



Riigikogu
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 02.02.2026 nr 2-3/15-463
Meie 03.03.2026 nr 13-1.1/528-2

Vastus pöördumisele

Austatud Riigikogu liige Lauri Laats

Täna Teid küsimuste eest.

Vastan küsimustele lähtudes maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse eelnõu struktuurist, ehk esmalt vastan küsimustele Maksu- ja Tolliameti (edaspidi: MTA), seejärel Rahapesu Andmebüroo (edaspidi: RAB) perspektiivist.

1. Milline on Teie hinnangul praegu kehtiva ja kavandatava regulatsiooni alusel Maksu- ja Tolliameti ning Rahapesu Andmebüroo tegelik ligipääs pangasaldadusele täitmisregistri kaudu?

a) MTA

Kuigi MTA-l on võimalik täitemenetluses seada täitmisregistri vahendusel pangakonto areste, siis MTA võimalus kasutada täitmisregistrit teabe kogumiseks oma muude seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks, on Justiits- ja Digiministeeriumi poolt faktiliselt välistatud. See tähendab, et MTA-l ei ole praeguse seisuga võimalik hankida täitmisregistri kaudu infot ei maksumenetlusteks, süüteomenetlusteks (väärteo- ja kriminaalmenetlusteks) ega muudeks menetlusteks. MTA tugineb praeguses olukorras vajaliku info saamiseks täitmisregistri-välistele teabekorraldustele, mis edastatakse adressaatidele kas posti või elektronposti teel või e-maksuameti kaudu.

Tuleb seega rõhutada, et kuigi täitmisregistri kasutamine on välistatud, siis on MTA-l jätkuvalt võimalik hankida täpselt sama teavet, mida varem hangiti täitmisregistri kaudu. Küll aga toimub see ebatõhusamalt, st aeglasemalt ning kulukamalt, ning seda mitte ainult MTA vaatest, vaid kõikide osapoolte – ka maksukohustuslaste ja kolmandate isikute – perspektiivist.

Välja töötatud eelnõu eesmärgiks on taastada MTA õigus kasutada täitmisregistrit sellise teabe kogumiseks, mis on vajalik maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks. Taastamise all pean silmas seda, et MTA teabekogumise volitusi ei laiendata võrreldes 2025. aasta juuli-eelse õigusliku olukorraga, vaid et eesmärgiks ongi anda MTA-le needsamad volitused, mis tal olid enne täitmisregistri sulgemist.

Eelnõus on pakutud lahendusena sätestada õigusselguse eesmärgil, et MTA õigus nõuda teavet hõlmab ka õigust nõuda krediitiasutustelt pangasaladusena kvalifitseeritud teavet. Tegemist ei ole kvalitatiivse muudatusega, sest MTA õigust nõuda krediitiasutustelt teavet on alati mõistetud nii, et see ulatub ka pangasaladuseni. Edaspidi on see sõnaselgelt seaduses ka kirjas, kuigi minu hinnangul on seadus algusest peale võimaldanud sellist tõlgendust ning sellele vastavat praktikat.

Täitmisregistri kaudu teabe nõudmiseks nähakse eelnõu tasandil ette ammendav andmeloetelu, mida MTA võib küsida. Nendeks on:

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

Kui MTA soovib sellist andmeartiklit, mida loetelus ei ole, siis peab ta seda nõudma täitmisregistri-välise teabekorraldusega, st tavalise haldusaktiga tavapärase haldusmenetluse raames. Ammendav loetelu täitmisregistri otstarbeks on vajalik selleks, et võimaldada täitmisregistri kui infovahetuskanali õigusselget ja -kindlat automatiseerimist.

Eesmärgiks ei ole muuta teabe kogumise üldist loogikat ega muid reegleid. MTA-le jääks jätkuvalt õigus koguda üksnes sellist teavet, mis on vajalik maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, ning MTA võib pöörduda kolmandate isikute poole (sh täitmisregistri kaudu krediitiasutuste poole) vaid juhul, kui MTA-l ei ole õnnestunud saada vajalikku teavet maksukohustuslaselt endalt (selle kohta rohkem järgmises küsimuses).

b) RAB

Kehtiva õiguse kohaselt on Rahapesu Andmebüroo (RAB) juurdepääs pangasaladusele rangelt piiratud seadusest tulenevate volitusnormidega ning pangasaladuse töötlemise eelduseks on RAB-i seadusest tuleneva ülesande täitmine. Kavandatava regulatsiooni eesmärk ei ole kuidagi RAB-i õigusi laiendada, vaid seni kehtinud õiguslike aluste täpsustamine ja õigusselgemaks muutmine. Osa kavandatavast regulatsioonist on seega seotud täitmisregistri kui infovahetuskanaliga, teine aga ka fraasi „pangakonto väljavõte“ sõnaselge sissetoomisega seadusse. Vastavalt õiguskantsleri soovitudele on kavandatavas eelnõus täpsustatud milliste konkreetsete seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks on RAB-il õigus koguda ka konto väljavõtte andmeid läbi täitmisregistri. Täitmisregister ei anna piiramatut ulatusega teabele juurdepääsuõigust, vaid RAB-i poolt päringu teel info kogumiseks on vajalik märkida konkreetne õiguslik alus, mis omakorda eeldab konkreetset seadusest tuleneva ülesande täitmist RAB-i poolt.

Selgitan, et RAB-i juurdepääs pangasaladusena käsitatavale teabele eeldab alati kolme samaaegse tingimuse täitmist:

- a) kehtiva menetluse olemasolu, mille raames on teavet vaja;
- b) selgelt määratletud menetluslikku eesmärki, mis tuleneb rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ülesannetest;

c) päringu logimist ja hilisemat kontrollitavust, et tagada läbipaistvus ja järelevalve.

Sarnaselt MTA-le ei ole ka RAB-i puhul eelnõu eesmärk luua uusi teabekogumise õigusi. Kavandatav regulatsioon täpsustab ja ühtlustab olemasolevaid teabekategooriaid, mille hulka kuulub ka „konto väljavõtte“ kui teabeliigi selgesõnaline sissetoomine. Tegemist ei ole kvalitatiivse muudatusega, vaid olemasoleva praktika ja volitusnormi tekstilise selgitamisega, et vähendada tõlgendamisriske ning muuta praktikas kehtinud olukord ka seaduse teksti osas täpsemaks ja selgemaks, täpsustades sõnaselgelt, milliste RAB-i seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks on RAB-il õigus täitmisregistri vahendusel koguda „kontoväljavõtte“ infot. Eelnõu kohaselt on RAB-il õigus täitmisregistri kaudu koguda „konto väljavõtte“ infot üksnes kolme seadusest tuleneva ülesande täitmiseks: rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine (RahaPTS § 54 lg 1 p 1), välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamine (RahaPTS § 54 lg 1 p 8) ja rahvusvahelise sanktsiooni seadusest tulenevate ülesannete täitmine (RahaPTS § 54 lg 1 p 9). Eelnõu koostamisel on lähtutud asjaolust, et „konto väljavõtte“ kui täitmisregistri kaudu vahendatav andmekomplekt on isikute õigusi kõige intensiivsemalt riivav meede ning seetõttu on eelnõu kavandamisel põhjalikult hinnatud RAB-ile seadusega pandud ülesandeid ning võimaldatud vastavat andmekomplekti RAB-il koguda üksnes nende ülesannete täitmiseks, milleks see on vältimatult vajalik. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, sanktsioonide rakendamine ja tulemustele viiv rahvusvaheline koostöö ei ole võimalik ilma RAB-i õigusteta koguda ja töödelda pangasaladust, kasutada selleks kaasaegseid tehnilisi lahendusi, ning vältida ebamõistlikku halduskoormust.

RAB võib nõuda pangasaladusena käsitatavat teavet üksnes juhul, kui see on vajalik ja proportsionaalne ning kui vajalikku teavet ei ole võimalik saada muudest allikatest. Regulatsioon ei muuda seda põhimõtet. Iga teabenõue peab olema individuaalselt põhjendatud, seostatud konkreetse juhtumiga ja dokumenteeritud viisil, mis võimaldab hilisemat riigisiselt ja rahvusvaheliselt aktsepteeritud järelevalvet. Kokkuvõttes ei anna kavandatav regulatsioon RAB-ile senisest suuremat alust pangasaladusele ligipääsuks, vaid taastab 2025. aasta suvele eelnenud olukorra, kus RAB-il oli toona kehtinud õigusliku regulatsiooni alusel praktikas juurdepääs pangasaladusele sh läbi täitmisregistri. Eesmärgiks on tagada õigusselgus, tehniline toimivus ja auditijälje kindlus, säilitades kõik kehtivad sisulised piirangud ning nõude minimaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõttele.

2. Kuidas tagab rahandusministeerium, et täitmisregistri kaudu tehtavad pangakonto väljavõtete päringud on sisuliselt põhjendatud, proportsionaalsed ja kontrollitavad, arvestades, et isikuid päringutest ei teavitata?

a) MTA

Teabepäringute põhjendatus, proportsionaalsus ja kontrollitavus tagatakse sellega, et MTA-l on seadusest tulenev kohustus üritada kõigepealt vajalikku teavet kätte saada maksukohustuslaselt endalt. Selleks otstarbeks teeb MTA maksukohustuslasele teabekorralduse (haldusakti), milles peab olema selgitatud, milliseid andmeid MTA-l on maksumenetluses vaja, miks neid on vaja, ning millisel õiguslikul alusel neid kogutakse. See haldusakt toimetatakse isikule (posti, elektronposti või e-maksuameti kaudu) kätte ning tal on õigus see haldusakt vaidlustada kas vaidemenetluses või kohtus.

Esmase pöördumisega tagataksegi maksukohustuslase teadmine sellest, et käimas on menetlus, mille lahendamiseks on vaja tema rahalisi tehinguid puudutavaid andmeid. Niisamuti tagatakse sellega talle võimalus kontrollida nii vaidemenetluses kui ka kohtuliku

kontrolli korras temale edastatud teabekorralduse õiguspärasust, sealhulgas selle proportsionaalsust. Konkreetset oleks võimalik kontrollida MTA põhjendusi, et kuidas ja mis määral on teda puudutav teave vajalik, et kindlaks teha maksumenetluses tähendust omavad asjaolud. Neid reegleid rikkudes ei ole kogutud andmed maksumenetluses tõendina kasutatavad.

Kolmandate isikute poole (sh täitmisregistri kaudu krediidasutuste poole) võib MTA pöörduda alles siis, kui vajaliku teabe saamine maksukohustuslaselt endalt ühel või teisel põhjusel nurjub – näiteks isik ise keeldub teavet esitamast, isiku esitatud teave ei ole usaldusväärne, või kui esineb muu seadusest tulenev alus (näiteks puuduvad andmed isiku elu- või asukoha kohta ning talle ei ole võimalik teabekorraldust kätte toimetada). Täitmisregistri kasutamine ilma igasuguse püüdluseta saada infot kätte maksukohustuslaselt endalt on õigusvastane ning selliselt kogutud andmeid ei tohi maksumenetluses kasutada.

Möönan, et MTA ei ole siiani eraldi teavitanud maksukohustuslasi MTA õigusest pöörduda krediidasutuste poole sama teabe nõudmiseks täitmisregistri kaudu, niisamuti ei kaasata maksukohustuslasi teabe pärimisse krediidasutustelt. See on aga tingitud maksumenetluse eripärast, kus esmane pöördumine maksukohustuslase poole toimub niikuinii, ning kus maksukohustuslasel on seadusest tulenev kaasaitamiskohustus maksustamise seisukohalt oluliste asjaolude väljaselgitamisel. Näiteks, kui maksukohustuslane keeldub teavet esitamast, või esitab teavet ebausaldusväärset viisil (valikulised andmed või andmetega manipuleerimist võimaldavas formaadis), siis võib seda käsitleda maksumenetluse takistamisena, mis omakorda võib õigustada MTA paralleelselt pöördumist kolmandate isikute poole teabe saamiseks ilma maksukohustuslase igakordse teavitamiseta. Juhul aga, kui krediidasutuse poole pöördutakse põhjusel, et MTA ei saa maksukohustuslast kätte või puuduvad andmed tema elu- või asukoha kohta, siis mõistagi ei saa mingist ennetavast teavitamisest/kaasamisest rääkida.

Eeltoodust hoolimata on MTA otsustanud siinkohal asuda edaspidi maksukohustuslasi teavitama sellest, et MTA-l on õigus pöörduda sama teabe saamiseks kolmandate isikute, sealhulgas krediidasutuste poole. Nimetatud teavitus oleks fikseeritud samas teabekorralduses, mis toimetatakse maksukohustuslasele kätte esmasel teabe kogumisel.

Möönan ka seda, et kui maksukohustuslane peaks vaidlustama temale esitatud teabekorralduse, siis ei ole see siiski takistuseks sama teabe välja nõudmisele täitmisregistri kaudu krediidasutustelt. See on tingitud asjaolust, et kui MTA peaks ära ootama teabekorralduse vaidluse tulemi, siis võib see võtta piisavalt kaua aega, et põhjustada maksuvõlgade aegumisi. Siinkohal võib oodatult seega tekkida küsimus, et mis on sellisel juhul maksukohustuslase poolt temale suunatud teabekorralduse õigusliku kontrolli mõte, kui MTA võib sama teabe (pangakonto info) paralleelis koguda krediidasutustelt.

Selgitame siinkohal, et teabekorralduse vaidlustamise mõte maksukohustuslase poolt ei ole vältida MTA teadasaamist teda puudutavast infost, vaid selle mõtteks on välistada MTA võimalus kasutada ebaseaduslikult kogutud teavet tõendina maksumenetluses. MTA, olles haldusorgan, mis vastavalt uurimispõhimõttele peab kindlaks tegema kõik vajalikud faktilised asjaolud oma ülesannete täitmisel, saab tahes tahtmata ning tihti vältimatult teada erinevatest andmetest, sh isikuandmetest, mis ei pruugi olla vajalikud konkreetse maksuasja lahendamiseks. Sellel põhjusel eksisteeribki maksusaladuse instituut, mille kohaselt MTA peab hoidma saladuses teavet, millest MTA oma ülesannete täitmisel maksukohustuslase kohta teada saab.

Vaidlustamine seega ei pruugi tõesti alati kaitsta maksukohustuslase informatsioonilist enesemääramisõigust täielikus ulatuses, kuid maksumenetluse eripära arvesse võttes ei olegi täielik kaitse teostatav. Kui vaidlustamise eesmärgiks peaks olema informatsioonilise enesemääramisõiguse absoluutne kaitse, kus maksukohustuslastel on voli otsustamaks, milliseid tema kohta käivaid andmeid võib MTA töödelda, siis võib see muuta maksumenetluse otstarbeka ning eesmärgipärase kulgemise võimatuks, mis omakorda seab ohtu maksude laekumise ning seega riigi jätkusuutliku toimimise.

Teabekorralduste vaidemenetluslik ning kohtulik kontroll saab piiratud mahu toimuda ka krediitdiasutuste endi poolt. Nimelt, krediitdiasutused võivad vaidlustada neile täitmisregistri vahendusel edastatud teabekorraldused, kuid seda mitte maksukohustuslaste õiguste kaitse perspektiivist – seda põhjusel, et seadus ei käsitle krediitdiasutusi automaatselt tema klientide esindajana maksumenetluses, mistõttu neile ei saa ka avaldada üksikasjalikku ning tundlikku teavet maksumenetluste kohta, millega nende kliendid on seotud. Küll aga võivad krediitdiasutused näiteks kohtuliku kontrolli raames kontrollida seda, kas MTA on teinud kõik mõistliku, et teave maksukohustuslaselt endalt kätte saada. Kuigi see on tõsi, et täitmisregistri kaudu edastatavad teabekorraldused on seadusest tulenevalt vähem motiveeritud ning põhjendatud võrreldes täitmisregistri-välise teabekorraldustega, siis ei ole see takistuseks MTA-le, kes on alati valmis krediitdiasutustele selgitama nende poole pöördumist õigustavaid faktilisi asjaolusid. Kui aga krediitdiasutused MTA selgitustega rahule ei jää, on neil võimalik esitada vaie MTA-le või kaebus kohtule.

Viimaks, kõrvale ei saa jätta ka seda, et MTA on kohustatud sisekontrolli kaudu tagama oma tegevuse õiguspärasuse ning tema tegevuse üle teostavad järelevalvet ka erinevad välised riigiasutused (nt Andmekaitse Inspeksioon), ühtlasi teostavad järelevalvet ka põhiseaduslikud institutsioonid nagu Riigikontroll ja õiguskantsler. Lõpuks on ka minul rahandusministrina õigus teostada teenistuslikku järelevalvet MTA tegevuse üle.

Eeltoodust tulenevalt on seega seaduses piisavalt võimalusi tagada teabekorralduste põhjendatus, proportsionaalsus ning kontrollitavus – seda ka siis, kui maksukohustuslast menetluse igast etapist tingimata ei teavitata.

b) RAB

Rahandusministeerium on eelnõu ettevalmistamisel lähtunud põhimõttest, et RAB võib pangakonto väljavõtteid ja muud pangasaladusena käsitatavat teavet küsida üksnes juhul, kui see on eesmärgipärane, vajalik ning seotud konkreetse menetluse asjaolude väljaselgitamisega.

Kuigi isikuid ei teavitata eelnevalt iga üksiku päringu tegemisest, tagatakse läbipaistvus ja kontrollitavus muude menetluslike tagatiste abil. Kõik RAB-i päringud logitakse automaatselt ning logisid saab auditeerida nii RAB-i sisekontrolli kui ka välise järelevalveasutuste poolt (Andmekaitse Inspeksioon, Rahandusministeerium, õiguskantsler). Teabe nõudmise õiguspärasust saab hinnata nii sisekontrolli menetluses kui ka järelevalvemenetlustes. Pangasaladus on kaitstud ka seeläbi, et RAB võib kõnealust teavet kasutada üksnes konkreetsete, seadusandja poolt piiritletud ülesannete täitmisel ning sellele rakenduvad ranged edasikasutamise piirangud.

Oluline on märkida, et rahvusvahelise õiguse kohaselt, sh FATF-i soovitusel ja EL-i rahapesuvastase direktiivi nõuded (vt soovitusel 29 tõlgendav märkus C (a) ja (b) koostoimes

rahapesu tõkestamise direktiivi artikli 32 punktiga 4), peab rahapesu andmebürool olema õigeaegne, vahetu või kaudne juurdepääs finants- ja haldusinfole, mida ta vajab oma ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Kavandatava regulatsiooni eesmärk ei ole seega RAB-i õigusi laiendada, vaid teha senine õiguslik raamistik õigusselgemaks, määratledes täpsemalt kindlaks täitmisregistri kaudu edastatavad andmekoosseisud ning piiritleda konto väljavõtte kogumise õigust üksnes nende RAB-i seadusest tulenevate ülesannete täitmisega, kus vastavate andmete kogumine on ülesande täitmiseks vältimatult vajalik.

Kokkuvõttes tagavad nii seadusest tulenevad sisulised eeldused, päringute logimine ja auditeerimine kui ka RAB-i sisemise ja välise järelevalve mehhanismid selle, et pangakonto väljavõtete nõudmine täitmisregistri kaudu on sisuliselt põhjendatud, proportsionaalne ja kontrollitav ka olukorras, kus isikuid iga päringu tegemisest eraldi ei teavitata.

3. Miks ei ole eelnõus ette nähtud eelnevat kohtulikku kontrolli pangakonto väljavõtete pärimisel, sarnaselt jälitustoimingutele, nagu seda on soovitanud Eesti Advokatuur?

a) MTA

Eelnev kohtulik kontroll on üldreeglina vajalik sellistel juhtudel, kus isiku õigusi või huve puudutav toiming tehakse täielikult isiku enda teadmata. Kuna isik vastavast toimingust ei tea, siis ole tal ka võimalik oma õigusi või huve aegsasti kaitsta. Seetõttu allutatakse sellised toimingud (nt jälitustoimingud) tihti peale ennetavale kohtulikule kontrollile, kus kohus ise veendub, kas riigiasutus on piisavalt ning usutavalt motiveerinud toimingute tegemise vajadust. Kui kohtul sellist veendumust ei teki, ja vajalik luba jääb seetõttu andmata, siis ei ole riigiasutusel võimalik ka vastavat toimingut teha.

Maksumenetluse kontekstis kohtuliku loa nõue sellisel kujul ei ole vajalik, sest MTA ei kogu maksukohustuslase kohta infot täielikult tema teadmata. Nagu eelnevalt öeldud, siis esmajoonel peab MTA üritama teavet saada maksukohustuslaselt endalt, kes juba seeläbi saab teadlikuks, et käimas on mingisugune menetlus, mille lahendamiseks on tema andmeid vaja. Üldjuhul andmed rahade liikumise kohta ka maksumaksjalt saadakse ning krediidasutuse poole pöörduda polegi vaja. Alles siis, kui see nurjub, võib MTA pöörduda kolmandate isikute poole – antud juhul täitmisregistri kaudu krediidasutuste poole. MTA õigus seda teha on fikseeritud seaduses, niisamuti selgitab MTA seda ka oma kodulehel. Ühtlasi, seaduses ei ole mingit piirangut, mis keelaks krediidasutustel ega teistel kolmandatel isikutel ise teavitada maksukohustuslast asjaolust, et MTA küsib neid puudutavat infot.

Kokkuvõtlikult, kuna MTA poolt teabe kogumine ei toimu varjatud jälitustoimingutega, vaid tavapäraste haldusmenetluslike korraldustega, mida on võimalik nii vaide- kui ka kohtumenetluses vaidlustada, ei ole nendest korraldustest tulenevate teabepäringute tegemiseks eelnev kohtulik kontroll vajalik.

b) RAB

RAB-i puhul ei ole kohtuliku eelkontrolli nõue vajalik, sest pangakonto väljavõtete pärimine ei toimu varjatud jälitustoimingute loogika järgi. Konto väljavõtte kogumist ja analüüsimist võib küll oma intensiivsuse tõttu võrrelda jälitustoiminguga, kuid selline päring ei anna siiski võimekust isikut jälgida nii-öelda reaajas. Kontoväljavõttel kajastuvad andmed juba toimunud tehingute kohta ja reaajas isiku jälitamine läbi “konto väljavõtte” seetõttu meie

hinnangul võimalik pole. Jälitustoimingud ja nende teostamine on sätestatud KrMS-is 3¹. peatükis ja neid saab teha ainult erijuhtudel kriminaalmenetluse raames konkreetsete seaduses loetletud kuriteokoosseisude kohtueelseks menetlemiseks. Jälitustoimingute hulgas ei ole loetletud pangakonto väljavõtete pärimist.

Kohtuliku eelkontrolli nõude kehtestamine tooks RAB-i ülesannete täitmisesse kaasa olulise menetlusliku viivituse, mis muudaks paljud RAB-i seadusest tulenevad ülesanded praktikas teostamatuks. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tõhusus tugineb sellele, et RAB-il on võimalik reageerida kiiresti ja saada õigeaegset juurdepääsu ka finantsandmetele. Rahvusvahelised standardid ja efektiivne ning toimiv rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine (sh sanktsioonide rakendamine) eeldavad, et RAB-il oleks vahetu või kaudne juurdepääs menetluse jaoks vajalikule teabele. Oluline on rõhutada, et kuigi isikuid ei teavitata igast üksikust päringust, on olemas mitu sisemist ja välist kontrollimehhanismi, mis tagavad RAB-i tegevuse õiguspärasuse, proportsionaalsuse ja järelevalvatavuse.

4. Kuidas on ministeerium hinnanud riski, et kavandatav regulatsioon võimaldab isikute ulatuslikku profileerimist ning seeläbi riivab ebaproportsionaalselt põhiõigusi, sealhulgas õigust eraelu ja pangasaladuse kaitsele.

a) MTA

Selgitame, et MTA-l on kehtiva õiguse kohaselt võimalik koguda mis iganes teavet, mis on vajalik maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks. Eelnõuga kavandatav regulatsioon ei puuduta seega niivõrd küsimust, et millist teavet võib MTA hakata edaspidi maksumenetluses nõudma, vaid et millistele vahenditele võib MTA teabe kogumisel tugineda. Konkreetselt on eelnõu eesmärgiks suurendada õigusselgust- ja kindlust täitmisregistri kasutamisel, mis võimaldaks MTA-l jätkata selle kaudu teabe kogumist olukorras, kus maksukohustuslaselt endalt ühel või teisel põhjusel vajalikku teavet ei õnnestu saada.

Eelnõuga ei muudeta maksumenetluses teabe kogumise üldist loogikat, mille kohaselt peamiseks andmeallikaks on maksukohustuslane ise. Kolmandad isikud (sh krediidasutused) jäävad endiselt sekundaarseks allikaks, kelle poole MTA pöördub vaid siis, kui maksukohustuslane keeldus ise teavet esitamast või kui esineb muu põhjus, miks temalt teavet ei õnnestunud saada.

Möönan, et pangakonto info võib sisaldada delikaatset infot, mille pinnalt võib olla võimalik ka maksukohustuslast profileerida. Teisalt, MTA kokkupuutumine taolise infoga on möödapääsematu võttes arvesse MTA funktsiooni uurimisasutusena ning MTA spetsiifilist rolli maksuhaldurina, kes oma ülesannete täitmisel peabki muuhulgas tuginema võimalikult usaldusväärsele infole, sh ka pangakonto infole. Võime aga siinkohal kinnitada seda, et MTA küsib pangakonto infot selleks, et kindlaks määrata konkreetsetes maksumenetluses tähtsust omavad faktilised asjaolud, mitte profileerida maksukohustustlasi ega tegeleda nende alalise jälgimisega.

Kogutud teabele laieneb automaatselt maksusaladuse kaitse ning nendega seotud toimingud fikseeritakse maksutoimikus, millele maksukohustuslasel on alaline ligipääs, kuid kõigil teistel isikutel juurdepääs puudub. Ka MTA ametnikud pääsevad andmetele ligi vaid ametiülesannete täitmisel. Andmed, mis maksumenetluses tähendust ei oma, jäetakse maksumenetluses kõrvale ning neid edasi ei töödelda. Maksukohustuslane võib ka igal ajal

küsida, milliseid andmeid MTA nende kohta valdab ning kuidas MTA neid töötleb. Kui keegi peaks aga leidma, et MTA-poolne andmetöötlus rikub nende õigusi, on neil õigus selle peale kaevata, näiteks kohtusse või Andmekaitse Inspeksiooni.

Rõhutan taas ka seda, et MTA on Andmekaitse Inspeksiooni, rahandusministri, Riigikontrolli ning õiguskantsleri järelevalve all, rääkimata Riigikogu poolsest parlamentaarsest kontrollist läbi seadusandluse. Kõik see peaks piisavas ulatuses maandama riski, et maksukohustuslase kohta käivaid andmeid võidakse kuritarvitada, sealhulgas MTA poolt.

b) RAB

Oleme eelnõu koostamisel põhjalikult hinnanud riski, et konto väljavõtete päringuid oleks võimalik kasutada isikute ebaproportsionaalseks profileerimiseks või eraelu puutumatus ülemääraseks riiveks. Oleme veendunud, et kavandatud regulatsioon ei võimalda sellist praktikat ega suurenda RAB-i teabe kogumise ulatust võrreldes kehtiva õigusega. Eelnõu keskne eesmärk ei ole määrata kindlaks uusi andmekategooriaid, mida RAB võiks tulevikus koguda, vaid tagada, et olemasolevaid volitusnorme saab kasutada õiguslikult selges ja tehniliselt toimivas raamistikus, sh täitmisregistri vahendusel.

Kehtiva õiguse järgi on RAB-il juba täna õigus saada juurdepääs finantsandmetele (sealhulgas pangasaldusega hõlmatud info), kui see on mh vajalik ka eelnõus loetletud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks ning sellele viitava teabe vastuvõtmiseks, kogumiseks, väljanõudmiseks, registreerimiseks, töötlemiseks, analüüsimiseks ja edastamiseks, RSanS-ist tulenevate ülesannete täitmiseks, välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamiseks ja väärteomenetluste läbi viimiseks. Andmete kogumine on lubatud üksnes konkreetse menetluse raames ning peab olema sisuliselt põhjendatud, ajaliselt piiratud ning proportsionaalne.

Nendin, et pangakonto väljavõtted võivad sisaldada delikaatset teavet, mis võib teoreetiliselt võimaldada isiku elukorralduse või käitumismustrite tuvastamist. RAB-i ülesanded eeldavad aga paratamatult ligipääsu sellisele teabele, sest just finantskäitumise analüüs on rahapesu ja terrorismi rahastamise avastamisel peamine töövahend nii Eestis kui rahvusvaheliselt. RAB ei kasuta pangakonto andmeid inimeste profileerimiseks üldises või preventiivses tähenduses.

RABi § 54 lg 1 p-des 1 ja 8–10 kirjeldatud ülesannete täitmine eeldab sageli kontotehingute reaalse kulgemise kontrolli (nt kahtlaste tehingute tuvastamine, analüüs ja edastamine, koostöö välisriikide rahapesu andmebüroodega (FIU), täiendava teabe küsimine kohustatud isikutelt ja rahvusvahelise sanktsiooni seadusest tulenevate ülesannete täitmine). Ilma kontoväljavõteteta ei ole see sisuliselt võimalik.

Eelnõuga määratakse kindlaks RahaPTS § 54 lg 1 täpsed ülesanded, mille piires on pangakonto väljavõtte kogumine ja analüüsimine primaarne ja proportsionaalne:

- punkt 1 (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine): Teate verifitseerimine nõuab tehingute reaalse kulgemise kontrolli;
- punkt 8 (rahvusvaheline koostöö ja infovahetus): piiriülesed skeemid eeldavad standardset ja kontrollitavat tehinguinfot;
- punkt 9 (rahvusvahelise sanktsiooni seadusest tulenevad ülesanded): sanktsioonide kehtestamise, kohaldamise ja rikkumise ennetamise/kontrolli raames on kontoväljavõtted

vajalikud varade külmutamise täitmise kontrolliks, väljavõte on sageli ainus viis väidete kontrolliks;

- punkt 10 (väärtegude menetlemine): väärteomenetluse esemeks on RahaPTS-s sätestatud rikkumised (nt teate esitamise kohustuse rikkumine, „tipping-off“, hoolsusmeetmete/teabe säilitamise nõuete rikkumine, RAB-i ettekirjutuse eiramine). Konto väljavõtted võivad olla vajalikud süüteo koosseisu (teo, tagajärje, ajalis-ruumilise seose) tõendamiseks, eeskätt juhtudel, kus (i) kohustatud isik on teinud tehingu, mis pidanuks olema peatatud või millest tulnuks teatada, (ii) RAB-i ettekirjutust (nt tehingu peatamine) eirati ja tehing tehti ikkagi, (iii) rikkumise ulatus (maht, sagedus, muster) on tuvastatav üksnes tehingurea tasandilt. Väljavõtet kasutatakse üksnes niivõrd, kuivõrd see on väärteo koosseisu tuvastamiseks hädavajalik, ning piiratakse konto, ajavahemiku ja väljade ulatust.

Kõik RAB-i kogutud andmed on kaitstud rangete konfidentsiaalsusnõuetega ning nende töötlemine on piiratud menetlusvajadusega. Andmeid, millel ei ole seost konkreetse toimikuga, ei töödelda edasi ning need jäetakse menetluses kõrvale. Päringud logitakse automaatselt ning päringute edasine kasutamine on auditeeritav nii RAB-i sisekontrolli kui ka väliste järelevalveasutuste poolt. RAB-i ametnikud pääsevad andmetele ligi üksnes ametiülesannete täitmisel ning igasugune kõrvalekalle sellest oleks õigusvastane ja kontrollitav.

Kokkuvõtlikult on ministeeriumi hinnangul kavandatavas regulatsioonis olemas piisavad sisulised ja menetluslikud kaitsemeetmed, mis välistavad ulatusliku profileerimise ning ebaproportsionaalse sekkumise isiku põhiõigustesse. Andmete kogumine ja töötlemine on seotud üksnes seadusest tulenevate ülesannetega, rangelt piiratud konkreetse menetlusega ning täielikult järelevalve all. Eelnõu ei suurenda RAB-i teabe kogumise ulatust, vaid tagab, et kehtivat õigust saab kasutada selges, läbipaistvas ja kontrollitavas raamistikus.

Märgime täiendavalt, et eelnõu koostamise käigus oleme läbi viinud põhjaliku põhiõiguste riive proportsionaalsuse analüüsi - seda hoolimata asjaolust, et selline õigus tehingu andmeid saada ja analüüsida on nii MTA-l kui RAB-l olnud ka varasemalt. Pangasaladuse, sh konto väljavõtte info töötlemisega seonduv põhiõiguste piirang on isiku jaoks intensiivne, selles väljenduva riive põhiosa on otsustanud juba Eesti ja Euroopa Liidu seadusandja rahapesu ja terrorismi ning massihävitussrelvade leviku rahastamise vastaseid reguleerivaid nõudeid kehtestades. Seega inimeste põhiõiguste riive ja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kui teatud hetkel põhiõiguste riive ulatust ja õigustatust on nii Euroopa Liidu kui ka Eesti seadusandja otsustanud juba 1999. aastal, kui on kehtestanud turuosalistele kohustuse jälgida klientide igapäevaseid tegevusi.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise (ja finantssantsioonide) vaatest on oluline kontrollida ning analüüsida põhjendatud kahtluse alusel just finants- ja majandustehingute sisu ja nende tegelikku majanduslikku eesmärki, aga mitte mingis muus mõttes isikute tegevust jälgida või neid profileerida. Eelnõu menetlemise käigus ei ole tuvastatud asjaolusid mis annaks alust arvata, et RAB ei kasuta kogutavat teavet üksnes oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.

5. Kas ja millisel viisil on kavandatava eelnõu ettevalmistamisel analüüsitud selle koostöla põhiseaduse, Euroopa Liidu andmekaitse-nõuete ning Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga?

a) MTA

Eelnõu seletuskirjas on kajastatud proportsionaalsuse analüüs kontrollimaks eelnõu vastavust põhiseadusele (edaspidi: PS), konkreetselt PS §-dele 19, 26 ja 31. Proportsionaalsuse analüüsimisel kontrolliti: 1) MTA õigust töödelda konkreetselt pangakonto infot maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks; 2) MTA õigust nõuda maksumenetluse lahendamiseks pangakonto infot maksukohustuslaselt endalt; 3) MTA õigust nõuda maksumenetluse otstarbeks krediidasutustelt pangasaladust; 4) MTA õigust nõuda krediidasutustelt pangasaladusega hõlmatud pangakonto infot täitmisregistri vahendusel.

Eelnõu seletuskirjas on kajastatud ka võrdlev analüüs teiste riikide praktikaga, kus võrdluseks on võetud kolmandalt isikult teabe kogumise regulatsioonid Soomes, Lätis, Rootsis, Saksamaal ja Šveitsis. Võrdluse eesmärgiks oli tuvastada, kas eelnõus ettenähtud regulatsioon on kuidagi intensiivsem või põhimõttelisel viisil erinevam võrreldes teiste riikidega. Analüüs aga näitas, et tüüpiliselt on teiste riikide maksuhalduritel samuti võimalik hankida maksumenetluse otstarbeks krediidasutustelt pangakonto infot, sealhulgas pangasaladusega kaitstud pangakonto infot. Üksnes Šveitsi regulatsioon oli kvalitatiivselt erinev teiste riikide praktikast, kus Šveitsi maksuhalduritel puudus õigus küsida maksumenetluse otstarbeks krediidasutustelt pangakonto infot ilma kohtu loata. Teisalt, Šveits on üldtuntud oma erandlikult intensiivse pangasaladuse kaitse poolest, mistõttu ei ole tema erisused võrreldes teiste riikidega üllatavad.

Eelnõu koostamisel ei tekkinud tõsiseltvõetavat kahtlust, et eelnõu võiks olla vastuolus isikuandmete kaitse üldmäärusega või muude andmekaitsealaste nõuetega. Andmete küsimise õigus on seaduses sätestatud ning seaduses on määratletud selgelt ka andmete kogumise eesmärk ning muud olulised andmete töötlemise põhimõtted. Märkime, et ka Andmekaitse Inspektsioon esitas avalikul kooskõlastamisel eelnõu kohta arvamuse, kuid selles ei seatud kahtluse alla maksumenetluses pangaandmete kogumise vastavust isikuandmete kaitse üldmäärusele. Seetõttu ei peetud vajalikuks kajastada seletuskirjas üksikasjalikku andmekaitsealast analüüsi seaduses tegelikult juba kehtivate reeglite kohta. Rõhutame üle, et eelnõuga tugevdatakse kehtivat pangasaladuse töötlemise õigust, mitte ei anta juurde lisapädevusi.

Möönan ka seda, et eelnõu koostamisel ei analüüsitud eelnõu vastavust konkreetsetele Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele. See on aga tingitud eelnõu piiratud skoobist. Rõhutan, et eelnõu peajasjalikuks eesmärgiks on adresseerida õiguskantsleri 1. juuli 2025 aasta kirjas nr 7-7/250081/2504808 välja toodud märkusi, mille tulemusel välistati MTA võimekus kasutada täitmisregistri infovahetuskanalit. Õiguskantsler oma kirjas tugines peajasjalikult põhiseadusele ning kehtivale õiguskorrale, Riigikohtu praktikale ning õiguse üldpõhimõtetele. Õiguskantsler ei toonud oma kirjas välja vastuolusid Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga, mistõttu ei ole kõnealuse kohtupraktika analüüs olnud eelnõu koostamisel ka prioriteet.

Praeguseks on aga Euroopa Inimõiguste Kohus 8. jaanuaril 2026 välja tulnud lahendiga *Ferrieri and Bonassisa v. Italy*, kus kohus leidis, et Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 8 ei anna maksumaksjale üldist õigust olla *ex ante* teavitatud sellest, et maksuamet küsib pangalt tema kohta infot, niisamuti ei tulene sellist teavitamise nõuet Euroopa Liidu õigusest ega ka Euroopa Kohtu praktikast. Küll aga rõhutas kohus *ex post* vaidlustamise võimalust kohtus, mis Eestis on tagatud.

b) RAB

Eelnõu koostamisel on ministeerium hinnanud selle kooskõla põhiseaduse, Euroopa Liidu andmekaitsealuste ning rahvusvahelise, sh Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikaga ning jõudnud järeldusele, et kavandatud regulatsioon ei loo Rahapesu Andmebüroole (RAB) uusi sisulisi andmete kogumise volitusi ega suurenda olemasolevate volituste ulatust. Eelnõu keskne eesmärk on tagada selgus ja õiguskindlus kanalite osas, mille kaudu RAB võib kasutada juba kehtivas seaduses ette nähtud õigusi.

Eelnõu seletuskirjas on läbi viidud proportsionaalsuse analüüs, mis käsitleb RAB-i õigust töödelda pangasaladusena käsitatavat teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ettenähtud ülesannete täitmisel. Analüüs hõlmab küsimust, millises ulatuses on selline andmetöötlus vajalik, sobiv ja mõõdukas eesmärgi saavutamiseks ning milliseid õiguslikke ja tehnilisi tagatiseid kasutatakse selleks, et vältida ülemäärast sekkumist isiku põhiõigustesse, sealhulgas õigusesse eraelu ja isikuandmete kaitsele.

Eelnõu ettevalmistamisel analüüsiti ka selle vastavust Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärusele. RAB-i andmetöötluse volitusnormid, eesmärgid ning minimaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtted on juba kehtivas õiguses selgelt määratletud ning eelnõu ei muuda neid. Ka Andmekaitse Inspeksioon ei seadnud avalikul kooskõlastamisel kahtluse alla RAB-i poolt finantsandmete kogumise kooskõla isikuandmete kaitse üldmäärusega, mistõttu ei olnud vajalik koostada seletuskirjas täiendavat, detailset andmekaitseanalüüsi juba kehtivate reeglite kohta.

Eelnõu peamine fookus on õigusselguse loomisel ning õiguskantsleri 1. juuli 2025. aasta pöördumises tõstatatud küsimuste lahendamisel. Need küsimused tuginesid eeskätt põhiseaduse, Riigikohtu praktika ja õiguse üldpõhimõtete analüüsile. Samas rõhutame, et Euroopa Inimõiguste Kohus on hiljutises lahendis *Ferrieri and Bonassisa v. Italy* selgelt kinnitanud, et konventsiooni artikkel 8 ei taga isikule õigust olla eelnevalt teavitatud pangateabe pärimisest.

Kokkuvõttes kinnitab ministeerium, et eelnõu kooskõla põhiseaduse ja Euroopa Liidu andmekaitseraamistikuga on läbi analüüsitud ning eelnõu ei loo RAB-ile uusi ega ulatuslikumaid volitusi. Andmete kogumist piiravad jätkuvalt selged seadusest tulenevad eesmärgid, proportsionaalsuse nõue, järelevalvemehhanismid ning võimalus andmetöötlust hiljem vaidlustada. Selline raamistik tagab, et isikute põhiõigusi ei riivata ebaproportsionaalselt ja andmete kasutamine on alati seotud konkreetsete, seadusega pandud ülesannete täitmisega.

6. Kuidas väldib rahandusministeerium olukorda, kus kahe eraldi ja eri ajateljel valmiva eelnõu (täitmisregister ja pangasaladuse laiem regulatsioon) tulemusel väheneb õigusselgus ning suureneb õiguslik ebakindlus nii pankade, asutuste kui ka isikute jaoks?

Rahandusministeerium soovib mõlema eelnõuga selgust juurde tuua. Täitmisregistriga seotud eelnõu on suunatud konkreetse probleemi lahendamisele. Pangasaladuse laiem regulatsiooni eelnõu eesmärk on seevastu adresseerida pangasaladuse rakendamise seotud üldisemaid või põhimõttelisemaid küsimusi ja praktikas ilmnunud seaduse tõlgendusprobleeme.

Kummagi eelnõu ettevalmistamisel hinnatakse nende omavahelist kooskõla ning ühtlustatakse regulatsioone. Heale õigusloomele omaselt kaasatakse eelnõu kooskõlastamise käigus huvirühmi ja asutusi, et tagada ühtne arusaam õigusruumist.

7. Millise ajakava ja milliste põhimõtete alusel kavatseb valitsus esitada tervikliku lahenduse pangasaladusega seotud küsimustele, mis tagaks ühtaegu riigi järelevalvevõimekuse ja isikute põhiõiguste tõhusa kaitse?

Rahandusministeerium plaanib saata aprillis kooskõlastamisele tervikliku lahenduse pakkuva eelnõu. Eelnõus adresseeritakse ka õiguskantsleri tõstatatud küsimusi, et tagada kavandatavate muudatuste kooskõla põhiseaduse ja isikuandmete kaitse regulatsiooniga. Seetõttu hõlmab eelnõu nii krediidiasutuste seaduse §-i 88 muudatusi kui ka muudatusi eriseadustes.

Eriseaduste muudatustega täpsustatakse nende asutuste volitusi, kes on loetletud kehtiva krediidiasutuste seaduse §-s 88 ning kellele peab eriseadus andma õiguse küsida pangasaladusega kaetud andmeid. Täpsemalt määratletakse, millise seadusest tuleneva konkreetse ülesande täitmiseks võib andmeid küsida ning milline on küsitavate andmete ulatus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Artur Lundalin 5885 1321
Artur.Lundalin@fin.ee

Revo Krause 5388 3955
Revo.Krause@fin.ee

Mirjam Rannula 5646 7227
Mirjam.Rannula@fin.ee