



RAHAPESU ANDMEBÜROO

Evelyn Liivamägi
Rahandusministeerium
evelyn.liivamagi@fin.ee

Meie 23.07.2025 nr 1.2-2/38

Rahapesu Andmebüroo selgitustaotlus KAS §88
lg 42 ja RahaPTS § 58 lg-te 1 ja 2
tõlgendamiseks

Rahapesu Andmebüroo (RAB) pöördub Rahandusministeeriumi poole märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 2 lõike 3 punktist 2 ja §-st 3 juhindudes. Nimelt näeb MSVS § 2 lõike 3 punkt 2 ette, et selgitustaotlus MSVS tähenduses on isiku pöördumine, milles isik taotleb sama seaduse §-s 3 sätestatud õigusosalase selgituse andmist. MSVS § 3 kohaselt annab valitsusasutus, valla- või linnavalitsus, osavalla ja linnaosa valitsus või valla- või linna ametiasutus tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta.

RAB palub eeltoodu alusel kinnitust enda tõlgendusele krediiciasutuste seaduse (KAS) § 88 lõike 4² punkti 1 ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 58 lõigete 1 ja 2 tõlgendamisest, mille kohaselt on RAB-il õigus küsida krediiciasutustelt ettekirjutuse alusel pangakonto väljavõtteid ehk maksekontodel toimuvate tehingute andmeid.

Oleme seisukohal, et kehtiva KAS § 88 lg 4² punkti 1 kohaselt, koosmõjus RahaPTS § 58 lõigetega 1 ja 2, on RAB-il õigus küsida ja krediiciasutusel õigus avaldada ja ta on kohustatud seoses RAB-i seadusest tulenevate ülesannete täitmisega ettekirjutuse alusel avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid RAB-ile RahaPTS-is ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduses (RSanS) sätestatud juhtudel ja ulatuses.

KAS § 88 lg 4² punkti 1 kohaselt on krediiciasutusel õigus avaldada ja ta on kohustatud seoses oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisega avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid RAB-ile ja tegelike kasusaajate andmekogu vastutavale ja volitatud töötlejale ning Kaitsepolitseiametile rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses. Seejuures on oluline, et RAB on nimetatud viidatud lõikes esimese asutusena pikemas loetelus, kellel on õigus saada ligipääs pangasaladusele. See ei ole juhuslik, sest suur osa pangasaladusena hoitavatest andmetest – tehingute andmestik, tehingute põhjendused ja põhjendusi sisaldavad dokumendid jms – kogutakse just RahaPTS-is sätestatud ülesannete täitmiseks (RahaPTS § 46 lõige 1 ja lg 3 punkt 7 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 2023/1113).

Krediidiasutuste õigus ja kohustus RAB-ile rahapesu tõkestamise seaduses¹ ettenähtud juhtudel ja ulatuses pangasaladust avaldada sätestati juba mais 2000. aastal (KAS § 88 lõige 8). Eelnõu juurde koostatud seletuskirja kohaselt oli sätte eesmärgiks tagada KAS vastavus rahapesu tõkestamise seadusele. 2014. aastal sai KAS § 88 lõikest 8 hetkel kehtiv KAS § 88 lõige 4² punkt 1 ning seletuskirjast tulenevalt ei muutunud sätte eesmärk, vaid eesmärk oli luua selgem pangasaladuse paragrahvi struktuur.

RahaPTS § 58 lõigete 1 ja 2 kohaselt on RAB-il õigus seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks saada enda määratud tähtjaks teavet pädevatelt järelevalveasutustelt ja teistelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning ettekirjutuse alusel kohustatud isikult ja kolmandalt isikult (lõige 1) ning ettekirjutuse adressaat on kohustatud ettekirjutuse täitma ja esitama teabe, sealhulgas pangavõi ärisaladust sisaldava teabe ettekirjutuses määratud tähtjaks. Teave esitatakse kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (lõige 2). On oluline tähele panna, et KAS § 88 lõige 5 ei saa kitsendada lõiget 4², kuna säte räägib kirjalikust või elektroonilisest vormist või täitmisregistri kaudu esitatud järelepärimise vastusest. Samuti ei nähtu KAS § 88 lg 5 p 3¹ kehtestamisega seotud ühestki külgnevast dokumendist (seletuskiri, kooskõlastustabel, komisjonide protokollid jms), et seadusandja eesmärk oli sättega kitsendada RAB-i õigust ettekirjutuse alusel pangasaladuse väljaküsimiseks. RahaPTS § 58 lõigete 1 ja 2 alusel koostatud ettekirjutuse näol on tegemist haldusaktiga. Kirjalik vorm tähendaks, et puuduksid andmete nõudmise põhjendused ehk faktilised alused. Haldusaktis, kus need on kohustuslikud, on need olemas ning RahaPTS § 55 kohaselt on faktilised alused RAB-is hoitavates materjalides.

Seega on kehtiva KAS § 88 lg 4² punkti 1 kohaselt, koosmõjus RahaPTS § 58 lõigetega 1 ja 2, RAB-il õigus küsida ja krediidiasutusel õigus ja kohustus seoses RAB-i seadusest tulenevate ülesannete täitmisega ettekirjutuse alusel avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid RAB-ile RahaPTS-is ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduses (RSanS) sätestatud juhtudel ja ulatuses. Alljärgnevalt anname ülevaate RAB-ile seadusest tulenevatest ülesannetest, mille täitmiseks RAB pangakonto väljavõtteid ehk maksekontodel toimuvate tehingute andmeid vajab.

RAB-il on Eesti õigusaktidest, rahvusvahelistest standarditest ja EL-i õigusaktidest tulenevalt õigused saada ligi väga laiale informatsioonile, sh pangasaladusele.

I. Seadusest tulenevad ülesanded, mille täitmiseks vajab RAB pangakonto väljavõtteid ehk maksekontodel toimuvate tehingute andmeid.

Tänaseks on RAB-e maailmas umbes 180 ning rahvusvahelistes standardites ehk nn Rahapesuvastase Töökonna (FATF-i) standardites on alates 1996. aastast kohustus, et riigid peavad looma RAB-i ehk finantsluureteabeasutuse, mille ülesanne on võtta vastu, analüüsida ja edastada rahapesu kahtlusega teateid (soovitus 26). RAB-id on ühed kõige olulisemad lülid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis ja me oleme loodud just selle ülesande täitmiseks. RAB-i tegevusele kohaldub ja kehtivasse siseriiklikusse seadusesse on inkorporeeritud ulatuslik rahvusvaheline õigusraamistik, mis koosneb mh Euroopa Nõukogu rahapesuvastase võitluse direktiividest (nn AML-direktiivid)² ja Rahapesuvastase Töökonna (FATF) standarditest³, mis on RAB-idele siduvad ning kohustuslikud.

¹ RT I 1998, 110, 1811; 2000, 84, 533; 2001, 93, 565.

² AMLD IV: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015L0849>.

AMLD V: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L0843>.

AMLD VI: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401640.

³ FATF-i soovitused: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>.

Üheks RAB-i seadusest tulenevaks ülesandeks on RahaPTS § 54 lg 1 punkti 1 kohaselt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine. Tegemist on RAB-i kõige olulisema rolli ehk nn tuumikfunktsiooniga. Eesti RAB, loodud 1999. aastal, on vahelüli erasektori ja avaliku sektori vahel. See tähendab, et RAB võtab erasektorilt vastu teateid (RahaPTS § 49 lg 1), kus erasektor on riigilt saadud ülesande alusel, ehk kohustuse käigus tunda enda klienti (RahaPTS § 20), tuvastanud kliendi tegevuses ja tehingutes midagi kahtlast. RAB kontrollib neid teateid ning otsib ebaseaduslike rahavoogude ja tehingute jälgi ning rahapesule ja sellega seotud kuritegudele viitavaid tegevusi ja terrorismi rahastamist, samuti võtab vajaduse korral tarvitusele abinõud vara säilimiseks ning edastab kuriteo tunnuste avastamisel materjali viivitamata pädevale asutusele (RahaPTS § 54 lõige 3 ja § 57). Eesmärgiks on tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks (RahaPTS § 1 lõige 1). Selleks, et eelnimetatud ülesannet täita, ei saa RAB-i ligipääs piirduda vaid teadmise, et isikutel on pangakonto. Muu hulgas eelnimetatud sätted kogumis eeldavad, et RAB mõistab läbi rahaliste vahendite liikumise kuritegeliku tegevuse sisu, teo ulatust ja otsib võimalust kuritegeliku tegevuse käigus saadud vahendite säilitamiseks ehk nende edasise teekonna tõkestamiseks.

II. FATF-i standardid.

Kehtiv rahvusvaheline standard sätestab analoogsed kohustused, mis eelnevalt viidatud 1996. aastal, aga oluliselt detailsemalt. Sh nähtub kehtivast FATF-i soovituselt nr 29 see, et RAB peaks olema riigis keskus rahapesu ja sellega seotud kuritegude ehk eelkuritegude ning terrorismi rahastamise kahtlusega seotud informatsiooni vastuvõtmiseks, selle analüüsimiseks ja analüüsi edastamiseks.

RAB-i ülesanne on FATF-i standardi kohaselt (soovitus nr 29) operatiivtasandi analüüs, mis tähendab kohustust kasutada olemasolevat ja erinevatest kohtadest päritud informatsioon, et tuvastada spetsiifilised sihtmärgid, et jälitada teatud kuritegevusele viitavaid tegevusi (i.k. *follow the trail*), et tuvastada seoseid sihtmärkide vahel ning tuvastada eelviidatu seoseid kuritegelike vahendite, rahapesu või sellega seotud kuritegude ning terrorismi rahastamise vahel. RAB-il peab olema õigus vastu võtta kahtlusepõhiseid teateid, lävendipõhiseid teateid ja muid teateid – mõeldud on näiteks teatud piiril toimuvate tehingute teateid. Lisaks informatsioonile, mida saame erasektorist, peab RAB-il olema õigus küsida erasektorist täiendavat informatsiooni. RAB-il peab olema võimalikult maksimaalselt lai ligipääs finants-, haldusõiguslikele ja kriminaalmenetlusega seotud andmetele.

Rahapesu andmebürood saadavad üle aasta enda katuseorganisatsioonile EGMONT ülevaateid enda õigustest. 2025. aastal täidetud küsimustiku kohaselt on kõikidel Euroopa riikidel ligipääs pangasaladusele, sh pangakonto andmetele.

III. AMLD V.

Ülaltooduga analoogsed põhimõtted on sätestatud Euroopa Liidu direktiivides. Hetkel kehtiva AMLD IV ja V artikkel 32 näeb ette, et iga liikmesriik loob rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, avastamiseks ja sellega tõhusaks võitlemiseks RAB-i (artikkel 32 lõige 1). Iga RAB on oma tegevuses sõltumatu ja autonoomne, mis tähendab seda, et RAB-il on volitused ja pädevus täita oma ülesandeid vabalt, sealhulgas õigus teha autonoomselt otsuseid konkreetse teabe analüüsimise, taotlemise ja levitamise kohta (artikkel 32 lõige 3). Liikmesriigid tagavad, et nende RAB-idel on vahetu või kaudne ja õigeaegne juurdepääs finants-, haldus- ja õiguskaitsealasele teabele, mida ta vajab oma ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks (artikkel 32 lõige 4).

IV. AMLD VI (jõustub 2027. aastal osana uuest EL AML-paketist).

AMLD VI, milles olevad sätted tuleb üle võtta 2027. aasta juuliks, nimetab RAB-e 354 korral, mis viitab ilmekalt, kuivõrd keskse asutusega on tegemist rahapesu vastasel võitlemisel. AMLD VI sätestab mh, et rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamiseks ja tõkestamiseks on kõik liikmesriigid loonud või peaksid looma oma tegevuses sõltumatud ja autonoomsed RAB-id, kes koguvad ja analüüsivad teavet, et leida seoseid kahtlaste tehingute ja tegevuse ning nendega seotud kuritegevuse vahel (preambuli p 64). RAB-idel on oluline roll terrorivõrgustike, eriti piiriüleste võrgustike, finantstehingute ja nende rahastajate tuvastamisel. Finantsandmete analüüsil võib olla terrorismikuritegudele kaasaaitamise ning terroriorganisatsioonide võrgustike ja kavatsuste avastamisel otsustav tähtsus (preambuli 68).

Direktiivi kohaselt tagavad liikmesriigid, et RAB-idel on juurdepääs teabele, mida nad vajavad oma ülesannete täitmiseks, sealhulgas finants-, haldus- ja õiguskaitsealasele teabele (artikkel 21 lõige 1). Iga RAB peab oma ülesannete täitmisel saama nõuda ja hankida kõigilt kohustatud isikutelt oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet ning seda kasutada ka siis, kui talle ei ole enne teadet esitatud (artikkel 21 lõige 4).

Eeltoodu valguses ei ole RAB-i hinnangul kahtlust selles, et rahvusvahelised standardid ja nii kehtivad kui tulevikus jõustuvad EL-i õigusaktid ning ka kehtiv KAS § 88 lõike 4² punkt 1 koosmõjus RahaPTS § 58 lõigetega 1 ja 2 näeb RAB-ile ette õiguse pangakontode väljavõtetele juurdepääsuks. Pangakontode infota ei ole RAB-il võimalik faktiliselt täita enda tuumikfunktsiooni ehk teha seda, milleks RAB-id on rahvusvaheliste standardite kohaselt ellu kutsutud – me ei saa kontrollida sihtmärke, avastada tehingute jälgi, jälitada ebaseaduslike rahavoogude jälgi jne. Seetõttu palume Rahandusministeeriumil kinnitada RAB-i tõlgendus, et KAS § 88 lõike 4² punkti 1 koosmõjus RahaPTS § 58 lõigetega 1 ja 2 annab RAB-ile õiguse küsida krediitiasutustelt ettekirjutuse alusel ka pangakonto väljavõtteid.

Oleme valmis vajadusel vastama täiendavatele küsimustele või kohtuma, et RAB-i tegevuseks vajalikud küsimused leiaksid võimalikult kiire lahenduse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Markko Kard
asejuht juhi ülesannetes