

Maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Käesoleva maksukorralduse seaduse ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise 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 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. RAB-i 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 finantssanktsiooni rakendamist.

Eelnõus täpsustatakse suurema õigusselguse ja läbipaistvuse huvides samuti Rahapesu Andmebüroo (edaspidi *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.

Muudatused on tingitud õiguskantsleri 1. juuli 2025. a kirjast, milles rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega (RahaPTS) puutuvalt nenditakse, et RahaPTS-i § 58 lõige 1¹ ja § 81 lõige 1 ning krediitiasutuste seaduse (edaspidi *KAS*) § 88 lõige 4² ja lõike 5 punkt 3¹ ei

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

anna ka koostoimes RAB-le õigust pangakonto väljavõtet saada. Kui Riigikogu leiab, et RAB-l peab selline õigus olema, peab see olema seaduses selgelt kirjas.²

Selleks, et taastada MTA ja RAB võimalus edastada teabe nõudmise korraldusi täitmisregistri infovahetuskanali kaudu, on vaja muuta teabe nõudmise õiguslikud alused selgemaks ning täpsemaks.

Eelnõul on potentsiaal vähendada krediitdiasutuste halduskoormust ning kahtlemata vähendab see MTA ja RAB-i töökoormust, mis kasvas täitmisregistri kaudu infovahetuse lõpetamise tõttu. Eelnõu ei mõjuta isikute 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 keeleteojaja Heleri Piip (telefon 5303 2849; e-post heleri.piip@fin.ee). Eelnõu ja seletuskirja õigusekspertiisi on teinud personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (telefon 5885 1493; e-post virge.aasa@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu on seotud Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seadus eelnõuga 640 UA. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

Eelnõu kohaselt muudetakse maksukorralduse seadust (RT I, 02.10.2025, 4) ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (RT I, 14.03.2025, 23). Seaduse vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthälte enamust (Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on suurendada maksumenetluse, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning rahvusvahelise finantssanktsiooni rakendamise kiirust ja tõhusust, tagades samal ajal menetlusosalise õiguste kaitse. 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.

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 krediitdiasutuste jaoks) ning võib ohtu seada tõhusa riikliku järelevalve maksukohustuste

² Õiguskantsleri 01.07.2025 kiri nr 7-7/250081/2504808 „Pangasaladuse kaitse ja täitmisregister“, lk 8-9 punkt 33. [Täitmisregistriga seotud soovitus](#) (sisenetud: 27.08.2025).

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 krediitiasutustelt pangasaladust. RahaPTS-i kehtivaid sätteid täpsustatakse õiguskantsleri hinnangust lähtuvalt selliselt, et selgelt oleks ära piiritletud ülesanded, mille raames on RAB-il õigus nõuda krediitiasutustelt 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.³

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 (krediitiasutustele) 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. Edaspidi selline kohustus aga tekib.

Senine MKS §-s 46¹ olev regulatsioon oli loodud Eesti Pangaliidu initsiatiivil (vt joonealune märkus nr 11) ning selle eesmärgiks oligi võimaldada täitmisregistri infovahetuskanali kaudu esitatavate teabekorralduste automatiseerimist. Huvi automatiseeritud lahenduse vastu oli tingitud asjaolust, et MTA esitas krediitiasutustele aastas tuhandeid teabepäringuid ning et krediitiasutustel 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 krediitiasutustele omaenda õiguste kaitsmise haldusmenetluses keerulisemaks – ilma faktiliste asjaoludeta ei saa krediitiasutused 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 krediitiasutuste 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

³ Vt 08.03.2017 vastu võetud maksukorralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega sätestati MTA õigus kasutada elektroonilist arestimissüsteemi krediitiasutustele korralduste edastamiseks. [Eelnõu - Riigikogu](#) (sisenetud: 27.08.2025).

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 saanud 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“.

MKS § 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 respektööri 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 märkimisväärt just nimelt selle erandlikkuse tõttu.

Soomes reguleerib kolmandatelt isikult teabe küsimist Soome maksukorralduse seaduse (*laki verotusmenettelystä* 1558/1995,⁴ 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 „igaühelt“ viitab seega Soome maksuhalduri võrdlemisi abstraktsetele volitustele koguda teavet, mis muuhulgas hõlmab ka krediidasutusi ning pangasaladust. Praktikast tõlgendatakse seda maksuhalduri õigusena koguda muuhulgas ka pangakonto infot, sh tehingute infot.⁵ Sarnaselt Eestile, võib Soome selliste teabekorraldustega

⁴ Kättesaadav: <https://www.finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/1995/1558/ajantasa/2025-08-15/fin> (sisenetud 24.10.2025).

⁵ Finance Finland. Guidelines on Bank Secrecy 2021, lk-d 36–38. Kättesaadav: [Guidelines on Bank Secrecy 2021](#) (sisenetud 24.10.2025).

koguda teavet vaid käimasoleva maksumenetluse või muu riikliku järelevalvemenetluse kontekstis.

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*⁶, vt § 10 lõige punkt 5) ja seaduses maksude ja tasude kohta (*Par nodokļiem un nodevām*⁷, vt § 15 lõige 6). Lisaks sätestab seadus krediidasutustest (kredītiestāžu likums⁸, 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*⁹) § 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.

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.

⁶ Kättesaadav: [Par Valsts ieņēmumu dienestu](#) (sisenetud 24.10.2025).

⁷ Kättesaadav: [Par nodokļiem un nodevām](#) (sisenetud: 27.10.2025).

⁸ Kättesaadav: [Kredītiestāžu likums](#) (sisenetud: 27.10.2025).

⁹ Kättesaadav: [Tax Procedure Act \(2011:1244\) | The Swedish Parliament](#) (sisenetud: 27.10.2025).

Saksamaa maksukorralduse seaduse (*Abgabenordnung*¹⁰; 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 saldosisid.

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.

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:

¹⁰ Kättesaadav: [AO - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis](#) (sisenetud: 27.10.2025).

„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.“¹¹

Eesti Pangaliit tõi oma kirjas infovahetuskanali kasutusele võtmise põhjendusena mh järgmist: „Tegemist on murrangulise lahendusega, kus oluliselt optimeeritakse nii krediidasutuste kui ka riigi ressursi andmete töötlemisel. Lisaks muutub andmevahetus turvalisemaks ning minimeeritud on ka võimalikud eksimused, mis tulenevad andmetöötlusel inimtööjõust.“¹²

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 krediidasutusel ei oleks võimalik soovi korral küsida maksuhaldurilt korralduse väljastamise aluseks olevate faktiliste asjaolude või vaidlustamise võimaluste kohta. Juhul kui krediidasutus soovib eelnimetatud asjaolude kohta teavet, on maksuhaldur haldusmenetluse seaduse § 55 lõike 2 kohaselt kohustatud krediidasutusele väljastama kirjaliku korralduse, mille vormistamisel peab järgima juba MKS § 46 lõikes 3 sätestatud nõudeid.“¹³

[...]

„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.“¹⁴

[...]

„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 sissejuhatavas lausesse viide täitemenetluse seadustiku §-s 63¹ sätestatud elektroonilisele arestimissüsteemile.“¹⁵

[...]

„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).“¹⁶

[...]

¹¹ Eesti Pangaliidu 20.01.2017 aasta arvamus „Maksukorralduse seaduse ja elektroonilise side seaduse muutmise seadus 320 SE Täiendamisest“, lk 1. [Arvamus - Riigikogu](#) (sisenetud: 27.08.2025).

¹² Samas.

¹³ 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).

¹⁴ Samas.

¹⁵ Samas, lk 6.

¹⁶ Samas.

„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.“¹⁷

[...]

„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 koopiaid, kontode väljavõtteid, volitatud isikute nimesid vms.“¹⁸

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 teadmismajadusega.“¹⁹ 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 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 krediidasutusele 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 RahaPTS-i § 51 lõiget 1 ja sätestatakse sõnaselgelt, et RahaPTS-i § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 sätestatud ülesannete täitmisel tehtud päringutest ei

¹⁷ Samas.

¹⁸ Samas, lk 7.

¹⁹ Vt joonealune märkus nr 1, lk 11.

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 RahaPTS § 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 26²⁰). 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.

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 isikul on pangakonto. Muu hulgas eeldavad nimetatud sätted kogumis, 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 vastuolu ka FATFi 21. soovitusel täitmisega. Kõnealuse soovitusel 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.²¹ FIU²² de üleilmne koostööplatvorm, Egmont Group, sätestab oma ²² põhimõtetes, et FIU võib keelduda andmete edastamisest, kui taotleja ei suuda tagada info piisavat kaitset²³. 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 RAB on jõudnud tema kohta info ja võib mõista rahapesu andmebüroode võimet avastada kuritegelikku tegevust, kui kiiresti jõutakse sellisele tegevusele

²⁰ tänapäeval soovitus 29

²¹ Financial Intelligence Unit/ Rahapesu Andmebüroo

²² [Egmont Group: PRINCIPLES FOR INFORMATION EXCHANGE BETWEEN FINANCIAL INTELLIGENCE UNITS](#) vt lk 6

jälile ja kui kiiresti vastav info RABi jõuab vms. Isikule, kellele endale on tema kuritegeliku tegevusega seotud asjaolud kõige paremini teada, piisab ka andmetöötluse 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-i seadusandja seatud ja ka rahvusvaheliste standardite kohast oma põhikohustust: tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastust. Eeltoodu ohustab kogu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimist ning seab omakorda ohtu Eesti riigi finantsjulgeoleku, aga ka riigi julgeoleku laiemalt.

EL-i direktiiv 2019/1153²³ (finants- ja pangainfo kasutamine kuritegude ennetamisel, avastamisel, uurimisel ja menetlemisel) näeb ette, et rahapesu andmebüroodel (FIU-del) peab olema kiire juurdepääs pangakontoandmetele, tagades samal ajal andmekaitse ja konfidentsiaalsuse. Juurdepääs ja andmete kasutamine on selgelt eesmärgipärased, kuritegude ennetamiseks ja menetlemiseks, mis eeldab mitteavalikku töötlemist (piiratakse andmesubjekti õigust tutvuda tema kohta käivate andmetega) ning rangete kasutuspiirangute järgimist (vt artiklid 4-6, 14 ja 18).

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 usaldusväärselt. 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, RABi 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 ülesannet (RahaPTS § 54 lg 1 p 1 ja 8–10), milleks RAB-il pangasaladust õigus pärida on. See omakorda võimaldab paremini kontrollida ka näiteks täitmisregistri infovahetuskanali kaudu RAB-i poolt tehtavate päringute vastavust seadusele.

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:

²³ [EUR-Lex - 02019L1153-20240709 - EN - EUR-Lex](#)

1) Rahapesu Andmebüroole [...] rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses [...] sätestatud juhtudel ja ulatuses.

Normi tekst (grammatiline tõlgendamine) annab alust järeldada, et krediidasutus võib pangasaladust RAB-le kõnealuse sätte alusel avaldada üksnes ulatuses, mis on vajalik krediidasutusele RahaPTSis ette nähtud kohustuste täitmiseks. Seega tuleb KASi § 88 lõike 4² punkti 1 kohaldamisel teha kindlaks RahaPTSis krediidasutusele sätestatud kohustused ja nende kohustuste täitmiseks vajalikud andmete RAB-le edastamise juhud. Seda kinnitab ka krediidasutuste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 559SE seletuskiri²⁴, 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 4²⁵“.²⁶

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.

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.

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.

²⁴ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d96af017-4826-4c45-9adc-fd113244f76d/krediidasutuste-seaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>.

²⁶ varem viidatud seletuskirja lk-d 32 ja 33. RTRTS (RahaPTS), RSS (RSanS), KrAS (KAS).

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 eesmärges arvestades vajalikuks.”²⁷

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“.²⁸

Seejuures sätestati RahaPTS § 81 andmekoosseisud sama eelnõuga: „Paragrahvi 81 selgema loetavuse huvides täiendatakse seda lõigetega 1¹–1⁵, milles loetletakse andmed, mida krediitvõi 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.“²⁹

KAS § 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.

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 RahaPTS 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 RahaPTS kohastele õigustele. KAS reguleerib krediitiasutuse tegevust olukorras, kus RAB on sellele RahaPTS alusel teinud põhjendatud päringu pangasaladusega kaitstud andmete saamiseks. KAS § 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.

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:

²⁷ 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/>.

²⁸ muudatusettepanekud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 130 SE juurde, lk 10.

²⁹ Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse juurde (130 SE), lk 32.

- 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).

RahaPTSi § 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.

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 väärtemenetluse 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.

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.

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 krediidasutustelt saada statistilisi koondandmeid, mis pole isikustatud. Kasutusjuhud kus strateegilise analüüsi jaoks on vajalik kasutada krediidasutustelt pärinevaid statistilisi koondandmeid, kus füüsilised ja juriidilised isikud on anonüümsed ega ole tuvastatavad, on näiteks järgnevad. Tuvastada teatud riskiprofilile 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 muustritega. 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 *tipping-off*-keelud ja konfidentsiaalsus.³⁰

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 STR³¹-i verifitseerimiseks, muustrite/rahavoogude analüüsiks või edastamisotsuseks. (FATF MER Soome³²: 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-seaduse alusel (444/2017)³³. 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"³⁴ 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

³⁰ [Financial Intelligence Units: An Overview \(June 2004\)](#)

³¹ Suspicious Transaction Report, eesti keeles kahtlase tehingu teatis

³² <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/MER-Finland-2019.pdf>

³³ [Legislation - Valtiovarainministeriö](#)

³⁴ [Bank and payment account monitoring system - Finnish Customs](#)

täitmiseks. Õiguslik alus tuleneb AML-seadusest („Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums”³⁵), mis võimaldab FIU-l teha kirjalikke korraldusi ja teabenõudeid ning vajadusel nõuda tehingute seiret kliendi kontrol. Pangasaladuse avaldamise „vārav” on Krediitiasutuste seaduse (Kredītiestāžu likums³⁶) § 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 penningtvättslagen³⁷ (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.se³⁸ Rootsis on FIU juurdepääs pangasaladusele (sh kontoväljavõtteid) normaalne osa ülesannete täitmisest, koos kasutusotstarbe piirangu ja logimisega.

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

Saksamaa Geldwäschegesetz³⁹ (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 väljavõtte sisu). Päringud edastatakse tavapäraselt goAML⁴⁰ 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.⁴¹ 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.

³⁵ [Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma un proliferācijas finansēšanas novēršanas likums](#)

³⁶ [Kredītiestāžu likums](#)

³⁷ Rootsi rahapesu- ja terorismi rahastamise vastane seadus

³⁸ [PMFS 2022:12](#)

³⁹ [BaFin - Acts - Money Laundering Act](#)

⁴⁰ [fiu hinweise_nutzung_software.pdf](#)

⁴¹ [switzerland-anti-money-laundering-comparative-guide.pdf](#)

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. 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 AKI poole.

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

„Rahapesu Andmebürool on õigus käesoleva seaduse § 54 lõike 1 punktides 1, 8 ja 9 tulenevate ülesannete täitmiseks saada täitemenetluse seadustiku §-s 63 nimetatud täitmisregistri infovahetuskanali kaudu käesoleva seaduse § 81 lõigetes 1¹–1⁵ nimetatud andmeid.“.

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.

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.“⁴²

[...]

„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 saada⁴³. Kui Riigikogu leiab, et RAB-l peab selline õigus olema, peab see olema seaduses selgelt kirjas. Seaduses on kirja pandud õigus juurdepääsuks

⁴² Vt joonealune märkus nr 1, p 33 lk 8.

⁴³ KAS § 88 lg 4² sõnastus, mis määrab RahaPTS kaudu juurdepääsetavate andmete ulatuse: „(4²) Krediidiasutusel on õigus avaldada ja ta on kohustatud seoses oma seadusest tulenevate ülesannete täitmisega avaldama pangasaladust sisaldavaid andmeid: 1) Rahapesu Andmebüroole ja tegelike kasusaajate andmekogu vastutavale ja volitatud töötlejale ning Kaitsepolitseiametile rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses;“ RahaPTS § 58 lg 11 sõnastus, mis määrab ammendavalt juurdepääsetavate andmete ulatuse: (11) Rahapesu Andmebürool on õigus käesolevast seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks saada täitemenetluse seadustiku §-s 63 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.

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.“⁴⁴

[...]

„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).“⁴⁵

[...]

„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.“⁴⁶

[...]

„Rahapesu Andmebürool ei ole pangakonto väljavõtte küsimiseks täitmisregistri kaudu seaduslikku alust. Rahapesu Andmebüroo seadusega ettenähtud juurdepääs pangasaladusele on kitsam, kui konto väljavõtte saamiseks oleks vaja, ning see on kirjas RahaPTS §-s 81. Kohaseks õiguslikuks aluseks ei ole ka KAS § 88 lg 4², mis näeb ette õiguse saada pangasaladust rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses, kuid nagu punktis 33 näidatud, siis ükski norm seaduses ei nimeta pangakonto väljavõtet teabena, mida tuleb Rahapesu Andmebüroole avaldada täitmisregistri kaudu.“⁴⁷

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

⁴⁴ Vt joonealune märkus nr 1, lk 8-9.

²⁴ Vt joonealune märkus nr 1, lk 9.

⁴⁶ Vt joonealune märkus nr 1, lk 9.

⁴⁷ Vt joonealune märkus nr 1, lk 10.

kõnealuses 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 RahaPTS-i § 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 RahaPTS-i § 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 lõike 1 punkt 1);
- 2) välissuhtlemise ja teabevahetuse korraldamine vastavalt sama seaduse §-le 63 (RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 8);
- 3) rahvusvahelise sanktsiooni seadusest (RSanS) tulenevate ülesannete täitmine (RahaPTS § 54 lõike 1 punkt 9).

RahaPTS-i § 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.

RahaPTS-i § 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)⁴⁸ 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 andmebüroode⁴⁹ 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 Group⁵⁰ liige. Egmont Group koostööraamistik⁵¹ 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 koostööraamistiku⁵² 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.

⁴⁸ [CETS 198 - Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism.](#)

⁴⁹ financial intelligence unit- Eestis Rahapesu Andmebüroo.

⁵⁰ [Home - Egmont Group.](#)

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

⁵² [PRINCIPLES OF INFORMATION EXCHANGE.](#)

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.

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 RABi päringute vormistamisel ja adressaatide (krediidi- ja makseasutused) koostöökohustuse hindamisel.

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

Eelnõu § 2 punktiga 4 täiendatakse RahaPTS § 58 lõikega 1² ja sätestatakse see järgmiselt „Rahapesu Andmebüroo teavitab isikut, kelle kohta tehti käesoleva paragrahvi lõike 1¹ alusel täitmisregistri kaudu päring tehtud toimingust pärast käesoleva seaduse § 60¹ lõikes 2 sätestatud aluste äralangemist.“

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 teadlikkus võimalikust kahtlasest tehingust või uurimisest võib kahjustada tulevasi 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. Seepärast võib olla põhjendatud kohaldada kõnealuse õiguse suhtes erandeid ja piiranguid. Andmesubjektil on õigus taotleda, et järelevalveasutus või asjakohasel juhul Euroopa Andmekaitseinspektor kontrolliks töötlemise seaduslikkust, ja õigus kasutada asjakohased õiguskaitsevahendeid.

RAB-i poolt täitmisregistri kaudu päringu tegemise varjamine andmesubjekti eest aitab samuti tagada eelkirjeldatud eesmärke 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.

Rahapesu aegumise tähtaeg karistusseadustiku § 81 lõike 1 punkti 1 kohaselt on 10 aastat ning rahapesu või terrorismi rahastamine on paljudel juhtudel kestev 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 tuumikfunksiooni: 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 saab hinnata andmesubjektile tema kohta tehtud päringu avalikustamise võimalikkust. Välistatud 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 täitmisregistrisse tehtud päringu avalikustamise tingimuseks on eeldus, et ära on langenud andmesubjekti õiguste piiramise alused. Samas ei ole välistatud, aga ka võimalus, et isik pöördubki 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 vastava teabepäringu saamisel RAB-il teabe väljastamise võimalikkust hinnata ja kui teabele juurdepääsu piiramise vajadus on ära langenud vastavas ulatuses isikule ka teavet väljastada. RahaPTS § 60¹ lõike 2 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 praktikat, kus rahapesu andmebürood teavitaks automaatselt teatava regulaarsusega andmesubjekte nende andmete töötlemisest. Valdavalt toimub andmesubjekti teavitamine nõ taotluse 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 andmesubjektil alati õigus pöörduda vastavasisulise pöördumisega RAB-i poole. Riigikogu menetluses oleva SAF eelnõu muudatuste kohaselt on andmesubjektidele ette nähtud selgesõnalisena seaduses sätestatud täiendav lisagarantii, mille kohaselt andmesubjekti õiguste piiramisel on andmesubjektil õigus taotleda Andmekaitse Inspektsioonilt 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.

Riigikogu menetluses oleva SAF⁵³ eelnõu muudatuste kohaselt on andmesubjektidele ette nähtud selgesõnalisena seaduses sätestatud täiendav lisagarantii, mille kohaselt andmesubjekti õiguste piiramisel on andmesubjektil õigus taotleda Andmekaitse Inspektsioonilt 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 isiku teavitamine ohustaks rahapesu ja terrorismi tõkestamise

⁵³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seadus 640 UA

eesmärke ja teisipidi tagada isikule õigus saada teada RAB-i poolt tema kohta andmete kogumisest täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel.

Eelnõu § 2 punktiga 5 RahaPTSi § 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 käesoleva seaduse § 54 lõike 1 punktides 1 ja 8–10 nimetatud ülesannete täitmiseks.“

Muudatusega täpsustatakse sarnaselt eelnõu § 2 punktis 2 tooduga õiguskantsleri soovitudest lähtudes asjaolu, et pangasaladus sisaldab selgelt ka isikustatud pangakonto väljavõtet, mida ettekirjutuse adressaat on kohustatud RAB-le andma, ning piiritletakse selgelt ja üheselt RAB ülesandeid, mille täitmiseks on RABil õigus ettekirjutusega nõuda pangasaladust (sh pangakontode väljavõtteid) sisaldavaid andmeid. Ülesanded on loetletud RahaPTSi § 54 lõike 1 punktides 1 ja 8–10.⁵⁴

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 eemaldatakse RahaPTS § 81 lõikest 1 sõna „vähemalt“.

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 (GDPR 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. Muudatus viib normi kooskõlla õiguskantsleri tagasisidega, eemaldades potentsiaalselt eksitava viite. Sõnastus vastab hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÖNTE⁵⁵) selguse ja täpsuse nõuetele. Muudatus on sisult täpsustav ega laienda andmete edastamise mahtu.

Eelnõu § 2 punktiga 7 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

⁵⁴ vt täpsemalt eelnõu § 2 punktis 2 nimetatud ülesanded.

⁵⁵ 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](#)

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 RahaPTSis ning RSanSis sätestatud juhtudel ja ulatuses. Pangasaladuse avaldamise juhud ja ulatus määratakse RahaPTSis. 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 väljavõtte ning taastada RAB võimalus koguda oma ülesannete täitmiseks andmeid automatiseeritult.

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 1–6 muudatustega täpsustatakse *expressis verbis*, et pangasaladuse hulka kuulub ka konto väljavõte⁵⁶, 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 väljavõtte 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 saadud kuritegelikul teel. RAB üks põhiülesandeid on operatiivanalüüs⁵⁷, 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

⁵⁶ Tavakeeles pangakonto väljavõtte, pangakonto tehinguandmed ja VÕS § 714 kasutatud termin kontoväljavõtte.

⁵⁷ FATFi soovitused lk 109: FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf.

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.

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 krediidiastutuste 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 RahaPTS-i § 58 lõike 1 alusel lisateavet, mida RAB oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks vajab. Ka direktiivi 2024/1640⁵⁸ artikli 21 kohaselt tuleb rahapesu andmebüroodele olememata 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 väljavõtte, ning seotakse sellekohased teabepäringud konkreetselt RahaPTS-i § 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.

⁵⁸ [Direktiiv - EL - 2024/1640 - EN - EUR-Lex](#).

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.

3.2. Eelnõu põhiseaduspärasus

3.2.1. Eelnõu § 1 punktid 2 ja 3

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse nelja abinõu proportsionaalsust:

- 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 nende kahe abinõu põhiseaduslikkust on Rahandusministeeriumi hinnangul Eesti juristkonna valitsev arvamus aktsepteerinud juba aastakümneid.

3.2.1.1 MTA õigus töödelda pangakonto infot maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamiseks

Abinõu on proportsionaalne, kui põhiõiguste ja -vabaduste riive on kantud **legitiimsest 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 puutumatusele (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 möödapääsematult 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 väljaminekute, siis võib see anda MTA-le aluse kahtlustada, et maksukohustuslane on kas midagi valesti arvutanud, 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 saldosisi, 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 reaalselt toimunud või et nendes kajastuvad majandussuhted reaalselt eksisteerivad. Sisuliselt tugineb alternatiivsete teabeartiklite usaldusväärsus samuti suuremas osas ristvõrdlusele pangakonto infoga, millest nähtuvad reaalselt toimunud majanduslikud toimingud.

Pangakonto info puhul ei saa üle rõhutada ka selle väärtust maksukohustuslaste õigusküsimusele 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 vahelejätmise risk on märkimisväärne. Teoorias võiks MTA suurendada õigusküsimust ka nii, et tehakse massiliselt rohkem maksukontrolli, kuid sellega kaasneks suurem töökoormus riigile, samuti suurem halduskoormus seadusküsimustele 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 maksumenetlusse. Selline lahendus kahtlemata vähendaks riivet informatsioonilisele enesemääramisõigusele, kuid see ühtlasi ka vähendaks niivõrd märkimisväärselt MTA tõhusust maksumenetluse läbiviimisel, et ohtu võib sattuda MTA võimekus üldeldse läbi viia maksumenetlust kui sellist.

Esiteks, pangakonto info kui teabeliigi usaldusväärsus põhineb täielikult selle terviklikkusel, st see annab objektiivset ning maksukohustuslastest sõltumatut infot maksukohustuslaste majandusliku olukorra kohta. Kui maksukohustuslastel 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 eemaldata üksnes kõrvaline info, või midagi olulist maksumenetluse lahendamiseks. Sellisel redakteeritud pangakonto infol ei oleks seega eristatavat tõendamisväärtust, kuivõrd selle usaldusväärsus tugineks täielikult maksukohustuslaste 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.

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

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

Pangakonto info 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 korrapärane laekumine on toimiva riigi eeltingimus, siis on ilmselge, et pangakonto info töötlemisest tingitud tulukaalub 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

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 sellele, 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 jaatatud, 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 krediidiasutuse poole pangainfo saamiseks. Maksumenetluse läbiviimise vaatenurgast oleks selline lahendus kahtlemata tõhusam, kuid

ilmselgelt riivaks see nii maksukohustuslase kui ka krediitiasutuse 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 kulgu, kus kolmas isik (nt krediitiasutus) saab implitsiitselt teada, et ta ei ole teinud MTA-ga koostööd.

Esmane pöördumine vähendab otseselt ka kolmandate isikute (sh krediitiasutuste) 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 isikult 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 süüteo menetluse 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.⁵⁹

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 krediidasutustelt pangasaladust

Kehtiva MKS § 61 lõike 1 kohaselt on MTA-l õigus nõuda kolmandatelt isikutelt (sh krediidasutustelt) 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 krediidasutustelt ka pangasaladust sisaldavat teavet selleks, et kindlaks teha maksumenetluses tähendust omavad asjaolud.

MTA õigus nõuda pangasaladuse avaldamist riivab krediidasutuse õigust eneseteostusvabadusele (PS § 19) ning õigust ettevõtlusvabadusele (PS § 31). Riive seisneb selles, et abinõuga pannakse krediidasutustele 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 krediidasutuse 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 krediidasutused 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 krediidasutustele 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 krediidasutused ongi lõppastmes mis tahes pangakonto ja muud pangainfot puudutava teabe algallikaks, kes seda valdavad ning kes on suutelised seda komplekteerima ja edastama MTA-le – tihtipeale isegi operatiivsemalt kui seda suudab teha maksukohustuslane ise. Krediidasutused kujutavad seega endast teabeallikana tõsiseltvõetavat alternatiivi maksukohustuslasele, kellelt teavet pole võimalik või muul põhjusel otstarbekas kätte saada.

⁵⁹ 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)

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 maksukohustulase 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 krediidasutuse 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. Liiasi, 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 teadmiseta (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 teadmiseta, ehk nagu eelnevalt selgitatud, peab MTA alati pöörduma esmalt maksukohustulase 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 krediidasutustel 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.

Et veelgi enam kaitsta maksukohustuslaste õigusi, on MTA käesoleva eelnõu menetlemise käigus muutnud oma praktikat ning asunud maksukohustulase otseselt informeerima sellest, et kui maksukohustuslane vajalikku teavet ei anna, siis on MTA-l seadusest tulenevalt õigus pöörduda sama teabe saamiseks kolmandate isikute, sealhulgas krediidasutuste, poole. Konkreetselt, kui MTA edastab maksukohustulasele 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 (säästlikkuse) kriteeriumi täidetuks.

Meedet võib pidada ka mõõdukaks, st meetmega saadud tulud ületavad nendega kaasnevad kulud (põhiõiguste ja -vabaduste riived). 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 materiaalset abi kolmandatelt isikutelt teabe andmise näol – seda eriti krediidasutuste puhul, kes oma spetsiifilise funktsiooni tõttu vabaturumajanduslikus finantssüsteemis on harjunud riiki abistama erinevate teabe andmise, 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 infot, 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 materiaalset 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 maksukohustustlase enda poole. Vaid erandlikel MKS-s sätestatud juhtudel võib MTA jätta maksukohustustlase 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. Krediidasutustel, 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 krediidasutustele kaasneva põhiõiguste ja -vabaduste riive.

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

Krediidasutuselt 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 2, 3 ja 5

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 väljavõte) 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 Täitmiseregistrit. 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.

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 puutumatust (PS § 26) ja isikute informatsioonilise enesemääramise õigust (PS § 19. Pangakonto info (sh kontoväljavõtte) võib sisaldada era- ja äriteavet, mille pinnalt võib järeldada isiku majanduslikke suhteid, tarbimismustreid, kontakte, käitumis- ja riskiprofiile. Riive seisneb isiku kohustuses 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 puutumatust (PS § 26) informatsioonilise enesemääramise kontekstis. Pangakonto info (sh kontoväljavõtte) võib sisaldada era- ja äriteavet, mille pinnalt võib järeldada isiku majanduslikke suhteid, tarbimismustreid, kontakte, käitumis- ja riskiprofiile.

II. Riive põhiseaduslik õigustatus

Piiriklausel:

PS § 26 esimene lõige näeb ette, et igal on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele. 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 halduskollegium on märkinud, et eraelu puutumatuse riivena käsitatakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist (RKHKo 12.07.2012, 3-3-1-3-12, p 19).⁶⁰

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

⁶⁰ PS § 26 kommentaarid, p 24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020.

olema ammendav.⁶¹ 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 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

⁶¹ Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, § 26 kommentaarid, p-d 6–7

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, mustrite 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. Puutumatus tagamiseks peab riik kehtestama õigusnormid, mis võimaldavad omandit kaitsta. Sealjuures on Riigikohus rõhutanud, et PS §-s 32 sätestatud omandi puutumatus ja vabalt valdamise, kasutamise ja käsutamise põhimõtted kehtivad üksnes õiguspärasel teel omandatud vara suhtes (RKPKo 21.12.1994, III-4/A-10/94). PS § 32 ei kaitse õigusrikkumise teel saadut (RHKKm 11.10.1996, 3-3-1-28-96, p 4).⁶²

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 õhustab 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 finantssanktsioonide), PS §-s 20 sätestatud vabaduspõhiõigust, mille kohaselt on igaühel õigus vabadusele ja isikupuutumatusse (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

⁶² PS § 32 kommentaarid, p 1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020.

kuritegevust, sealhulgas finantskuritegevust, nagu küberkuritegevus, rahapesu ja terrorismi rahastamine.⁶³

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

Finantskuritegevus võib põhjustada ulatuslikku varalist kahju nii üksikisikutele kui ka ühiskonnale tervikuna, kahjustada usaldust finantssüsteemi 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 osutuda 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 põhimõte 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 gruppe. Eesti finantskeskkonna ärakasutamise võimalus rahapesuks või terrorismi

⁶³ Priit Pikamäe sõnavõtt Riigikogu täiskogu istungil 19.02.2026. [Riigikogu stenogramm](#).

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. Siseministeeriumi 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, lunavaranoõudeid, 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.⁶⁴

Eestis võis 2020. aastal olla kuritegevusega teenitav tulu keskmiselt 458 miljonit eurot ja vara arestimisega suudeti kuritegevust tõkestada keskmiselt 2,3% ulatuses, selgus Siseministeeriumi

⁶⁴ <https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-02/Kriminaaltulu%20v%C3%B5imalik%20ulatus%20Eestis.%20Anal%C3%BC%C3%BCs.2022.pdf>, lk 6-7

analüüsist.⁶⁵ 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 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 terrorismi 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 soovitused 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

⁶⁵ <https://www.siseministeerium.ee/uudised/siseministeerium-kriminaaltulu-ulatus-eestis-voib-olla-ule-450-miljoni-euro-aastas>

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 massihävitussrelvade leviku rahastamise vastaseid reguleerivaid nõudeid kehtestades. Seega inimeste põhiõiguste riive ja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kui teatud hetkel põhiõiguste riive ulatust ja õigustatust on nii Euroopa Liidu kui ka Eesti seadusandja otsustanud juba 1999. aastal, kui on kehtestanud turuosalistele kohustuse jälgida klientide igapäevaseid tegevusi. 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 väärtekaristused, 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 lüliks 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. kriteerium⁶⁶ 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

⁶⁶ FATF-i hindamise metoodika 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.

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.

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 krediitiasutuse konto, kus kahtlust ei olnud tuvastatud, sest see oli ettevõtte tavapärase finantskäitumise piires. RAB analüüsi käigus ilmnis, et see vara, mida üritati varjata ja pöörata elukaaslase kasuks, oli pärit sanktsiooni rikkumisest. Kuivõrd krediitiasutused 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 menetlusse 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 menetlusse, kuivõrd see võib takistada rahapesu

tõkestamist ja ohustada tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses.⁶⁷ 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. Praktikast 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 vastanduvat 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 jne⁶⁸. Oluline on välja tuua, et RABil ei ole õigust ega võimalust teha päringuid pangakontoandmete väljastamiseks kestahes isiku suhtes, vaid üksnes juhtudel, kui on ilmnenud 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 põhjendatus 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 seonduvalt 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 nõu 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 tulude, rahapesu, eelkuritegude või terrorismi rahastamise vaheliste seoste kindlakstegemiseks). 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 42⁶⁹ kohaselt peavad võitlust rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu oluliseks avalikuks huviks kõik

⁶⁷ 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

⁶⁸ Vt täpsemalt FI juhendi lisa 1 – Rahapesu faasid ja Eesti spetsiifilised rahapesu riskid ning riskiindikaatorid: [Finantsinspektsiooni rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise juhend_0.pdf](#)

⁶⁹ [Direktiiv - 2015/849 - EN - EUR-Lex](#)

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 kontoväljavõteteta ei ole see sisuliselt võimalik. Eelnõuga määratakse kindlaks RahaPTS § 54 lg 1 täpsed ülesanded, mille piires on pangakonto väljavõtte kogumine ja analüüsimine primaarne ja proportsionaalne;

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

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; krediidiasutustel 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 kõrgeenenud 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 materiaalsoigusi, 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 krediidiasutustele 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 õiguskaitse 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 (GDPR § 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 RahaPTS § 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 krediitmaksuasutuste 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 krediitdiasutustele 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 maksuasutustelt 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 krediitdiasutused 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 krediitdiasutustele täitmisregistri infovahetuskanali kaudu aastatel 2022–2024

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

Allikas: MTA⁷⁰. 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 krediitdiasutuse puhul on selliste korralduste arv vähenenud ligi 94%. See on tingitud sellest, et MTA tehniline võimekus ja tema ametnike vilumus täitmisregistri infovahetuskanalit kasutada

⁷⁰ NB! Üks teabekorraldus võib sisaldada mitut teabepäringut, niisamuti võidakse aastas ühe isiku kohta teha mitu teabekorraldust.

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 krediidiasutustele 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 krediidiasutustele 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 krediidiasutusele. ** 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.

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 krediidiasutustele 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 krediidiasutuste 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

krediidiasutustelt. Sihtrühm võib talumiskohustust ka vältida, kui ta täidaks usaldusväärselt 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 usaldusväärselt 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 aastast viitab täitmisregistri üha suurenevale rollile MTA suhtluses krediitiasutustega teabekorralduste valdkonnas.

Aasta	RAB esitatud päringute arv krediitiasutustele 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, täitmisregistrivälised 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 krediitiasutustele 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 toiminud 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)⁷¹, enamik neist on audiitorid, kes teevad päringuid maksumenetluse käigus. Teabekorralduste 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 krediitiasutuste 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 rakendamise 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

⁷¹ RAB puhul vastav statistika puudub.

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 ole midagi uut, vaid kujutab endast suuremas osas 2025. aasta juulieelsesesse olukorda naasmist, millega sihtrühm on tuttav.

10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadeti koostöölastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Pangaliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Maksumaksjate Liidule, Andmekaitse Inspeksioonile ning õiguskantslerile.

Teisel koostöölastusringil saadeti eelnõu koostöölastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile.

Märkused, ettepanekud ning arvamused, mis on laekunud eelnõu §-s 1 olevatele muudatustele (MKS-i muutmine), on kajastatud käesoleva seletuskirja lisas 1 koos Rahandusministeeriumi vastustega.

Märkused, ettepanekud ning arvamused, mis on laekunud eelnõu §-s 2 olevatele muudatustele (RahaPTS-i muutmine), on kajastatud käesoleva seletuskirja lisas 2 koos Rahandusministeeriumi vastustega.

Algatab Vabariigi Valitsus

2026

(allkirjastatud digitaalselt)
XXXXX