lubavaks peetakse, väga üldine ning ei anna otsesõnu luba sedavõrd oluliseks privaatsusõiguse piiranguks, nagu seda on pangakonto väljavõte. Sellele vaatamata

praktikas pangakonto väljavõtteid nende üldiste normide alusel küsitakse ja ka saadakse. Seejuures ei ole uuritud normide menetlusmaterjalides olnud selgitusi, põhjendusi ega ka analüüsi selle kohta, et nende normide alusel antakse riigile juurdepääs inimese pangakonto väljavõtetele sisuliselt reaalajas täitmisregistri kaudu.

3. Teen Riigikogu rahanduskomisjonile ja õiguskomisjonile ettepaneku asjaomased õigusnormid üle vaadata. Kui Riigikogu leiab, et juurdepääs pangakontode väljavõtetele peab laienema ka juhtudele, kus selleks praegu seaduses alust ei ole, siis palun panna riigiasutuse õigus pangakonto väljavõttega tutvuda seadusesse üheselt ja selgelt kirja ning lisada põhjalik proportsionaalsuse analüüs.
4. Palun edaspidi sätestada põhiõiguste piirangud selgelt ja vältida ebamäära-
st sõnastust, mis jätab piirangu eesmärgi, olemuse ja intensiivsuse seaduse rakendaja otsustada. Mida tõsisem on põhiõiguse piirang, seda täpsem ja selgem ning adressaatidele arusaadavam peab olema norm. Põhiseaduse kohaselt peab kõik põhiõiguse piiramisega seotud sisulised ja olulised küsimused otsustama Riigikogu.

Palun andke hiljemalt septembri lõpuks teada, kuidas kavatsete soovitusi täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisad:

1. Kuvatõmmis täitmisregistri avalehest
2. Kuvatõmmis e-arestist
3. E-aresti üldtingimused

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee