

Maksukorralduse seaduse, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Käesoleva maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse muutmise seaduse eelnõuga (edaspidi *eelnõu*) täpsustatakse Maksu- ja Tolliameti (edaspidi *MTA*) õigust nõuda teavet kolmandatelt isikutelt maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks ehk sätestatakse sõnaselgelt, et teabe nõudmise õigus ulatub krediitiasutuste puhul ka pangasaladuseni. Samuti täpsustatakse, milliseid spetsiifilisi andmeid võib MTA nõuda täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Ühtlasi sätestatakse MTA-le seadusesse nõue, et täitmisregistri infovahetuskanali kaudu esitatavas teabekorralduses peab olema ka selgitus korralduse andmise aluseks olevate faktiliste asjaolude kohta, ehk MTA peab edaspidi selgitama, mis põhjustel ei suutnud MTA nõutavat teavet kätte saada maksukohustuslaselt endalt.

Muudatused on tingitud õiguskantsleri 1. juuli 2025. a kirjast nr 7-7/250081/2504808 (edaspidi *õiguskantsleri 1. juuli 2025. a kiri*), milles maksukorralduse seadusesse (edaspidi *MKS*) puutuvalt nenditakse, et: „Maksu- ja Tolliameti juurdepääs täitmisregistrile väljaspool kriminaalmenetlust on seaduses kirjas segaselt“.¹ Kirjas osutatakse ka sellele, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) ning krediitiasutuste seaduse (KAS) koostoimes ei ole Rahapesu Andmebürool (RAB) selgesõnaliselt õigust saada pangakonto väljavõtet. Õiguskantsleri hinnangul peab selline õigus olema seaduses selgelt sätestatud.

Õiguskantsleri soovitudest kantuna piiras justiits- ja digiminister mitme riigiasutuse juurdepääsu täitmisregistri infovahetuskanalile, jättes MTA-le õiguse edastada täitmisregistri infovahetuskanali kaudu vaid sundtäitmisega seotud korraldusi. MTA jaoks on aga täitmisregistri infovahetuskanal oluline töövahend maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, mistõttu kahjustavad need piirangud MTA võimet teha tõhusat riiklikku järelevalvet maksukohustuste täitmise üle ning tagada selliselt ühiskonna ja seadusliku majandustegevuse kaitse. Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB) jaoks piirati justiits- ja digiministri poolt täitmisregistri kasutamise võimalus täielikult. Täitmisregister on oluline vahend RAB-ile seadusega pandud ülesannete täitmiseks, mistõttu kahjustavad need piirangud ka RAB võimet tõkestada efektiivselt rahapesu ja terrorismi rahastamist ning tagada rahvusvahelise finants sanktsiooni rakendamist.

¹ Õiguskantsleri 01.07.2025 kiri nr 7-7/250081/2504808 „Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister“, lk 10 punkt 35. [Täitmisregistriga seotud soovitusel.pdf](#) (sisenatud: 27.08.2025).

Eelnõus täpsustatakse suurema õigusselguse ja läbipaistvuse huvides samuti RAB õigust oma ülesannete täitmiseks saada täitemenetluse seadustiku §-s 63 nimetatud täitmisregistri infovahetuskanali kaudu konto andmeid, mis sisaldavad ka konto saldot ja väljavõtet. Muudatuse eesmärk on sätestada selgemalt piirangute eel toiminud tegutsemisviis, mitte laiendada RAB volitusi teabe hankimisel. Eelnõu eesmärk on suurendada õigusselgust ning tagada MTA ja RAB-i võimalus täita neile seadusega pandud ülesandeid maksujärelevalves ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, sätestades selgelt nende asutuste õiguse saada vajalikke andmeid, sealhulgas täitmisregistri infovahetuskanali kaudu, seaduses ettenähtud ulatuses.

Selleks, et taastada MTA ja RAB võimalus edastada teabe nõudmise korraldusi täitmisregistri infovahetuskanali kaudu, on vaja muuta teabe nõudmise õiguslikud alused selgemaks ning täpsemaks. Samuti on vaja tuua seaduse tasandil välja andmete säilitamise tähtsajad, et isikule oleks tagatud selgus andmete töötamise osas. Samuti sätestatakse eelnõuga, et Andmekaitse Inspeksioon teeb regulaarset järelevalvet RAB poolt konto väljavõtte andmete töötlemise seaduslikkuse üle.

Eelnõuga piiritletakse andmesubjekti õigused andmetega tutvumisel ning tuuakse kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ära selged alused, milliseid õigusi ja millisel juhul on Rahapesu Andmebürool võimalik piirata.

Eelnõuga muudetakse ka RAB-i poolt teostatava järelevalve regulatsiooni ning parandatakse sätete sõnastust, mis mõjutavad normide rakendamist. Muudatused lähtuvad Riigikohtu hiljutisest tõlgendusest kehtivale seadusele ning viidetest terminoloogilistele ebakorrektsustele.

Eelnõuga antakse RAB-ile üleminekuaeg täitmisregistri päringute kuvamise tehnilise lahendusega liidestamiseks kuni 2027. aasta 1. märtsini. Muudatus on vajalik, et tagada täitmisregistri kaudu tehtud päringute kuvamine tehniliselt toimival viisil ning kooskõlas RahaPTS-is sätestatud juurdepääsupiirangute ja andmesubjekti õiguste piirangutega.

Eelnõu võib vähendada krediidasutuste halduskoormust ning vähendab MTA ja RAB-i töökoormust, mis kasvas täitmisregistri kaudu infovahetuse lõpetamise tõttu. Muudatused aitavad parandada maksujärelevalve tõhusust ning toetavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist. Eelnõu muudatused ei mõjuta elanike ega vabaühenduste halduskoormust.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonna peaspetsialist Artur Lundalin (telefon 5885 1321; e-post artur.lundalin@fin.ee) ja rahandusteabe poliitika osakonna nõunik Revo Krause (telefon 5388 3995; e-post revo.krause@fin.ee). Keeleliselt toimetab eelnõu personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Heleri Piip (telefon 5303 2849; e-post heleri.piip@fin.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (telefon 5885 1493; e-post virge.aasa@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu § 2 punktid 4 ning 6–14 on seotud Riigikogus menetluses oleva eelnõuga nr 640 UA. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu kohaselt muudetakse maksukorralduse seadust (RT I, 15.04.2026, 5), rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (RT I, 13.02.2026, 14), ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadust (RT I, 07.01.2026, 10). Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthääle enamust (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on suurendada maksumenetluse, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning rahvusvahelise finantssanktsiooni rakendamise kiirust ja tõhusust, tagades samal ajal menetlusosalise õiguste kaitse ning suurendades õigusselgust andmete töötlemise aluste osas. Seadus saavutab selle eesmärgi taastades usalduse MTA ja RAB-i õiguse kohta töödelda pangasaladust ning kasutada täitmisregistri infovahetuskanalit teabekorralduste edastamiseks ja seadusest tulenevate tööülesannete täitmiseks vajaliku teabe kogumiseks. Samuti sätestades alused andmete töötlemiseks ettekirjutuste ja päringute alusel ning tuues selgelt välja, millisel juhul ja tingimustel on õigus keelduda andmesubjektile tema isikuandmete töötlemist puudutava teabe väljastamisest. Eelnõu loob mitmeid õiguslikke garantiisid, mille abil tagatakse kontroll andmete töötlemise vastavuse üle kehtivale õigusele ning luuakse isikule võimalus vajadusel veenduda tema andmete töötlemise korrektsuses.

Eelnõule ei eelnenud väljatöötamiskavatsust (edaspidi *VTK*). Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei ole *VTK* vajalik, kui eelnõu peab olema põhjendatult kiireloomuline.

Eelnõu menetlus peab olema kiireloomuline, sest täitmisregister, eelkõige selle juures olev infovahetuskanal, on MTA ja RAB-i oluline vahend seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Täitmisregistri infovahetuskanalita andmete kogumine on aeglane, kohmakas ja kulukas (seda ka krediidasutuste jaoks) ning võib ohtu seada tõhusa riikliku järelevalve maksukohustuste nõuetekohase täitmise üle, pärsib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist ning rahvusvahelise finantssanktsiooni rakendamise tagamist.

MKS-st eemaldatakse õiguskantsleri poolt osundatud ebaselgused seonduvalt MTA õigusega nõuda krediidasutustelt pangasaladust. RahaPTS-i kehtivaid sätteid täpsustatakse õiguskantsleri hinnangust lähtuvalt selliselt, et selgelt oleks ära piiritletud ülesanded, mille raames on RAB-il õigus nõuda krediidasutustelt pangasaladust sisalduvat teavet nii täitmisregistri kaudu kui ka selle väliselt. Eelnõu eesmärgiks on täpsustada, et RahaPTS-is nimetatud pangasaladuse hulka kuulub ka konto väljavõte. Eelnõu laiemaks eesmärgiks on taastada usaldus nende reeglite vastu, mis kehtisid enne täitmisregistri infovahetuse piiramist, alates 2017. aasta 1. aprillist.²

² Vt 08.03.2017 vastu võetud maksukorralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega sätestati MTA õigus kasutada elektroonilist arestimissüsteemi krediidasutustele korralduste edastamiseks. [Eelnõu - Riigikogu](#) (sisenetud: 27.08.2025).

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1 Eelnõu muutmiskäskude sisu ning võrdlev analüüs

Eelnõu § 1 punktiga 1 täiendatakse MKS § 46¹ lõiget 1 punkti 5 viitega MKS § 61 lõikes 2 nimetatud faktilistele asjaoludele.

MKS § 46¹ lõige 1 reguleerib sellise teabekorralduse vorminõudeid, mis edastatakse kolmandatele isikutele (krediidiasutustele) täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Erinevalt MKS §-st 46, mis reguleerib MTA haldusaktide üldisi vorminõudeid, ei kohusta kehtiv MKS § 46¹ lõige 1 selgitama adressaadile täitmisregistri infovahetuskanali kaudu esitatava korralduse andmise aluseks olevaid faktilisi asjaolusid (st faktilist alust). Edaspidi selline kohustus aga tekib.

Senine MKS §-s 46¹ olev regulatsioon oli loodud Eesti Pangaliidu initsiatiivil (vt joonealune märkus nr 10) ning selle eesmärgiks oligi võimaldada täitmisregistri infovahetuskanali kaudu esitatavate teabekorralduste automatiseerimist. Huvi automatiseeritud lahenduse vastu oli tingitud asjaolust, et MTA esitas krediidiasutustele aastas tuhandeid teabepäringuid ning et krediidiasutustel ei olnud huvi menetleda igat teabekorraldust käsitsi. Sellest tulenevalt leevendati seaduse tasandil ka täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastavate teabekorralduste vorminõudeid, muuhulgas ei loodud MTA-le kohustust põhjendada teabekorralduse aluseks olevaid faktilisi asjaolusid – automatiseeritud lahenduse kontekstis, kus inimkäelist sekkumist ei ole, ei ole ka kedagi, kes võiks nimetatud faktilisi asjaolusid lugeda, mistõttu kujutaks niisugune põhjendamiskohustus endast ebavajalikku töökoormust ning ressursikulu.

Praktika aga näitab, et faktiliste asjaolude kirjeldamata jätmine muudab krediidiasutustele omaenda õiguste kaitsmise haldusmenetluses keerulisemaks – ilma faktiliste asjaoludeta ei saa krediidiasutused adekvaatselt hinnata, kas MTA küsib nende käest teavet õiguspäraselt ning kas selle teabekorralduse vaidlustamiseks on perspektiivi vastavalt vaide- või kohtumenetluses. See on relevantne eelkõige selliste krediidiasutuste suhtes, kellel pole huvi täielikult automatiseerida omapoolset teabekorralduste menetlemist.

Seega, tagamaks parem tasakaal ning õiguste kaitse, täiendatakse MKS §-i 46¹ lõiget 1 selliselt, et edaspidi peavad täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel edastatud teabekorraldused sisaldama ka MKS § 61 lõikes 2 nimetatud faktiliste asjaolude kirjeldust, ehk mis põhjusel ei saanud MTA vajalikku teavet kätte maksukohustuslaselt endalt – näiteks peab MTA märkima, et maksukohustuslane keeldus ise teavet esitamast, või teda ei saadud MTA-le teadaoleval aadressil kätte.

Täitmisregistri-väliselt edastatud teabekorraldused juba sisaldavad faktiliste asjaolude kirjeldust, mistõttu ei ole MKS § 46 kohast üldnormi vaja muuta.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse MKS § 61 lõike 1 esimest lauset sõnaselge viitega pangasaladusele kui lubatud andmeartiklile, mida MTA võib krediidasutustelt nõuda. KAS § 88 lõike 1 kohaselt käsitatakse pangasaladusena „/.../ kõiki andmeid ja hinnanguid, mis on krediidasutusele teatavaks saanud tema või teise krediidasutuse kliendi kohta“.

MKSi § 61 kehtiv lõige 1 juba sisaldab viidet krediidasutusele kui spetsiifilisele kolmandale isikule, kellelt MTA võib teavet nõuda. Seda viidet on alati mõistetud kui õigust nõuda ka pangasaladust sisaldavat teavet, sest vastasel juhul kaotaks krediidasutuste eraldi nimetamine mõtte. Niisamuti sätestab krediidasutuste seaduse § 88 lõike 5 punkt 4, et krediidasutused on kohustatud avaldama täitmisregistri kaudu esitatud MTA järelepärimistele vastamisel pangasaladust MKSis sätestatu kohaselt. Nende sätete koosmõjul oligi kujunenud MTA ja krediidasutuste vahel pikaajaline ning toimiv praktika, kus krediidasutused avaldasid kõnealuste sätete alusel MTA-le teabekorralduste alusel pangasaladust sisaldavat infot (pangakonto olemasolu, saldod, väljavõtted jne) maksumenetluse otstarbeks.

Õiguskantsleri 1. juuli 2025. a kirja taustal on aga üha enam asutud seisukohale, et abstraktne normitõlgendus ei respektiiri piisavalt pangasaladust kui privilegeeritud õigushüve. Seetõttu on põhjendatud sätestada pangasaladus *expressis verbis* andmekategooriana, mida MTA võib krediidasutustelt maksumenetluses nõuda. Peaasjalikult on muudatuse eesmärk seega suurendada õigusselgust, mitte laiendada MTA volitusi teabe hankimisel.

Õigus saada pangasaladust (sh saldod ning konto väljavõtet) ei ole Eesti eripära, sest õigus saada pangasaladust sisaldavat teavet maksualaseks riiklikuks järelevalveks on olemas peaaegu kõikide riikide maksuhalduritel. Toome siinkohal võrdlevad näited Soomest, Lätist, Rootsist ning Saksamaast. Samuti toome vastupidise näitena Šveitsi, mille regulatsioon on märkimisväärne just nimelt selle erandlikkuse tõttu.

Soomes reguleerib kolmandatelt isikutelt teabe küsimist Soome maksukorralduse seaduse (*laki verotusmenettelystä* 1558/1995,³ edaspidi: *VML*) § 19, mille kohaselt on igaühel kohustus anda maksuhaldurile tema nõudmisel nime, pangakonto numbri, kontotehingu või muu sarnase tunnuse alusel teavet, kui see on vajalik teise maksumaksja maksukohustuse kindlaksmääramiseks või maksukaebuse menetlemiseks.

Abstraktne õigus nõuda „teavet“ ning seda „igalt“ viitab seega Soome maksuhalduri võrdlemisi abstraktsetele volitustele koguda teavet, mis muuhulgas hõlmab ka krediidasutusi ning pangasaladust. Praktikas tõlgendatakse seda maksuhalduri õigusena koguda muuhulgas ka pangakonto infot, sh tehingute infot.⁴ Sarnaselt Eestile, võib Soome selliste teabekorraldustega koguda teavet vaid käimasoleva maksumenetluse või muu riikliku järelevalvemenetluse kontekstis.

³ Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/1995/1558/ajantasa/2025-08-15/fin> (sisenetud 24.10.2025).

⁴ Finance Finland. Guidelines on Bank Secrecy 2021, lk-d 36–38. Kättesaadav: [Guidelines on Bank Secrecy 2021](#) (sisenetud 24.10.2025).

Erinevalt MKS §-st 61, ei sätesta VML § 19 Soome maksuhaldurile selget juriidilist kohustust pöörduda teabe saamiseks esmajoones maksukohustuslase enda poole. Teoorias võib maksuhaldur seega jätta maksukohustuslase vahele ja pöörduda vahetult krediidasutuse poole vajaliku info saamiseks. On võimalik, et Soome maksuhalduri halduspraktika on siiski selline, et mingisugune esmane pöördumine maksukohustuslase poole tehakse.

Teabekorraldused tuleb vormistada kirjalikult ning need tuleb krediidasutustele kätte toimetada.

Lätis on maksuhalduri teabe nõudmise volitused reguleeritud erinevates seadustes, näiteks seaduses riigituluameti kohta (*Par Valsts ieņēmumu dienestu*⁵, vt § 10 lõige punkt 5) ja seaduses maksude ja tasude kohta (*Par nodokļiem un nodevām*⁶, vt § 15 lõige 6). Lisaks sätestab seadus krediidasutustest (kredītiestāžu likums⁷, vt § 63 lõike 1 punktid 11 ja 11¹) nii riigisisese maksumenetluse kui ka rahvusvahelise teabevahetuse vajaduseks krediidasutustele juriidilise kohustuse edastada pangasaladust sisaldavat teavet Läti riigituluasutusele, kui ta seda nõuab. Seadus sätestab siinkohal konkreetseid andmeartiklid (nt pangakonto väljavõte, saldod jms), mida krediidasutus on kohustatud edastama, ning normi konstruktsioon viitab ammendavale loetelule. Selline piirang on aga ettenähtud Läti krediidasutuste seaduses, mitte Läti maksuhalduri tegevust ettenähtavates seadustes, kus alused teabe nõudmiseks on abstraktsemad.

Nagu Eestis, paistab maksuhalduril olevat üldreeglina kohustus üritada kõigepealt pangasaladust sisaldavat teavet kätte saada maksukohustuslaselt endalt – Läti krediidasutuste seaduse § 61 lõike 3 punkti 1 kohaselt võib maksuhaldur pöörduda krediidasutuse poole juhul, kui sama teavet ei ole võimalik saada maksukohustuslaselt endalt, või kui maksukohustuslase poolt edastatud info on väär. Samas, sellest piirangust ei pea kinni pidama, kui esinevad muud samas paragrahvis sätestatud alused – näiteks võib maksuhaldur kohe pöörduda krediidasutuse poole, kui füüsilisest isikust maksumaksjal on maksuvõlad ja nõutav info on vajalik nende maksuvõlgade sissenõudmiseks.

Teabekorraldused peavad olema vormistatud kirjalikult.

Rootsi maksukorralduse seaduse (*Skatteförfarandelagen*⁸) § 37 lõike 9 kohaselt on Rootsi maksuhalduril õigus nõuda raamatupidamiskohustuslikelt isikutelt, samuti muudelt juriidilistelt isikutelt, kes ei ole käsitletavad pärandvarana, teavet tehingu kohta teise isikuga. Praktikas tähendab see Rootsi maksuhalduri õigust pärida maksumenetluse käigus muuhulgas krediidasutustelt pangakonto infot (sh saldod ja väljavõtet), sest normid on abstraktselt sõnastatud ega tee vahet sellel, kas nõutud teave on hõlmatud pangasaladusega või mitte.

⁵ Kättesaadav: [Par Valsts ieņēmumu dienestu](#) (sisenetud 24.10.2025).

⁶ Kättesaadav: [Par nodokļiem un nodevām](#) (sisenetud: 27.10.2025).

⁷ Kättesaadav: [Kredītiestāžu likums](#) (sisenetud: 27.10.2025).

⁸ Kättesaadav: [Tax Procedure Act \(2011:1244\) | The Swedish Parliament](#) (sisenetud: 27.10.2025).

Rootsis ei paista olevat ranget juriidilist kohustust üritada nõuda teavet esmajoones maksukohustuslaselt endalt, kuid ei saa välistada seda, et praktikas seda siiski tehakse. Teabekorraldused tuleb vormistada kirjalikult.

Saksamaa maksukorralduse seaduse (*Abgabenordnung*⁹; edaspidi *AO*) § 93 lõike 1 kohaselt on maksukohustuslased ning muud isikud kohustatud andma maksuhaldurile teavet, mis on vajalik maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks. Lisaks, *AO* § 97 lõike 1 järgi on maksukohustuslased ning kolmandad isikud kohustatud esitama maksuhaldurile tema nõudmisel raamatupidamisarvestust, registreid, äri- ning muid dokumente maksukontrolli ja auditeerimise eesmärgil.

AO ei tee vahet sellel, kas teave on hõlmatud pangasaladuse või muu sarnase privileegiga – *AO* § 93 ja § 97 sätestavad seega abstraktse õiguse nõuda mis tahes kolmandalt isikult (sh krediitiasutustelt) mis iganes teavet, mis on vajalik maksuasja lahendamiseks. See hõlmab ka pangakonto infot, sh väljavõtteid ning saldosid.

Nagu Eestis ja Lätis, sätestab *AO expressis verbis* kohustuse üritada esmalt vajalikku teavet kätte saada maksukohustuslaselt endalt – *AO* § 93 lõike 1 teise lause kohaselt võib maksuhaldur pöörduda kolmanda isiku poole vaid juhul, kui vajalikku teavet ei ole võimalik maksukohustuslaselt endalt saada või selle saamine on ebatõenäoline.

Šveits, võrreldes teiste riikidega, on tuntud ajalooliselt intensiivse pangasaladuse kaitse poolest. Nimelt, Šveitsi krediitiasutustel ei ole kohustust (ega enamik juhtudel isegi õigust) avaldada pangasaladust sisaldavaid andmeid maksuhaldurile selleks, et ta saaks käimasoleva maksumenetluse raames kindlaks teha kõik maksumenetluses tähendust omavad asjaolud. Üksnes kriminaalmenetluse raames on Šveitsi ametiasutustel (sh maksuhalduril) võimalik nõuda krediitiasutustelt teavet, mis on hõlmatud pangasaladusega.

Sellest järeldub, et enamikel juhtudel on maksuhalduril võimalik küsida pangakonto infot vaid maksukohustuslaselt endalt. Kui maksukohustuslane teabe andmise kohustust ei täida, siis peab maksuhaldur kas rakendama sundi, trahve või muid sanktsioonimeetmeid maksukohustuslase suhtes.

Šveits on siinkohal seega märkimisväärne just nimelt põhjusel, et ta kujutab endast selget erandit üldisest riikide praktikast, mis enamasti pigem annab oma maksuhalduritele abstraktse õiguse saada pankadelt pangasaladust maksualase järelevalve teostamise eesmärgil.

Sõltumata pangasaladuse rangest kaitsest, Šveits siiski kogub ja vahetab maksualast pangakonto infot maksuhaldurite üleilmse koostöö raames.

⁹ Kättesaadav: [AO - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis](#) (sisenetud: 27.10.2025).

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse MKSi § 61 lõikega 3², mis sätestab ammendava loetelu teabest, mida MTA võib nõuda täitmisregistri infovahetuskanali kaudu. Tegemist on täitmisregistri põhimääruse § 9 lõike 2 ekvivalendiga.

Täitmisregistri infovahetuskanal on seni olnud peamine vahend, mille kaudu MTA edastab korraldusi krediitiasutustele – register on osaliselt automatiseeritud infosüsteem, mis võimaldab märkimisväärselt vähendada töö- ja halduskoormust, mis vastasel juhul kuluks kirjalike korralduste vormistamisele, edastamisele ja täitmisele.

MTA-le anti täitmisregistri infovahetuskanali (toonase nimetusega „elektrooniline arestimissüsteem“) kasutamise võimalus Eesti Pangaliidu palvel, mis sisaldas muu hulgas ka soovi saada selle kaudu MTA korraldusi ja selle kaudu neid ka täita:

„Eesti Pangaliit ja liidu liikmespangad on ette valmistanud laiaulatuslikku liidestamist Riigi Infosüsteemide Ameti (RIA) elektroonilise arestimissüsteemi infosüsteemiga (e-aresti II etapp), mille kaudu edastavad õigustatud isikud (kohtutäiturid, pankrotihaldurid ning Maksu- ja Tolliamet (EMTA)) pankadele korraldusi kliendikontosid puudutavate arestide osas, samuti infopäringuid klientide kontojäägi, konto väljavõtete, kliendiga sõlmitud lepingute ja muude andmete kohta.“¹⁰

Eesti Pangaliit tõi oma kirjas infovahetuskanali kasutusele võtmise põhjendusena mh järgmist: „Tegemist on murrangulise lahendusega, kus oluliselt optimeeritakse nii krediitiasutuste kui ka riigi ressursi andmete töötlemisel. Lisaks muutub andmevahetus turvalisemaks ning minimeeritud on ka võimalikud eksimused, mis tulenevad andmetöötlusel inimtööjõust.“¹¹

Rahanduskomisjon toetas Pangaliidu ettepanekut konsensuslikult. Toome siinkohal välja olulisemad selgitused seaduseelnõu II lugemise seletuskirjast:

„Elektroonilise arestimissüsteemi kaudu edastatav korraldus ei pea võrreldes [MKS] § 46 lõikes 3 sätestatuga sisaldama maksuhalduri aadressi, haldusakti koostanud ametniku ees- ja perekonnanime ning ametikohta ja haldusakti täitmise tähtaega. Samuti ei tule maksuhalduril korraldusse lisada viidet korralduse vaidlustamise võimaluste, tähtaja, korra, koha ning korralduse täitmata jätmisega kaasnevate sanktsioonide kohta. Eeltoodu ei tähenda, et korralduse saanud krediitiasutusel ei oleks võimalik soovi korral küsida maksuhaldurilt korralduse väljastamise aluseks olevate faktiliste asjaolude või vaidlustamise võimaluste kohta. Juhul kui krediitiasutus soovib eelnimetatud asjaolude kohta teavet, on maksuhaldur haldusmenetluse seaduse § 55 lõike 2 kohaselt kohustatud krediitiasutusele väljastama kirjaliku korralduse, mille vormistamisel peab järgima juba MKS § 46 lõikes 3 sätestatud nõudeid.“¹²

¹⁰ Eesti Pangaliidu 20.01.2017 aasta arvamus „Maksukorralduse seaduse ja elektroonilise side seaduse muutmise seadus 320 SE Täiendamisest“, lk 1. [Arvamused - Riigikogu](#) (sisenetud: 27.08.2025).

¹¹ Samas.

¹² Seletuskiri maksukorralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule teiseks lugemiseks. 320 SE II, lk 4. [Eelnõu - Riigikogu](#) (sisenetud: 27.08.2025).

[...]

„Arestimissüsteemile on juurdepääs üksnes maksuhalduri ametnikel või maksuhalduri töötajatel, kellele on vastav õigus ametijuhenditega ette nähtud. Kolmandatel isikutel juurdepääsu arestimissüsteemile ei ole. Seetõttu puudub vajadus krediidasutustele edastatava andmefaili allkirjastamiseks.“¹³

[...]

„Tulenevalt asjaolust, et käesolevate muudatuste jõustumisel oleks Maksu- ja Tolliametil krediidasutustele, kes on liidestunud elektroonilise arestimissüsteemiga, võimalik järelepärimisi esitada ka arestimissüsteemi kaudu, lisatakse [krediidasutuste seaduse] paragrahv 88 lõike 5 sissejuhatavasse lausesse viide täitemenetluse seadustiku §-s 63¹ sätestatud elektroonilisele arestimissüsteemile.“¹⁴

[...]

„Arestimissüsteemi kasutajad, kes edastavad selle kaudu järelepärimisi krediidasutustele, vastutavad sisestatud järelepärimiste põhjendatuse, õigsuse ja nõuetekohasuse eest. Pangasaladuse väljastamine elektroonilise arestimissüsteemi kaudu on lubatud, lähtudes automaatselt tuvastatud lähteandmetest (st masin<->masin).“¹⁵

[...]

„Täitemenetluse seadustiku muutmine. Maksu- ja Tolliamet liitub muudatuste kohaselt kohtutäiturite ja krediidasutuste poolt juba kasutatava elektroonilise suhtluskanaliga, mis võimaldab krediidasutustele edastada elektroonselt taotlusi võlgniku konto arestimiseks, teha päringuid võlgniku konto olemasolu ja saldo kohta. Hetkel edastab maksuhaldur taotlused ja päringud krediidasutustele e-kirja või posti teel.“¹⁶

[...]

„Lisaks krediidasutusele võlgniku konto arestimise kohta elektrooniliselt taotluse edastamisele ja konto olemasolu ja saldo kohta päringute tegemisele, võimaldab kaasajastatud elektrooniline arestimissüsteem kasutajate vahel arestimissüsteemis ka muud teabevahetust. Nendeks oleks näiteks õigusaktidest tulenevate aluste olemasolul järelepärimiste, teabenõuete ja päringute edastamine ja nendele krediidasutuse või liitnud isiku infosüsteemi poolt vastuste edastamine lähtudes järelepärimises esitatud andmetest. Taoliste päringute alla kuuluksid näiteks haldusmenetluses krediidasutustele kui menetluses kolmandale isikule adresseeritud haldusaktid, milles kohustatakse väljastama lepingute/dokumentide koopiad, kontode väljavõtteid, volitatud isikute nimesid vms.“¹⁷

Õiguskantsler on oma kirjas sedastanud, et „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 teadmishajaduseta.“¹⁸ Seetõttu sätestatakse MKSis suletud loetelu teabest, mida MTA võib nõuda täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel: konto olemasolu fakt, saldo, väljavõte, kontot kasutama volitatud isik, konto omaniku tegelik kasusaaja ning hoiulaeka olemasolu fakt. Tegemist on andmetega, mis on

¹³ Samas.

¹⁴ Samas, lk 6.

¹⁵ Samas.

¹⁶ Samas.

¹⁷ Samas, lk 7.

¹⁸ Vt joonealune märkus nr 1, lk 11.

maksukohustuste täitmise kontrollimisel olulised ning mis ühtlasi aitavad ennetada ja avastada ebaseaduslikku maksudest kõrvalehoidmist ning maksupettusi.

Ammendav loetelu peaks välistama olukorra, kus nõutavate andmete ulatus sõltuks halduspraktikast ning abstraktsest normitõlgendusest. See omakorda peaks suurendama usaldust täitmisregistri kui infovahetuskanali vastu.

Suletud loetelu kohaldub üksnes juhul, kui teabekorraldus edastatakse täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Kui MTA soovib pangasaladust sisaldavat teavet, mida kõnealuses loetelus nimetatud ei ole, peab MTA edastama krediidiasutusele korralduse teabe nõudmiseks posti teel või e-kirjaga.

Täitmisregistri põhimääruse § 9 lõike 3 kohaselt märgitakse juurdepääsu taotlemisel, milliste § 9 lõikes 2 nimetatud andmete kohta ja millisel õiguslikul alusel soovib MTA hakata päringuid tegema.

Teabekorralduse edastamisel täitmisregistri infovahetuskanali kaudu tuleb jätkuvalt lähtuda MKS § 51¹ lõikest 7 ning § 61 lõikest 2 – MTA võib pöörduda kolmanda isiku poole vaid juhul, kui ühel või teisel põhjusel sama teabe saamine maksukohustuslaselt on ebaõnnestunud, näiteks ta keeldub teavet esitamast (MKS § 61 lõige 2), või kui maksukohustuslase poole pöördumine on muul põhjusel ebaotstarbekas, näiteks ta takistab muul viisil menetluse läbiviimist (MKS § 51¹ lõige 7; § 61 lõige 2).

Eelnõu § 2 punktiga 1 täiendatakse RahaPTSi § 51 lõiget 1 ja sätestatakse sõnaselgelt, et RahaPTSi § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 sätestatud ülesannete täitmisel tehtud päringutest ei tohi kohustatud isik, juriidilise isikuks oleva kohustatud isiku struktuurüksusel, juhtorgani liikmel ja töötajal oma klienti teavitada.

Muudatuse eesmärk on täpsustada, et Rahapesu Andmebüroo võimalikud järelepärimised/kontrolltoimingud jms infovahetus ka RahaPTSi § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 sätestatud ülesannete täitmisel ei tohiks isikutele teatavaks saada, sest see võib kahjustada riigi või välisriigi kriminaalmenetluse/väärteomenetluse huvi ning teavitaja kaitse põhimõtet. Seaduse täpsustamine annab kohustatud isikutele, juriidilise isikuks oleva kohustatud isiku struktuurüksusel, juhtorgani liikmel ja töötajatele kindluse teavitaja kaitse põhimõtte rakendamiseks RahaPTS § 54 lõike 1 punktides 1,8 ja 9 ülesannete täitmisel.

Kehtivas õiguses on konfidentsiaalsuskohustus (nn tipping-off keeld) sätestatud üldiselt seoses rahapesu kahtluse teavitamisega ning RAB-i poolt selliste teadete menetlemisega. Praktikast on aga tekkinud olukordi, kus RAB pöördub kohustatud isiku poole teabe saamiseks ka muude seadusest tulenevate ülesannete täitmisel, mille puhul ei ole üheselt selge, kas kohustatud isikul on õigus või kohustus sellisest päringust klienti teavitada. Eelnõu muudatuse eesmärk on kõrvaldada see tõlgenduslik ebaselgus ning tagada, et Rahapesu Andmebüroo tegevus ei satuks ohtu olukorras, kus päringu adressaat teavitab sellest isikut, kelle tegevust analüüsitakse.

RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 1 (rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusega teabe analüüsimine) kohaselt on RAB-i keskne ülesanne analüüsida rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega seotud teavet ning otsustada, kas see tuleb edastada õiguskaitseasutustele või välisriigi pädevatele asutustele. Kui kohustatud isik teavitaks klienti sellest, et RAB on tema kohta teavet küsinud, võib see võimaldada isikul varjata või ümber paigutada vara, hävitada tõendeid või kohandada oma tegevust viisil, mis raskendab rahapesu tuvastamist. Selline olukord kahjustaks rahapesu tõkestamise eesmärke ning oleks vastuolus ka rahvusvaheliste standarditega, sealhulgas FATF soovitusena 21, mis näeb ette tipping-off keelu.

RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 8 (rahvusvaheline teabevahetus) sätestab Rahapesu Andmebüroo ülesandena välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamise vastavalt RahaPTS §-le 63. Rahvusvahelisel koostööl on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel väga tähtis roll, sest tänapäevased kuritegelikud skeemid ei ole enam ammu üksnes siseriiklikud ning piiriüleste tehingute eesmärgiks ongi raskendada kuritegude tõkestamist ja vältida rahapesuks kasutatavate vahendite arestimist ja konfiskeerimist. Seetõttu võib asuda seisukohale, et efektiivne rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine eeldab üha kiiremat koostööd erinevate riikide pädevate asutuste vahel. Vajaliku informatsiooni edastamise kiirusest sõltub selgelt kuritegevuse tõkestamise võimekus ning kuritegelikult teel saadud vahendite arestimine ja hilisem konfiskeerimine. RAB teeb igapäevaselt koostööd välisriikide pädevate asutustega. Rahvusvahelise koostöö raames edastatakse sageli päringuid, mille eesmärk on tuvastada rahavoogude liikumine mitme riigi vahel. Kui sellise päringu adressaat teavitaks klienti päringu tegemisest, võib see kahjustada välisriigi menetlust või rahvusvahelist uurimist ning rikkuda rahvusvahelise koostöö põhimõtteid. Rahvusvaheline koostöö peab toimuma konfidentsiaalselt ning päringu objektiks olev isik ei tohi sellest teada saada.

RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 9 (rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamine) alusel täidab RAB ka rahvusvahelise sanktsiooni seadusest tulenevaid ülesandeid. Sanktsioonide tõhusa rakendamise eelduseks on sageli kiire tegutsemine, näiteks vara tuvastamine või selle kasutamise takistamine. Kui kohustatud isik teavitaks klienti RAB-i päringust, võib see võimaldada sanktsioonide adressaadil vara kiiresti ümber paigutada ja seeläbi varjata, viimane aga muudaks sanktsioonide rakendamise selgelt ebaefektiivseks.

Konfidentsiaalsuskohustuse kujunemine:

Praegu on rahapesu andmebüroosid maailmas umbes 180 ning rahvusvahelistes standardites ehk nn Rahapesuvastase Töökonna (FATFi) standardites on alates 1996. aastast kohustus, et riigid peavad looma rahapesuga võitlemise andmebüroo, mille ülesanne on võtta vastu, analüüsida ja edastada rahapesu kahtlusega teateid (soovitus 26¹⁹). Rahapesu andmebürood on ühed olulisemad lülid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis ning RAB on loodud just selle ülesande täitmiseks. RAB tegevusele kohaldub ja kehtivasse seadusesse on liidetud ulatuslik rahvusvaheline õigusraamistik, mis koosneb mh Euroopa Nõukogu rahapesuvastase võitluse direktiividest (nn AML-direktiivid) ja Rahapesuvastase Töökonna (FATF) standarditest, mis on siduvad ning kohustuslikud.

¹⁹ tänapäeval soovitus 29

Üks RAB seadusest tulenev ülesanne on RahaPTSi § 54 lõike 1 punkti 1 kohaselt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine. Tegemist on RAB kõige olulisema rolliga. RAB võtab erasektorilt vastu teateid (RahaPTS § 49 lõige 1), kus erasektor on riigi seatud kohustuse „tunne oma klienti“ (RahaPTS § 20) täitmisel 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). Eesmärk on tõkestada Eesti rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks (RahaPTS § 1 lõige 1). Selleks, et eelnimetatud ülesannet täita, ei saa RAB ligipääs piirduda vaid teadmise, et isikutel on pangakonto. Muu hulgas eeldavad nimetatud sätted kogumist, et RAB mõistab raha liikumise kaudu kuritegeliku tegevuse sisu, teo ulatust ja otsib võimalust kuritegeliku tegevuse käigus saadud vahendite säilitamiseks ehk nende edasise teekonna tõkestamiseks.

RahaPTSi § 51 kehtiv lõige 1 viitab nii teate konfidentsiaalsusele kui ka RAB ettekirjutustele teabe saamiseks – mõlemal juhul kohaldub tähtajatu konfidentsiaalsuskohustus. Oleks vastuoluline, kui kohustatud isik seaduse kohaselt sellist infot mitte mingil tingimusel välja anda ei tohi, kuid teisest kanalist RAB sellise info isikule avaldaks. See on samastatav ka täitmisregistri infovahetuskanali kaudu päringute tegemisega – ehk siis laiemalt peaks olema kaitstud võimalike uurimiste tarbeks teave, et isik on RAB huviorbiiti üldse kuidagi jõudnud.

Ühtlasi tekiks siis vastuolo ka FATFi 21. soovitus täitmisega. Kõnealuse soovitus kohaselt peaks finantsasutustel, nende juhtidel, ametnikel ja töötajatel olema seadusega keelatud avaldada informatsiooni („teavet anda“ ehk ingl k *tipping-off*), et RAB-le on teatatud kahtlasest tehingust või esitatud sellega seotud teavet. See tähendab, et kui RAB oleks kohustatud sellise info välja andma, tekiks nn *tipping-off* olukord, mis viiks võimalike uurimiste kahjustamiseni.²⁰FIU²¹-de üleilmne koostööplatvorm, Egmont Group, sätestab oma ²¹ põhimõtetes, et FIU võib keelduda andmete edastamisest, kui taotleja ei suuda tagada info piisavat kaitset²¹. See kinnitab, et konfidentsiaalsus ei ole lihtsalt hea tava, vaid eeltingimus rahvusvahelisele koostööle, mida tuleb tagada õiguslikul alusel.

Ka faktipõhisel ja piiratud osas teabe väljastamisel isikule on kahjustav mõju rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimisele. Sellistel juhtudel oleks isikul teada info, millest ta saab teha järelduse, et RABi on jõudnud tema kohta info ja võib mõista rahapesu andmebüroode võimet avastada kuritegelikku tegevust, kui kiiresti jõutakse sellisele tegevusele jälile ja kui kiiresti vastav info RABi jõuab vms. Isikule, kellele endale on tema kuritegeliku tegevusega seotud asjaolud kõige paremini teada, piisab ka andmetöötlemise fakti teada saamisest, et oma tegevus ümber korralda või varasid kiiresti varjatult mujale liigutada. See omakorda pärsiks tõsiselt või teeks isegi võimatuks tõhusalt täita RAB-l seadusandja seatud ja ka rahvusvaheliste standardite kohast oma põhikohustust: tõkestada rahapesu ja terrorismi

²⁰ Financial Intelligence Unit/ Rahapesu Andmebüroo

²¹ [Egmont Group: PRINCIPLES FOR INFORMATION EXCHANGE BETWEEN FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS](#) vt lk 6

rahastust. Eeltoodu ohustab kogu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimist ning seab omakorda ohtu Eesti riigi finantsjulgeoleku, aga ka riigi julgeoleku laiemalt.

RAB-i tegevuse konfidentsiaalsus ei ole pelgalt hea halduse element, vaid FATF standarditest, EL-i õigusest ja rahvusvahelisest koostööst tulenev vältimatu nõue. Selgesõnaline konfidentsiaalsussäte tagab, et RAB saab täita oma ülesandeid tõhusalt, õiguspäraselt ja rahvusvaheliselt usaldusväärset. Konfidentsiaalsuskohustuse täpsem määramine annab ka kohustatud isikutele selgema ja arusaadavama õigusliku aluse informatsiooni oma klientidele mitte väljastada.

Kokkuvõtvalt suurendatakse muudatusega kohustatud isikute õigusselgust, suureneb RAB-i tegevuse efektiivsus ning tagatakse rahvusvaheliste standardite täitmine.

Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse RahaPTSi § 58 lõiget 1 ja täpsustatakse läbipaistvuse ja õigusselguse suurendamise huvides detailsemalt olemasolevat olukorda, RAB-i õigust oma ülesannete täitmiseks koguda ka pangasaladust, sealhulgas pangakonto väljavõtteid, sisaldavaid andmeid. Muudatuse eesmärk on siduda pangasaladust sisaldavate andmete nõudmise õigus RAB-i konkreetsete ülesannetega, nii nagu seda on soovitanud Õiguskantsler, sest RAB-i seadusest tulenevate ülesannete loetelu (vt RahaPTS § 54 lõige 1) sisaldab ka neid ülesandeid, mille täitmiseks pangasaladuse iseseisev kogumine vajalik pole. Edasiselt täpsustab seadus konkreetset ülesandet (RahaPTS § 54 lg 1 p 1 ja 8–10), milleks RAB-il pangasaladust sisalduvaid kontoväljavõtteid on ettekirjutusega õigus koguda.

Pangasaladuse määratlus on lai, sisaldades kõiki andmeid ja hinnanguid, mis on krediitiasutusele teatavaks saanud tema või teise krediitiasutuse kliendi kohta (KAS § 88 lg 1). Pangasaladuse kaitse ei ole siiski absoluutne – seadus teeb sellest erandid (sama paragrahvi lg 2). Seda arvesse võttes saab järeldada, et pangakonto väljavõttes kajastuv teave on käsitatav pangasaladusena.

KASi pangasaladuse avaldamise kord sisaldab kaht RABga seotud sätet:

- 1) KASi § 88 lõike 4² punkt 1 ja
- 2) KASi § 88 lõike 5 punkt 3¹.

KASi § 88 lõike 4² punkti 1 kohaselt on krediitiasutusel õigus avaldada ja ta on kohustatud oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid: 1) Rahapesu Andmebüroole [...] rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses [...] sätestatud juhtudel ja ulatuses.

Normi tekst (grammatiline tõlgendamine) annab alust järeldada, et krediitiasutus võib pangasaladust RAB-le kõnealuse sätte alusel avaldada üksnes ulatuses, mis on vajalik krediitiasutusele RahaPTSis ette nähtud kohustuste täitmiseks. Seega tuleb KASi § 88 lõike 4² punkti 1 kohaldamisel teha kindlaks RahaPTSis krediitiasutusele sätestatud kohustused ja nende kohustuste täitmiseks vajalikud andmete RAB-le edastamise juhud. Seda kinnitab ka krediitiasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse

559SE seletuskiri²², mille kohaselt on lõike 4² aluseks „pankadele seadusest tulenevad õigused ja kohustused teatud infot anda teatud asjaolude kohta õigusaktidega kehtestatud vormis. RTRTSist, RSSist kui ka TuMSi §-st 57² tulenevad sisuliselt krediidasutustele spetsiifilised teabe edastamise või aruandluse kohustused, milleks normid tulenevad eelnimetatud seadustest. Need normid on sätestatud hetkel KASi § 88 lõigetes 8 ja 10, kuid selgema pangasaladuse paragrahvi struktuuri loomise eesmärgil on need esitatud nüüd lõikes 4²³.“²⁴

KASi § 88 lõike 5 punkti 3¹ kohaselt peab krediidasutus kirjalikus või elektroonilises vormis või täitemenetluse seadustiku §-s 63 sätestatud täitmisregistri kaudu esitatud järelepärimise vastusena avaldama pangasaladuse RAB-le RahaPTSi §-s 81 sätestatud ulatuses.

KAS paragrahvi § 88 lõike 5 eesmärk on kehtestada ammendav loetelu (*numerus clausus`e* põhimõte) asutustest (sh RAB) ja isikutest, kellel avalikes huvides või üksikutel juhtudel mõjuval põhjusel erahuvides (näiteks notarid seoses pärimismenetlustega) on õigus nõuda, et krediidasutus teavet väljastaks. Siin on aga oluline märkida, et RAB puhul seab KASi kõnesolev säte edastatavate andmete koosseisule piirid, viidates konkreetselt RahaPTSi §-le 81.

KAS § 88 lõike punkt 3¹ jõustus 20. juulil 2020. a. Sätte algne sõnastus eelnõus oli „rahapesu andmebüroole rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse §-s 81 sätestatud korras“ ning säte oli kavandatud § 88 punktiks 11. Muudatust põhjendati eelnõu seletuskirjas järgnevalt: „Pangasaladust käsitlevat § 88 täiendatakse viidetega eelnõuga kehtestatavale RahaPTS §-i 16 lõikele 2 ja §-le 81, mis loovad pangasaladuse avaldamiseks täiendavad alused. Ehkki RahaPTS § 16 lõige 2 on sõnastatud prevaleerima teistes seadustes sisalduvate saladuse hoidmise nõuete üle ning § 81 sätestab andmete avaldamise kohustuslikuna, peab eelnõu koostaja õigusselguse huvides vajalikuks muuta ka krediidasutuste seadust, kuna muudetav § 88 on varasemalt üles ehitatud *numerus clausus`e* põhimõttel ning seda lähenemist soovitakse säilitada.

KAS § 88 lõiget 5 täiendatakse punktiga 11, mille kohaselt peab krediidasutus kirjalikus või elektroonilises vormis või elektroonilise arestimissüsteemi kaudu esitatud järelepärimise vastusena avaldama pangasaladuse rahapesu andmebüroole rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse §-s 81 toodud korras.

Elektroonilise arestimissüsteemi kaudu saavad päringuid, sh RahaPTS §-s 81 nimetatud andmete osas, esitada kõik KAS § 88 lõikes 5 loetletud isikud, kui see osutub lõike punktides 1–11 nimetatud eesmäärke arvestades vajalikuks.“²⁵

²² <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d96af017-4826-4c45-9adc-fd113244f76d/krediidasutuste-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.

²⁴ varem viidatud seletuskirja lk-d 32 ja 33. RTRTS (RahaPTS), RSS (RSanS), KrAS (KAS).

²⁵ Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse juurde (130 SE), lk 35, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/69421167-7e69-4383-b2f8-b9f2912a13e6/>.

Riigikogu menetluses sätet ja selle asukohta muudeti: sätte tõsteti punktiks 3¹ ning sõna „korras“ asendati sõnaga „ulatuses“. Põhjendused olid järgmised: „luua krediitiasutuste seaduses (KAS) sõnaselge alus, millele tuginedes võivad krediitiasutused KAS § 88 lõike 5 punktides 1–4 nimetatud asutuste ja RAB-i järelepärimiste vastusena väljastada ka tegelike kasusaajate andmeid. Uuele punktile antakse number 3¹, mille tagajärjel laienevad sellele automaatselt ka KAS § 88 lõiked 6¹ ja 6² [...] Samuti tuleks selguse huvides asendada sõna „korras“ sõnaga „ulatuses“, kuna RahaPTS § 81 ei ole käsitatav eraldiseisva õigusliku alusena päringute tegemiseks“.²⁶

Seejuures sätestati RahaPTS § 81 andmekoosseisud sama eelnõuga: „Paragrahvi 81 selgema loetavuse huvides täiendatakse seda lõigetega 1¹–1⁵, milles loetletakse andmed, mida krediit- või finantseerimisasutus peab täitemenetluse seadustikus kirjeldatud elektroonilise arestimissüsteemi kaudu kättesaadavaks tegema ja mis siiani olid esitatud lõikes 1. Andmete koosseis tuleneb AMLDV artikli 32a lõikest 3.“²⁷

KASi § 88 lõike 5 punkti 3¹ grammatilise tõlgendamise tulemusel võimaldab asuda seisukohale, et selle sätte alusel RAB kirjaliku, elektroonilises vormis või täitmisregistri infovahetuskanali kaudu esitatud päringule vastamise kohustuse ulatus piirdub krediitiasutuse jaoks RahaPTS §-s 81 sätestatud andmetega. Samas võimaldab sätte ajalooline tõlgendamine jõuda ka tulemuseni, et nimetatud andmete koosseisu kehtestamisel oli eesmärk ennekõike piiritleda konkreetsete andmete edastamise viisi – nimetatud andmed edastatakse ennekõike täitmisregistri infovahetuskanali kaudu. Seadusandja eesmärgiks ei olnud KAS § 88 lõike 5 punkti 3¹ kehtestamisega piirata RAB varasemalt kehtinud teabe saamise ulatust krediitiasutustelt, vaid kitsalt reguleerida teabevahetuse ulatus täitmisregistri infovahetuskanali kaudu.

Oluline on märkida, et KAS reguleerib üksnes krediitiasutuse asutamist, tegevust, lõpetamist, vastutust ning järelevalvet krediitiasutuse üle (§ 1 lõige 1). RAB-le pangasaladusega kaetud andmete avaldamise ulatust tuleb aga hinnata RahaPTSi tõlgendades. Just RahaPTSiga reguleeritakse RAB tegevuse aluseid ja järelevalvet kohustatud isikute üle seaduse täitmisel (RahaPTS § 1 lõike 2 punktid 2 ja 3). Just RahaPTS määrab RAB pädevuse ja volitused (sh andmete küsimise õiguse ja ulatuse). KAS kohustab krediitiasutust vastama RAB päringule ja avaldama pangasaladust, sh andmeid, mis sisalduvad pangakonto väljavõttes, kui RAB vajadus selliste andmete järele on põhjendatud ja taandata RahaPTSi kohastele õigustele. KAS reguleerib krediitiasutuse tegevust olukorras, kus RAB on sellele RahaPTSi alusel teinud põhjendatud päringu pangasaladusega kaitstud andmete saamiseks. KASi § 88 lõike 4² punkt 1 ja lõike 5 punkt 3¹ ei ole eraldiseisev õiguslik alus RAB-le andmeid küsida, vaid sätestab krediitiasutuse kohustuse RAB-le põhjendatud juhtudel andmeid edastada või avaldada. RahaPTS § 58 lõiked 1 ja 1¹ täpsustavad RAB-i teabe küsimise erinevaid aluseid ja viise. RahaPTS § 58 lõike 1 alusel on RAB-il õigus saada seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks

²⁶ muudatusettepanekud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 130 SE juurde, lk 10.

²⁷ Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse juurde (130 SE), lk 32.

teavet pädevatelt järelevalveasutustelt ja teistelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning ettekirjutuse alusel kohustatud isikult ja kolmandalt isikult. RahaPTS § 58 lõige 1¹ reguleerib sellest kitsamalt teabe saamist täitemenetluse seadustiku §-s 63¹ nimetatud elektroonilise arestimissüsteemi kaudu ning võimaldab saada üksnes RahaPTS § 81 lõigetes 1¹–1⁵ nimetatud andmeid. Seega ei piira RahaPTS § 58 lõige 1 RAB-i õigust küsida vajaduse korral täiendavat teavet ettekirjutuse alusel RahaPTS § 58 lõike 1 järgi ka muus andmekoosseisus kui § 58 lõikes 1¹ nimetatud andmed. Lõige 1¹ ei kitsenda seega RAB-i teabenõude pädevust, vaid loob täiendava ja piiritletud elektroonilise kanali standardiseeritud andmete kiiremaks kogumiseks kui seda on kirjalikult vormistatud ettekirjutuse alusel RAB-i ülesannete täitmiseks vajalike andmete kogumine. Vajaduse korral võib RAB küsida täiendavat teavet jätkuvalt RahaPTS § 58 lõike 1 alusel ja kohustatud isik on kohustatud sellele vastama RahaPTS § 58 lõike 2 kohaselt.

Muudatusega täpsustatakse õiguskantsleri soovitustest lähtudes asjaolu, et pangasaladus sisaldab ka pangakonto väljavõtet, ning piiritletakse selgelt ja üheselt ülesandeid, mille täitmiseks RAB on õigustatud pangasaladust (sh pangakontode väljavõtteid) sisaldavaid andmeid saama. Need ülesanded on loetletud RahaPTS § 54 lõikes 1 ja on järgmised:

- 1) rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 1);
- 2) välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamine sama seaduse § 63 kohaselt (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 8);
- 3) rahvusvahelise sanktsiooni seadusest (RSanS) tulenevate ülesannete täitmine (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 9);
- 4) RahaPTSis sätestatud väärtegade menetlemine (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 10).

RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 1 on seotud RABi põhiülesandega. Pangasaladust sisaldavaid andmeid on põhiülesannete täitmiseks vaja, sest need andmed on rahapesu kahtluse kontrollimisel kesksed analüüsiobjektid, mille põhjal RAB hindab, kas kahtlane tegevus võib vastata rahapesu tunnustele (vt RahaPTS § 4). Seetõttu ka ettekirjutuse alusel saadav teave on RAB-ile vajalik selleks, et analüüsida ja tuvastada võimalik varade päritolu varjamine või muundamine ning hinnata, kas vara on saadud kuritegelikul teel. Ka Rahapesuvastase Töökonna ehk FATF-i 9. soovitusel peaksid riigid tagama, et finantsasutuste käsutuses olevate andmete konfidentsiaalsust (pangasaladust) reguleerivad seadused ei pärsiks FATFi soovitusete rakendamist.

Oluline on silmas pidada, et RahaPTS § 54 lõike 1 punktis 1 sätestatud ülesande täitmisel on RABi poolt teabe, sh pangasaladuse, töötlemise aluseks RABile laekunud teave, milleks enamasti on kohustatud isikute poolt teavitamiskohustuse täitmise käigus esitatud teated, samuti välissuhtluse raames saadud teave jms. RAB ei alusta RahaPTS § 54 lõike 1 punktis 1 sätestatud ülesande täitmise raames menetlusi ilma ajendita ehk ilma viiteta rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusele.

RahaPTSi § 54 lõike 1 punkti 8 ehk välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamiseks on pangakonto väljavõtted hädavajalikud, et RAB saaks tagada rahvusvahelises koostöös edastatava info täielikkuse, täpsuse ja kasutuskõlblikkuse.

RahaPTSi § 54 lõike 1 punkt 9 reguleerib RSanSis sätestatud ülesannete täitmist. Viidatud sättes loetletud ülesande täitmiseks on pangasaladust sisaldavaid andmeid vaja samadel kaalutlustel, kui on RahaPTS § 54 lõike 1 punkti 1 ülesannete puhul.

RahaPTSi § 54 lõike 1 punkt 10 sätestab RAB ülesandena RahaPTSis sätestatud väärtegade menetlemise. Ligipääsu on menetluses osalevate isikute pangakonto andmetele vaja vääртеomenetluse tõendamiseseme asjaolude väljaselgitamiseks ning menetluse eesmärkide saavutamiseks. Pangakonto väljavõtted ja nendega seotud tehinguandmed on olulised, et kontrollida menetluses tekkinud kahtlusi ning tuvastada faktilisi asjaolusid, mis on otseselt seotud uuritava sündmuse või teo koosseisutunnustega. Kuna rahatehingud ja vara liikumine võivad anda objektiivset teavet isikute tegeliku tegevuse, varalise seisundi ning võimalike õigusrikkumiste kohta, on nende andmete kättesaadavus vältimatu, et tagada menetluse seaduslikkus, täielikkus ja tõhusus.

Täiendavalt tuleb rõhutada, et eelnõus kasutatud väljend „põhjendatud kahtluse alusel algatatud menetlus” ei tähenda kriminaalmenetluse alustamisele omast kuriteokahtlust ega anna RAB-ile uurimisasutuse pädevust. Tegemist on RAB-i ülesannete täitmise raames tekkiva menetlusliku eeldusega, milleks võib olla näiteks kohustatud isiku teade, välisriigi rahapesu andmebüroo või muu pädeva asutuse taotlus, RAB-i enda analüüsi käigus tuvastatud riskinäitaja või muu teave, mis annab objektiivse aluse kontrollida rahapesule, terrorismi rahastamisele, nendega seotud kuritegudele või sanktsiooni rikkumisele viitavaid asjaolusid. Seega ei võimalda säte pangasaladusega kaetud teabe kogumist üldisel huvipõhisel või pistelisel alusel, vaid üksnes konkreetse võimaliku kuriteo kahtlusele viitava teabe kontrollimiseks alustatud menetluse raames, kui teave on vajalik seaduses nimetatud ülesande täitmiseks.

Õigusselguse ja läbipaistvuse huvides määratakse seega seaduses kindlaks ülesanded, mille täitmiseks on RAB-l õigus koguda pangasaladust, sealhulgas pangakonto väljavõtteid, sisaldavat teavet. Eelnõuga ei anta ega laiendata RAB nimetatud õigust, vaid täpsustatakse õiguskantsleri soovitustest lähtudes ülesandeid, mille täitmiseks on pangasaladust sisaldavad andmed vajalikud, ning nende kogumine on proportsionaalne võrreldes RAB-le pandud ülesannetega.

Pangakonto väljavõte on rahapesu kahtluse uurimisel keskne analüüsiobjekt RahaPTSi § 4 lõike 1 koosseisule vastava tegevuse tuvastamiseks, mille põhjal Rahapesu Andmebüroo hindab, kas kahtlane tegevus võib vastata rahapesu tunnustele. Selliste andmete analüüs võimaldab tuvastada varade päritolu varjamise või muundamise viise ning hinnata, kas vara on saadud kuritegelikul teel.

Pangakonto väljavõtte küsimise õigus ei tähenda õigust küsida krediidasutuselt iga kord piiramatult kogu kliendisuhet puudutavat pangasaladust. Konto väljavõtte ajavahemik ja andmekoosseis peavad olema seotud konkreetse menetluse või toiminguga ning

piirduma sellega, mis on vajalik selle konkreetse menetluse tarbeks. Kui eesmärki on võimalik saavutada vähem riivava andmekoosseisuga, näiteks konto olemasolu või konto omaniku tuvastamise andmetega, tuleb eelistada sellist andmekoosseisu.

Eelnõuga ei piirata RahaPTSi § 54 lõike 1 punktis 2 nimetatud ülesande (strateegiline analüüs, mis käsitleb rahapesu ja terrorismi rahastamise riske, ohte, suundumusi, mustreid ning toimimisviise) täitmiseks RAB-i õigust krediitiasutustelt saada statistilisi koondandmeid, mis pole isikustatud. Kasutusjuhud kus strateegilise analüüsi jaoks on vajalik kasutada krediitiasutustelt pärinevaid statistilisi koondandmeid, kus füüsilised ja juriidilised isikud on anonüümsed ega ole tuvastatavad, on näiteks järgnevad. Tuvastada teatud riskiprofiilile vastavate füüsiliste ja juriidilisest isikute klientide arv ja täpsem käitumismuster isikustamata andmete alusel, nt mitteresidentidest klientidele pakutavad teenused ja nende mahud. Tuvastada rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskiriikidega klientide arv ja tehingute arv ja mahud. Tuvastada klientide arv ja neile pakutavad teenused ning nende mahud, mis viitavad üldistele suundumustele, mis on seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise ohtude ja mustritega. Nt sularaha, välismaiste makseteenuste ja krüptovarateenuse pakkujate kasutamine.

Võrdlev analüüs: FIU (RAB) õigus saada pangasaladust (sh konto väljavõtteid)

RABi õigus saada oma ülesannete täitmiseks pangasaladust (sh konto väljavõtte teavet) ei ole Eesti eripära. Valdavas osas riikides on rahapesu andmebüroodel (FIU) seaduslik alus nõuda ja saada pangasaladust sisaldavat infot rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamise, tuvastamise ja analüüsi eesmärgil. Euroopa riikide FIU-del on tavapäraselt ülesandepõhine õigus küsida kohustatud isikutelt (mh krediidi- ja makseasutustelt) eesmärgipäraselt piiritletud teavet, mida on vajalik analüüsi ja selle tulemusena otsustada edasised sammud, sellele lisanduvad *tiping-off*-keelud ja konfidentsiaalsus.²⁸

Võrdleva õiguse näitena võib tuua Soome, Läti, Rootsi ja Saksamaa, kus FIU-dele on selline juurdepääs selgesõnaliselt ette nähtud. Teistsuguse ülesehitusega on ajalooliselt Šveitsi regulatsioon, mida iseloomustab range pangasaladuse traditsioon ja erandlik lähenemine üldisele andmejuurdepääsule (kuigi AML/CFT eesmärkidel on ka Šveitsi FIU-l seadusest tulenevad ligipääsuõigused).

Soome (FIU: Rahanpesun selvittelykeskus)

Soome FIU-l on õigus saada mis tahes teavet, mis on vajalik tema ülesannete täitmiseks, need alused katavad ka kontotehingute andmed (väljavõtte sisu) juhul, kui see on vajalik STR²⁹-i verifitseerimiseks, mustrite/rahavoogude analüüsiks või edastamisotsuseks. (FATF MER Soome³⁰: viide FIU Act § 4; Police Act Ch. 4 § 3; Coercive Measures Act Ch. 7 § 1). Soome avalikud juhismaterjalid kinnitavad kohustatud isikute andmete esitamise kohustust AML-

²⁸ [Financial Intelligence Units: An Overview \(June 2004\)](#)

²⁹ Suspicious Transaction Report, eesti keeles kahtlase tehingu teatis

³⁰ <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-Finland-2019.pdf>

seaduse alusel (444/2017)³¹. Soomes on FIU-l vajaduspõhine ligipääs pangasaladusele (sh kontoväljavõtted), eeldusel et päring on eesmärgipärane ja piiritletud. Soome FIU-l on ligipääs pangasaladusega kaetud infole läbi sarnaselt Eestile loodud "Pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmä"³² mis oma olemuselt on sarnane Eesti täitmisregistri funktsioonidega.

Läti (FIU: Kontroles dienests)

Läti FIU-l on õigus nõuda krediidi- ja makseasutustelt pangasaladusega kaetud teavet, sh kontoväljavõtteid, kui see on vajalik tema seadusest tulenevate AML/CFT-ülesannete täitmiseks. Õiguslik alus tuleneb AML-seadusest („Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums"³³), mis võimaldab FIU-l teha kirjalikke korraldusi ja teabenõudeid ning vajadusel nõuda tehingute seiret kliendi kontrol. Pangasaladuse avaldamise „värav“ on Krediitiasutuste seaduse (Kredītiestāžu likums³⁴) § 63 lõike 1 punkt 2, mis kohustab panku andma andmeid FIU-le seaduses sätestatud juhtudel, praktikas hõlmab see ka konto tehingurea andmeid ja koondväljavõtteid, kui muud vahendid ei ole piisavad FIU analüüsi ja edastamisotsuse tegemiseks. Seaduslik raamistik koosneb seega kahest kihist, (i) FIU ülesandepõhine teabenõude õigus AML-seaduse alusel (sh võimalus nõuda kontotehingute infot), ning (ii) pangasaladuse erand, mis lubab krediitiasutustel need andmed FIU-le väljastada (§ 63). Selline ülesandepõhine ja proportsionaalne juurdepääs vastab levinud EL-praktikale ning on suunatud üksnes FIU seaduslike funktsioonide täitmisele.

Rootsi (FIU: Finanspolisen – Polismyndigheten)

Rootsi penningtvättslagen³⁵ (2017:630, 4.peatükk, § 6) paneb kohustatud isikutele ülesandepõhise teabe esitamise kohustuse Polismyndigheteni (Finanspolisen) nõudel (sh järelepärimised, mis on vajalikud rahapesu/terrorismi rahastamise ennetamiseks/avastamiseks). Praktikas tähendab see, et FIU esitab kirjalikke, ajaliselt ja objektilt piiritletud päringuid tehingurea tasemel (nt konto väljavõtte sisu). Andmete edastamiseks kasutatakse Politsei ameti veebiväravat fipogoaml.polisen.se³⁶ Rootsis on FIU juurdepääs pangasaladusele (sh kontoväljavõtted) normaalne osa ülesannete täitmisest, koos kasutusotstarbe piirangu ja logimisega.

Saksamaa (FIU: Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen, Generalzolldirektion, Direktion X).

Saksamaa Geldwäschegesetz³⁷ (GwG § 30 lõige 3) annab FIU-le selgesõnalise õiguse nõuda kohustatud isikutelt teavet sõltumata sellest, kas STR on esitatud, see hõlmab kõiki FIU ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid, praktikas ka kontotehingute andmeid (konto

³¹ [Legislation - Valtiovarainministeriö](#)

³² [Bank and payment account monitoring system - Finnish Customs](#)

³³ [Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums](#)

³⁴ [Kredītiestāžu likums](#)

³⁵ Rootsi rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastane seadus

³⁶ [PMFS 2022:12](#)

³⁷ [BaFin - Acts - Money Laundering Act](#)

väljavõtte sisu). Päringud edastatakse tavapäraselt goAML³⁸ kaudu, vastamine on kohustuslik ning *tipping-off*-keeld laieneb ka nendele päringutele (GwG § 47). Rikkumiste eest näeb GwG § 56 ette sanktsioonid. Rahvusvahelisteks infopäringuteks kasutatakse GwG § 34 mehhanismi. Seega Saksamaal on FIU-l õigus nõuda oma ülesannete täitmiseks pangasaladust (sh kontoväljavõtteid).

Šveits (FIU: MROS - Money Laundering Reporting Office Switzerland)

Šveitsis on pangasaladus ajalooliselt range, kuid AMLA (Federal Act on Combating Money Laundering and Terrorist Financing) annab MROS-ile vajaduspõhise juurdepääsu. AMLA art. 11a(2bis) lubab MROS-il küsida finantsvahendajalt infot tehingu või kliendisuhetes kohta ka juhul, kui Šveitsis ei ole SAR esitatud, nt välismaise FIU pöördumise alusel.³⁹ See katab praktikas ka konto väljavõtte andmed, kui see on vajalik. Kuigi üldraam on rangem, on ka Šveitsis FIU-l ülesandepõhine ligipääs pangasaladusele, sh kontoväljavõtete sisule.

Eeltoodust nähtuvalt on ka teised riigid pidanud konfidentsiaalsuskohustust oluliseks ning eelnõu koostajad ei suutnud tuvastada riiki kus sarnast funktsiooni täitvale asutusele nagu on RAB, on pandud kohustus tema suhtes tehtud päringutest isikut aktiivselt teavitada. Riski, et füüsilise isiku pangakonto väljavõttel kajastatud andmed kogutakse ilma õigusliku aluseta, välistab RAB-i sisemine töökorraldus ning sisekontrolli olemasolu. RAB-i poolt täitmisregistri kaudu edastatavatele päringutele kehtib nii-öelda nelja silma printsiip, mis tähendab seda, et päringu teostamise vajadus ja õiguslik alus kontrollitakse täiendavalt enne päringu teostamist üle. Seega andmete küsimise õiguse kasutamisel järgitakse rangelt eesmärgipärasuse, vajalikkuse ja minimaalsuse põhimõtteid. Päringu tegemist ja ulatust põhjendavad asjaolud säilitatakse eraldi kirjalikus dokumendis (RahaPTS § 55 lg 2). Sellest tulenevalt on hilisemalt kontrollitav, millise seadusest tuleneva ülesande täitmiseks andmeid küsiti, milline oli päringu ajend, millist andmekoosseisu küsiti, millise ajavahemiku kohta andmeid nõuti ning milline ametnik päringu algatas ja kinnitas. Selline jälgitavus võimaldab kontrollida nii päringu seaduslikkust kui ka seda, kas pangasaladust sisaldavaid andmeid kasutati üksnes ettekirjutuses/päringus nimetatud eesmärgil.

Samuti tagab isikuandmete korrapärase töötlemise asjaolu, et füüsilisel isikul on kehtiva õiguse alusel võimalus pöörduda päringuga RAB-i poole ning kui RAB on isikule vastamisel märkinud, et soovitud infole on seatud juurdepääsu piirang, siis on füüsilisel isikul võimalik pöörduda ka Andmekaitse Inspektsiooni poole. Järelevalveasutus saab peale kontrolli teavitada andmesubjekti vähemalt sellest, et kõik vajalikud kontrollid on aset leidnud, ning võimalike rikkumisi andmesubjekti maksusaladuse töötlemisel ei tuvastatud. Kontrolli tulemusena ei saa küll isikule väljastada infot kas RAB on andmesubjekti pangasaladust sisalduvaid andmeid kogunud või mitte, sest sellise info avaldamine andmesubjektile seab selgelt ohtu "tipping off" põhimõtte järgimise. Küll aga füüsilisel isikul võimalik saada tagasisidena kindlus selles osas, et juhul kui RAB on füüsilise isiku pangakonto väljavõtteid kogunud, siis selline kogumine on olnud seaduslik.

³⁸ [fiu_hinweise_nutzung_software.pdf](#)

³⁹ [switzerland-anti-money-laundering-comparative-guide.pdf](#)

Eelnõu § 2 punktiga 3 muudetakse ja sõnastatakse RahaPTSi § 58 lõige 1¹ järgmiselt:

„Rahapesu Andmebürool on õigus saada põhjendatud kahtluse alusel algatatud menetluse raames rahapesu ja terrorismi rahastamise ja nendega seotud kuritegudele viitava teabe analüüsimiseks ja kontrollimiseks ning rahvusvahelise sanktsiooni või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni eesmärgi saavutamiseks ettekirjutusealusel täitemenetluse seadustiku §-s 63 nimetatud täitmisregistri infovahetuskanali kaudu käesoleva seaduse § 81 lõigetes 1¹–1⁵ nimetatud andmeid, et täita käesoleva seaduse § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 sätestatud ülesandeid. Täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastatud päringule märgitakse ka ettekirjutuse number.“

Eelnõuga täpsustatakse läbipaistvuse ja õigusselguse suurendamise huvides detailsemalt olemasolevat olukorda ja lisatakse viide RahaPTS § 54 lg 1 p-dele 1,8 ja 9, et kõigile oleks arusaadav milliseid andmeid ja millistel alustel on RAB-l õigus oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks saada TMSi §-s 63 nimetatud täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Samuti asendatakse kehtivas seaduses sisalduv viide elektroonilisele arestimissüsteemile, kuna elektroonilise arestimissüsteemi uuendatud nimetuseks on täitmisregister. Muudatusega täpsustatakse, et täitmisregistri infovahetuskanali kaudu tehtava päringu eelduseks on algatatud menetluses tehtav ettekirjutus. Päringule lisatav ettekirjutuse number tagab päringu seostatavuse konkreetse menetlusega, võimaldab kontrollida andmete küsimise eesmärgipärasust ning tugevdab päringute tagantjärele kontrollitavust.

Toome siinkohal välja olulisemad selgitused õiguskantsleri 1. juuli 2025. a kirjast nr 7-7/250081/2504808:

„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.“⁴⁰

[...]

„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 saada⁴¹. Kui Riigikogu leiab, et RAB-l peab selline õigus

⁴⁰ Vt joonealune märkus nr 1, p 33 lk 8.

⁴¹ KAS § 88 lg 4² sõnastus, mis määrab RahaPTS kaudu juurdepääsetavate andmete ulatuse: „(4²) Krediitiasutusel on õigus avaldada ja ta on kohustatud seoses oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid: 1) Rahapesu Andmebüroole ja tegelike

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 krediitiasutustel, 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 intensiivsem piirang ei sisaldu. Seaduse normil ei oleks sellise tõlgendamise korral mitte mingit mõtet ja see ei vastaks põhiseaduslikkuse nõuetele.⁴²

[...]

„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).“⁴³

[...]

„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.“⁴⁴

[...]

„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

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.

⁴² Vt joonealune märkus nr 1, lk 8-9.

²⁴ Vt joonealune märkus nr 1, lk 9.

⁴⁴ Vt joonealune märkus nr 1, lk 9.

näidatud, siis ükski norm seaduses ei nimeta pangakonto väljavõtet teabena, mida tuleb Rahapesu Andmebüroole avaldada täitmisregistri kaudu.⁴⁵

Seega on õigusselguse suurendamiseks vaja seadusesse sõnaselgelt kirja panna, et RABi pangasaladuse kogumise õigus sisaldab ka õigust koguda seadusekohaste ülesannete täitmiseks pangakontode väljavõtteid, ning siduda sellise teabe kogumise õigus konkreetsete RABi ülesannetega. Selleks määratakse täpsed RAB ülesanded, mille täitmiseks on võimalik koguda pangasaladust sisaldavaid andmeid täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Ammendav loetelu peaks välistama olukorra, kus nõutavate andmete ulatus sõltuks halduspraktikast ning abstraktsest normitõlgendusest. See omakorda peaks suurendama usaldust täitmisregistri kui andmekogu ning andmevahetuskanali vastu.

Suletud loetelu kohaldub üksnes juhul, kui teabekorraldus edastatakse täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Kui RAB soovib pangasaladust sisaldavat teavet, mida kõnealusel loetelus nimetatud ei ole, peab RAB edastama krediidi- ja makseasutusele ettekirjutuse teabe nõudmiseks posti teel või e-kirjaga. Täitmisregister on üksnes võimalik paralleelne kanal, mille kaudu RAB-l on õigus saada seaduses nimetatud ulatuses andmeid, eeltoodu ei piira aga kuidagi RAB õigusi saada RahaPTSi § 58 lõike 1 alusel lisateavet, mida RAB oma seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks vajab. Täna kehtiva direktiivi 2015/849 artikkel 32 viitab kohustusele, et liikmesriigid tagavad, et rahapesu andmebüroole antakse volitused võtta juhul, kui on kahtlus, et tehing on seotud rahapesu või terrorismi rahastamisega, viivitamata vahetult või kaudselt meetmeid, et pooleliolev tehing peatada või keelata selle tegemine, et tehingut analüüsida, leida kinnitust kahtlustele ja edastada analüüsi tulemused pädevatele asutustele. Rahapesu andmebüroole antakse volitused võtta selliseid meetmeid vahetult või kaudselt teise liikmesriigi rahapesu andmebüroo taotluse korral selle liikmesriigi siseriiklikus õiguses sätestatud ajavahemikeks ja tingimustel, kus taotluse saanud rahapesu andmebüroo asub. Ka direktiivi 2024/1640 artikli 21 kohaselt tuleb rahapesu andmebüroodele olenemata nende organisatsioonilisest staatusest tagada võimalikult lai juurdepääs teabele, mida nad vajavad oma ülesannete täitmiseks, sealhulgas finants-, haldus- ja õiguskaitsealasele teabele.

Eelnõus täpsustatakse, et täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel on RAB-l õigus koguda pangasaladust sisaldavaid andmeid RahaPTSi § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 nimetatud ülesannete täitmiseks:

- 1) rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 1);
- 2) välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamine vastavalt sama seaduse §-le 63 (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 8);
- 3) rahvusvahelise sanktsiooni seadusest (RSanS) tulenevate ülesannete täitmine (RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 9).

⁴⁵ Vt joonealune märkus nr 1, lk 10.

RahaPTSi § 54 lõike 1 punkt 1 on seotud Rahapesu Andmebüroo põhiülesandega. Pangasaladust sisaldavaid andmeid on põhiülesannete täitmiseks vaja, sest need on rahapesu kahtluse kontrollimisel olulised analüüsiobjektid.

RahaPTSi § 54 lõike 1 punkti 8 ehk välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamiseks on pangakonto väljavõtted hädavajalikud, et Rahapesu Andmebüroo saaks tagada rahvusvahelises koostöös edastatava info täielikkuse, täpsuse ja kasutuskõlblikkuse.

RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 9 reguleerib RSanSist tulenevate ülesannete täitmist. Viidatud sättes loetletud ülesande täitmiseks on pangasaladust sisaldavaid andmeid vaja samadel kaalutlustel kui RahaPTS § 54 lõike 1 punktides 1 ja 2 loetletud ülesanneteks.

Täitmisregistri infovahetuskanali kasutamist RAB-le andmete edastamisel toetab ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849 selgituste punkt 20:

„Kui rahapesu andmebürood ja muud pädevad asutused pääsevad panga- ja maksekontode ning hoiulaegaste omanike, eeskätt kui need on anonüümsed, isikut käsitlevale teabele juurde viivitusega, pidurdab see terrorismiga seotud rahaülekannete tuvastamist. Ühele isikule kuuluvate panga- ja maksekontode ning hoiulaegaste tuvastamist võimaldavad andmed on killustatud ega ole seepärast rahapesu andmebüroodele ja muudele pädevatele asutustele õigeaegselt juurdepääsetavad. Seetõttu on oluline luua kõikides liikmesriikides automatiseeritud keskmehhanismid, nagu registreerimis- või andmeotsingu süsteemid kui tõhusad vahendid, millega saada õigeaegselt juurdepääs panga- ja maksekontode ning hoiulaegaste omanike, nende esindajate ja tegelikult kasu saavate omanike isikut käsitlevale teabele. Juurdepääsu käsitlevate sätete kohaldamisel on asjakohane kasutada olemasolevaid mehhanisme, tingimusel et riiklikud rahapesu andmebürood pääsevad viivitamata juurde päringuga taotletud andmetele filtreerimata kujul. Liikmesriigid peaksid kaaluma võimalust lisada sellistesse mehhanismidesse muud teavet, mida peetakse vajalikuks ja proportsionaalseks, et rahapesu ja terrorismi rahastamise riske tõhusamalt maandada.“

Praegu on täitmisregistri infovahetuskanali kaudu andmete edastamine RAB-le peatatud ning seetõttu on pärsitud ka RAB seadusekohaste ülesannete täitmine, kuna varasem ülesannete täitmiseks andmete viivitamatu kogumine on asendunud kohustatud isikutele RahaPTSi § 58 lõike 2 järgi ettekirjutuse koostamisega. Ettekirjutuse täitmine aga sõltub omakorda kohustatud isikute poolt päringute vastuste koostamiseks ja RAB-le edastamiseks kuluvast ajast ja inimressursist. Seega on äärmiselt oluline taastada RAB-le võimalus koguda andmeid täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel.

Andmete kogumise ja edastamise ajakriitilisus on äärmiselt oluline RahaPTSi § 54 lõike 1 punkti 1 ülesande (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine) täitmisel kuna finantsvara liigub kiirelt ühelt kontolt teisele. Rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusega finantsvara liikumise takistamiseks on vajalik selliste vahendite sihtkoht kiirelt tuvastada. Samuti on andmete kiire kogumine ja edastamine sama oluline ka RahaPTSi § 54 lg 1 punkti 8 täitmisel ehk välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamiseks.

Eesti on alates 1. jaanuarist 2023. a Varssavi konventsiooni (CETS nr 198)⁴⁶ osaline. Konventsiooni artikli 12 lõige 2 kohustab tagama, et RAB-l on otse või kaudselt ja õigeaegselt juurdepääs finants-, haldus- ja korrakaitseandmetele, mida ta vajab oma ülesannete täitmiseks (mh kahtlaste tehingute analüüsiks). Konventsiooni V peatükk (art 46) sätestab rahapesu andmebüroode⁴⁷ rahvusvahelise andmevahetuse kohustuse – teavet vahetatakse spontaanselt ja päringutega ning taotluse saanud rahapesu andmebüroo peab andma kogu asjakohase teabe, sealhulgas kättesaadava finantsteabe. Konventsiooni artikkel 47 võimaldab välisriigi rahapesu andmebüroo taotlusel tehinguid edasi lükata, mis eeldab kiiret ligipääsu konto ja tehingute andmetele. Lisaks näevad artiklid 17–19 ette kohustused anda õigusabi raames teavet pangakontode olemasolu, tehingute ning tehingute jälgimise kohta.

Eesti Rahapesu Andmebüroo on ka kogu maailma andmebüroosid ühendava Egmont Group⁴⁸ liige. Egmont Group koostööraamistik⁴⁹ on rahapesu andmebüroode teabevahetuse põhimõtted *kiirus, konstruktiivsus ja tõhusus* ning nõue, et neil oleks piisav õiguslik alus, et jagada võimalikult laia valikut teavet spontaanselt ja päringu saamisel. Egmont Group koostööraamistiku⁵⁰ punkti 23 kohaselt on RAB kohustatud rahvusvahelistele päringutele vastama viivitamata.

Seega võimaldab täitmisregistri infovahetuskanali kaudu andmete kogumine RAB-l täita nimetatud rahvusvahelisi kohustusi õigeaegselt ja tõhusalt, vähendades viivituste riski välispartnerite päringutele vastamisel.

Eelnõu koostamise ajal ei suuda Eesti täita Varssavi konventsioonis ja direktiivis (EL) 2015/849 sätestatud kohustusi ega täida ka Egmont Groupi liikmelisuse nõudeid, kuna RAB-le on päringute tegemine täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel peatatud.

RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 9 reguleerib rahvusvahelise sanktsiooni seadusest tulenevate ülesannete täitmist. RAB-i ülesanne on muu hulgas kontrollida sanktsioonide rakendamist ning koguda ja analüüsida teavet võimalike sanktsioonide rikkumiste kohta. Sanktsioonide tõhus rakendamine eeldab sageli võimalust kiiresti tuvastada sanktsioonide adressaatide või nendega seotud isikute finantsvara liikumist ning hinnata, kas vara või tehingud võivad olla seotud sanktsioonide vältimisega. Selliste olukordade hindamiseks võib olla vajalik analüüsida ka kontotehingute infot, sealhulgas pangakonto väljavõtteid, et tuvastada vara liikumise skeeme, vahendajate kasutamist või muid sanktsioonidest kõrvalehoidmisele viitavaid mustreid. Seetõttu on õigusselguse huvides vajalik siduda täitmisregistri infovahetuskanali kaudu pangasaladust sisaldavate andmete kogumine (sealhulgas ka pangakonto väljavõte) ka RahaPTS § 54 lõike 1 punktist 9 tulenevate ülesannete täitmisega.

⁴⁶ [CETS 198 - Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism.](#)

⁴⁷ financial intelligence unit- Eestis Rahapesu Andmebüroo.

⁴⁸ [Home - Egmont Group.](#)

⁴⁹ [2.-Principles-Information-Exchange-With-Glossary_April2023.pdf.](#)

⁵⁰ [PRINCIPLES OF INFORMATION EXCHANGE.](#)

Kehtivas sõnastuses viitab RahaPTS § 58 lõige 1¹ täitemenetluse seadustiku §-le 63¹ ja „elektroonilisele arestimissüsteemile“, mis ei kehti alates 01.01.2024. Täitemenetluse seadustiku (edaspidi *TMS*) § 63 sätestab nüüd täitmisregistri kui ühtse infovahetuskanali, mille üks eesmärk on võimaldada pädevatel asutustel teha päringuid krediidi- ja makseasutuste valduses olevate andmete kohta seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Ebatäpne viide tekitab õigusliku ebaselguse RAB-i päringute vormistamisel ja adressaatide (krediidi- ja makseasutused) koostöökohustuse hindamisel.

Muudatus on kirjeldatud osas üksnes tehnilis-täpsustav, st see ei laienda RAB-i materiaalsooõiguslikke volitusi, vaid korrigeerib viite kehtivale TMS regulatsioonile.

RahaPTS § 58 lõige 1 ja § 58 lõige 1¹ reguleerivad erinevaid teabe saamise viise. Lõige 1 sätestab RAB-i üldise ettekirjutuse alusel teabe saamise õiguse kohustatud isikult ja kolmandalt isikult. Lõige 1¹ on sellest kitsam erinorm, mis võimaldab saada täitemenetluse seadustiku §-s 63¹ nimetatud täitmisregistri elektroonilise infovahetuskanali kaudu üksnes RahaPTS § 81 lõigetes 1¹–1⁵ nimetatud standardiseeritud andmeid. Kui RahaPTS § 58 lõike 1¹ ettekirjutuse alusel tehtav päring, kuhu märgitakse ka ettekirjutuse number, vastab elektroonilise haldusakti nõuetele (HMS § 55), siis täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastatud päringuga loetakse ettekirjutus kätte toimetatuks. RahaPTS § 58 lõikes 1¹ nimetatud ettekirjutusele kohalduvad samad nõuded ja piirangud (RahaPTS § 55) mis RahaPTS § 58 lg 1 nimetatud ettekirjutusele. Lõige 1¹ ei piira RAB-i õigust küsida põhjendatud juhul ettekirjutuse alusel muud vajalikku teavet, sealhulgas pangakonto väljavõtet, kui see on vajalik § 54 lõike 1 punktides 1 või 8–10 nimetatud ülesande täitmiseks.

Eelnõu § 2 punktiga 4 täiendatakse RahaPTS § 58 lõikega 1² ja sõnastatakse see järgmiselt: „Rahapesu Andmebüroo teavitab isikut tema kohta tehtud pangakonto väljavõtte päringust, kui päring tehti käesoleva paragrahvi lõike 1¹ alusel täitmisregistri infovahetuskanali kaudu või pangakonto väljavõtte saadi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ettekirjutuse alusel. Isikut teavitatakse pärast viie aasta möödumist pangakonto väljavõtte saamise päevast arvates. Teavitamise võib edasi lükata kuni viie aasta võrra, kui käesoleva seaduse § 60¹ lõikes 1 sätestatud andmesubjekti õiguste piiramise alused jätkuvalt esinevad.“

Pangasaladust sisaldavate andmete küsimisest andmesubjekti automaatne teavitamine ei oleks RAB-i ülesannete olemusega kooskõlas, sest see võib kahjustada pooleliolevat analüüsi, võimaldada vara varjamist või liigutamist, takistada rahvusvahelist infovahetust ning kaasa tuua niinimetatud tipping-off-riski. See ei tähenda, et andmesubjekti õigused ei oleks tagatud. Andmesubjekti õiguste teostamist võib piirata üksnes seaduses sätestatud alustel ja ulatuses, ning isikul peab olema võimalus taotleda sõltumatu järelevalveasutuse kaudu kontrolli selle üle, kas tema isikuandmeid on töödeldud õiguspäraselt.

Kohustatud isikutele tuleneb nii direktiivi 2015/849 artiklist 39, kui ka RahaPTS §-st 51 kohustus hoida tähtajatult saladuses andmesubjekti eest rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega seonduva teabe vahetamist pädevate asutustega. Kliendi teadlikkust võimalikust kahtlasest tehingust või uurimisest võib kahjustada tulevase jõupingutusi kahtlustatava rahapesu või terrorismi rahastamisega seotud tegevuse uurimisel, samuti edasisi võimalike

kriminaalmenetlusi. Seetõttu toob ka direktiivi 2015/849 põhjenduspunkt 46 andmesubjekti õiguste osas, et andmesubjekti juurdepääs kahtlase tehinguga seotud teabele pärsiks tõsiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse tulemuslikkust. Samuti viitavad direktiivi artiklid 41 ja 42 kohustatud isikute poolt teabe edastamise konfidentsiaalsusele ning seda just selleks, et mitte kahjustada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise, avastamise ja uurimise eesmärkide saavutamist. Ühe teate analüüsimine ei pruugi veel viia kogu teabe tuvastamiseni, mis tähendab, et tihtilugu ongi võimalik erinevaid seoseid ja skeeme tuvastada mitme erineva teabekillu alusel, mis saavad RAB-ile ka pikaajalisema aja vältel. Selleks, et oleks võimalik teatud skeeme või tehingute omavahelisi seoseid tuvastada (mida tihtilugu lükataksegi edasi või üritatakse varjata) peab olema mingi esialgne põhjendatud piirang, mille jooksul isikule teavet tema kohta kogutud kontoväljavõtteid puudutavalt ei avaldata, mis aitab tagada RAB ülesannete tõhusat täitmist. Kehtestatav andmesubjekti teavitamise edasilükkamine viieks aastaks on vajalik rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgi saavutamiseks ning menetluse efektiivsuse tagamiseks. Rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud tegevus on olemuslikult varjatud ning andmesubjekti teavitamine varasemalt võib kahjustada menetluse eesmärki, võimaldada tõendite hävitamist või varjamist, mõjutada tunnistajaid või muid seotud isikuid, võimaldada vara ümberpaigutamist või peitmist ning raskendada rahapesu skeemide, tegelike kasusaajate või seotud tehingute tuvastamist. Seega kokkuvõtvalt on viieaastane piirang vajalik, arvestades rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumite keerukust ning ajaliselt hajusat iseloomu. Rahapesuskeemid võivad ilmnedas alles aastaid pärast üksikute tehingute tegemist ning sageli selgub tehingute tegelik eesmärk või omavaheline seotus alles täiendava teabe kogumise või rahvusvahelise koostöö käigus.

Seepärast on põhjendatud kohaldada andmesubjekti õiguse suhtes saada teada kogutud pangakonto väljavõtetest erandeid ja piiranguid ning andmesubjekti teavitamise edasilükkamine on vajalik ja proportsionaalne meede millise vajalikkust on kinnitatud ka EL õiguses. Direktiivi 2015/849 kohaselt ei tohi kohustatud isikud ega pädevad asutused avaldada andmesubjektile, et tema suhtes kogutakse või analüüsitakse rahapesu või terrorismi rahastamisega seotud teavet. Andmesubjektil on õigus igal ajahetkel taotleda, et järelevalveasutus või asjakohasel juhul Euroopa Andmekaitseinspektor kontrolliks töötlemise seaduslikkust, ja õigus kasutada asjakohased õiguskaitsvahendeid.

RAB-i poolt täitmisregistri kaudu päringu tegemise varjamine andmesubjekti eest aitab samuti tagada eelkirjeldatud eesmäärke rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse tulemuslikkuse tagamiseks. Seetõttu ei ole võimalik avaldada ka päringu tegemise hetkel andmesubjektile infot andmejälgija kaudu. Info avaldamise võimalikkuse osas saab otsustuse teha üksnes Rahapesu Andmebüroo peale seda, kui on tagatud, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ja uurimisega seonduvad tegevused ei saaks enam seeläbi kahjustatud.

Lisatava sätte kohaselt teavitab RAB füüsilist isikut, kelle kohta tehti käesoleva paragrahvi lõike 1¹ alusel täitmisregistri kaudu päring või kelle pangakonto väljavõte saadi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ettekirjutuse alusel, viie aasta möödudes kontoväljavõtte saamise päevast arvates ja tingimusel, et käesoleva seaduse § 60¹ lõikes 2 sätestatud alused on ära langenud. Sätestatud 5 aastast tähtaega saab pidada mõistlikuks tulenevalt rahapesu aegumise

tähtajast – rahapesu aegumise tähtaeg karistusseadustiku § 81 lõike 1 punkti 1 kohaselt on 10 aastat ning rahapesu või terrorismi rahastamine on paljudel juhtudel kestav tegevus. Üksnes üks Rahapesu Andmebüroole laekunud teabe osa ei pruugi veel selgelt viidata võimalikule kuritegelikule tegevusele, kuid tihtilugu viitabki sellele mitme teabe osa omavaheline seostamine. Seetõttu selleks, et Rahapesu Andmebürool oleks võimalik täita oma tuumikfunktsiooni: rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine, peab RAB-il olema võimalik teha täiendavaid päringuid ja viia läbi teabeanalüüsi andmesubjekti eest varjatuna. Eeltoodult arvestavalt on seaduses sätestatud mõistlik tähtaeg, mille möödudes RAB hindab andmesubjektile tema kohta tehtud päringu avalikustamise võimalikkust. Kui teabele juurdepääsu piiramise vajadus on ära langenud, avaldab RAB isikule info toimingute teostamise kohta. Välistatud aga ei ole, et ka peale 5 aasta möödumist võib olla vajadus tehtud päringut andmesubjekti eest jätkuvalt varjata (näiteks siseriiklik või välisriigi alustatud kriminaalmenetlus), seetõttu on ka kavandatavas sättes viidatud, et toimingute avalikustamise tingimuseks peale viie aasta möödumist on eeldus, et ära on langenud andmesubjekti õiguste piiramise alused.

Samas ei ole välistatud, aga ka võimalus, et isik pöördubki ise RAB-i poole teabepäringuga juba enne 5 aasta möödumist, kuna talle on näiteks alustatud kriminaalmenetluse raames teatavaks saanud tema andmete töötlemine RAB-i poolt, sellisel juhul on võimalus juba üksikjuhtumi põhised vastava teabepäringu saamisel RAB-il teabe väljastamise võimalikkust hinnata ja kui teabele juurdepääsu piiramise vajadus on ära langenud vastavas ulatuses isikule ka teavet väljastada. Kui andmesubjekti pöördumisel esinevad teabe osas jätkuvalt juurdepääsu piiramise alused, keeldutakse andmesubjektile teabe väljastamisest ja selgitatakse esinevaid piiranguid. RahaPTS § 60¹ lõike 1 kohaselt piirab Rahapesu Andmebüroo andmesubjekti õigusi juhul, kui piiramata jätmise: 1) takistab või kahjustab Rahapesu Andmebüroo käesoleva seaduse § 54 lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatud ülesannete täitmist; 2) takistab või kahjustab kuriteo tõkestamist; 3) kahjustab teise isiku õigusi ja vabadusi; 4) on vastuolus rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piirangutega.

Rahapesu Andmebüroo spetsiifilist rolli silmas pidades ei ole ka teistes EL riikides teadaolevalt praktikad, kus rahapesu andmebürood teavitaks automaatselt teatava regulaarsusega andmesubjekte nende andmete töötlemisest. Valdavalt toimub andmesubjekti teavitamine nõutluse põhise protsessi käigus, ehk andmesubjekt esitab vastava pöördumise ning rahapesu andmebüroo otsustab seejärel teabe väljastamise võimalikkuse ulatuse. Mõnes riigis, näiteks Holland on ka selgesõnalisena välistatud üldse teabe väljastamine andmesubjektile perioodi jooksul kui see teave on osa riigisaladuse staatusega teabest ([Frequently asked questions - FIU-Nederland](#)). RahaPTS kohaselt on aga andmesubjektidel alati õigus pöörduda vastavasisulise pöördumisega RAB-i poole.

Lisatava sätte kohaselt hindab RAB viie aasta möödumisel pangakonto väljavõtte saamisest, kas andmesubjekti teavitamine on võimalik. Kui §-s 60¹ sätestatud andmesubjekti õiguste piiramise alused on ära langenud, teavitab RAB andmesubjekti tema pangakonto väljavõtte saamisest andmejälgija kaudu. Kui piiramise alused jätkuvalt esinevad, võib RAB teavitamise kuni viie aasta võrra edasi lükata.

Kavandatud muudatus on seotud käesoleva eelnõu § 2 punktiga 8, millega täiendatakse RahaPTS-i §-ga 60¹. Muudatuste kohaselt on andmesubjektidele ette nähtud selgesõnalisena seaduses sätestatud täiendav lisagarantii, mille kohaselt andmesubjekti õiguste piiramisel on andmesubjektil õigus taotleda Andmekaitse Inspeksioonilt isikuandmete töötlemise seaduslikkuse kontrollimist. Lisatav meede annab võimaluse andmesubjektidele teostada oma õigusi järelevalveasutuse kaudu. Järelevalveasutus saab peale kontrolli teavitada andmesubjekti vähemalt sellest, et kõik vajalikud kontrollid on aset leidnud.

Muudatuse eesmärgiks on seega ühelt poolt tagada RAB-i seadusest tulenevate ülesannete täitmine ja vältida riski, et füüsilise isiku teavitamine ohustaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgi ja teisipidi tagada füüsilisele isikule õigus saada teada RAB-i poolt tema kohta pangakonto väljavõtte pärimisest 5 aasta möödudes ja tingimusel, et teabele juurdepääsu piiramine ei ole enam vajalik.

Eelnõu § 2 punktiga 5 RahaPTS-i § 58 lõikes 2 loetakse teine lause kolmandaks ja lõiget täiendatakse teise lausega järgmises sõnastuses: „Pangasaladust, sealhulgas pangakonto väljavõtteid sisaldavat teavet on ettekirjutuse adressaat kohustatud andma Rahapesu Andmebüroole põhjendatud kahtluse alusel algatatud menetluse raames rahapesu ja terrorismi rahastamise ning nendega seotud kuritegudele viitava teabe analüüsimiseks ja kontrollimiseks, rahvusvahelise sanktsiooni või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni eesmärgi saavutamiseks ja käesoleva seaduse nõuete rikkumise kahtluse korral algatatud väärteomenetluses, et Rahapesu Andmebüroo saaks täita käesoleva seaduse § 54 lõike 1 punktides 1 ja 8–10 sätestatud ülesandeid.“

Muudatusega täpsustatakse sarnaselt eelnõu § 2 punktis 3 tooduga õiguskantsleri soovist lähtudes asjaolu, et pangasaladus sisaldab selgelt ka isikustatud pangakonto väljavõtet, mida ettekirjutuse adressaat on kohustatud RAB-ile andma, ning piiritletakse selgelt ja üheselt RAB ülesandeid, mille täitmiseks on RAB-il õigus ettekirjutusega nõuda pangasaladust (sh pangakontode väljavõtteid) sisaldavaid andmeid. Ülesanded on loetletud RahaPTS § 54 lõike 1 punktides 1 ja 8–10.⁵¹

Muudatus lähtub põhimõttest, et kui ühelt poolt täpsustatakse RAB õigust küsida andmeid oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks (RahaPTS § 58 lõige 1), siis teiselt poolt on vaja täpsustada ka kohustatud isikute kohustust neid andmeid esitada (RahaPTS § 58 lõige 2).

Eelnõu § 2 punktiga 6 täiendatakse RahaPTS §-ga 59², mis reguleerib andmete säilitamist Rahapesu Andmebüroo andmekogus. Järelevalve ja tegevuslubadega seonduva tegevuse käigus kogutud andmeid ja dokumente säilitatakse andmekogus kümme aastat alates järelevalvemenetluse lõppemisest või väljastatud tegevusloa kehtivuse lõppemisest. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 64 lg 2¹ kohustab andmete registrisse kandjaid säilitama isikuandmeid sisaldavaid andmete registrisse kandmise aluseks olevaid dokumente kuni kümme aastat alates loa kehtivuse lõppemisest. Viidatud regulatsiooni tuleb arvesse võtta

⁵¹ vt täpsemalt eelnõu § 2 punktis 2 nimetatud ülesanded.

ka RAB-i poolt loakohustuslike isikute suhtes teostatavate tegevuste osas, mistõttu ühtlustatakse õiguse ühetaolise kohaldamise eesmärgil andmete ja dokumentide Rahapesu Andmebüroo andmekogus säilitamise aega majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatuga. Muudatusega tuuakse seaduse tasandil välja, et Rahapesu Andmebüroo andmekogu andmetöötluse logisid säilitatakse kümme aastat päringu või kande tegemisest.

Eelnõu § 2 punktiga 7 täiendatakse § 59² punktidega 3–5, mille kohaselt säilitatakse Rahapesu Andmebüroo andmekogusse kantud andmeid ja dokumente isiku kohta 10 aastat pärast vastava menetluse lõppemist. Rahapesu Andmebüroo andmekogusse kantud füüsiliste ja juriidiliste isikute pangakonto väljavõtteid viis aastat pärast vastava toimingute tegemisest. Rahvusvahelise infovahetuse kaudu saadud andmeid andmete päritoluallikas toodud piirangute kohaselt, kuid mitte kauem kui 10 aastat pärast vastava menetluse lõpetamisest.

Isikuandmete kaitse üldmääruse kohase andmete säilitamise piiramise ja minimaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb isikuandmeid säilitada kujul, mis võimaldab andmesubjekte tuvastada üksnes seni, kuni see on vajalik nende töötlemise eesmärkide saavutamiseks. 10-aastane andmete säilitamise tähtaeg (RahaPTS § 59² punktid 3 ja 5) on kooskõlas kuriteo üldise aegumistähtajaga ning võimaldab jätkuvalt tagada pädevatele asutustele vajaliku teabe edastamise. Kuigi pikem andmete säilitamise tähtaeg võiks teatud juhtudel suurendada võimalust tuvastada ajaliselt hajutatud skeeme ja mustreid, leiab seadusandja, et selline täiendav kasu ei kaalu üles ulatuslikumat andmesubjekti õiguste riivet. Tegemist on mõõduka meetmega võrreldes hetkel kehtiva regulatsiooniga, kuna aitab vähendada isikuandmete pikaajalisema säilitamisega kaasnevat riivet. Läbi muudatuse tagatakse, et isikuandmete töötlemine ei kesta kauem, kui see on vältimatult vajalik andmete töötlemise eesmärgi saavutamiseks. Muudatus tagab tasakaalu ühelt poolt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kui olulise avaliku huvi ning teiselt poolt andmesubjekti põhiõiguste kaitse vahel.

Pangakonto väljavõtete, kui suuremalt isiku põhiõigusi riivava andmehulga osas, on otsustatud kehtestada täiendav andmete kustutamise tähtaeg, milleks on viis aastat peale vastava toimingute tegemist

Eelnõu § 2 punktis 8 täiendatakse RahaPTS §-ga 60¹ ning nähakse ette andmesubjekti õiguste piiramine andmetega tutvumisel. Kavandatava paragrahvi lõikes 1 sätestatakse ammendavalt alused, mille esinemisel piirab RAB andmesubjekti õigusi. Lõikes 2 täpsustatakse andmesubjekti õigused, mida võib lõikes 1 nimetatud alustel piirata. Lõikes 3 nähakse ette, et samad piirangud kohalduvad ka isikuandmetele, mis on saadud RAB-i ülesandeid täitvalt välisriigi asutuselt, välisriigi õiguskaitse- või järelevalveasutuselt või rahvusvaheliselt organisatsioonilt või institutsioonilt. Lõikes 4 sätestatakse piirangu kestus ning lõikes 5 andmesubjekti pöördumise korral kohaldatavad menetluslikud tagatised, sealhulgas võimalus teostada õigusi Andmekaitse Inspektsiooni kaudu. Kui kehtiva RahaPTS § 60 lõike 1 teise lause kohaselt võib RAB-i juht kehtestada teabele juurdepääsupiirangu kaalutusotsuse alusel, siis kavandatav § 60¹ sätestab andmesubjekti õiguste piiramise alused ja ulatuse seaduse tasandil selgemalt ning andmesubjekti jaoks ettenähtavamalt.

RahaPTS § 60¹ lõike 1 eesmärk on sätestada selgelt ja ammendavalt juhud, mil RAB piirab andmesubjekti õigusi. Andmesubjekti õigusi piiratakse juhul, kui õiguste piiramata jätmine takistaks või kahjustaks kuritegude avastamist ja tõkestamist, kahjustaks teise isiku õigusi ja vabadusi või oleks vastuolus rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piirangutega lõike 1 punktides 1 ja 2 nimetatud huvide kaitseks. Seega ei või andmesubjekti õigusi piirata üldisel töökorralduslikul või mugavuskaalutlusel, vaid üksnes seaduses nimetatud kaitstava huvi olemasolul ja ulatuses, milles piirang on vajalik.

RahaPTS § 60¹ lõikes 2 täpsustatakse andmesubjekti õigused, mida RAB lõikes 1 nimetatud alustel piirab. Nendeks on õigus saada teada oma isikuandmete töötlemisest, sealhulgas töödeldavate isikuandmete koosseisust, töötlemise eesmärgist, õiguslikust alusest, ulatusest ja põhjusest, õigus saada teada isikuandmete edastamisest RAB-i ülesandeid täitvale välisriigi asutusele, välisriigi õiguskaitse- või järelevalveasutusele või rahvusvahelisele organisatsioonile või institutsioonile, õigus saada teada, kas isikuandmete parandamisest on isikuandmete vastuvõtjat teavitatud, õigus nõuda isikuandmete töötlemise piiramist ja esitada vastuväiteid isikuandmete töötlemisele ning õigus saada teada oma isikuandmetega seotud rikkumisest.

Euroopa Andmekaitsekoogu suunistes määruse (EL) 2016/679 artiklis 23 sätestatud piirangute kohta on punktis 6 täpsustavalt toodud, et kui ELi või liikmesriigi seadusandja kehtestab määruse (EL) 2016/679 artikli 23 alusel piirangud, peab ta järgima Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 52 lõikes 1 sätestatud nõudeid, eelkõige hindama piirangute proportsionaalsust, selleks et need piirduksid üksnes rangelt vajalikkuga. Eelviidatud suunise punkti 17 kohaselt määruse (EL) 2016/679 ning Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on keskse tähtsusega see, et seadusandlikud meetmed, mille eesmärk on andmesubjektide õiguste või vastutavate töötajate kohustuste ulatuse piiramine, oleksid andmesubjektide jaoks eeldatavad. Kõik seadusandlikud meetmed peavad olema igal juhul taotletud eesmärgi jaoks sobivad ja vastama eeldatavuse kriteeriumile.

IKÜM artikli 23 lg 2 kohaselt peab piirangut lubav meede arvestama vähemalt alljärgnevate kriteeriumitega:

- (viii) Töötlemise või selle kategooriate eesmärgid – RAB töötleb isikuandmeid tuumikfunktsiooni täitmise tagamiseks. Andmesubjekti õiguste piiramiseks ei saa olla mistahes töökorralduslik takistus ega põhjendus, et see on ülearu keerukas või aitaks kokku hoida asutuse kulusid. Õiguste piirang peab olema rangelt eesmärgipärane ning andmesubjekti õiguste piiramise alused on loetletud ammendavalt RahaPTS § 60¹ lõikes 2;
- (viii) Isikuandmete liigid – RAB-i andmekogu põhimääruse 2. peatükis on loetletud andmekogusse kantavate andmete koosseis. Andmesubjekti õigusi piiratakse RahaPTS § 60¹ lõikes 2 nimetatud alustel RAB andmekogusse kantud isikuandmete osas.
- (viii) Kehtestatud piirangute ulatus – Kavandatava RahaPTS § 60¹ lõiked 1 ja 2 piiritlevad andmesubjekti õiguste piirangute ulatuse;
- (viii) Kuritarvitamist või ebaseaduslikku andmetega tutvumist või nende edastamist tõkestavad kaitsemeetmed – RAB ülesannetest tulenevate toimingute ja menetlustega seotud andmeid töödeldakse RAB-i andmekogus. RAB-i andmekogu põhimääruse § 5 kohaselt on RAB-il kohustus rakendada andmekogus töödeldavate

andmete käideldavuse, tervikluse ja konfidentsiaalsuse tagamiseks vastavaid organisatsioonilisi, füüsilisi ja infotehnoloogilisi turvameetmeid.^[2] Teabe konfidentsiaalsuse ja turvalise töötlemise nõuded tulenevad ka rahvusvahelistest standarditest. RahaPTS § 69 lg 2 kohaselt on RAB-i poolt isikuandmete töötlemise protsessi hindamiseks Andmekaitse Inspeksioonil õigus tutvuda RAB-i juhendite ja protseduuridega ning saada kirjalikke ja suulisi selgitusi. Andmesubjekti kaebuse lahendamise käigus on Andmekaitse Inspeksioonil õigus saada RAB-ilt andmeid kaebuse lahendamiseks vajalikus ulatuses.

- (viii) Vastutava töötleja ja vastutavate töötlejate kategooriate määratlus – RAB-i andmekogu ainsaks vastutavaks töötlejaks on RAB (andmekogu põhimäärus § 6). RahaPTS §-st 60 tulenevad ranged piirangud RAB andmekogus sisalduva teabe töötlemise osas, RahaPTS § 63 seab raamid rahvusvahelise infovahetuse osas. RAB-il on õigus väljastada teavet üksnes seaduses toodud alustel ning seaduses nimetatud isikutele.
- (viii) Andmete säilitamise ajavahemikud – RAB andmekogus andmete säilitamise tähtajad on sätestatud RAB-i andmekogu põhimääruse §-s 26 ja RahaPTS §-s 59².
- (viii) Andmesubjekti õigusi ja vabadusi ähvardavad ohud – andmesubjekti õigusi ja vabadusi ähvardavate ohtude maandamiseks rakendatakse alapunkti iv viidatud meetmeid.
- (viii) Andmesubjekti õigus olla piirangust teavitatud – andmesubjekti õiguste piiramise õigus ja ulatus tuleneb edaspidi RahaPTS §-st 60¹. Üldised andmekaitsetingimused on avaldatud ka Rahapesu Andmebüroo veebilehel www.fiu.ee. Eeltoodust tulenevalt on kavandatud regulatsioon erinevate RahaPTS sätete kaudu ning koosmõjus RAB andmekogu põhimääruses sätestatuga IKÜM artikli 23 lõikes 2 toodud kriteeriume arvestav ning kooskõlas Euroopa Andmekaitsekoostöögrupi suunistega.

Kehtiva FATF-i soovitus 29 tõlgendava märkuse kohaselt on rahapesu andmebüroo osa, ja tal on keskne roll, riigi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise operatiivvõrgustikus, abistades teiste asjakohaste asutuste tööd (lõige 1). Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2015/849 põhjenduspunkt 42 toob, et võitlust rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu peavad oluliseks avalikuks huviks kõik liikmesriigid. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine on IKÜM mõttes avaliku huviga seotud küsimus. Eelviidatud direktiivi põhjenduspunkti 46 toob välja, et andmesubjekti juurdepääs kahtlase tehinguga seotud teabele pärsiks aga tõsiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse tulemuslikkust. Seepärast on põhjendatud kohaldada kõnealuse õiguse suhtes erandeid ja piiranguid. IKÜM artikli 23 piirangute kohaldamisel on oluliseks eelduseks, et piirangute seadmine täidaks avalikku huvi, ehk eesmärgid on vajalikud avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. RAB-i põhiülesandeks on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine. RahaPTS § 54 lõike 3 kohaselt RAB analüüsib ja kontrollib teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse kohta, võtab vajaduse korral tarvitusele abinõud vara säilimiseks ning edastab kuriteo tunnuste avastamisel materjali viivitamata pädevale asutusele.

Uurimisasutustel ei oleks võimalik võimalikke kuritegusid uurida ega ka vajalikke tõendeid kriminaalmenetluse läbiviimiseks koguda, kui RAB andmesubjekte võimalikust tekkinud

kahtlusest ei teavitaks. Teatud juhtudel võimaldab kas või ainult faktipõhisele küsimusele vastamine puudutatud isikul tuvastada, kas tema kohta käiv info on RAB-i huviorbiiti jõudnud ehk kas tema võimalikud ebaseaduslikud teod on avastatud või mitte, millise tehingu tegemisega seoses on rahapesu andmebürood teavitatud (see seab omakorda ohtu ka teavitaja kaitse põhimõtte (RahaPTS § 52¹). Eelnimetatud info võib aidata isikutel edasiselt kahtlaseid tehinguid paremini varjata, muu hulgas kasutades tehingute tegemiseks muid alternatiivseid võimalusi. Lisaks on võimalik andmesubjektil andmete avaldamise korral tuletada, kas Eestis või teises riigis toimub eelmenetlus või kriminaalmenetlus jms. Seega võib ka juba faktipõhine ja piiratud osas teabe väljastamine andmesubjektile omada kahjustavat mõju rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimisele ning andmesubjekti õigusi on vajalik RAB tuumikfunktsiooni täitmiseks piirata.

Lõikes 3 tuuakse ära, et piiranguid kohaldatakse ka isikuandmete suhtes, mis on saadud rahapesu andmebüroo ülesandeid täitvalt välisriigi asutuselt, välisriigi õiguskaitse- või järelevalveasutuselt või rahvusvaheliselt organisatsioonilt või institutsioonilt. See on vajalik, et tagada rahvusvahelise infovahetuse konfidentsiaalsus ja vältida olukorda, kus andmesubjekti õiguste teostamise kaudu avaldatakse välisriigi rahapesu andmebüroo, õiguskaitseasutuse, järelevalveasutuse või rahvusvahelise organisatsiooni edastatud teave vastuolus selle kasutamise tingimustega.

Rahvusvahelise infovahetuse konfidentsiaalsus tuleneb ka rahapesu andmebüroode koostöö üldpõhimõtetest. Egmont Groupi Harta punkti 3.1 A kohaselt teevad kõik Egmont Groupi liikmed nii laialdast koostööd kui võimalik, lähtudes muu hulgas põhimõttest, et informatsiooni vahetamise eelduseks on rahapesu andmebüroo siseselt toimuv analüüs (punkt 1), et andmeid ei edastata uurimisasutusele ega kasutata muul viisil välisriigi rahapesu andmebüroo eelneva loata (punkt 2) ning et informatsiooni konfidentsiaalsust tuleb hoida (punkt 3). Olulised on seejuures eelkõige punktid 1 ja 3, mille kohaselt on informatsioon mõeldud vaid rahapesu ja sellega seotud kuritegude ning terrorismi rahastamise kaasuste analüüsiks ning et saadud informatsiooni tuleb hoida konfidentsiaalsena. Viimane tähendab, et informatsiooni tuleb hoida sellisena, et eelkõige isik, kelle osas analüüsi läbi viiakse, ei saaks sellest teada, mis võiks omakorda ohustada võimalikku kriminaalmenetluse läbiviimist ja selle eesmärkide saavutamist.

Kuivõrd andmesubjekti õiguste piiramise alused on sätestatud § 60¹ lõikes 1, nähakse lõikes 4 ette, et lõikes 2 nimetatud andmesubjekti õigusi piiratakse kuni lõikes 1 sätestatud aluste äralangemiseni. See tähendab, et piirang ei ole ajaliselt iseseisev ega automaatne, vaid sõltub sellest, kas lõikes 1 nimetatud kaitstava huvi kahjustamise oht jätkuvalt esineb. Kui õiguste piiramise alus on ära langenud, ei ole piirangu jätkuv kohaldamine lubatud.

Andmesubjekti õigust teavet saada ja enda kohta käivate andmetega tutvuda piiratakse üksnes seni, kuni esineb mõni RahaPTS § 60¹ lõikes 1 sätestatud alus. Näiteks võib rahvusvahelise infovahetuse raames saadud teabe puhul olla teabe avaldamine välistatud seetõttu, et välisriigi asutus või rahvusvaheline organisatsioon on kehtestanud teabe kasutamisele ja avaldamisele konfidentsiaalsuspiirangu. Samuti võib teabe avaldamine olla välistatud teavitaja kaitse tagamiseks RahaPTS § 52¹ tähenduses. Andmesubjekti õiguste piiramise vajadust ja selle jätkuvat põhjendatust hinnatakse andmesubjekti pöördumisel ning muudel juhtudel, kui RAB peab otsustama andmesubjektile teabe väljastamise võimalikkuse üle.

RahaPTS § 60¹ lõikes 5 sätestatakse andmesubjekti pöördumise korral kohaldatav menetluslik tagatis. Kui andmesubjekt pöördub RAB-i poole oma isikuandmete töötlemise kohta teabe saamiseks, selgitab RAB talle õiguste piiramise põhjusi ulatuses, milles see ei kahjusta lõikes 1 nimetatud huve, ning dokumenteerib õiguste piiramise põhjused. Samuti teavitab RAB andmesubjekti võimalusest teostada oma õigusi Andmekaitse Inspektsiooni kaudu. Kui andmesubjekt seda võimalust kasutab, kontrollib Andmekaitse Inspektsioon isikuandmete töötlemise seaduslikkust ja teavitab andmesubjekti järelevalve tegemise faktist ning õigusest kasutada täiendavaid õiguskaitsevahendeid. Selline lahendus võimaldab tagada sõltumatu kontrolli ka olukorras, kus RAB ei saa andmesubjektile avaldada, kas ja milliseid andmeid tema kohta töödeldakse.

Eelnõu § 2 punktis 9 täiendatakse RahaPTS paragrahvi 64 lõiget 1 teise lausega, millega lisatakse, et Rahapesu Andmebüroo tehtav järelevalve on riskipõhine ning järelevalvetoimingute sagedus ja rakendatavad meetodid arvestavad järelevalvesubjekti suurust ning tegevuse laadi, ulatust ja keerukust, lähtudes proportsionaalsuse põhimõttest.

FATF'i¹ soovitused (26 ja 28) kohustavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvet tegema riskipõhiselt ja proportsionaalselt, keskendudes kõrgema riskiga valdkondadele ning seeläbi kasutades järelevalve ressursse tõhusamalt ja proportsionaalsemalt. Riskipõhise järelevalve läbiviimisel planeeritakse ja teostatakse tegevusi vastavalt rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide tasemele, suunates suurema tähelepanu ja ressursid kõrgema riskiga isikutele, tegevustele ja valdkondadele ning kohandades järelevalve sagedust, ulatust ja intensiivsust proportsionaalselt tuvastatud riskidega. FATF riskipõhise järelevalve juhend² toob täpsemad suunised ja üldjuhise, mille kohaselt peab järelevalveasutus arvestama nii riiklikke ja sektoripõhiseid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske kui ka konkreetse järelevalve all oleva isiku riskiprofiili ja kontrollisüsteemide kvaliteeti, kohandades oma tegevusi proportsionaalselt tuvastatud riskidega. Rahapesu tõkestamise direktiivi 2015/849 artikkel 48 punkt 6³ kohustab järelevalve puhul kasutama riskitundlikkusel põhinevat lähenemisviisi, milleks pädevad asutused:

- 1) peavad selgelt mõistma nende liikmesriigis esinevaid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske;
- 2) peavad omama kohapeal ja väljaspool juurdepääsu kogu teabele liikmesriigile eriomaste ja rahvusvaheliselt eriomaste riskide kohta, mis on seotud kohustatud isikute klientide, toodete ja teenustega, ning;
- 3) peavad võtma kohapealse ja väljaspoolse järelevalve sageduse ja intensiivsuse määramisel aluseks kohustatud isikute riskiprofiili ning selles liikmesriigis esinevad rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid.

Vastava nõude riskipõhise käsitusviisi kasutamiseks toob ka uue rahapesu tõkestamise direktiivi 2024/1640 artikkel 40⁴.

Eelnõu § 2 punktis 10 paragrahvi 66 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 66. Järelevalve tegija õigused

(1) Järelevalve tegijal on õigus kontrollida kohustatud isikute asu- või tegevuskohta. Järelevalve tegijal on õigus kontrollitava isiku esindaja juuresolekul siseneda kohustatud isiku valduses olevasse hoonesse ja ruumi.

(1¹) Rahapesu Andmebüroo alustab kontrolli, teatades sellest kohustatud isikule. Teates märgitakse kontrolli eesmärk, ulatus, kontrollitava perioodi pikkus ja kontrollimise aeg. Teade edastatakse kohustatud isikule hiljemalt kolm tööpäeva enne kohapealse kontrolli algust, välja arvatud juhul, kui etteteatamine ohustaks kontrolli eesmärgi saavutamist.

(2) Kohapealse kontrolli käigus on järelevalve tegijal õigus:

- 1) piiranguteta uurida vajalikke dokumente ja andmekandjaid, teha nendest väljavõtteid, ära kirju ja koopiaid, saada kohustatud isikult nende kohta selgitusi ning jälgida tööprotsesse;
- 2) saada suulisi ja kirjalikke selgitusi kontrollitavalt kohustatud isikult ning tema juhtorgani liikmetelt ja töötajatelt.

(3) Järelevalve tegijal on õigus nõuda kohustatud isikult kontrollimiseks vajalikku teavet kohapealse kontrolli käigus ja ka kohapealset kontrolli tegemata.

(4) Rahapesu Andmebürool on õigus käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud teavet küsida ettekirjutusega.

(5) Rahapesu Andmebürool on õigus esitada järelevalve tegemiseks vajalike andmete saamiseks päringuid ja saada andmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku andmekogust vastavalt õigusaktides sätestatud korrale.”

Lisandub lõikes 1¹ täpsustatakse RAB-i kohustused järelevalve raames teostatava kontrolli osas. Tuuakse välja, et RAB alustab kontrolli teatega kohustatud isikule. Teates märgitakse kontrolli eesmärk, ulatus, kontrollitava perioodi pikkus ning kontrollimise aeg. Teade edastatakse kohustatud isikule hiljemalt kolm tööpäeva enne kohapealse kontrolli algust. Etteteatamisest võib loobuda üksnes erandjuhul, kui etteteatamine ohustaks kontrolli eesmärgi saavutamist. Selline olukord võib esineda näiteks juhul, kui on põhjendatud risk, et etteteatamine võib kaasa tuua kontrolli esemeks olevate dokumentide või andmete muutmise, kõrvaldamise, hävitamise või kontrollitava tegeliku tegevuse ajutise ümberkorraldamise viisil, mis takistaks tegeliku olukorra väljaselgitamist. Etteteatamata kontrolli kasutamine peab olema põhjendatud ja proportsionaalne ning selle vajadus tuleb RAB-il menetluses dokumenteerida. Täpsustused tagavad RAB-i poolse selgitamiskohustuse täitmise ning kohustatud isikule selguse menetluse algusest ning tema õigustest ja kohustustest kontrolli teostamise kestel.

Rahapesu Andmebüroo poolt teabe küsimise aluseks järelevalvemenetluse läbiviimisel on ettekirjutus, mille toob selgelt välja § 66 lisatav lõige 4. Kui järelevalve toimub riskipõhiselt valitud sektori või selgelt määratletud kohustatud isikute ringi suhtes, võib RAB koguda võrreldavaid andmeid mitmelt kohustatud isikult ühtse kontrolliteema raames. Sellisel juhul peab ettekirjutuse adressaatide ring olema määratletav objektiivsete tunnuste alusel ning nõutav teave peab olema seotud konkreetse järelevalvelise eesmärgi, riskihinnangu, kontrolliteema või RahaPTS-i nõuete täitmise kontrollimisega. Ühtse kontrolliteema kasutamine ei vabasta RAB-

i kohustusest hinnata nõutava teabe vajalikkust ja proportsionaalsust ning tagada, et iga adressaat saab aru tema suhtes kohaldatavast kohustusest.

Ettekirjutuse kasutamine teabe nõudmise alusena tagab kontrollitavale isikule selgema menetlusliku positsiooni. Ettekirjutuses tuleb märkida selle õiguslik alus, nõutava teabe või dokumentide liik, teabe esitamise tähtaeg ja viis, seos RAB-i järelevalveülesandega ning vajaduse korral kontrollitav periood. Samuti peab ettekirjutus olema proportsionaalne ning piirduma teabega, mis on vajalik RahaPTS-i ja selle alusel kehtestatud nõuete täitmise kontrollimiseks. Ettekirjutuse adressaadil peab olema võimalik aru saada, milliseid andmeid temalt nõutakse ja millise järelevalvelise eesmärgi saavutamiseks neid vajatakse.

Järelevalveliste ülesannete (RahaPTS § 54 lg 1 p 5) täitmiseks on vastavalt lisanduvale § 66 lõikele 5 Rahapesu Andmebürool õigus saada andmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku andmekogust vastavalt õigusaktides sätestatud korrale. Lõige 5 ei anna RAB-ile piiramatut ega vahetut juurdepääsu kõigile riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku andmekogudele. Andmeid saab küsida ja saada üksnes järelevalve tegemiseks vajalikus ulatuses ning vastavalt asjaomase andmekogu kohta kehtivates õigusaktides sätestatud korrale, juurdepääsutingimustele ja tehnilistele võimalustele. Kui päring hõlmab isikuandmeid, tuleb lähtuda eesmärgipärasuse, minimaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest.

Kehtiv RahaPTS § 66 kasutab läbivalt haldusjärelevalve terminit. Riigikohus viitas oma 2026. aasta 8. jaanuari otsuses nr 3-23-125 (p 16), et Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 1 kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle ning seega ei ole RahaPTS §-s 2 nimetatud isikud, kes on RahaPTS § 3 p 3 kohaselt RahaPTS-i tähenduses kohustatud isikud, selles kontekstis haldusorganid. Seega ei saa järelevalvega kohustatud isikute üle olla sisuliselt tegemist haldusjärelevalvega.

Mõistete kasutamist puudutava ebaselguse lahendamiseks tuleb seaduses „haldusjärelevalve“ mõiste asendada „järelevalve“ mõistega, kuivõrd vastasel korral ei oleks § 66 alusel võimalik saavutada eesmärki, milleks säte on seaduse süsteemis ette nähtud, s.o kohustatud isikute üle RahaPTS-i täitmise järelevalve tegemist. RAB teostab järelevalvet kohustatud isikute üle, milleks seadusandja eesmärgist nähtuvalt oli soov §-s 66 sätestata järelevalve tegija õigused. Muudatusega on tagatud edasine õigusselgus, et sätte mõtteks on läbivalt olnud reguleerida just RahaPTS-i alusel läbiviidava järelevalve tegija õigusi, mitte tegevusi, mis puudutavad ühe haldusorgani kontrolli teise haldusorgani üle.

Riigikohus viitas oma käesoleva aasta 8. jaanuari otsuses nr 3-23-125 (p 15), et RahaPTS kohaldamisel on põhjendatud eristada volitusi, mis RAB-il on oma erinevate funktsioonide täitmiseks. Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks loodud rahapesu andmebüroo ülesehitus ja selle kohustuslik funktsioon on sätestatud RahaPTS-i 6. peatükis ning riikliku järelevalve tegemiseks on RAB-i volitused ette nähtud RahaPTS-i 7. peatükis. Eeltoodud arvestades on vajadus sätestada RahaPTS 7. peatükis RAB-ile selge õiguslik alus järelevalvemenetluse käigus ettekirjutuse alusel teabe küsimiseks ning päringute esitamiseks ja andmete saamiseks. Vastava selgesõnalise õiguse piisavateks volitusteks nõuda järelevalveasutusel igasugust teavet, mis on oluline kohustuste täitmise jälgimiseks ja kontrolli

teostamiseks toob ka rahapesu tõkestamise direktiivi 2015/849 artikkel 48 ning samuti uus rahapesu tõkestamise direktiivi 2024/1640 artikkel 37. Direktiivi (EL) 2024/1640 artikli 37 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et järelevalveasutustel oleksid ülesannete täitmiseks piisavad volitused, sealhulgas õigus teha kohapealseid kontrole, kaugkontrole, temaatilisi kontrole ning muid päringuid, hindamisi ja analüüse, mis on vajalikud kohustatud isikute nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Samuti peab järelevalveasutusel olema õigus nõuda kohustatud isikult teavet, mis on vajalik nõuete täitmise jälgimiseks ja kontrollimiseks. Kavandatav § 66 lõigetes 3 ja 4 sätestatud teabe nõudmise õigus ning lõikes 5 sätestatud andmekogudest andmete saamise õigus on vajalik nende ülesannete täitmiseks.

Kavandatav § 66 reguleerib üksnes RahaPTS-i 7. peatüki tähenduses järelevalve tegemisega seotud õigusi. See ei ole RAB-i rahapesu andmebüroo analüütilise funktsiooni üldvolitus ega asenda RahaPTS-i 6. peatükis sätestatud teabe kogumise, analüüsimise ja edastamise aluseid. Selline eristus on vajalik, sest RAB täidab seaduse alusel erinevaid funktsioone ning iga funktsiooni raames kasutatavad volitused peavad tulenema selgest õiguslikust alusest.

Eelnõu § 2 punktis 11 muudetakse paragrahvi 68 lõiget 1, kuna kehtiv RahaPTS § 68 lõige 1 kasutab ekslikku terminit „haldusjärelevalve“. Riigikohus viitas oma 2026. aasta 8. jaanuari otsuses nr 3-23-125 (p 16), et Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 1 kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle ning seega ei ole RahaPTS §-s 2 nimetatud isikud, kes on RahaPTS § 3 p 3 kohaselt RahaPTS-i tähenduses kohustatud isikud, selles kontekstis haldusorganid. Seega ei saa järelevalvega kohustatud isikute üle olla sisuliselt tegemist haldusjärelevalvega. Mõistete kasutamist puudutava ebaselguse lahendamiseks tuleb seaduses asendada mõiste „haldusjärelevalve“ asendada mõistega „järelevalve“, et tagada õigusselgus läbivalt ühesuguse korrektse termini kasutuse kaudu.

Eelnõu § 2 punktis 12 muudetakse paragrahvi 68 lõiget 3, kuna kehtiv RahaPTS § 68 lõige 3 kasutab ekslikku terminit „haldusjärelevalveasutus“. Riigikohus viitas oma käesoleva aasta otsuses 8. jaanuari otsuses nr 3-23-125 (p 16), et Vabariigi Valitsuse seaduse § 75¹ lg 1 kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle ning seega ei ole RahaPTS §-s 2 nimetatud isikud, kes on RahaPTS § 3 p 3 kohaselt RahaPTS-i tähenduses kohustatud isikud, selles kontekstis haldusorganid. Seega ei saa järelevalvega kohustatud isikute üle olla sisuliselt tegemist haldusjärelevalvega. Mõistete kasutamist puudutava ebaselguse lahendamiseks tuleb seaduses asendada mõiste „haldusjärelevalveasutus“ mõistega „järelevalve tegija“, et tagada õigusselgus läbivalt ühesuguse korrektse termini kasutuse kaudu.

Eelnõu § 2 punktis 13 täiendatakse RahaPTS paragrahvi 68 lõikega 5 järgmises ning lisatakse, et Rahapesu Andmebürool on kontrolli tulemuste alusel õigus ettekirjutusega kohustada kontrollitavat kõrvaldama järelevalvemenetluse käigus tuvastatud puudused vastavalt ettekirjutuses määratud tähtajale. Riigikohus viitas oma käesoleva aasta 8. jaanuari otsuses nr 3-23-125 (p 15), et RahaPTS kohaldamisel on põhjendatud eristada volitusi, mis RAB-il on oma erinevate funktsioonide täitmiseks. Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustuse täitmiseks loodud rahapesu andmebüroo ülesehitus ja selle kohustuslik funktsioon on sätestatud RahaPTS-i 6. peatükis. Muu riikliku järelevalve tegemiseks on RAB-i volitused ette nähtud RahaPTS-i 7. peatükis. Eeltoodult arvestavalt on ka RahaPTS § 68 lõikes 5 põhjendatud vajadus sätestada

õiguslik alus ettekirjutuse tegemiseks juhtudel, kus kontrolli menetluse tulemusena tuvastab RAB puudused, mille kohustatud isik peab oma tegevuse seadusega kooskõlla viimiseks kõrvaldama. Ka FATF soovitude ja FATF riskipõhise järelevalve juhendi kohaselt peavad järelevalve tegijal olema piisavad volitused, et rakendada riskipõhiseid parandusmeetmeid, sealhulgas nõuda kohustatud isikutelt puuduste kõrvaldamist, parandusplaanide esitamist ning kontrollida vastavalt nõutavate meetmete rakendamist.

Eelnõu § 2 punktis 14 täiendatakse RahaPTS paragrahvi 69 lõigetega 1¹ ja 1², mille puhul on tegemist lisaks RAB-i sisesele regulaarsele sisekontrollile täiendava välise kontrolli mehhanismiga, mis tagab sõltumatu ja objektiivse kontrolli isikuandmete töötlemise nõuete täitmise üle.

Täiendava lisatagatisena on RahaPTS-is edasiselt sätestatud, et Andmekaitse Inspeksioon (AKI) teeb lisaks tavapärasele kontrollile regulaarset kontrolli pangakontode väljavõtteid puudutavate päringute seadusele vastavuse üle. Konto väljavõtteid hõlmav järelevalve puudutab nii täitemenetluse seadustiku §-s 63 nimetatud täitmisregistri kaudu tehtavaid päringuid kui ettekirjutuse alusel kontoväljavõtete pärimist. RAB-is registreeritud andmete töötlemise seaduslikkuse kontrollimise käigus puuduste tuvastamise korral on AKI-l õigus teha ettekirjutusi rikkumiste kõrvaldamiseks ja ettekirjutuse täitmata jätmisel saab AKI esitada protesti halduskohtusse IKS § 59 lõike 3 korras, mis tähendab, et kogu protsess on allutatud mitmeastmelisele sõltumatule välisele kontrollile.

AKI teostab isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 56 lõike 1 kohaselt samas seaduses, selle alusel kehtestatud õigusaktides ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 sätestatud nõuete ning muudes seadustes isikuandmete töötlemisele kehtestatud nõuete täitmise üle riiklikku ja haldusjärelevalvet. Sama paragrahvi lõikest 3 tulenevalt on Andmekaitse Inspeksioonil lisaks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artiklis 57 sätestatule õigus:

- 1) hoiatada vastutavat töötlejat ja volitatud töötlejat, et kavandatavad isikuandmete töötlemise toimingud rikuvad tõenäoliselt käesolevat seadust;
- 2) nõuda isikuandmete parandamist;
- 3) nõuda isikuandmete kustutamist;
- 4) nõuda isikuandmete töötlemise piiramist;
- 5) nõuda isikuandmete töötlemise lõpetamist, sealhulgas hävitamist või arhiivi edastamist;
- 6) rakendada isiku õiguste ja vabaduste kahjustamise ärahoidmiseks vajaduse korral asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras viivitamata isikuandmete kaitseks organisatsioonilisi, füüsilisi ning infotehnilisi turvameetmeid, välja arvatud juhul, kui isikuandmeid töötleb riigiasutus;
- 7) kehtestada ajutine või alaline isikuandmete töötlemise piirang, sealhulgas isikuandmete töötlemise keeld;
- 8) algatada järelevalvemenetlus kaebuse alusel või omal algatusel.

Vastavalt IKS § 59 lõikele 1 võib AKI haldusjärelevalve teostamisel kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 artikli 83 lõikega 7 ning Vabariigi Valitsuse seaduse §-des 75¹ ja 75² sätestatu kohaselt antud ettekirjutuse täitmata jätmise korral pöörduda

ettekirjutuse saaja kõrgemalseisva asutuse, isiku või kogu poole teenistusliku järelevalve korraldamiseks või ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks. Sama paragrahvi lõige 3 näeb ette, et kui riigiasutusest isikuandmete töötaja ei ole AKI ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud, pöördub AKI halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras protestiga halduskohtusse.

Regulaarne kontroll RAB-i teostatava andmetöötluse üle on oluline lisatagatis isikuandmete kaitseks. Selleks, et AKI-1 oleks vajalik täiendav ressurs ka regulaarseks kontrolliks, eraldatakse neile RAB-i eelarvest ühe täistööajaga töötava teenistuja ametikoht. AKI teostatava regulaarse kontrolli intervallidele ei ole seadusnormi tasandil sätestatud, kuna täpse järelevalve tööprotsessi sisustamine ja praktikas kujundamine on kõige optimaalsem jätta järelevalve teostaja diskretsiooniotsuseks.

AKI teostatava järelevalve puhul on asjakohane välja tuua, et sarnaselt RahaPTS § 61 lõike 2 regulatsioonile, tuleb ka AKI poolt järelevalve teostaja suhtes lõikes 1 ja 1¹ sätestatud järelevalvet puudutavalt analoogseid nõudeid kohaldada. Viidatud säte näeb ette, et RAB-i ametnik ja töötaja on kohustatud tähtajatult hoidma saladuses neile seoses teenistus- või tööülesannetega teatavaks saanud andmeid, sealhulgas panga-, äri-, ameti-, kutse- või muu saladuse hoidmise kohustusega või info jagamise piiranguga teavet, ka pärast nende töötlemise või kasutamise seotud teenistus- või töökohustuste täitmist või teenistus- või töösuhte lõppemist.

Ülaltoodud lisagarantiid täiendavad juba üldist Riigikontrolli õigust auditeerida RAB tegevust või Õiguskantsleri ja Andmekaitse Inspektsiooni võimalusi isiku pöördumise alusel uurida RAB-i tegevuse vastavust seadusele ning hea halduse tavale. AKI teostab RAB-i üle järelevalvet ka kehtiva RahaPTS § 69 lg-te 1 ja 2 kohaselt. Rahandusministeerium teostab RAB-i üle teenistuslikku järelevalvet. Sõltumatu täitevvõimu välise kontrolli ülesannet täidavad Riigikontroll, õiguskantsler ja kohus.

Eelnõu § 2 punktiga 15 muudetakse RahaPTS § 81 lõiget 1 ja sõnastatakse see järgmiselt: „(1) Krediidi- ja finantseerimisasutus, kes on kliendile avanud maksekonto (edaspidi konto), millele on väljastatud IBAN-kood, või üürinud hoiulaeka, teeb täitemenetluse seadustiku §-s 63 nimetatud täitmisregistri kaudu Rahapesu Andmebüroole kättesaadavaks käesoleva paragrahvi lõigetes 11–15 nimetatud andmed.“.

Muudatuse eesmärk on selgelt väljendada, et täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastatav andmekoosseis on ammendavalt sätestatud § 81 lõigetes 1¹–1⁵. Selgem sõnastus tugevdab eesmärgipärasuse ja andmeminimaalsuse põhimõtteid (isikuandmete kaitse üldmääruse, edaspidi IKÜM, art 5), vähendab tõlgendusriske ning toetab õigusselgust ja etteaimatavust. Muudatus välistab praktika, kus täitmisregistrit käsitatakse avatud andmeedastuskanalina, ning kinnitab, et muid andmeliike saab edastada üksnes eraldi seaduses sätestatud õigusliku aluse korral. RahaPTS § 58 lõigete 1 ja 2 alusel on Rahapesu Andmebürool õigus saada oma ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses andmeid ka § 81 lõigetes 1¹–1⁵ piiritletud andmekoosseisude väliselt ehk suuremas ulatuses. Muudatus viib normi kooskõlla

õiguskantsleri tagasisidega, eemaldades potentsiaalselt eksitava viite. Sättes nimetatakse ka selgelt ära asutus kellele andmed kättesaadavaks tehakse. Sõnastus vastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE⁵²) selguse ja täpsuse nõuetele. Muudatus on sisult täpsustav ega laienda andmete edastamise mahtu.

Eelnõu § 2 punktiga 16 täiendatakse RahaPTSi § 81 lõiget 1⁴ punktidega 4 ja 5:

„4) saldo;

5) konto väljavõte.“.

Täpsustatakse ka RAB õigust saada täitmisregistri infovahetuskanali kaudu pangakontode väljavõtteid ja saldo andmeid ning täiendatakse § 81 punkti 1⁴ loetelu, et täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel kogutavate konto andmete koosseis oleks edaspidi:

1) IBAN;

2) konto avamise kuupäev;

3) konto sulgemise kuupäev;

4) saldo;

5) konto väljavõte.

Muudatus toetab ka õiguskantsleri märgukirja punktis 7 nimetatud eesmärki, mille kohaselt pangasaladust avaldada lubav norm peab seaduses olema sedavõrd konkreetse sisuga, et pangasaladuse avaldamise ja sealhulgas konto väljavõttega tutvumise võimalus ja lubatavus on seaduse tekstiga tutvudes üheselt selge. Muudatuse tulemusena sätestatakse ammendav loetelu konto teabest, mida RAB võib nõuda täitmisregistri infovahetuskanali kaudu oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks. Tegemist on sisu poolest täitmisregistri põhimääruse § 9 lõike 2 punktidega 2 ja 3.

RAB õigus RahaPTS § 81 lõikes 1⁴ nimetatud konto andmete kogumiseks tuleb RahaPTSi § 58 lõikest 1¹, mille kohaselt on RAB-l õigus seadusekohaste ülesannete täitmiseks saada täitemenetluse seadustiku §-s 63¹ nimetatud elektroonilise arestimissüsteemi kaudu käesoleva seaduse § 81 lõigetes 1¹–1⁵ nimetatud andmeid.

KASi § 88 lõike 4² punkt 1 näeb ette pangasaladuse avaldamise RAB-le RahaPTSi ning RSanSis sätestatud juhtudel ja ulatuses. Pangasaladuse avaldamise juhud ja ulatus määratakse RahaPTSi. RahaPTSi § 58 teeb viite täitmisregistrile ja RahaPTSi §-s 81 nimetatud andmetele. RahaPTSi § 58 kehtiv lõige 1 lubab pangasaladust sisaldavaid andmeid küsida ettekirjutuse alusel kohustatud isikutelt, kuid pangalt täitmisregistri infovahetuskanali kaudu pangakonto väljavõtte saamiseks ei koostata ettekirjutust. Seetõttu on täitmisregistri infovahetuskanali kaudu andmete kogumiseks vaja sõnaselgelt lisada § 81 lõikes 1⁴ konto kohta edastatavate andmete loetellu ka konto saldo ja konto väljavõte ning taastada RAB võimalus koguda oma ülesannete täitmiseks andmeid automatiseeritult.

⁵² Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“, § 15 (keele- ja stiilinõuded), § 16 (sätte sõnastamine). [Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri–Riigi Teataja](#)

Muudatusega lahendatakse olukord, kus nõutavate andmete ulatus sõltuks halduspraktikast ning abstraktsest normitõlgendusest. See omakorda peaks suurendama usaldust täitmisregistri kui andmekogu ning infovahetuskanali vastu.

Suletud loetelu kohaldub üksnes juhul, kui andmed edastatakse täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. Kui RAB soovib pangasaladust sisaldavat teavet, mida kõnealuses loetelus nimetatud ei ole, peab RAB edastama krediidi- ja makseasutusele vastava ettekirjutuse.

Eelnõu § 2 punktide 1,2,3,5,15 ja 16 muudatustega täpsustatakse *expressis verbis*, et pangasaladuse hulka kuulub ka konto väljavõte⁵³, ning RAB-l on õigus täitmisregistri infovahetuskanali kaudu saada teavet konto väljavõtte ja saldo kohta, mille kogumise õigus on RAB-l ka kehtiva RahaPTSi § 58 lõigete 1 ja 2 alusel.

Pangakonto väljavõte on rahapesu kahtluse uurimisel keskne analüüsiobjekt RahaPTSi § 4 lõike 1 koosseisule vastava tegevuse tuvastamiseks. Selle põhjal RAB hindab, kas kahtlane tegevus võib vastata rahapesu tunnustele. Selliste andmete analüüs võimaldab tuvastada varade päritolu varjamise või muundamise viise ning hinnata, kas vara on saanud kuritegelikul teel. RAB üks põhiülesandeid on operatiivanalüüs⁵⁴, milles kasutatakse olemasolevat ja kättesaadavat teavet konkreetsete sihtmärkide (nt isikute, varade, kuritegelike võrgustike või ühenduste) tuvastamiseks, konkreetsete tegevuste või tehingute jälgimiseks ning nende sihtmärkide ja võimaliku kuritegeliku tulu, rahapesu, eelkuritegude või terrorismi rahastamise vaheliste seoste kindlakstegemiseks. Sellist analüüsi ei ole võimalik teha vajalikule teabele juurdepääsu õigusega.

RAB ülesanne on rahapesukahtlusele ja sellega seotud kuritegudele viitava teabe edastamine uurimisasutustele, prokuratuurile ja teistele pädevatele asutustele. Selleks, et RAB saaks kontrollida näiteks teatega laekunud rahapesukahtlust, on hädavajalik saada lisaandmeid, eeskätt just pangakonto väljavõtteid. Pangakonto väljavõtted on RAB kõige olulisemad teabeallikad kahtluse kontrolliks. Majanduskuritegude (kui ka muu tulu toova kuriteo) lõppeesmärk on rahaline kasu, mida kurjategijad soovivad varjata ning millele anda legaalse ilme. Rahapesu on sageli piiriülene ning raha liigub kiiresti ja mitmes pangas korraga erinevate kontode kaudu, et varjata raha päritolu ja teha selle jälitamine keeruliseks. Seetõttu on rahapesu ja kuritegeliku tulu liikumise tuvastamiseks olnud ja on ka edaspidi hädavajalik, et RAB teeb pangakontode analüüsi nii raha algallika kui ka selle edasise liikumise jälgimiseks. Tihti laekub RAB-le teavet, mis viitab varjamistegevusele, kuid seejuures ongi järgmine oluline samm tuvastada, kas kahtlusega haaratud raha pärineb kuritegelikust tegevusest või mitte. Samuti mängib rolli see, kuhu vara liigub, sest ka see võib anda viite varjamistegevusele, kuid võimaldab ka tagada vara säilimine. Selle selgitamiseks on pangakonto väljavõtted asendamatud. Konto väljavõteteta ei ole võimalik tuvastada vara päritolu ja kahtlusega haaratud tehinguid jälitada.

⁵³ Tavakeeles pangakonto väljavõte, pangakonto tehinguandmed ja VÕS § 714 kasutatud termin kontoväljavõte.

⁵⁴ FATFi soovitusel lk 109: FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf.

Ligipääs pangasaladusele, sealhulgas pangakonto väljavõtetele, on seega RAB jaoks oluline tööriist kuritegevuse ja rahapesu tõkestamisel. See võimaldab tuvastada kuritegeliku tulu päritolu, jälgida raha liikumist eri krediidiasutuste vahel, paljastada mustrid ja ebaharilikud tegevused ning sekkuda enne, kui kuritegelik tulu muutub raskesti jälgitavaks või punkti, mis ei ole õiguskaitseasutustele enam tuvastatav. Ilma juurdepääsuta kontodele võivad kurjategijad raha vabalt varjata, tehes rahapesu tuvastamise ja kuritegevuse tõkestamise RAB jaoks peaaegu võimatuks.

Täitmisregister on üksnes võimalik paralleelne kanal, mille kaudu RAB-l on õigus saada seaduses nimetatud ulatuses andmeid. See ei piira kuidagi RAB õigust saada RahaPTSi § 58 lõike 1 alusel lisateavet, mida RAB oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks vajab. Ka direktiivi 2024/1640⁵⁵ artikli 21 kohaselt tuleb rahapesu andmebüroodele olenemata nende organisatsioonilisest staatusest tagada võimalikult lai juurdepääs teabele, mida nad vajavad oma ülesannete täitmiseks, sealhulgas finants-, haldus- ja õiguskaitsealasele teabele.

Peaasjalikult on muudatuse eesmärk seega suurendada õigusselgust ehk seadustada selgemalt praegune tegutsemisviis, mitte laiendada RAB volitusi teabe hankimisel. Kuivõrd meetmega ei laiendata RAB õigusi oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks, vaid üksnes luuakse õigusselgus juba RAB-le antud andmete kogumise õiguse viisis (ettekirjutusega vs. täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel), siis saab eeldada, et RAB-le antud õigus koguda pangasaladust, sealhulgas pangakonto väljavõtteid, on proportsionaalne ka RAB-le seadusega pandud ülesannetega.

Lähtudes kehtivast õigusest, on RAB-l õigus oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks nõuda pangasaladust sisaldavaid andmeid, sealhulgas füüsiliste isikute pangakonto väljavõtteid (RahaPTS § 58 lõiked 1–2 koostoimes KAS §-ga 88). See tugineb GDPR artikli 6(1)(e) (avaliku võimu ülesanne) ning vajaduse korral GDPR artikli 23 alusel piiratud teavitamiskohustusele (*tippling-off*i vältimiseks) ja on kooskõlas IKSiga, järgides eesmärgipärasuse ja andmeminimaalsuse põhimõtteid (GDPR art 5). Eelnõuga ei laiendata RAB õigusi, vaid täpsustatakse selgesõnaliselt, et RAB kogutava pangasaladuse hulka kuulub ka pangakonto väljavõte, ning seotakse sellekohased teabepäringud konkreetselt RahaPTSi § 54 lõike 1 punktides 1, 3 ja 8–10 nimetatud ülesannetega ettekirjutuse puhul ning punktides 1, 8 ja 9 nimetatud ülesannetega täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel kogutavate andmete puhul. Selline normi selgitus suurendab õigusselgust ning kinnitab, et pangakonto väljavõtte kasutamine on vajalik ja proportsionaalne nimetatud ülesannete eesmärkide saavutamiseks.

Meede on ka vajalik, st eesmärgi saavutamiseks puuduvad muud säästvamad abinõud, mis oleksid sama tõhusad. Täitmisregistri infovahetuskanali kaudu kättesaadavate andmete kogumiseks puudub samaväärne tänapäevasel tehnilisel tasemel olev süsteem ning samasuguste andmete kogumiseks seadusega ette nähtud alternatiivne viis (ettekirjutuse koostamine teabe andmiseks kohustatud isikule) on selgelt koormavam nii ettekirjutuse väljastajale kui ka selle saajale.

⁵⁵ [Direktiiv - EL - 2024/1640 - EN - EUR-Lex.](#)

Eelnõu § 2 punktiga 17 täiendatakse seadust §-ga 118⁷ järgmises sõnastuses:

„§ 118⁷. Pangakonto päringust teavitamine

Käesoleva seaduse § 58 lõiget 1² rakendatakse alates sätte jõustumisest tehtud päringute korral.“

Lisatav rakendussäte täpsustab, et käesoleva eelnõu § 2 punktiga 4 lisatav isiku teavitamiskohustus tekib nende kontoväljavõtte päringute osas, mis teostati pärast § 58 lg 1² jõustumist.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse paragrahvi 11⁹ lõikega 3 järgmises sõnastuses:

„(3) Rahapesu Andmebüroo andmekogu peab vastama täitemenetluse seadustiku § 63 lõike 2 teises lauses nimetatud tingimusele hiljemalt 2027. aasta 1. märtsil.“

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 11⁹ lõikega 3. Muudatusega nähakse RAB-i andmekogu jaoks ette üleminekuage täitemenetluse seadustiku § 63 lõike 2 teises lauses nimetatud tingimusele vastavuse tagamiseks kuni 2027. aasta 1. märtsini.

Täitemenetluse seadustiku § 63 lõike 2 teise lause kohaselt peab avaliku võimu kandja enne täitmisregistriga liitumist liidestama enda infosüsteemi tehnilise lahendusega, mis võimaldab kuvada isikule teavet tema kohta täitmisregistri kaudu tehtud päringute kohta. Sama paragrahvi lõike 2¹ kohaselt peab täitmisregistri liitunud kasutaja tegema selles tehnilises lahenduses kättesaadavaks teabe täitmisregistri kaudu krediidi- ja makseasutuse valduses olevate andmete kohta tehtud päringute kohta, välja arvatud juhul, kui teabe suhtes on seadusega ette nähtud juurdepääsupiirangu alus või andmesubjekti õiguste piirang.

RAB-i puhul eeldab nimetatud tingimuse täitmine RAB-i andmekogu ja täitmisregistri infovahetuskanali tehnilist arendamist, andmejälgija tehnilise lahendusega liidestamist ning päringute kohta kuvatava teabe ja juurdepääsupiirangute loogika kooskõlla viimist RahaPTS-is sätestatud andmesubjekti õiguste piirangutega.

Üleminekuage kuni 2027. aasta 1. märtsini on vajalik, et kavandada ja ellu viia vajalikud arendustööd, testida andmevahetust täitmisregistri ja RAB-i andmekogu vahel, rakendada turva- ja logimisinõuded ning tagada, et andmesubjektile kuvatav või kuvamata jäetav teave vastaks nii täitemenetluse seadustikus kui ka RahaPTS-is sätestatud nõuetele. Tähtaeg on kooskõlas rakendussätte eesmärgiga, kuna see ei vabasta RAB-i täitemenetluse seadustiku § 63 lõike 2 teises lauses nimetatud tingimuse täitmisest, vaid annab selle täitmiseks tehniliselt vajaliku üleminekuaja.

3.2. Eelnõu põhiseaduspärasus

3.2.1. Eelnõu § 1 punktid 2 ja 3

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse nelja abinõu proportsionaalust:

- 1) MTA õigust töödelda pangakonto infot *per se*;
- 2) MTA õigust nõuda maksukohustuslase pangakonto infot maksukohustuslaselt endalt;
- 3) MTA õigust nõuda krediitiasutustelt pangasaladust (nii pangakonto infot kui ka muud pangasaladusega hõlmatud infot);
- 4) MTA õigust nõuda krediitiasutustelt pangasaladusega hõlmatud pangakonto infot täitmisregistri infovahetuskanali kaudu.

Tuleb rõhutada, et eelnõu ise rangelt reguleerib üksnes kahte viimast abinõu, ehk MTA õigust nõuda pangasaladust krediitiasutustelt nii täitmisregistri infovahetuskanali kaudu kui ka selle väliselt. Sellest hoolimata teostatakse läbipaistvuse ning üldise selguse huvides proportsionaalsuse analüüs ka pangakonto info *per se* kasutamise osas, samuti selle info küsimise kohta maksukohustuslaselt endalt olgugi, et need kaks abinõu on eksisteerinud Eesti seaduslikus raamistikus aastakümneid ilma, et nende põhiseaduslikkust oleks seatud kahtluse alla.

Rõhutame ka seda, et MTA poolne pangakonto info kogumine ning muul viisil töötlemine (sõltumata sellest, kas selle info allikaks on maksukohustuslane ise või kolmas isik (nt krediitiasutus)) on distsiplineeritud erinevate õiguskaitse ning kontrollimenetlusega. Kõik teabe kogumisega seonduvad haldusaktid ning toimingud on vaidlustatavad nii vaide- kui ka kohtumenetluses, samuti on isikutel võimalik kaebusega pöörduda ka Andmekaitse Inspeksiooni ning õiguskantsleri poole. Mainimata ei saa jätta ka ministri õigust kontrollida MTA tegevust teenistusliku järelevalve raames, samuti Riigikontrolli kontrolliõiguseid.

3.2.1.1 MTA õigus töödelda pangakonto infot maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks

Abinõu on proportsionaalne, kui põhiõiguste ja -vabaduste riive on kantud **legitiimselt eesmärgist** ja on selle saavutamiseks **sobiv, vajalik ja mõõdukas**.

Õigusega teada, vallata ning muul viisil töödelda pangakonto infot riivatakse ennekõike isiku informatsioonilise enesemääramise õigust, mis on tuletatud õigusest vabale eneseteostusele (PS § 19), perekonna- ja eraelu puutumatussele (PS § 26) ning ettevõtlusvabadusele (PS § 31).

Informatsiooniline enesemääramise õigus tähendab isiku õigust otsustada, kuidas töödeldakse mis iganes tema kohta käivaid andmeid, sh kes on nendest andmetest teadlikud, kes neid valdab, milleks neid kasutada tohib, kellele võib neid avaldada jne. Kuivõrd pangakonto info võib sisaldada erinevat eraelulist ning ärialast teavet, mille pinnalt võib olla võimalik teha järeldusi isiku poliitiliste ja religioossete vaadete, sotsiaal- ning ärisuhete, tarbimisharjumuste, meditsiinilise staatuse jms kohta, siis hõlmab informatsiooniline enesemääramise õigus mõeldavalt ka õigust otsustada, kuidas töödeldakse isiku pangakonto infot.

Riive antud juhul seisneb isiku kohustuses taluda seda, et MTA töötleb tema kohta käivat pangakonto infot, st saab teada nende andmete sisust ning kasutab neid vajadusel maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks. MTA õigus töödelda

pangakonto infot seega otseselt vähendab isiku informatsioonilise enesemääramise õigusest tingitud kontrolli oma pangakonto info üle.

Pangakonto info töötlemise eesmärgiks on tagada maksukohustuste nõuetekohane täitmine, sealhulgas kontrollida deklareeritud maksukohustuste õigsust. **Tõhus riiklik järelevalve maksukohustuste täitmise üle on eesmärgina selgelt legitiimne.**

Pangakonto info töötlemine annab MTA-le sõltumatut ning usaldusväärset informatsiooni maksukohustuslase majanduslikust aktiivsusest, mida on võimalik võrrelda maksukohustuslase enda väidete ja järeldustega oma majandusliku olukorra ning tasumisele kuuluvate maksude kohta. Näiteks, kui maksudeklaratsioonil olevad andmed ei ole loogilises kooskõlas maksukohustuslase pangakonto saldo või maksustamisperioodil toimunud sisse- ja väljaminekutega, siis võib see anda MTA-le aluse kahtlustada, et maksukohustuslane on kas midagi valesti arvanud, üritab maksude tasumisest kõrvale hoiduda või halvimal juhul, on toime pannud otsese maksupettuse.

Pangakonto info töötlemine on abinõuna seega sobiv, sest sobiv on iga meede, mis soodustab legitiimse eesmärgi saavutamist – antud juhul võimaldab pangakonto info töötlemine tagada tõhusamat riiklikku järelevalvet maksukohustuste täitmise üle, näiteks kontrollida deklaratsioonides kajastatud andmete õigsust, avastada ebaseaduslikku majandustegevust ning tõendada muid maksualaseid rikkumisi.

Pangakonto info töötlemine on ka vajalik, ehk sellele pole mingit alternatiivi, mis oleks sama tõhus, ent riivaks põhiõigusi- ja vabadusi vähem.

Pangakonto infot on vaja ennekõike selleks, et tagada tõhus riiklik järelevalve rahavoogudest sõltuvate maksude, näiteks tulu-, käibe- ja tööjõumaksude tasumise üle. Tegemist on deklaratsioonipõhiste maksukohustustega, kus üldreeglina peavad maksukohustuslased maksu suuruse ise arvutama ning deklareerima. Kui MTA-l aga peaks tekkima kahtlus esitatud deklaratsioonide usaldusväärsuses, siis võimaldabki ligipääs pangakonto infole – sissetulekutele ja väljaminekutele, ülekannete kuupäevadele ning nende osapooltele, saldodele jms – seda kahtlust maksumenetluse raames kas kinnitada või kummutada.

Varamaksude (nt maamaks ja mootorsõidukimaks) puhul ei pruugi pangakonto info olla vajalik, et maksu suurust *per se* kindlaks teha, sest selleks vajaliku info saab MTA tüüpiliselt erinevatest vararegistritest. Küll aga ei muuda see asjaolu, et maksukohustus kui selline on olemuslikult siiski rahaline kohustus, mille üle järelevalve teostamisel võib pangakonto info olla määrava tähendusega – näiteks, kui maksukohustuslane väidab, et tal pole piisavalt raha maksu tasumiseks, siis on seda võimalik kontrollida vaadates tema pangakontode saldoid, niisamuti on võimalik vaadata tema sisse- ja väljaminekuid hindamaks, kas isik võis ise tekitada oma maksevõimetuse eesmärgiga hoiduda maksude tasumisest kõrvale.

Pangakonto info võib olla vajalik, et teha kindlaks ka muid maksustamise vaatest olulisi asjaolusid, näiteks on MTA kasutanud pangakonto infot, et koguda tõendeid

maksukohustuslase maksuresidentsuse ja alalise elukoha kohta (alalise elukoha müügi tulumaksuvabastuse kontekstis) jne.

Kõikmõeldavad alternatiivsed teabeartiklid, näiteks arved, lepingud, ütlused, vastuvõtu-üleandmise aktid ning muud raamatupidamisalased dokumendid jne, ei võimalda MTA-l sama tõhusalt maksumenetlust läbi viia. Nimelt, lepingute, arvete jms dokumentide pinnalt ei saa tõsikindlalt järeldada seda, et nendes kajastuvad majandustehingud on realselt toimunud või et nendes kajastuvad majandussuhted realselt eksisteerivad. Sisuliselt tugineb alternatiivsete teabeartiklite usaldusväärsus samuti suuremas osas ristvõrdlusele pangakonto infoga, millest nähtuvad realselt toimunud majanduslikud toimingud.

Pangakonto info puhul ei saa üle rõhutada ka selle väärtust maksukohustuslaste õiguskuulekusele motiveerimisel. Kui maksukohustuslastel on teada, et MTA-l on võimalik võrrelda terviklikku pangakonto infot tema enda väidete ja deklaratsioonidega, siis vähendab see tema valmisolekut maksudest kõrvalehoidumiseks ning maksupettusteks, sest vahelejäämise risk on märkimisväärne. Teoorias võiks MTA suurendada õiguskuulekust ka nii, et tehakse massiliselt rohkem maksukontrolle, kuid sellega kaasneks suurem töökoormus riigile, samuti suurem halduskoormus seaduskuulekatele maksumaksjatele.

Isegi, kui jaatada pangakonto info kui sellise töötlemise vajalikkust, siis võib maksukohustuslaste jaoks siiski säästvam olla see, kui pangakonto info töötlemise ulatus oleks seaduse tasandil kuidagi ajaliselt või teabeliikide kaupa piiratud – näiteks võiks seadus fikseerida, milliste perioodide osas võib MTA küsida konto väljavõtet, või võiks seadus ette näha maksukohustuslastele võimaluse eemaldada pangakonto väljavõtetelt privaatse iseloomuga andmed, mis ei puutu maksumenetluse. Selline lahendus kahtlemata vähendaks riivet informatsioonilisele enesemääramisõigusele, kuid see ühtlasi ka vähendaks niivõrd märkimisväärselt MTA tõhusust maksumenetluse läbiviimisel, et ohtu võib sattuda MTA võimekus üleüldse läbi viia maksumenetlust kui sellist.

Esiteks, pangakonto info kui teabeliigi usaldusväärsus põhineb täielikult selle terviklikkusel, st see annab objektiivset ning maksukohustuslasest sõltumatut infot maksukohustuslase majandusliku olukorra kohta. Kui maksukohustuslasel või kolmandal isikul oleks võimalik seda infot enne MTA-le edastamist kuidagi moonutada eraelu kaitse vms põhjuse ettekäändel, siis ei oleks MTA-l kuidagi võimalik kontrollida seda, kas eemaldati üksnes kõrvaline info, või midagi olulist maksumenetluse lahendamiseks. Sellisel redakteeritud pangakonto infol ei oleks seega erilist iseseisvat tõendamisväärtust, kuivõrd selle usaldusväärsus tugineks täielikult maksukohustuslase enda sõnale. Et pangakonto info küsimisega võib MTA saada teada ka privaatset infot, millel ei ole puutumust maksumenetlusega – selleks otstarbeks eksisteeribki MKS §-s 26 sätestatud maksusaladuse instituut.

Teiseks, maksumenetluste erinevaid faktilisi ning juriidilisi konfiguratsioone ei ole võimalik seaduse tasandil ammendavalt ette näha viisil, mis võimaldaks seadusega fikseerida nõutava pangakonto info spetsiifilised teabeliigid ning ajalised piirid.

Pangakonto info on kõigest üks tõend teiste seas ning kuna ühelgi tõendil ei saa olla ettemääratud jõudu, siis ei saa seaduse tasandil ka ette kirjutada, millist konkreetset teabeartiklit võib tõendina käsitleda ja millist mitte. Vastavalt uurimispõhimõttele peab MTA ise hindama, millist pangakonto infot maksumenetluse lahendamiseks vaja on.

Mis puudutab nõutava pangakonto ajalisi piire (nt väljavõtte perioode), siis MTA kogemus näitab, et tihtipeale on maksuasja lahendamiseks vaja ka sellist pangakonto infot, mis jääb esialgselt määratletud kontrollitava maksustamisperioodi ajalistest piiridest väljapoole – näiteks on juhtusid, kus ettevõtte teeb juhatuse liikmele kontrolliperioodi jooksul laenu tagasimakseid. Selleks, et kontrollida selle laenu kui majandusliku suhte faktilist olemasolu ning juhatuse liikme laenuvõimekust, on vaja saada selle ettevõtte pangakonto väljavõtet ka esialgselt kontrollitava maksustamisperioodi välise perioodi kohta. See on vaid üks näide määratlematu hulga seast, mida ei ole võimalik seadusandlikul tasandil ammendavalt kajastada.⁵⁶

Sellest kõigest järeldub, et tervikliku (st moonutamata) pangakonto infota ei olegi MTA-l sisuliselt võimalik iseseisvalt kontrollida maksukohustuslase väidete ning deklaratsioonide faktilist paikapidavust. Niisamuti eeldab maksumenetluste faktoloogiatega ettenägematus pangakonto info kui tõendi jätkuvat abstraheeritust seaduse tasandil.

Pangakonto info töötlemine on ka mõõdukas, st sellega kaasnev tulu kaalub üle sellega kaasneva põhiõiguste- ja vabaduste riive.

Pangakonto infota pole maksualane järelevalve tänapäevases majandussüsteemis võimalik. Seda kinnitab empiiriline tasand, kus pea kõik riigid võimaldavad maksuhalduritel töödelda pangakonto infot kui tõendi liiki. Niisamuti, nii Euroopa Liit kui ka Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (edaspidi *OECD*), G20 jmt rahvusvahelised organisatsioonid rõhutavad mitte ainult maksuhaldurite vajadust pääseda ligi pangakonto infole, vaid seda infot rahvusvahelisel tasandil ka vahetada.

Võttes arvesse, et maksude korrapärase laekumine on toimiva riigi eeltingimus, siis on ilmselge, et pangakonto info töötlemisest tingitud tulu kaalub üle maksukohustuslase kohustuse taluda selle info töötlemist riigi poolt.

Pangakonto info töötlemine *per se* on seega kantud legitiimsest eesmärgist ning on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

3.2.1.2 *MTA õigus nõuda maksumenetluse otstarbeks pangakonto infot maksukohustuslaselt endalt*

⁵⁶ Teatav ajaline piirang eksisteerib siiski maksusumma määramise aegumistähtaja näol. Maksusumma määramise aegumistähtaeg on üldreeglina kolm aastat ning see hakkab kulgema maksudeklaratsiooni esitamise päevast, mida ei esitatud või milles esitatud andmete pinnalt arvutati maksusumma valesti (MKS § 98 lõige 1). Aegumistähtaja möödumisel ei ole MTA-l enam võimalik teha maksuotsust ega muuta või kehtetuks tunnistada varasemaid maksuotsuseid (MKS § 98 lõige 4). Praktikas tähendab see seda, et üldreeglina seonduvad teabekorraldused lähiminevikus tekkinud maksuvõlgadega.

Kuna eelnevas alapeatükis on juba hinnatud ning kinnitatud pangakonto info töötlemise kui informatsioonilise enesemääramisõiguse riive proportsionaalsust (PS §-d 19, 26 ja 31), siis edaspidine küsimus taandub selle, et mis on kõige proportsionaalsem viis selle info hankimiseks – teisisõnu, kellelt ning kuidas võib MTA seda infot küsida.

Kui MTA küsib pangakonto infot maksukohustuslaselt endalt, siis riivatakse sellega (lisaks eelmainitud informatsioonilisele enesemääramisõigusele) ka tema õigust eneseteostusvabadusele (PS § 19) ja/või õigust ettevõtlusvabadusele (PS § 31) just nimelt halduskoormuse vaatest. Riive seisneb selles, et pangakonto info küsimisega pannakse maksukohustuslasele peale mitterahaline kohustus esitada teavet oma majandusliku olukorra ning aktiivsuse kohta. Vajaliku teabe komplekteerimine ja edastamine on aga maksukohustuslasele täiendav halduskoormus, mis raskendab tema eneseteostusvabaduse ning ettevõtlusvabaduse kasutamist.

Pangakonto info küsimise eesmärgiks on saada MTA valdusesse infot (tõendeid), mis võimaldaksid MTA-l kindlaks teha maksumenetluses tähendust omavad asjaolud. Tõendite kogumine selleks, et kontrollida maksumenetluse kontekstis maksukohustuslase väiteid, **on eesmärgina kahtlemata legitiimne.**

Meede on sobiv, sest maksukohustuslane omab ja valdab või vähemasti kontrollib oma pangakonto infot. Teisisõnu, tal on olemas sellele täielik ligipääs ja on seega igati suuteline komplekteerima ning edastama aegsasti nõutud pangakonto infot MTA-le, olgu see saldo, väljavõte või muu teabeartikkel.

Meede on ka vajalik, sest puuduvad muud samatõhusad alternatiivid, mis riivaksid maksukohustuslase põhiõigusi- ja vabadusi vähem.

Teoorias on võimalik arutleda selliselt, et kuivõrd MTA õigust töödelda pangakonto infot on juba põhimõtteliselt jaatud, siis võiks eelistada sellist pangakonto info hankimise viisi, mis koormaks maksukohustuslast kõige vähem. Üks viis seda saavutada on jätta maksukohustuslane üldse vahele ja pöörduda otse krediidasutuse poole pangainfo saamiseks. Maksumenetluse läbiviimise vaatenurgast oleks selline lahendus kahtlemata tõhusam, kuid ilmselgelt riivaks see nii maksukohustuslase kui ka krediidasutuse põhiõigusi- ja vabadusi rohkem.

Esmane pöördumine annab maksukohustuslasele ennekõike võimaluse realiseerida oma kaasaaitamiskohustust (MKS § 56) ning võtta MTA-lt vajadus pöörduda sama info saamiseks kolmandate isikute poole. Teisisõnu, see võimaldab maksukohustuslasel kaitsta paremini oma informatsioonilist enesemääramisõigust, ehk hoida saladuses asjaolu, et temalt on nõutud maksumenetluse otstarbeks teavet, ning ühtlasi ennetada sündmuste kulg, kus kolmas isik (nt krediidasutus) saab implitsiitselt teada, et ta ei ole teinud MTA-ga koostööd.

Esmane pöördumine vähendab otseselt ka kolmandate isikute (sh krediidasutuste) halduskoormust, sest kui MTA saab vajaliku teabe (nt pangakonto info) vahetult maksukohustuslaselt endalt, siis ei ole MTA-l enam üldreeglina vaja seda sama teavet

dubleerivalt kolmandatelt isikutelt küsida. Üksikud erandid sellest puudutavad juhtusid, kus MTA-l on alust kahelda maksukohustuslase esitatud andmete usaldusväärsuses ning kus nende usaldusväärsuse kinnitamiseks on vaja teostada ristvõrdlus kolmanda isiku valduses olevate andmetega – näiteks, kui maksukohustuslane esitab pangakonto väljavõtte failina, kus puudub igasugune indikatsioon, et see tuleneb pangalt (nt see ei vasta väljavõtte tüüpilisele formaadile, või see pole pangatöötaja poolt allkirjastatud vms), siis võib olla vajalik teostada ristvõrdlus vahetult krediitiasutuse enda andmetega.

Maksukohustuslast säästab mõistagi ka asjaolu, et MTA võib pangakonto infot küsida ainult mõne käimasoleva maksumenetluse või muu riikliku järelevalve otstarbeks. Menetlusvälist teabenõudmist MKS ei võimalda ning mis iganes pangakonto info küsimine näiteks riskianalüüsiks, profileerimiseks või pelgalt mõne ametniku uudishimu rahuldamiseks, on rangelt ebaseaduslik ning ka karistatav nii distsiplinaar- kui ka süüteomenetluse raames.

On siiski teatud juhtumeid, kus esmane pöördumine maksukohustuslase enda poole siiski ei pruugi olla põhjendatud või isegi võimalik, mistõttu võib MTA pöörduda kohe kolmandate isikute poole. Need puudutavad olukordasid, kus maksukohustuslane ei ole näiteks mingil põhjusel kättesaadav (puuduvad andmed elu- või asukoha kohta) või kus maksukohustuslase pöördumine ei ole muul põhjusel otstarbekas, näiteks ta on asunud pahatahtlikult rikkuma oma kaasaaitamiskohustust ja seeläbi takistama menetluse läbiviimist. Sellisel juhul ei ole pahatahtlikult meelestatud maksukohustuslase poole pöördumine abinõuna enam sobiv, sest see ei soodusta enam kuidagi maksumenetluse läbiviimist ja võib sellele isegi vastu töötada.

Lõpuks suurendab meetme säästvust ka asjaolu, et maksukohustuslasel on õigus teabekorraldus vaidlustada kas vaide- või kohtumenetluses. Eduka vaidlustamise tulemusel on võimalik välistada MTA poolt nõutud teave lubatud tõendite hulgast, mida MTA võib käimasoleva maksumenetluse otstarbeks kasutada tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks.

Kokkuvõtlikult, esmane pöördumine maksukohustuslase enda poole pangainfo saamiseks on kõikidest mõeldavatest alternatiividest säästvaim nii maksukohustuslaste endi kui ka kolmandate isikute põhiõiguste- ja vabaduste kaitse perspektiivist. Erandjuhtumid ei mõjuta siinkohal vajalikkuse kriteeriumi täitmist.

Meede on ühtlasi ka mõõdukas, st sellest saadav tulu kaalub üle maksukohustuslastele kaasneva põhiõiguste- ja vabaduste riive.

Nagu eelnevalt selgitatud, siis tänapäevases vabaturumajanduslikus finantssüsteemis ei olegi võimalik teostada efektiivset järelevalvet maksukohustuslaste täitmise üle ilma ligipääsuta pangakonto infole. Võttes arvesse maksude järjekindla ning nõuetekohase laekumise olulisust riigi toimimisele, siis on ilmselge, et pangakonto info küsimisega kaasnevad tulud kaaluvad üle riive, mis kaasneb maksukohustuslasele vajaliku pangakonto info komplekteerimise ning

edastamisega. Maksulaekumised moodustavad ca 85% riigieelarvest ilma milleta ei ole võimalik tagada riigi toimepidavust.⁵⁷

Pangakonto info nõudmine maksukohustuslaselt endalt on seega kantud legitiimsest eesmärgist ning on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

3.2.1.3 MTA õigus nõuda krediitiasutustelt pangasaladust

Kehtiva MKS § 61 lõike 1 kohaselt on MTA-l õigus nõuda kolmandatelt isikutelt (sh krediitiasutustelt) teavet maksumenetluses tähendust omavate asjaolude kindlaks tegemiseks. MTA võib kolmanda isiku poole üldreeglina pöörduda juhul, kui MTA-l pole õnnestunud saada vajalikku teavet maksukohustuslaselt endalt või kui maksukohustuslase enda poole pöördumine pole muul põhjusel otstarbekas (MKS § 51¹ lõige 7, § 61 lõige 2).

Eelnõuga täpsustatakse MKS § 61 lõiget 1 selliselt, et edaspidi nähtuks sõnaselgelt MTA õigus nõuda krediitiasutustelt ka pangasaladust sisaldavat teavet selleks, et kindlaks teha maksumenetluses tähendust omavad asjaolud.

MTA õigus nõuda pangasaladuse avaldamist riivab krediitiasutuse õigust eneseteostusvabadusele (PS § 19) ning õigust ettevõtlusvabadusele (PS § 31). Riive seisneb selles, et abinõuga pannakse krediitiasutustele mitterahaline kohustus aidata riigil teostada maksuõiguslikku järelevalvet oma klientide maksukohustuste üle – konkreetselt, kohustus edastada vastava teabekorralduse saamisel kliendi kohta käivat pangasaladust MTA-le.

Abinõu ei too kaasa uut riivet maksukohustuslase informatsioonilisele enesemääramisõigusele, sest maksukohustuslasel on niikuinii seadusest tulenev üldine kohustus ning ühtlasi ka võimalus ise anda MTA-le maksumenetluse otstarbeks mis iganes vajalikku teavet, sh pangakonto infot. Niisamuti ei riiva abinõu ka kuidagi krediitiasutuse enda informatsioonilist enesemääramisõigust, sest kuigi pankadel on küll kohustus kaitsta oma klientide andmeid pangasaladuse egiidi all, ei ole pangad siiski nende andmete omanikud. Kui aga krediitiasutused ei ole nõutava info omanikud, siis ei saa neil olla ka informatsioonilist enesemääramisõigust otsustamaks, kuidas neid andmeid võib töödelda.

Riive olemus seisneb seega vaid halduskoormuses, mis krediitiasutustele kaasneb teabekorralduste täitmisega, ehk vajaliku teabe komplekteerimise ja edastamisega.

Riive eesmärgiks on võimaldada MTA-l saada oma valdusesse kaalukaid tõendeid (pangasaladust), mis on vajalikud maksumenetluses tähendust omavate asjaolude kindlaks tegemiseks.

Meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest krediitiasutused ongi lõppastmes mis tahes pangakonto ja muud pangainfot puudutava teabe algallikaks, kes seda valdavad ning kes on

⁵⁷ 2025. aasta riigieelarve seadus: tulud kokku 17 733 188 000 eurot, maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed 15 001 167 000 eurot. Vt: [2025. aasta riigieelarve seadus–Riigi Teataja](#) (sisenetud: 06.11.2025)

suutelised seda komplekteerima ja edastama MTA-le – tihtipeale isegi operatiivsemalt kui seda suudab teha maksukohustuslane ise. Krediidiasutused kujutavad seega endast teabeallikana tõsiseltvõetavat alternatiivi maksukohustuslasele, kellelt teavet pole võimalik või muul põhjusel otstarbekas kätte saada.

Meede on ka vajalik, st eesmärgi saavutamiseks puuduvad muud säästvamad abinõud, mis oleksid sama tõhusad.

Säästlikum oleks regulatsioon, mis võimaldaks MTA-l vajaliku teabe saada maksukohustuslaselt endalt vajaduseta pöörduda kolmanda isiku poole, kuid selline lähenemine on MKS § 60 lõike 1 ning § 61 lõike 2 kujul juba olemas.

Teoorias võiks MTA nõuda teavet maksukohustuslaselt tugevamate meetmetega, sh sanktsioonisurvel, kuid selline meede maksumenetluse kiiruse ja efektiivsuse perspektiivist vaadatuna ei ole alati sama tõhus, sest ei saa välistada, et pahatahtlik maksukohustuslane võib vajaliku teabe hävitada, või olla seda juba teinud, või teisiti pikendada kogu protsessi. Niisamuti ei lahendaks see seda praktilist probleemi, et alati ei pruugi maksukohustuslane olla MTA jaoks üldse kättesaadav. Proportsionaalsuse kontrollimisel langeksid kõik need alternatiivid juba välja sobivuse tasandil, sest sellistes tingimustes ei aita maksukohustuslase poole pöördumine kuidagi legitiimset eesmärki saavutada.

Seetõttu tekib tahes tahtmata vajadus pöörduda teabe saamiseks kolmanda isiku poole, sest vastasel juhul ei ole maksumenetlust võimalik läbi viia.

Meetme säästvust võiks suurendada ka kohtuliku kontrolli nõue, kus krediidiasutuse poole pöördumine pangasaladuse saamiseks eeldaks MTA-lt selleks vajaliku loa taotlemist kohtult. Paraku, selline lahendus samuti ei oleks sama tõhus, sest see vähendaks märkimisväärselt maksumenetluse kiirust ning efektiivsust. Liati, et antud juhul ei ole niikuinii tegemist olukorraga, mis vastaks tüüpilisele ennetava kohtuliku loa taotlemise vajadusele.

Tüüpiliselt nähakse ette kohtuliku loa nõue sellistele põhiõigusi ja -vabadusi piiravatele toimingutele, mis viiakse läbi subjekti enda teadmisetä (nt jälitustoimingud). Nimelt, kui subjekt tema suhtes läbiviidavatest toimingutest ei tea, siis ei saa ta mõistagi oma põhiõigusi ning -vabadusi aegsasti kohtulikult ka kaitsta. Seetõttu toimubki vastav kaitse kohtu enda poolt selleks ettenähtud menetluses, kus kohus kontrollib, kas kõnealused toimingud on proportsionaalsed ning piisavalt motiveeritud. MTA aga ei kogu maksumenetluses isikute kohta teavet täielikult nende teadmisetä, ehk nagu eelnevalt selgitatud, peab MTA alati pöörduma esmalt maksukohustuslase enda poole vajaliku teabe saamiseks. Kõnealuse pöördumisega saabki maksukohustuslane teada, et käimas on maksumenetlus, mille raames kogutakse tema kohta käivaid andmeid, ning selle pöördumise raames on maksukohustuslasel võimalik läbi vaide- ja kohtumenetluse ka kaitsta oma õigusi, st välistada tema kohta kogutav teave lubatavate tõendite hulgast. Niisamuti ei ole seaduses ka mingit piirangut, mis keelaks krediidiasutustel endal teavitamast oma kliente sellest, et MTA küsib nende kohta andmeid. MTA poolt teabe kogumine maksumenetluse otstarbeks ei toimu seega läbi mingisuguste jälitustoimingute laadsete meetmega, mis üldreeglina eeldaksid ennetavat kohtulikku kontrolli.

Mainimata ei saa jätta ka asjaolu, et krediidasutustel on õigus vaidlustada neile edastatud teabekorraldused nii vaide- kui ka kohtumenetluses. Kõnealuse õiguse rakendamise piirid sõltuvad mõistagi sellest, kuidas krediidasutused on lahendanud omalt poolt teabekorralduste menetlemise (kas see toimub käsitsi või automatiseeritult), kuid põhimõtteliselt on neil kaebeõigus olemas, mis teoorias võimaldab neil keelduda andmete edastamisest kuniks vastav õigusvaidlus saab ületatud.

Lõpuks, et veelgi enam kaitsta maksukohustuslaste õigusi, on MTA käesoleva eelnõu menetlemise käigus muutnud oma praktikat ning asunud maksukohustuslasi otseselt informeerima sellest, et kui maksukohustuslane vajalikku teavet ei anna, siis on MTA-l seadusest tulenev õigus pöörduda sama teabe saamiseks kolmandate isikute, sealhulgas krediidasutuste, poole. Konkreetselt, kui MTA edastab maksukohustuslasele esmase pöördumise korras teabekorralduse, siis nimetatud korraldus sisaldabki edaspidi sõnaselget viidet MKS §-le 61 kui võimalusele küsida tema kohta käivat teavet ka kolmandatelt isikutelt. See annab maksukohustuslastele selgema arusaamise sellest, mis tagajärjed võivad kaasneda sellega, kui ta keeldub oma seadusest tulenevat kaasaaitamiskohustust täitmast. Selle kõrval ei saa märkimata jätta ka asjaolu, et maksukohustuslasel endal on võimalik andmejälgija kaudu ka ise tuvastada, kas MTA on täitmisregistri infovahetuskanali kaudu kogunud tema kohta teavet.

Neid asjaolusid silmas pidades võib lugeda vajalikkuse (säätlikkuse) kriteeriumi täidetuks.

Meedet võib pidada ka mõõdukaks, st meetmega saadud tulud ületavad nendega kaasnevad kulud (põhiõiguste ja -vabaduste riivid). Maksukohustuste nõuetekohane täitmine, samuti nende täitmise tagamine riikliku järelevalve raames, on riigi toimimise ning jätkusuutlikkuse perspektiivist kriitilise tähtsusega, ning kaalub üles perioodilise vajaduse nõuda maksumenetluse läbiviimiseks materiaalselt abi kolmandatelt isikutelt teabe andmise näol – seda eriti krediidasutuste puhul, kes oma spetsiifilise funktsiooni tõttu vabaturumajanduslikus finantssüsteemis on harjunud riiki abistama erinevate teabe andmiste, aruandlus- ning kontrollikohustuste näol.

Krediidasutuselt pangasaladuse nõudmine maksumenetluse otstarbeks on seega kantud legitiimsest eesmärgist ning on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

3.2.1.4 MTA õigus nõuda krediidasutustelt pangasaladusega hõlmatud pangakonto infot täitmisregistri infovahetuskanali kaudu

Eelnõu § 1 punktiga 3 sätestatakse ammendav loetelu pangakonto infost, mida MTA-l on võimalik nõuda krediidasutustelt läbi täitmisregistri infovahetuskanali.

Nagu tavapärase teabekorralduse puhul, kujutab abinõu endast riivet krediidasutuste eneseteostusvabadusele (PS § 19) ning ettevõtlusvabadusele (PS § 31) halduskoormuse perspektiivist, kuid selle riive proportsionaalsust on eelnevalt kontrollitud ning siinkohal mingit

kvalitatiivset erisust ei ole. Küll aga, kuna täitmisregistri infovahetuskanalil on olemas potentsiaal masin-masin liidestuseks, siis võib teoorias tekkida täiendav riive PS §-des 13–15 sätestatud õigustele, ennekõike õigusele riigi, seaduse ja kohtu kaitsele.

Riive seisneks selles, et kui krediidasutus otsustaks masin-masin lahenduse kasuks, siis oleks krediidasutustel võimalik kontrollida MTA teabekorralduste formaalset ja materiaalselt õiguspärasust alles tagantjärele, sest masin-masin lahenduse puhul täidetakse teabekorraldused automatiseeritult. Potentsiaalse õiguskaitse otsimine pärast haldusakti automaatset täitmist ei pruugi aga olla enam niivõrd perspektiivikas ega otstarbekas.

Abinõu eesmärgiks on tõhustada tõendite kogumist maksumenetluse otstarbeks kasutades selleks täitmisregistri infovahetuse kanalit. **Tõhusam riiklik järelevalve maksukohustuste täitmise üle on eesmärgina ilmselgelt legitiimne.**

Abinõu on sobiv, sest see muudab pangakonto info hankimise kiiremaks, mugavamaks ning lõppastmes ka odavamaks kõikide osapoolte jaoks – MTA-l on võimalik automatiseeritud süsteemidega vähendada töökoormust, mis kulub teabekorralduste koostamisele ning edastamisele; krediidasutustel on võimalik automatiseeritud süsteemidega vähendada halduskoormust, mis vastasel juhul kuluks teabekorralduste käsitsi analüüsimisele ning täitmisele.

Abinõu on ka vajalik, st eesmärgi saavutamiseks puuduvad muud säästvamad abinõud, mis oleksid sama tõhusad.

Abinõu säästvust kinnitab ennekõike asjaolu, et kuigi täitmisregistri infovahetuskanal võimaldab automatiseerimist, siis krediidasutustel ei ole siiski mingit juriidiliselt siduvat kohustust menetleda täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastatavaid MTA teabekorraldusi automatiseeritult. Teisisõnu, kui krediidasutused soovivad MTA teabekorraldusi menetleda käsitsi, siis on neil see võimalus juba praegu olemas.

Täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastatav teabekorraldus on seotud kõikide samade piirangutega, millega on seotud tavapärase MKS § 61 lõikes 1 sätestatud korraldus – peaausjalikult tuleb arvestada nõuet, et MTA peab esmalt sama teabe saamiseks pöörduma maksukohustuslase enda poole. Vaid erandlikel MKS-s sätestatud juhtudel võib MTA jätta maksukohustuslase vahele ja pöörduda otse krediidasutuse poole. Eelnõuga aga neid erandjuhtumeid kuidagi ei muudeta ega täiendata.

Eelnõu näeb ette ka ammendava loetelu andmetest, mida täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel võib nõuda – konto olemasolu, saldo, väljavõte, kontot kasutama volitatud isikud, konto omaniku tegelik kasusaaja ning hoiulaeka olemasolu. Ammendav loetelu tagab täitmisregistriga liidestatud krediidasutustele õigusselguse küsimuses, et millised andmed konkreetselt saavad süsteemi kaudu liikuda. Ühtlasi võimaldab see krediidasutustel täiendavalt hinnata, et kas neil on huvi töödelda täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel edastatavaid teabekorraldusi käsitsi või automatiseerida nende töötlemine.

Niisamuti vähendab täitmisregistri infovahetuskanal ka teabekorralduste täitmisega seonduvat halduskoormust ning inimlikust eksimusest tingitud vigade tekkimise võimalust. Krediidiasutustel, kes ei pea vajalikuks seada kahtluse alla MTA iga teabekorralduse formaalset ning sisulist õiguspärasust, saavad seega automatiseerida enda jaoks kogu protsessi.

Abinõu on ka mõõdukas, st sellest tingitud tulu kaalub üle krediidiasutustele kaasneva põhiõiguste ja -vabaduste riive.

Kuna krediidiasutustele on automatiseeritud lahenduste kasutamine MTA teabekorralduste töötlemiseks vabatahtlik, siis on küsitav, kas abinõu üldse riivab krediidiasutuste põhiõigusi- ja vabadusi kaebeõiguse vaatest. Sellest hoolimata on selge, et maksude korrapärase laekumise eksistentsiaalne tähtsus riigi toimimisele kaalub üle krediidiasutuste potentsiaalse kaebeõiguse riive, mis kaasneb täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise vabatahtliku automatiseerimisega.

Krediidiasutuselt pangasaladusega hõlmatud pangakonto info nõudmine täitmisregistri infovahetuskanali kaudu on seega kantud legitiimsest eesmärgist ning on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

3.2.2 Eelnõu § 2 punktid 3, 4 ja 16

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse kahe abinõu proportsionaalsust RABi vaates:

- 1) RABi õigust töödelda pangakonto infot *per se*;
- 2) RABi õigust nõuda krediidi- ja makseasutustelt pangasaladusega hõlmatud pangakonto infot täitmisregistri infovahetuskanali kaudu.

Tuleb rõhutada, et eelnõu ise rangelt reguleerib eeskätt RABi õigust nõuda pangasaladust (sealhulgas konto väljavõtte) krediidi- ja makseasutustelt nii täitmisregistri infovahetuskanali kaudu kui ka selle väliselt, ning piiritleb täpselt ja selgelt milliste ülesannete täitmiseks on RABil õigus koguda ka pangasaladuse hulka kuuluvat konto väljavõtet. Samuti piiritletakse selgelt RABi ülesanded, mille täitmiseks saab RAB kasutada pangakonto väljavõtte kogumiseks Täitmisregistrit. Läbipaistvuse ning üldise selguse huvides teostatakse proportsionaalsuse analüüs ka pangakonto info *per se* kasutamise osas ning selle kogumise osas Täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel, olgugi, et nende abinõude põhiseaduslikkust on praktikas aktsepteeritud juba aastaid ning kuni 01.07.2025 õiguskantsleri märgukirjani ei olnud kehtiva regulatsiooni põhiseaduspärasust kahtluse alla seatud.

3.2.2.1. RABi õigus töödelda pangakonto infot rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaste ülesannete täitmiseks

Abinõu on proportsionaalne, kui põhiõiguste ja -vabaduste riive on kantud **legitiimsest eesmärgist** ning on selle saavutamiseks **sobiv, vajalik ja mõõdukas**.

Riive iseloom. Õigusega teada, vallata ning muul viisil töödelda pangakonto infot riivatakse ennekõike perekonna- ja eraelu puutumatus (PS § 26) ja isikute informatsioonilise enesemääramise õigust (PS § 19. Pangakonto info (sh kontoväljavõtte) võib sisaldada era- ja

ärитеавet, mille pinnalt võib järeldada isiku majanduslikke suhteid, tarbimismustreid, kontakte, käitumis- ja riskiprofiile. Riive seisneb isiku kohustusel taluda, et RAB töötleb tema kohta käivat pangakonto infot oma seaduslike ülesannete (RahaPTS § 54 lõige 1 punktides 1 ja 8–10) täitmiseks.

I Põhiõiguse kaitseala riive

RABi poolt oma seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses pangasaladusega kaetud, sh pangakonto väljavõtete, andmete töötlemise õigusega riivatakse eelkõige pangakontode omanike perekonna- ja eraelu puutumatus (PS § 26) informatsioonilise enesemääramise kontekstis. Pangakonto info (sh kontoväljavõte) võib sisaldada era- ja ärитеавet, mille pinnalt võib järeldada isiku majanduslikke suhteid, tarbimismustreid, kontakte, käitumis- ja riskiprofiile.

II. Riive põhiseaduslik õigustatus

Piiriklausel:

PS § 26 esimene lõige näeb ette, et igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Sätte piiriklausel on toodud selle teises lõikes ja see näeb ette, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Paragrahvist 26 tuletatakse kehtivas õigusdogmaatikas informatsioonilise enesemääramise õigus, mis tähendab igaühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse, seetõttu on eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks isikuandmete kaitse. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et eraelu puutumatus riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist (RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19).⁵⁸

Paragrahvi 26 teises lauses on seega sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja PS § 26 teises lauses kindlaks määratud põhjustel. Üldjuhul peaks kvalifitseeritud seadusereservatsiooni puhul piirangu põhjuste loetelu olema ammendav.⁵⁹ See tähendab, et on võimalik piirata seadusega isikute PS §-st 26 tulenevat informatsioonilise enesemääramise õigust, kui seda tehakse tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

Eesmärk. FATF soovitude ning rahapesu tõkestamise direktiivide kohaselt on riikidel kohustus luua rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, avastamiseks ja sellega tõhusaks võitlemiseks rahapesu andmebüroo. FATF soovitus 29 toob, et rahapesu andmebüroo peaks olema riigis keskus rahapesu ja sellega seotud kuritegude ehk eelkuritegude ning terrorismi rahastamise kahtlusega seotud informatsiooni vastuvõtmiseks, selle analüüsimiseks ja analüüsi edastamiseks. Rahapesu andmebüroode peamiseks ülesandeks FATF soovitude

⁵⁸ PS § 26 kommentaarid, p 24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020.

⁵⁹ Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 26 kommentaarid, p-d 6–7

kohaselt on nn operatiivtasandi analüüs, mis tähendab kohustust kasutada olemasolevat ja erinevatest kohtadest päritud informatsioon, et tuvastada spetsiifilised sihtmärgid, et jälitada teatud kuritegevusele viitavaid tegevusi (ingl k follow the trail), et tuvastada seoseid sihtmärkide vahel ning tuvastada eelviidatu seoseid kuritegelike vahendite, rahapesu või sellega seotud kuritegude ning terrorismi rahastamise vahel. Hetkel kehtiva rahapesu tõkestamise direktiivi EL 2015/849 artikkel 32 kohaselt loob rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, avastamiseks ja sellega tõhusaks võitlemiseks rahapesu andmebüroo. Iga rahapesu andmebüroo on oma tegevuses sõltumatu ja autonoomne, mis tähendab seda, et rahapesu andmebürool on volitused ja pädevus täita oma ülesandeid vabalt, sealhulgas õigus teha autonoomselt otsuseid konkreetse teabe analüüsimise, taotlemise ja levitamise kohta. Rahapesu andmebüroo kui keskne riigisisene üksus vastutab kahtlasi tehinguid käsitlevate teadete ning rahapesu, sellega seotud eelkuritegude ja terrorismi rahastamise seisukohast asjakohase muu teabe vastuvõtmise ja analüüsimise eest. Rahapesu andmebüroo vastutab oma analüüsi tulemuste ja asjakohase lisateabe pädevatele asutustele teatavakstegemise eest, kui on alust kahtlustada rahapesu, sellega seotud eelkuritegusid või terrorismi rahastamist. Ta peab olema võimeline saama kohustatud isikutelt täiendavat teavet. Eelviidatud nõuded ja kohustused Eesti RABile on sätestatud RahaPTSis, mille kohaselt on RABi kõige olulisem roll rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning sellele viitava teabe vastuvõtmine, kogumine, väljanõudmine, registreerimine, töötlemine, analüüsimine ja edastamine.

Rahapesuvastase töökonna (FATF) hindamismetoodika kohaselt hinnatakse riikide finantsluureüksuste tõhusust muu hulgas selle järgi, millises ulatuses on neil võimalik oma ülesannete täitmiseks kasutada erinevaid andmeallikaid. FATF metodoloogia Immediate Outcome 6 kohaselt hinnatakse, mil määral on finantsluureüksusel juurdepääs laiale valikule andmetele, sealhulgas tehinguandmetele ja muule finantsteabele, et täita oma analüütilisi ülesandeid.

FATF metodoloogia allmärkuse 191 kohaselt hõlmavad sellised andmeallikad muu hulgas teavet, mida on võimalik saada kohustuslikus korras finantsasutustelt, sealhulgas kliendiandmeid (CDD) ja tehinguandmeid. Seetõttu on finantsluureüksuste juurdepääs kontotehinguid kajastavale teabele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimise oluline osa.

Seega on rahvusvaheliste standarditega loodud, direktiiviga üle võetud ja seejärel sätestatud Eesti õigusesse mehhanism, kus Eesti rahandussüsteemi ja majandusruumi kaitsmiseks kohaldab erasektor hoolsuskohustust ja teavitab RABi rahapesu ja sellega seotud kuritegude kahtlusest. Kui tavapäraselt alustatakse kriminaalmenetlusi kuriteoteate alusel, siis peitkuritegude puhul ei ole tihti kannatanud teada ja nad ei ole võimelised kuriteoteadet esitama või on tegemist nn kannatanuta kuritegudega. Võivad esineda ka juhtumid, kus kannatanu on teises riigis, aga Eesti riiki kasutatakse raha varjamiseks ja integreerimiseks meie majandusruumi, tuues kaasa inflatsiooni, kahju majandusele jne. Seepärast on loodud rahvusvaheline süsteem, kus erasektor kohaldab hoolsust ja teatab kahtlasest tegevusest RAB-i. RAB on vaheetapp erasektori ja uurimisasutuse vahel, et tuvastada need olukorrad, kus vihje rahapesu kahtlusele või terrorismi rahastamisele on tegelik ja alustada tuleks kriminaalmenetlust.

Oma ülesannete täitmiseks vajab RAB juurdepääsu teabele, mis on tehingute tegemisel kohustatud isikute valduses, sh pangakonto väljavõtted.

Pangakonto info töötlemise eesmärgiks on rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamine, tuvastamine ja tõkestamine. See eeldab tehingute reaalse kulgemise, muustrite ja seoste usaldusväärset ja kiiret tuvastamist. Seega täidab pangakontode info RABile edastamine kuritegude tõkestamise eesmärki.

Lisaks täidab RABile pangakonto infole juurdepääsuõigus teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse eesmärki. Nimelt sätestab PS § 32 ühtlasi omandipõhiõiguse. Omandipõhiõigus on olemuselt vabadusõigus ning see annab isikutele iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks. PS-ga tuleb omandile tagada puutumatus ja võrdne kaitse. Puutumatuse tagamiseks peab riik kehtestama õigusnormid, mis võimaldavad omandit kaitsta. Sealjuures on Riigikohus rõhutanud, et PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatuse ja vabalt valdamise, kasutamise ja käsutamise põhimõtted kehtivad üksnes õiguspärasel teel omandatud vara suhtes (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94). PS § 32 ei kaitse õigusrikkumise teel saadut (RKHKm 11.10.1996, 3-3-1-28-96, p 4).⁶⁰

Rahapesu ja terrorismi rahastamisega ning sanktsioonide rikkumisega seotud kuritegevus kahjustab otseselt isikute omandipõhiõigust (nt on eelkuritegudeks tihti kelmus ja muud varavastased süüteod). Õigusdogmaatikas on võetud tugev positsioon, et riik peab kehtestama õigusnormid, mis võimaldavad omandit kaitsta.

Laiemalt õõnestab kõnealune kuritegevus ka paljusid teisi PS-s loetletud õiguseid ja vabadusi. Nii riivab see näiteks PS §-s 1 väljendatud riigisuveräänsuse, rahvasuveräänsuse, rahvusriigi, demokraatia ja vabariikluse põhimõtteid ehk demokraatiat (näiteks läbi altkäemaksu ja finants sanktsioonide), PS §-s 20 sätestatud vabaduspõhiõigust, mille kohaselt on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatussele (näiteks läbi inimkaubanduse) ja PS §-s 16 toodud igaühe õigust elule (nt läbi ebaseadusliku narkootikumide müügi). Kuritegeliku päritoluga raha Eesti majanduses tõstab inflatsiooni ja võimaldab kuritegelikel ühendustel saada elujõulisemaks. Ka see kahjustab laiemalt PS-s toodud põhiõiguseid ja -vabadusi.

Finantsvaldkonna kuritegevus kujutab endast tõsist ohtu ühiskonna sisemisele turvalisusele ning nõuab riigilt põhiseadusest tulenevalt aktiivset tegutsemist. Eesti Vabariigi põhiseaduse preambul seab riigile kohustuse tagada sisemine ja väline rahu ning kaitsta ühiskonda seda ohustavate nähtuste eest. Sisemise rahu all tuleb mõista ka ühiskonda seestpoolt ohustavat kuritegevust, sealhulgas finantskuritegevust, nagu küberkuritegevus, rahapesu ja terrorismi rahastamine.⁶¹

Lisaks tuleneb põhiseaduse põhiõiguste peatükist riigi kohustus kaitsta inimesi kolmandate isikute rünnete eest. Riigil lasub eriline kaitsekohustus eelkõige olukorras, kus ohustatud on inimese elu, tervis või omand. See tähendab, et riik peab looma sellise normatiivse ja

⁶⁰ PS § 32 kommentaarid, p 1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020.

⁶¹ Priit Pikamäe sõnavõtt Riigikogu täiskogu istungil 19.02.2026. [Riigikogu stenogramm](#).

institutsionaalse raamistiku, mis võimaldab üksikisikute tõhusat kaitset erinevate rünnakute vastu.

Finantskuritegevus võib põhjustada ulatuslikku varalist kahju nii üksikisikutele kui ka ühiskonnale tervikuna, kahjustada usaldust finantsüsteemi vastu ning ohustada riigi majanduslikku julgeolekut. Seetõttu on riigil põhiseadusest tulenev kohustus kujundada tõhusad mehhanismid sellise kuritegevuse ennetamiseks, avastamiseks ja tõkestamiseks.

Selliste meetmete rakendamisel võib osutada vajalikuks kehtestada regulatsioone, mis riivavad teatud põhiõigusi, eelkõige õigust eraelu puutumatusel ja informatsioonilisele enesemääramisele. Põhiõiguste piiramine on põhiseaduse kohaselt lubatav üksnes juhul, kui sellel on legitiimne eesmärk ning kui valitud abinõu on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktika kohaselt tuleb selliste meetmete põhiseaduspärasuse hindamisel analüüsida eelkõige nende proportsionaalsust.

Finantskuritegevuse organiseeritud olemus, selle ulatus ning rahvusvaheline mõõde annavad alust pidada selle tõkestamise eesmärki eriti kaalukaks. Seetõttu peab seadusandja tagama, et pädevatel asutustel on olemas vajalikud õiguslikud ja tehnilised vahendid sellise kuritegevuse tuvastamiseks ja analüüsimiseks, samal ajal tagades põhiõiguste piisava kaitse ning meetmete selge seadusliku aluse.

Finantskuritegevuse tõkestamisel on keskne roll finantsteabe analüüsil. Rahavoogude ja tehingute analüüs võimaldab tuvastada kuritegeliku vara liikumist, rahapesu skeeme ning sanktsioonidest kõrvalehoidmist. Seetõttu on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimiseks oluline, et Rahapesu Andmebürool oleks seaduses selgelt sätestatud õigus saada oma ülesannete täitmiseks vajalikku finantsteavet.

Rahapesu ja terrorismi rahastamine on äärmiselt kompleksne nähtus, mille tõrjumine toob paratamatult kaasa põhiõiguste piiramise küsimuse, ning selle vastase võitluse abinõude rakendamisel tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.

Põhiseaduse järgi on põhiõiguste piiramine lubatav vaid kindlate tingimuste täitmisel. Vabaduspõhiõiguste piiramiseks peab esinema legitiimne eesmärk ning valitud abinõu peab olema sobiv, vajalik ja proportsionaalne. Proportsionaalsuse põhimõtte seob nii seadusandjat kui ka kõiki teisi avaliku võimu kandjaid, ning on keskseks küsimuseks kuritegevuse vastaste meetmete kasutamisel.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise organiseeritud olemus ja äärmine laiahaardelisus tähendab, et selle eest pole kaitstud mitte keegi kuna ohustab ühiskonda tervikuna, mitte üksnes üksikuid grupe. Eesti finantskeskkonna ärakasutamise võimalus rahapesuks või terrorismi rahastamiseks omab selget mõju kogu riigile ja seal elavatele inimestele ja riigis tegutsevatele juriidilistele isikutele.

Samuti tuleb proportsionaalsuse hindamisel tähelepanu pöörata ka kuritegevusega tekitatud kahjude ulatusele. Näiteks küberkuritegevusega tekitatud kahjud küündivad Eestis kümnetesse miljonitesse eurodesse ning tihti jäävad ohvrid ilma igasugustest rahalistest vahenditest, mida saab eelnõu koostaja hinnangul arvestada kui ohtu ühiskonna majanduslikule julgeolekule

laiemalt. Siseministeriumi 2022. aasta analüüs „Kriminaaltulu võimalik ulatus Eestis“ esitati andmete võrdlusele ja arvutustele tuginedes Eesti kohta olulisemad leiud 2020. aasta kohta. Leiti, tõenäolisena, et:

- kelmusest ja korruptsioonist tingitud kuritegeliku tegevuse käive võis ulatuda 110–236 mln euronit ehk 0,4–0,9% SKP-st;
- maksupettustest saadav tulu võis ulatuda 52–155 mln euronit ehk 0,19–0,57% SKP-st;
- kaupade võltsimise ja piraatlusega seotud käive võis olla 49–181 mln eurot ehk 0,18–0,67% SKP-st;
- narkootikumide käitlemise ulatus võis olla 30–52 mln eurot ehk 0,11–0,19% SKP-st;
- keskkonnakuritegevuse puhul võis illegaalse jäätmekäitluse käibe ulatus olla 36 mln eurot ehk 0,13% SKP-st;
- küberkuritegevusest tekkiva käibe ulatus võis küündida 13–64 mln euronit ehk 0,04–0,24% SKP-st, see hõlmab salastatud andmetega kauplemist, intellektuaalomandi vargust, väljapressimisi, lunavaranõudeid, viirustega kauplemist ja nende levitamist ning virtuaalvääringute varguseid ja nendega seotud pettuseid;
- organiseeritud varavastased kuriteod võisid tekitada kuritegelikku käivet 4–9 mln eurot ehk 0,01–0,03% SKP-st;
- illegaalse relvakaubanduse käibe ulatus võis olla 1,5–3,9 mln eurot ehk 0,01% SKP-st;
- inimkaubanduse käibe ulatus võis olla minimaalselt 0,14 mln eurot ehk 0,0005% SKP-st;
- rahapesuks kasutatavate kuritegelike vahendite suurus võis moodustada 119–836 mln eurot ehk 0,44–3,1% SKP-st;
- kuritegevusest tekkiva kriminaaltulu ulatus võis olla keskmiselt 458 mln eurot (vahemikus 119–798 mln eurot) ehk 1,7% (vahemikus 0,44–2,96%) SKP-st.

Eestis arestiti 2020. aastal vara 10,7 mln eurot ehk 0,04% väärtuses SKP-st. Selle meetmega suudetakse kuritegevusega teenitavat tulu vähendada 1,3–9% võrra (võrreldes kriminaaltulu hinnangulise suurusega 119–798 mln eurot). 2020. aastal konfiskeeriti 2,24 mln euro väärtuses vara.⁶²

Eestis võis 2020. aastal olla kuritegevusega teenitav tulu keskmiselt 458 miljonit eurot ja vara arestimisega suudeti kuritegevust tõkestada keskmiselt 2,3% ulatuses, selgus Siseministeriumi analüüsist.⁶³ Eeltoodust nähtub selgelt, et kuritegevuse, sh rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud kuritegevusel, on väga suur varaline mõõde.

Eestis ülesse ehitatud süsteemi kohaselt on Rahapesu Andmebüroo kui kontaktpunkt ja analüüsiüksus kohustatud isikute valduses oleva teabe ning uurimisasutuste vahel, Pangakonto väljavõtte ja seal kajastuvate tehinguandmete analüüs on üks RAB-i tuumikfunktsioone, ning selle täitmine ei ole võimalik ilma selleta, et RAB-ile oleks tagatud vajalik juurdepääs pangasaladuse kogumisel ja analüüsimisel. Rahapesu ja terrorismi rahastamisega ning

⁶² <https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/documents/2023-02/Kriminaaltulu%20v%C3%B5imalik%20ulatus%20Eestis.%20Anal%C3%BC%C3%BCs.2022.pdf>, lk 6-7

⁶³ <https://www.siseministerium.ee/uudised/siseministerium-kriminaaltulu-ulatus-eestis-voib-olla-ule-450-miljoni-euro-aastas>

sanktsioonide rikkumisega seotud kuritegevus kahjustab otseselt isikute omandipõhiõigust ja paljusid teisi PS-s loetletud õiguseid ja vabadusi.

Kuna finantskuritegevus ei tunnista riigipiire, on kurjategijate tabamine äärmiselt keeruline ja pikaajaline protsess, ning kuritegevuse edukal ennetamisel ja tõkestamisel on äärmiselt tähtis roll ajakohaste andmete kiirel analüüsimisel ja kuritegeliku vara arestimisel ja konfiskeerimisel. Viimane aga eeldab selgelt RAB-i vajadust koguda oma ülesannete täitmiseks vajaliku teavet, sealhulgas ka pangasaladust sisalduvat teavet. Pangakonto väljavõtetel kajastuv tehinguinfo operatiivne analüüs on seega RAB-i üks peamisi ülesandeid ja viise rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel.

Riive mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Rahapesu ja terrorismist rahastamise vastane võitlus on nii Euroopa Liidu kui ka laiemalt kogu maailma jaoks üks oluline mureküsimus, kuna nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamine kujutavad suurt ohtu majandusele ja finantssüsteemile ning kodanike julgeolekule. Üle kolmekümne aasta on rahapesu ja terrorismi rahastamise vastane võitlus olnud Euroopa Liidu poliitilises tegevuskavas tähtsal kohal ning esimene rahapesuvastane direktiiv võeti vastu 1991. aastal. Sellest ajast alates on direktiivi mitmel korral reformitud.

30. mail 2024. a võttis Euroopa nõukogu vastu uue õigusnormide paketi, mille eesmärk on kaitsta Euroopa Liidu kodanikke ja oma finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eest. Euroopa Liidu riigid on teinud terrorismivastases võitluses üha tihedamat koostööd, alates sellest, et on takistatud terroristidel relvi osta või pomme ehitada, kuni selleni, et on püütud ennetada radikaliseerumist. Alles mõni aeg tagasi ründas terroriorganisatsioon Hamas Iisraeli ning järjepidevalt toimuvad terrorirünnakud terves Euroopas, mis viitab terrorismi rahastamise vastase võitluse üha kasvavale vajadusele. Seejuures on oluline, et rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega seotud probleemid ei piirdu mitte ainult Euroopa Liiduga, vaid nende probleemide lahendamiseks on vaja teha tihedat koostööd rahvusvahelisel tasandil. Seetõttu teeb ka Euroopa Liit tihedat koostööd oma partneritega rahapesuvastases töökonnas (FATF), et töötada välja ja rakendada rahvusvahelisi standardeid. FATF soovitusi järgivad ka Euroopa Liidu rahapesu vastased direktiivid. FATF soovitusel annavad tervikliku meetmete raamistiku, mis aitab riikidel võidelda ebaseaduslike rahavoogudega. Nende hulka kuulub tugev seaduste, määruste ja operatiivmeetmete raamistik, et riigid saaksid võtta tõhusaid meetmeid kuritegevust ja terrorismi õhutavate rahavoogude avastamiseks ja takistamiseks ning ebaseadusliku tegevuse eest karistamiseks. Rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamiseks ja tõkestamiseks on kõik liikmesriigid loonud oma tegevuses sõltumatud ja autonoomsed rahapesu andmebürood, kes koguvad ja analüüsivad teavet, et leida seoseid kahtlaste tehingute ja tegevuse ning nendega seotud kuritegevuse vahel.

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 massihävitussõjavägede 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. Selle jälgimise tulemusel kogub teenuseosutaja esmalt erinevaid andmeid klientide kohta ning asub siis igapäevaselt neid andmeid võrdlema tegelike tehingute ja tehivoludega. Erisuste korral küsitakse klientidelt intensiivseid küsimusi, mis puudutab nii ärisaladust kui ka muid andmeid, mille saladuses hoidmist võiks klient enda põhiõiguste kaitseks soovida. Kahtluse püsimisel on kohustuslik teha teade Rahapesu Andmebüroole. Eksimused tunne oma klienti põhimõtte rakendamisel ja teatamiskohustuse rikkumisel on karistatavad süüteomenetluses ehk neile kohalduvad väärteokaristused, näidates taas kord, kui oluline on rahapesu ja terrorismi rahastamise vastane võitlus. Seega on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks otsustatud, et kuna rahapesu ja terrorismi rahastamine on majandust, rahandussüsteemi ja demokraatlikke aluseid niivõrd oluliselt kahjustavad kuriteod, on põhiõiguste riive sobiv, vajalik ja mõõdupärane meede.

Põhiõiguste riive puudutab kitsamalt üksnes isikuid, kelle suhtes on RAB-il tekkinud põhjendatud kahtlus rahapesu või terrorismi rahastamisega seotuse osas. RAB-i õigus pangasaladuse ligipääsule kaitseb teiste isikute õigusi ja vabadusi ning ühiskonna turvalisust.

Eeltoodult arvestavalt saab lugeda RAB-i õigust saada pangasaladusega kaetud teavet sh kontoväljavõtteid selleks, et tõkestada raskete peitkuritegude toimepanemist ja hoida ära võimalike terroriakte, põhiõiguste riive eesmärkide saavutamiseks mõõdukaks.

Seega tõhus riiklik rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem, mille üheks esmaseks ja olulisimaks lülits on RABi ülesanne analüüsida kahtlaseid tehinguid ja selle ülesande täitmiseks vajalikule teabele juurdepääs, sh pangakonto väljavõtetele, on eesmärgina kaalukas ning legitiimne.

Sobivus. Põhiõiguste riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Pangasaladusega kaetud teabele juurdepääs, sh pangakonto väljavõtetele, RABile aitab kaasa kuritegude tõkestamisele ning samuti aitab see tagada PS-s toodud inimeste põhiõiguseid ja –vabadusi (PS § 1, § 20, § 16, § 32). FATF-i metodoloogia IO.6. kriteerium⁶⁴ toob välja, et RAB peab looma finantsteavet (financial intelligence). Metodoloogia selgitava märkuse kohaselt viitab finantsteabe loomine tootele, mis tuleneb analüüsist, mille eesmärgiks on olemasolevale ja kättesaadavale teabele täiendava väärtuse lisamine. Täiendava väärtuse ehk finantsteabe loomiseks, vajab RAB laialdasi õigusi analüüsiks vajaliku teabe kogumiseks. RABil ei ole võimalik täita seda rahvusvahelisest standardist tulenevat ülesannet ja riigil ei oleks võimalik tagada kannatanute põhiõiguseid, kui RABil ei ole ligipääsu pangakontodele. See tähendab, et pangasaladusele juurdepääsu õigusega, sh pangakonto väljavõtteta, ei ole võimalik tuvastada peitkuritegusid ja seeläbi võimalike kannatanute põhiõigusi kaitsta. Samuti ei ole võimalik ilma selleta varasid säilitada ehk tagada, et kannatanu saaks enda vara tagasi – näiteks kelmuste ohvrite puhul.

⁶⁴ FATF-i hindamise meetodika on aluseks riikide vastastikustel hindamistel, ehk nimetatud dokument on aluseks, kui antakse hinnang riigi vastavusele FATF-i standarditega ehk 40 soovitusega. Kui nimetatud metodoloogia alusel tuvastatakse mittevastavus, järgnevad riigile sellele järgnevad koormised ja kohustused, et viia riigi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemid vastavusse rahvusvaheliste standarditega. Riigid kes FATF-i standarditele ei vasta võivad sattuda avalikku "halli" või "musta" nimekirja. IMF ja akadeemilised uuringud on näidanud, et halli nimekirja sattumine vähendab kapitali sissevoolu ~7–8% SKP-st lühikeses perspektiivis.

Pangakonto info, eeskätt konto väljavõte, on kõige usaldusväärsem viis tuvastada tegelikke rahavooge, kihistamist, varjamisvõtteid ja kolmandate isikute kasutamist. See võimaldab võrrelda kohustatud isikute teadete ning teiste allikate põhjal tekkinud kahtlusi menetluses kogutud faktidega, ning täita RABile seadusega pandud ülesandeid. Seetõttu on pangasaladusega kaetud teabe töötlemise abinõu eesmärgi saavutamiseks sobiv.

Vajalikkus. Seaduses sätestatud põhiõiguste riive on vajalik, kuivõrd eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meedet kasutades. RABil on võimalik ilmnenu kahtluse kontrollimiseks pangasaladusega kaetud teavet koguda ja töödelda kokkuvõtlikult järgmistel alustel: 1) kohustatud isiku poolt esitatud teatega; 2) kohustatud isikult ettekirjutusega; 3) subjektilt endalt. Kohustatud isik peab oma klienti tundma, andmeid koguma ja säilitama ning kahtlastest tehingutest viivitamata RABi teavitama (vt RahaPTS §-d 13, 20, 46, 47, 49), kuid see on vaid üks osa rahapesu tõkestamise süsteemist ja selle toimimisest. RAB ülesandeks on kontrollida talle teatavaks saanud rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlust ning kahtluse kontrollimise õigus ei ole sõltuvuses sellest, kas kohustatud isik on ise eelnevalt kahtlusest RABi teavitanud või mitte. Praktikas ei ole realistlik, et kõik tehingute osapooled teavitavad RABi kõikidest kahtlustest, misjärel on võimalik RABil panna kõikidel juhtudel kokku terviklik pilt infost, ilma et RABil oleks tarvis täiendavat infot omapoolselt koguda. Suuremal osal juhtudest see praktikas nii ei toimi, sest kahtlus võib esineda vaid ühes tehingus, mis aga annab eelnevatele või järgnevatele tehingutele hoopis uue tähenduse. Näiteks tuvastab audiitor raamatupidamisdokumentide võltsimise tegevuse ja teeb teate, kuid selle alusel on võimalik näha, et pangakontol tehtud fiktiivne tehing on seotud hoopis kuritegevusega. Krediidiasutus ei näe võltsitud dokumenti ja ei oska rahapesu või kuritegu kahtlustada. RABi praktikas on näiteks olnud olukord, milles notar teatas tehingust, kus ettevõtte vara arvelt sooviti soetada kinnisvara ettevõtte omaniku naise nimele. See vara oli käinud läbi mitme Eesti krediidiasutuse konto, kus kahtlust ei oldud tuvastatud, sest see oli ettevõtte tavapärase finantskäitumise piirides. RAB analüüsi käigus ilmnis, et see vara, mida üritati varjata ja pöörata elukaaslase kasuks, oli pärit sanktsiooni rikkumisest. Kuivõrd krediidiasutused eelkirjeldatud juhul kahtlast tegevust ei tuvastanud ja teadet RABile ei esitanud, oleks sanktsioonide rikkumine jäänud tuvastamata kui RABi poolt täiendavat teavet, sh pangasaladusega kaetud info, ei oleks kogutud ja analüüsitud. Eeltoodut arvestavalt ei piisa eesmärgi täitmiseks üksnes sellest, kui kohustatud isikud esitaksid pangasaladusega kaetud info üksnes juhul, kui neil endal tekib kahtlus. RABil lasub seaduse kohaselt kohustus kontrollida ja analüüsida talle teatavaks saanud rahapesu või terrorismi rahastamisega seonduvat kahtlust sõltumata sellest, millisest allikast vastav teave pärineb.

Samuti puudub RABil üldjuhul võimalus küsida pangasaladusega kaetud infot isikult endalt. RABi poolt läbiviidav rahapesu kahtluse kontroll toimub üldjuhul isiku (kontrollitava andmesubjekti) enda teadmata (RahaPTS § 51 lõige 1 ja Riigikohtu määrus 3-23-671) ehk teda menetluse kaasamata, v.a teatud hetkest käsutuspiirangu seadmisega seotud menetlused. Seega teoreetiline alus küsida kahtluse algfaasis esmalt isikult endalt asjakohast teavet, on sisuliselt olematu. Isikut ei kaasata menetlusesse, kuivõrd see võib takistada rahapesu

tõkestamist ja ohustada tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses.⁶⁵ Näiteks võib andmesubjekt asuda hävitama tõendeid või looma fiktiivseid dokumente vms. Ühtlasi võib see kahjustada rahvusvahelist koostööd, kuivõrd isikule võivad saada teatavaks teises riigis käimasolevad menetlused. Arvestades eeltoodult puudub võimalus eesmärgi saavutamiseks kasutada vähem piiravaid meetmeid. Ka vähem riivavad allikad (selgitused, lepingud, arved jms) ei ole sama usaldusväärsed ega võimalda sama tõhusat kontrolli, kui pangakontode analüüs. Praktikas tugineb nende allikate usaldusväärsus ristvõrdlusele pangakontodelt nähtuva infoga. Seetõttu on pangasaladusega kaetud info töötlemine, sh kontoväljavõtete, RABi ülesannete täitmiseks vältimatult vajalik.

Mõõdukus. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda põhiõiguste sekkumise ulatust ja intensiivsust vastandvalt eesmärgi tähtsusega. Pangakonto andmetele juurdepääsu läbi võib teatavaks saada isikute eraeluline teave. Samas ei ole võimalik seda eraelulist teavet ka kuidagi eelnevalt selekteerida, kuivõrd rahapesu kihistamise faasile ongi omane näiliselt legaalsete tehingute kaudu kurjategijate distantseerumine vara algallikast konstrueerides keerulisi ja arvukaid tehinguid, mis tihtilugu hõlmavad ka rahalisi ülekandeid nii lähedastele, lastele jne⁶⁶. Oluline on välja tuua, et RABil ei ole õigust ega võimalust teha päringuid pangakontoandmete väljastamiseks kehtes isiku suhtes, vaid üksnes juhtudel, kui on ilmnunud põhjendatud kahtlus, algatatud haldusmenetlus ning selle läbiviimiseks on avatud infosüsteemis vastav toimik. RahaPTS § 55 lõike 2 kohaselt on RABil kohustus isikute kohta teabe saamiseks tehtud ettekirjutuse tegemist põhistavad faktilised asjaolud kajastada eraldi dokumendis. Päritava teabe ulatus ja põhjendus sõltub konkreetse kaasuse asjaoludest, mis nähtuvad samuti kirjapandud faktilistest asjaoludest ja põhjendustest. Seega puudutab riive kitsalt üksnes isikuid, kelle osas RABil on tekkinud põhjendatud kahtlus rahapesu või terrorismi rahastamisega seondult ning kelle osas on avatud infosüsteemis vastavasisuline toimik ning kelle osas tekib vajadus koguda täiendavat teavet, mis nähtub pangakonto väljavõttelt. Juhtudel, kus vastavasisuline pangakonto väljavõtte on esitatud RABile koos kohustatud isiku poolse teatega ei ole selles osas ka täiendavat infot enam tarvis koguda. Rahapesu ei ole kunagi nõuete panga põhine, mis tähendab, et kui ka üks kohustatud isik teeb RABile teate ja vastava pangakonto info edastab, siis selleks, et aru saada, mis selle varaga järgneval pangakontol (või ka sellest veel järgnevatel kontotel) edasi toimus, on RABil jätkuvalt vaja ettekirjutuse alusel täiendavat teavet küsida. RABi vaade ja ka infohulk, millele tugineda oma ülesannete täitmisel, on kordades laiem kui info, mida üks kohustatud isik RABile koos teatega esitab (FATF-i 29 soovitus ja tõlgendava märkuse kohaselt kasutab RAB operatiivanalüüsis olemasolevat ja kättesaadavat teavet konkreetsete sihtmärkide tuvastamiseks, konkreetsete tegevuste või tehingute jälgimiseks ning nende sihtmärkide ja võimaliku kuritegeliku tulu, rahapesu, eelkuritegude või terrorismi rahastamise vaheliste seoste kindlakstegemiseks). Seetõttu puudub ka võimalus piirata RAB-i seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks vajaliku informatsiooni edastamist läbi perioodilise piirangu või välistades edastatavatest pangakonto tehinguandmetest sellised tehingud mis oma olemuselt on privaatsed isikuandmed. RahaPTS § 46 kohustab

⁶⁵ AMLD IV direktiivi põhjenduspunkt 46 toob samuti: Andmesubjekti juurdepääs kahtlase tehinguga seotud teabele pärsiks aga tõsiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse tulemuslikkust, kättesaadav: Direktiiv - 2015/849 - EN - EUR-Lex

⁶⁶ Vt täpsemalt FI juhendi lisa 1 – Rahapesu faasid ja Eesti spetsiifilised rahapesu riskid ning riskiindikaatorid: [Finantsinspektsiooni rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise juhend_0.pdf](#)

registreerima tehinguandmeid, sealhulgas tehingu sisu kirjelduse, ning § 47 säilitama need andmed vähemalt viis aastat pärast ärisuhte lõppemist või tehingu tegemist.

RABi poolt pangakontode info töötlemine on eesmärgipärane (ainult AML/CFT eesmärgil), minimaalne (vajalik põhjendatud osakaal ja ajapiirid), audititav (logid, ligipääsupiirangud, andmesäilitus), ning allub nii sisekontrollile kui ka välisele järelevalvele. Mehhanismil on tugevad kaitselemendid, milleks on andmete turvalisus, andmetele juurdepääsu saavad isikud on läbinud taustakontrollid jne. Direktiivi 2015/849 preambuli põhjenduspunktis 42⁶⁷ kohaselt peavad võitlust rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu oluliseks avalikuks huviks kõik liikmesriigid. Seega arvestades avaliku huvi kaalukust ja põhiõigustesse sekkumise minimaalset ulatust on abinõuga kaasnev riive mõõdukas ning võrreldes saavutatud eesmärgiga selgelt põhjendatud.

Seos ülesannetega. RABi § 54 lõike 1 punktides 1 ja 8–10 kirjeldatud ülesannete täitmine eeldab sageli kontotehingute reaalse kulgemise kontrolli (nt kahtlaste tehingute verifitseerimine, analüüs ja edastamine, koostöö välis-FIU-dega, täiendava teabe küsimine kohustatud isikutelt ja rahvusvahelise sanktsiooni seadusest tulenevate ülesannete täitmine). Ilma kontoväljavõteta 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, väljavõtte 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, RABi ettekirjutuse eiramine). Kontoväljavõtted võivad olla vajalikud süüteokoosseisu (teo, tagajärje, ajalis-ruumilise seose) tõendamiseks, eeskätt juhtudel, kus (i) kohustatud isik on teinud tehingu, mis pidanuks olema peatatud või millest tulnuks teatada, (ii) RABi ettekirjutust (nt tehingu peatamine) eirati ja tehing tehti ikkagi, (iii) rikkumise ulatus (maht, sagedus, muster) on tuvastatav üksnes tehingurea tasandilt. Väljavõtet kasutatakse üksnes niivõrd, kui võrd see on väärteokoosseisu tuvastamiseks hädavajalik, ning piiratakse konto, ajavahemiku ja väljade ulatust.

Järeldus. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alane võitlus on kokkuvõtvalt mehhanism, mis on tugevdatud kaitselementide kaudu loodud, et kaitsta kõigi PS-st tulenevaid õiguseid ja vabadusi. Praktikas puuduvad alternatiivsed kanalid, et neid kuritegusid tuvastada ja hilisemalt menetleda. RABi ülesandeks on finantsteavet koguda ja saadud teavet

⁶⁷ [Direktiiv - 2015/849 - EN - EUR-Lex](#)

rikastada siseriikliku ja rahvusvahelise koostöö abil ehk RAB on kahtluse sisuline jälitaja ja analüüsija, ning kuriteo tunnuste avastamisel on RABil kohust edastada vastavasisuline teave viivitamata pädevale asutusele (RahaPTS § 54 lõige 3). Sellist rahvusvahelistest standarditest lähtuvat rolli ei ole pandud ühelegi teisele asutusele Eestis, kui vaid üksnes RABile. Järelduvalt kuritegude tõkestamiseks ja kõigi põhiseaduslike õiguste kaitseks saab lugeda proportsionaalseks riivet, mis puudutab eraelulisele teabele juurdepääsuõigusi RABile seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses. Seega on pangakonto info (sh kontoväljavõtte) töötlemine kantud legitiimsest eesmärgist ning on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Pangakonto väljavõtte analüüsimisel võib juhuslikult ilmnedagi tõesti teave isiku usuliste, poliitiliste või muude veendumuste kohta (PS § 42). Selliste andmete kogumine ei ole siiski RAB tegevuse eesmärk, vaid võimalik kõrvalmõju rahavoogude analüüsimisel. Selliste andmete töötlemine on lubatud üksnes ulatuses, mis on vajalik konkreetse menetluse läbiviimiseks, ning neile kehtivad samad konfidentsiaalsus- ja kasutuspiirangud nagu muudele RAB töödeldavatele andmetele.

3.2.2.2. RABi õigus nõuda krediidi- ja makseasutustelt pangasaladusega hõlmatud pangakonto infot täitmisregistri infovahetuskanali kaudu

Eelnõu § 2 ja 6 sätestab ammendava ja suletud loetelu andmetest, mida võib RAB krediidi- ja makseasutustelt küsida täitmisregistri infovahetuskanali kaudu: nende hulgas saldo ja konto väljavõtte. Eelnõu § 2 p 3 sätestab sõnaselgelt RABi ülesanded, mille täitmisel RAB saab pangasaladusega kaetud andmete kogumiseks kasutada täitmisregistri infovahetuskanali. Tegemist on tehnilise kanali määratlemisega; materiaalne õigus jääb samaks – st andmeid võib küsida täitmisregistri infovahetuskanali kaudu vaid § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 kirjeldatud ülesannete täitmiseks.

Riive iseloom. Nagu tavapärase ettekirjutuse puhul, kujutab abinõu endast riivet krediidiasutuste eneseteostusvabadusele (PS § 19) ning ettevõtlusvabadusele (PS § 31) halduskoormuse perspektiivist, kuid selle riive proportsionaalsust on eelnevalt kontrollitud ning siinkohal mingit kvalitatiivset erisust ei ole. Küll aga, kuna täitmisregistri infovahetuskanalil on olemas potentsiaal masin-masin liidestuseks, siis võib teoorias tekkida täiendav riive PS §-des 13–15 sätestatud õigustele, ennekõike õigusele riigi, seaduse ja kohtu kaitsele, sest adressaat saab sisulisi vaidlusi tõstatada pigem tagantjärgi.

Riive seisneks selles, et kui krediidiasutus otsustaks masin-masin lahenduse kasuks, siis oleks krediidiasutustel võimalik kontrollida RABi teabekorralduste formaalset ja materiaalselt õiguspärasust alles tagantjärgi, sest masin-masin lahenduse puhul täidetakse teabekorraldused automatiseeritult. Potentsiaalse õiguskaitse otsimine pärast haldusakti automaatset täitmist ei pruugi aga olla enam niivõrd perspektiivikas ega otstarbekas. Samas on läbi täitmisregistri infovahetuskanali kaudu teostatavate RAB-i päringute puhul vajalik märkida selle õiguslik alus ning toimiku nr. Viimase olemasolu on võimalik kontrollida päringu adressaadil ja vastava info puudumisel või selles kahtlemisel ka jätta praktikas päring teostamata.

Kontoväljavõtte andmete edastamise kohustus riivab krediidiasutuste ettevõtlusvabadust põhiseaduse § 31 tähenduses, sest paneb krediidiasutustele kohustuse osaleda riigivõimu

ülesannete täitmisel, töödelda ja edastada klientide kohta seadusega kaitstud andmeid ning korraldada selleks vajalikud sisemised protsessid ja tehnilised lahendused. Riive ei ole siiski intensiivne ega sisuliselt uus, kuna krediidasutustel lasub kehtiva õiguse järgi juba ulatuslik kohustus kliendiandmeid koguda, kontrollida, monitoorida ja säilitada. RahaPTS § 20 ja § 25 kohustab kohaldama hoolsusmeetmeid, § 46 registreerima tehinguandmeid, sealhulgas tehingu sisu kirjelduse, ning § 47 säilitama need andmed vähemalt viis aastat pärast ärisuhte lõppemist või tehingu tegemist. KAS § 88 lõige 4² kohustab krediidasutust pangasaladust sisalduvaid andmeid avaldama ka RAB-ile. Seetõttu ei loo eelnõu krediidasutustele olemuslikult uut andmekogumise kohustust, vaid täpsustab juba kogutud andmete seaduslikku kasutamist avaliku võimu ülesannete täitmiseks. Selline riive on põhiseaduse §-de 11 ja 31 valguses üldjuhul põhiseaduspärane, kui andmete küsimise õigus, pädev asutus, küsitavate andmete koosseis, eesmärk ja menetluslikud tagatised on seaduses selgelt kindlaks määratud ning piirang on vajalik rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks või muu ülekaaluka avaliku huvi kaitseks.

Eesmärk. Muuta andmevahetus kiiremaks, turvalisemaks ja terviklikumaks, vähendades käsitöökoormust ja vigade riski, et RAB saaks oma RahaPTS § 54 lg 1 p 1, 8 ja 9 ülesanded täita õigel ajal ja kvaliteetselt. Eesmärk on täita ka rahvusvaheliselt võetud kohustusi nii Varssavi Konventsiooni kui direktiivide ülevõtmise kohustuse näol ning vastata FATF-i standarditele, et edukalt panustada Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisse. Eesmärk on seega legitiimne.

Sobivus. Masin-masin lahendus lühendab menetlusaegu, vähendab dubleerimisi ja tugevdab auditijälge. Abinõu on seega sobiv. Abinõu on sobiv, sest see muudab pangakonto info hankimise kiiremaks, mugavamaks ning lõppastmes ka odavamaks kõikide osapoolte jaoks – RAB-il on võimalik automatiseeritud süsteemidega vähendada töökoormust, mis kulub teabekorralduste koostamisele ning edastamisele; krediidasutustel on võimalik automatiseeritud süsteemidega vähendada halduskoormust, mis vastasel juhul kuluks teabekorralduste käsitsi analüüsimisele ning täitmisele. Lisaks tugevdab abinõu ka auditijälge kuna päritavad andmed on logitavad.

Vajalikkus st eesmärgi saavutamiseks puuduvad muud säästvamad abinõud, mis oleksid sama tõhusad. Manuaalne edastus on aeglasem ja pooltele kulukam. Riskiprofiili juhtumites (olukord, kus konkreetse päringu või isiku/teingu puhul on eelnevalt tuvastatud kõrge AML/CFT-risk ning ajategur on kriitiline, st viivitus võib lubada varadel kaduda, skeemil „kinni joosta“ või tõendid hajutada.) võib ainuüksi viivitus tekitada pöördumatut kahju. Oluline on, et liides ei laienda RABi materiaalõigusi, vaid täpsustab edastuskanalit ning seob need täpsemalt RABi ülesannetega, mille raames sellist edastuskanalit on võimalik kasutada.

Eelnõu näeb ette ka ammendava loetelu andmetest, mida täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel võib nõuda RahaPTS § 54 lg 1 p 1, 8 ja 9 ülesannete täitmiseks. Ammendav loetelu tagab täitmisregistriga liidestatud krediidasutustele õigusselguse küsimuses, et millised andmed konkreetselt saavad süsteemi kaudu liikuda.

Niisamuti vähendab täitmisregistri infovahetuskanal ka ettekirjutuste täitmisega seonduvat halduskoormust ning inimlikust eksimusest tingitud vigade tekkimise võimalust.

Krediidiasutustel, kes ei pea vajalikuks seada kahtluse alla RABi iga teabekorralduse formaalset ning sisulist õiguspärasust, saavad seega automatiseerida enda jaoks kogu protsessi.

Mõõdukus. Meetme mõõdukust tagavad: (i) ammendav andmeliikide loetelu mida täitmisregistri infovahetuskanali kaudu RAB nõuda saab (RahaPTS § 81 lõigetes 1¹–1⁵ nimetatud andmeid); (ii) päringute eesmärgipärasus ja minimaalsus (konto, periood, väljad); (iii) logimine ja audit; (iv) konfidentsiaalsus ja kasutusotstarbe piirang; (v) adressaadi õiguskaitsse võimalused. Arvestades avaliku huvi kaalukust ja tehniliste-korralduslike kaitsemeetmete kogumit, on abinõu mõõdukas.

Seos ülesannetega. Registri kaudu tehtavad kontoväljavõtte päringud on lubatud üksnes RahaPTS § 54 lõike 1 punktide 1, 8 ja 9 täitmiseks ning ulatuses, mis on nende ülesannete täitmiseks vältimatult vajalik.

Järeldus. Pangasaladusega hõlmatud info (sealhulgas konto väljavõtte) nõudmine täitmisregistri infovahetuskanali kaudu RahaPTS § 54 lg 1 p 1, 8 ja 9 täitmiseks on kantud legitiimsest eesmärgist ning on selle saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Kokkuvõtlikult, kehtivas õiguses olev teabe nõudmise meede, mida eelnõuga täpsustatakse, läbib põhiseaduslikkust kontrolliva proportsionaalsuse testi kõik tasemed, mistõttu võib seda jätkuvalt pidada põhiseaduspäraseks. Eelnõuga ei anta MTA-le ja RAB-le õigust küsida krediidiasutustelt kehtiva õigusega võrreldes rohkem teavet, vaid sätestatakse selged õiguslikud alused andmevahetuseks täitmisregistri kaudu. Automatiseeritud ja tänapäevased teabe vahendamise viisid võimaldavad MTA-l ja RABil tõhusamalt täita seaduses sätestatud ülesandeid ja vähendada krediidiasutuste halduskoormust.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on vastavuses Euroopa Liidu õigusega (IKÜM) § 1 lg 1 p c ja e).

6. Seaduse mõjud

Mõju valdkond: mõju majandusele (ettevõtluskeskkond, ettevõtete tegevus, halduskoormus).

Sihtrühm: krediidiasutused. Sihtrühm on väike võrreldes Eestis tegutsevate ettevõtjate hulgaga. Finantsinspektsiooni andmetel tegutseb Eestis üksnes kaheksa krediidiasutust ning viis välisriigi krediidiasutuste filiaali. Tegelikult sihtrühma moodustavad üksnes need krediidiasutused, mis on liidestatud täitmisregistriga – praeguse seisuga on neid seitse.

Seaduse otseviide pangasaladusele kui lubatavale andmeartiklile ei suurenda krediidiasutuste halduskoormust, sest nagu eespool öeldud, ongi seni MKSi § 61 lõiget 1 ja RahaPTSi § 81

lõiget 1⁴ tõlgendatud selliselt, et see sisaldab ka pangasaladust – seda kinnitab senine praktika, kus sihtrühm on täitnud nii MTA kui ka RAB teabekorraldusi ning avaldanud nii MTA-le kui ka RAB-le pangasaladust sisaldavat infot. Elektrooniline infovahetuskanal võetigi kasutusele Eesti Pangaliidu soovitusel selleks, et vähendada nende halduskoormust. Muudatus seega suurendab üksnes õigusselgust, mõjutamata krediitmakseasutuste igapäevast toimimist. Mõju ulatus on väike.

Halduskoormust vähendav mõju on aga täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise taastamisel. Praeguste piirangute tõttu on nii MTA kui ka RAB asunud teabekorraldusi esitama rohkem täitmisregistri väliselt (nt elektronposti teel), kuid selliste korralduste töötlemine ning täitmine eeldab rohkem käsitööd ning seega ressursi kõikidelt osalistelt. Täitmisregistri infovahetuskanali kasutuse taastamine võimaldab taas teabekorraldusi menetleda turvalise infosüsteemi kaudu. Mõju on krediitiasutustele pigem väike, sest MTA võimalus kasutada täitmisregistrit ei ole täiesti välistatud, kuid sellest hoolimata mõjub see sihtrühma halduskoormusele positiivselt, kui teabekorraldused edastatakse edaspidi täielikult täitmisregistri infovahetuskanali kaudu. Mõju on RAB-le suur, kuna RAB-l ei ole praegu võimalik täitmisregistri infovahetuskanali kaudu andmeid koguda, mistõttu krediidi- ja makseasutustelt tuleb andmeid küsida muul viisil, mis omakorda on kasvatanud märgatavalt kõigi osaliste haldus- ja töökoormust. Eelkõige on pärsitud RAB-l RahaPTSi § 54 lõike 1 punktis 8 sätestatud kohustuse efektiivne täitmine, sest rahvusvaheline teabevahetus eeldab teabepäringu saabumisel selle kiiret täitmist, mis automatiseeritud süsteemi kaudu on oluliselt kiirem, kui seda tehtaks käsitsi koostatud ettekirjutuse alusel soovitud infot kogudes.

Mõju ei tohiks senisest sagedamini esineda, sest eelnõu ei reguleeri teabe küsimist *per se*, vaid üksnes kanalit, mille kaudu teavet küsitakse. Praktikas aga ei ole MTA-l ja RAB-l võimalust edastada teabekorraldusi samasuguse ulatuse ning sagedusega väljaspool täitmisregistri infovahetuskanalit, sest väljaspool täitmisregistri infovahetuskanalit teabekorralduste koostamine ja menetlemine nõuab rohkem aega.

Täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise piiramise tõttu on seega vähemasti praeguseks teabekorralduste arv absoluutses mõttes vähenenud, kuid seaduse jõustumise järel võib taas oodata teabekorralduste hulga jõudmist täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise piirangute eelsele tasemele. Kui krediitiasutused on täitmisregistriga liidestatud ja oma töötlusprotsessid automatiseerinud, siis peaks eelnõu vähendama nende halduskoormust, sest praegu on neile võimalik edastada teabekorraldusi enamjaolt posti või elektronposti teel, mille käsitsi töötlemine on ressursimahukam.

MTA teabekorraldustega esitatud päringute arv krediitiasutustele täitmisregistri infovahetuskanali kaudu aastatel 2022–2024

Aasta	Teabekorraldustega esitatud päringute arv kokku
2022	9217
2023	13 730
2024	19 156
Kokku	42 103

Allikas: MTA⁶⁸. Teabekorraldused sisaldavad nii maksumenetluses kui ka kriminaal- ja väärteomenetluses tehtud teabekorraldusi. Keskmiselt ca 53% päringutest aastas on seotud kriminaal- ja väärteomenetlusega, ca 47% maksumenetlusega.

Tabelis on näha perioodi 2022–2024 teabekorraldustega esitatud päringute kogumahud, samuti iga-aastane kasv, mis võib jätkuda, kui täitmisregistri infovahetuskanali täielik kasutusvõimalus taastada. Kõnealusele kasvutendentsile vastandub aga väljaspool täitmisregistri infovahetuskanali esitatavate korralduste arvu märkimisväärne vähenemine, näiteks mõne krediitiasutuse puhul on selliste korralduste arv vähenenud ligi 94%. See on tingitud sellest, et MTA tehniline võimekus ja tema ametnike vilumus täitmisregistri infovahetuskanalit kasutada on ajas suurenenud. Selle tulemusel on täitmisregistri infovahetuskanal muutunud peamiseks viisiks, mille kaudu MTA teabekorraldusi sihtrühmale esitab, sest see võimaldab hoida kokku kõikide osaliste aega ja tööressurssi.

Aasta	RAB esitatud päringute arv krediitiasutustele täitmisregistri kaudu*	Juriidilistest isikutest subjektid	Füüsilistest isikutest subjektid
2022	11 567	321	294
2023	9267	381	201
2024	12 316	551	216
Kokku	33 150	1212 * *	694 * *

Allikas: RAB. *Üksikpäringute arv (andmeliigipõhine arvestus): päringute arv, mis sisaldab kõikidele krediitiasutustele kõikide isikute kohta tehtud eritüüpi (konto saldo, konto väljavõte, konto volitused isikutele, tegelik kasusaaja, laiendatud kontode olemasolu, hoiulaeka olemasolu) päringuid ehk üks päring tähendab ühte päringutüüpi, mis on tehtud ühe isiku kohta ühele krediitiasutusele. ** 2022–2024 perioodi koguarv ei võrdu aastate summaga, sest sama isik võib esineda mitmel aastal (tema kohta on tehtud päringud eri aastatel).

Tabelis on perioodil 2022–2024 RAB täitmisregistri infovahetuskanali kaudu edastatud teabekorraldustega esitatud päringute kogumahud. 2023. aasta ja 2024. aasta võrdluses nähtav kasvutendents võib jätkuda, kui täitmisregistri infovahetuskanali täielik kasutusvõimalus taastada. Võttes arvesse päringute hulka, saab öelda, et täitmisregister on muutunud peamiseks kanaliks, mille kaudu RAB oma seadusekohaste ülesannete efektiivseks täitmiseks vajalikku teavet kogub, sest see võimaldab hoida kokku kõikide osaliste aega ja tööressurssi. Samuti saab järeldada, et varem täitmisregistri infovahetuskanali kaudu tehtud päringute asendumine ettekirjutustega on suurendanud ettekirjutuse adressaatide ajakulu ja tööd.

Pärast 1. juulit 2025. a, mil täitmisregistri infovahetuskanali kasutamist piirati, on aga täitmisregistri väliselt edastatud RAB ja MTA teabekorralduste hulk taas kasvamas ning see võib jätkuda kuni täitmisregistri infovahetuskanali täieliku kasutamise taastamiseni.

Kuni eelnõu jõustumiseni võib seega teabekorralduste edastamise sagedus küll väheneda, kuid seevastu saadetakse täitmisregistri väliselt rohkem teabekorraldusi, mille täitmine toob kaasa suurema halduskoormuse. Mõju sagedusele võib olla väike kuni keskmine.

⁶⁸ NB! Üks teabekorraldus võib sisaldada mitut teabepäringut, niisamuti võidakse aastas ühe isiku kohta teha mitu teabekorraldust.

Ebasoodsa mõju esinemise riski ei tuvastatud. Muudatuste tulemusel suureneb krediidi- ja makseasutuste jaoks õigusselgus pangasaladust hõlmava teabe edastamise õiguslike aluste osas ning paraneb teabekorralduste menetlemise sujuvus tänu täitmisregistri automatiseeritud infovahetuskanali kasutamisele, mis aitab vähendada halduskoormust. Mõju krediitiasutustele on väike ja pigem positiivne.

Mõju valdkond: mõju majandusele (ettevõtluskeskkond, ettevõtete tegevus, halduskoormus).

Sihtrühm: ettevõtjad ja muud juriidilisest isikust maksukohustuslased, kelle kohta teavet küsitakse.

Muudatusel ei ole otsest mõju sihtrühmale, sest see ei muuda teabe nõudmiseks korralduse esitamise regulatsiooni, mille kohaselt peab MTA üldreeglina pöörduma esmalt teabe saamiseks sihtrühma enda poole. Kui see aga pole ühel või teisel põhjusel võimalik, või kui sihtrühm ise keeldub teavet esitamast, või esineb muu seadusest tulenev alus, tekib MTA-l õigus pöörduda sama teabe saamiseks kolmanda isiku, sealhulgas krediitiasutuste poole. Sellises olukorras on sihtrühmal küll talumiskohustus, et MTA saab sama info alternatiivsel viisil, ent see kohustus on praegu juba olemas, ehk eelnõu siinkohal sellele kohustusele midagi juurde ei lisa. MTA-le ei anta õigust küsida praegusega võrreldes rohkem teavet krediitiasutustelt. Sihtrühm võib talumiskohustust ka vältida, kui ta täidaks usaldusväärset oma kaasaaitamiskohustust. Niisamuti ei saa sihtrühma perspektiivist tähendust omada see, kas MTA küsib kolmandalt isikult teabe täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel või postiga või e-kirjaga. Mõju ulatus on seega väike.

Tõenäoliselt ei mõjuta muudatus teabekorralduste mahtu ega sellest tingitud halduskoormust, kuid võib oodata teabekorralduste vähenemist kuni muudatuse jõustumiseni, mil 2025. aasta juuli eelne olukord taastub. Muudatus mõjutab suuremas osas vaid neid maksukohustuslasi, kes ei täida oma kaasaaitamiskohustust maksumenetluses või kelle esitatud tõendid tuleks usaldusväärsest allikast üle kontrollida.

MTA teabekorralduste juriidilistest isikutest subjektid perioodil 2022–2024

Aasta	Juriidiliste isikute arv, kelle kohta teabekorraldusi tehti
2022	601
2023	789
2024	916
Kokku	2306

Allikas: MTA.

Tabeli järgi puudutasid MTA teabekorraldused perioodil 2022–2024 keskmiselt ca 769 juriidilist isikut aastas. See moodustab marginaalse osa juriidiliste isikute koguhulgast.

Aasta	RAB esitatud päringute arv krediitiasutustele täitmisregistri kaudu	Juriidilistest isikutest subjektid

2022	11 567	321
2023	9267	381
2024	12 316	551
Kokku	33 150	1212

Allikas: RAB.

Aastatel 2022–2024 on RAB täitmisregistri infovahetuskanali kaudu tehtud päringud puudutanud keskmiselt ligikaudu 400 juriidilist isikut aastas, mis tähendab, et muudatus mõjutab vaid väga väikest osa kõigist juriidilistest isikutest.

Tõenäoliselt ei mõjuta muudatus teabekorralduste mahtu ega sellest tingitud halduskoormust, kuid võib oodata teabekorralduste ajutist vähenemist absoluutarvudes kuni muudatuse jõustumiseni, mil taastub 2025. aasta juulile eelnenud olukord. Muudatus ei oma otsest mõju ettevõtjatele ega muudele juriidilisest isikust maksukohustuslastele, kelle kohta teavet küsitakse. Eelnõu eesmärk on muuta andmete töötlemise õiguslik raamistik selgemaks ning täpsustada seaduses andmete kogumise aluseid ja ulatust. Andmete kogumine on seega selgemalt piiritletud ja seotud konkreetsete seadusest tulenevate eesmärkidega, kuid muudatus ei mõjuta seda, kui sageli ettevõtjate kohta teavet küsitakse.

Ebasoodsa mõju esinemise riski ei tuvastatud.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju (eraelu puutumatus).

Sihtrühm: füüsilisest isikust maksukohustuslased, kelle kohta teavet küsitakse.

Võrreldes äriühingute ning muude juriidiliste isikutega on füüsilistel isikutel täiendav juriidiline kaitse eraelu puutumatusena, kuid faktilise mõju osas ei ole siin mingit erisust, sest teabe nõudmise loogika on sama – esmalt peab MTA küsima teavet sihtrühma enda käest, ning alles siis, kui see nurjub või kui see esmane pöördumine ei ole otstarbekas, võib MTA pöörduda sama teabe saamiseks kolmanda isiku poole. See kehtib praegugi ning sihtrühma jaoks pole erilist vahet, kas MTA pöördub kolmanda isiku poole täitmisregistri infovahetuskanali kaudu või muul viisil.

Sihtrühma suurust mõjutab vaid 2025. aasta juuli eelse olukorra taastamine.

MTA teabekorralduste füüsilistest isikutest subjektid perioodil 2022–2024

Aasta	Füüsiliste isikute arv, kelle kohta teabekorraldusi tehti
2022	365
2023	461
2024	728
Kokku	1554

Allikas: MTA.

Korralduste kasvutendents aastas viitab täitmisregistri üha suurenevale rollile MTA suhtluses krediidasutustega teabekorralduste valdkonnas.

Aasta	RAB esitatud päringute arv krediidasutustele täitmisregistri kaudu*	Füüsilistest isikutest subjektid
2022	11 567	294
2023	9267	201
2024	12 316	216
Kokku	33 150	694 * *

Allikas: RAB.

Aastatel 2022–2024 on RAB täitmisregistri infovahetuskanali kaudu tehtud päringud puudutanud keskmiselt ligikaudu 200 füüsilist isikut, mis on marginaalne võrreldes Eestis pangakontot omavate füüsiliste isikute arvuga. Tabelis kajastatud arvud kinnitavad asjaolu, et füüsiliste isikute pangasaladust sisaldavaid andmeid kogub RAB üksnes oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks. Füüsiliste isikute, kelle kohta teavet küsitakse, muutub andmete töötlemise õiguslik raamistik selgemaks ning andmete kogumine on täpsemalt piiritletud ja seotud konkreetsete seadusest tulenevate eesmärkidega. Muudatusel ei ole sihtrühmale otsest mõju.

Ebasoodsa mõju esinemise riski ei tuvastatud.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuste töökorraldusele (töökoormus).

Sihtrühm: MTA ja RAB.

Täitmisregistri infokanali kasutamise piirangute tõttu ei ole MTA-l ja RAB-l praegu võimalik pärida kõiki andmeartikleid (nt pangakonto infot) täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel. See ei tähenda tingimata, et teabekorraldused jäävad tegemata, sest MTA-l ja RAB-l on jätkuvalt võimalik teha neid ka muul viisil. Siiski, täitmisregistri välised korraldused on MTA ja RAB jaoks kulukamad ning see mõjutab tehtavate teabekorralduste hulka.

Täitmisregistri infovahetuskanali kasutuse täielik taastamine võimaldab MTA-l ja RAB-l taas esitada krediidasutustele teabekorraldusi automatiseeritult, mis säästaks MTA ja RAB aega ja vähendaks töökoormust. Mõju ulatus oleks mõõdukas ja positiivne.

Ühtlasi tuleb silmas pidada, et teabekorraldused on selleks, et kindlaks teha maksumenetluses tähendust omavad asjaolud, samuti muud asjaolud, mis aitavad RAB-l täita talle seadusega pandud ülesandeid. Muudatus mõjutab seega otseselt ka MTA maksumenetluse kulgemise efektiivsust ja annab seega MTA-le tõhusama vahendi, et tagada maksukohustuslaste maksukuulekus ning maksukohustuste nõuetekohane täitmine. RAB jaoks on muudatuse suurim mõju võimalus naasta seni toimunud ja töökorralduslikult välja kujunenud olukorra juurde ning täita tõhusamalt seadusega pandud ülesandeid.

Teabekorralduste tegemise õigus seaduses ettenähtud juhtudel on MTAs 152 inimesel (ligi 11% MTA ametnikkonnast)⁶⁹, enamik neist on audiitorid, kes teevad päringuid maksumenetluse käigus. Teabekorralduse tegemine täitmisregistri infovahetuskanali kaudu võtab ligi 15 minutit (nii MTA-l kui ka RAB-l). Sama korralduse tegemine täitmisregistri väliselt (koostamine, allkirjastamine, registreerimine, väljasaatmine jne) võib võtta 2–3 tundi (nii MTA-l kui ka RAB-l) – vahe on seega märkimisväärne.

Elektronpostiga saadetud MTA korralduste ja RAB ettekirjutuste puhul varieerub ka krediidasutuste reageerimiskiirus: mõned võivad vastata samal päeval, teised aga nädal hiljem. MTA ja RAB kogemus näitab, et täitmisregistri infovahetuskanali kaudu liigub info kõige kiiremini. Täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise taastamine võimaldaks seega märkimisväärselt kokku hoida tööjõudu ja aega. Niisamuti oleks täitmisregistri infovahetuskanali kasutamisel tagatud ka läbipaistvus, sest selle kaudu tehtud päringud on kontrollitavad logidega. Täitmisregistri infovahetuskanali kaudu esitatud teabekorralduse vormi- ja sisunõuded on reguleeritud seaduse tasandil.

Ebasoodsa mõju esinemise riski ei tuvastatud. RAB-i ja MTA töö muutub tõhusamaks ja vähem ressursimahukaks, kuna seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks toimub teabe kogumine edaspidi peamiselt turvalise, logitava ja automatiseeritud täitmisregistri infovahetuskanali kaudu.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamine ei nõua lisaraha, niisamuti ei eeldata sellest lisatulu.

8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamine ei eelda rakendusaktide muutmist ega uute rakendusaktide kehtestamist.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Üldises korras jõustumine on tingitud asjaolust, et nii MTA-l kui ka RAB-l on vajalik täitmisregistri infovahetuskanali kasutamise taastamine esimesel võimalusel selleks, et tõhusamalt läbi viia maksualast riiklikku järelevalvet ning võidelda tõhusalt rahapesu ning terrorismi rahastamise vastu. Täitmisregistri infovahetuskanali taastamine esimesel võimalusel on MTA ja RAB-i jaoks vajalik ka rahvusvahelise infovahetuse ning ametiabi osutamisega seotud kohustuste täitmiseks. Lühike *vacatio legis* on aktsepteeritav põhjusel, et eelnõuga kehtestatav regulatsioon ei too endaga kaasa muudatusi väljakujunenud praktikas, vaid kujutab endast suuremas osas 2025. aasta juuli-eelsesesse olukorda naasmist, millega sihtrühm on tuttav.

⁶⁹ RAB puhul vastav statistika puudub.

Eelnõu § 2 punktis 7 nimetatud muudatus jõustub 30. juuni 2027. Seoses andmete säilitamise tähtaja muudatustega ning täiendava andmete säilitamise tähtaja loomisega pangakonto väljavõtete osas, on infotehnoloogiliste muudatuste sisseviimiseks andmekogus vajalik kehtestada üleminekuperiood. Kuna kavandatavad muudatused on äärmiselt ressursimahukad, siis ei ole lühem üleminekuperiood praktikas realistlik. Seni kuni jõustuvad uued andmete säilitamise tähtajad, säilitatakse andmekogus andmeid vastavalt täna kehtivale põhimääruses toodud regulatsioonile 15 aastat.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [25-1000/01](#) ning arvamuse avaldamiseks Eesti Pangaliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maksumaksjate Liidule ning õiguskantslerile.

Eelnõu kohta esitasid märkused ja ettepanekud Õiguskantsleri Kantselei, Eesti Advokatuur, Luminor Bank AS, AS SEB Pank, Swedbank AS, Bigbank AS, AS LHV Pank ja FinaceEstonia.

Märkused, ettepanekud ning arvamused, mis on laekunud eelnõu §-s 1 olevatele muudatustele (MKS-i muutmine) ning mis on laekunud eelnõu §-s 2 olevatele muudatustele (RahaPTS-i muutmine), on kajastatud käesoleva seletuskirja lisa olevas kooskõlastustabelis.

Algatab Vabariigi Valitsus 21. mail 2026. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)
Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik