

Tagasiside MKS ja RahaPTS muutmise seaduse osas

Lugupeetud minister Ligi

Tuvastasime avalikust dokumendiregistrist Justiits- ja Digiministeeriumile aasta lõpus kooskõlastamiseks saadetud eelnõu teise versiooni. Kahetsusväärset oli see arvamuse avaldamiseks jäänud saatmata teistele huvigruppidele, kes avaldasid arvamust eelnõu esimese versiooni osas.

Järgnevaga juhime tähelepanu eelnõu teises versioonis ja selle seletuskirjas esinevatele puudujääkidele, mille lahendamine on eelnõuga taotletavate eesmärkide saavutamise seisukohast olulised.

Kokkuvõtvalt esinevad endiselt puudused põhiõiguste tagamiseks vajalikes mehhanismides, proportsionaalsuse hindamises ja seletuskirja tekstis, mis sisaldab ohtralt eksitavaid seisukohti, mitmeid korduseid, paistab olevat kantud soovist õigustada senist praktikat ning kopeerides pooleli olevas kohtuvaidluses esitatud RAB-i seisukohti jätab mulje soovist õiguse tõlgendamise ehk seletuskirja tasandil luua RAB-i seisukohti toetavaid argumente.

Seda arvestades teeme ettepaneku täiendada eelnõud ja seletuskirja. Lihtsustada seda, kus võimalik, mõttekorduste kõrvaldamise teel ning kaotada eksitavad väited. Seletuskiri on oluline õiguse tõlgendamise allikas, mis mõjutab aastaid koostaja professionaalset mainet ning ei tohi olla kantud sündmustest, millel pole õigusloomega seost.

1. Eelnõu punktiga 1 sätestatakse sisuliselt tähtajatu keeld teavitada isikut Rahapesu Andmehüüroo (RAB) poolt tema kohta teabe kogumisest. Kuskil ei sätestata ka eraldiseisvalt RAB-ile kohustust teavitada isikut mõistliku aja möödudes tema kohta teabe kogumisest. Ehk isikul ei teki kunagi õigust saada teada, et RAB on tema kohta teavet kogunud.
Iseenesest, selline teabe kogumine, eriti juhul, kui see hõlmab pangakonto väljavõtet, vastab oma olemuselt jälitustegevusele. Isiku kohta kogutakse väga detailset teavet tema tegevuse kohta. Oluliselt detailsemat kui näiteks sideandmete puhul. Samas ei ole RAB uurimisasutus ning võib andmeid töödelda vaid kriminaalmenetluse väliselt.
Jättes hetkel kõrvale asjaolu, et RAB-il ei ole õigust teostada jälitustegevust toimetades kriminaalmenetlust, on olukorras, kus kriminaalmenetluses on kohustus teavitada isikut tema suhtes teostatud jälitustoimingutest, kui menetlustoimingute teostamise aktuaalsus on aja möödumisega paratamatult taandunud, kuid sellist tagatist ei anta isikule kriminaalmenetluse väliselt, plaanitud muudatus põhiseadusega ja ka andmekaitse määrusega vastuolus.
Oluline on rõhutada siinjuures õiguskantsleri seisukohta, mille kohaselt „RAB-i menetlus on haldusmenetlus, mis tähendab, et selle juures puudub samaväärne isiku õiguste kaitset tagav kontroll nagu see on olemas kriminaalmenetluses“, „iseäranis seetõttu tuleb riigil enda isu pangasadaladuse saamiseks piirata“ ning „inimesel ei ole haldusmenetluses võimalik enda õigusi riigi vastu kuigi tõhusalt kaitsta ning see mure ongi eriti terav RAB-i tegevuses, kelle päringutest praegu ja ka eelnõu kohaselt inimene ei tohigi teada saada“.
Ühtlasi püütakse muudatusega meelevaldselt võrdsustada RahaPTS-i §-s 51 (1) sätestatud konkreetset menetlust tagavat olemuslikult ajas devalveeruvat nõ tipping-off keeldu olukorraga, kus RAB kogub pangakonto väljavõtet väga erinevatel eesmärkidel. Neid olemuslikult erinevaid situatsioone tuleb igal juhul eristada. Samal ajal tuleb tunnistada, et ka nõ tipping-off keeluga kaetud situatsioonid kaotavad ajas tähenduse.
2. Eelnõu punktiga 2 sätestatakse õigus koguda pangakonto väljavõtet RahaPTS-is sätestatud väärtegade menetlemiseks. RahaPTS sätestab vastutuse üksnes seaduse kohaldamisalas

olevate isikute, so kohustatud isikute poolt toime pandud rikkumiste eest. Karistatavad teod hõlmavad mh: rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangu, protseduurireeglite ning sisekorraeeskirja kohta kehtestatud nõuete rikkumine ja rakendamata jätmine; isikusamasuse tuvastamise ja kontrollimise kohustuse täitmata jätmine; tegeliku kasusaaja tuvastamise kohustuse rikkumine; ärisuhte seire kohustuse rikkumine.

On küsitav, milliseid karistatavatest tegudest on võimalik tuvastada pangakonto andmete põhjal. Kui selliseid ka esineb, siis tähendab see kohustatud isikute suhtes jälitustegevuse teostamist nende kontode pideva seire kaudu igasuguse objektiivse, teole osutava ajendita, lihtsalt niisama, igaks juhuks. Ilmselt püütakse muudatusega seadustada RAB-i tegevus kohustatud isiku pangakonto väljavõtte kogumisel kohustatud isiku eest varjatuna. Kuigi selline teabe kogumine vastab oma olemuselt jälitustegevusele, ei ole RAB selle teostajana uurimisasutus ning RAB-il ei ole vastavalt selleks lihtsalt õigust juba oma staatusest tulenevalt.

3. Seletuskirja punktiga 1.1 püütakse jätta mulje nagu muudatuste näol on tegemist RahaPTS-i täpsustamisega õigusselguse ja läbipaistvuse huvides, kuid see ei vasta tõele. Kehtiv seadus ei anna RAB-ile õigust koguda pangakonto väljavõtet. Õiguskantsler on sellele korduvalt tähelepanu juhtinud oma arvamustes. Neid tuleb muudatuste väljatöötamise juures selgelt arvestada ning kõigi nende kordamine siin pole otstarbekas. Oluline on rõhutada, et tegemist on märkimisväärse õigusliku muudatusega, mida ei tohi marginaliseerida. Sisulist olulisust kinnitab muudatusele eelnenud ulatuslik avalik diskussioon, aga ka fakt, et seletuskirjas on esitatud mahukas, kuigi ebapiisav proportsionaalsuse analüüs riive õigustamiseks. Vastavalt tuleb seletuskirjast eemaldada kõik viited sellele, mis osutavad millelegi muule, kui asjaolule, et tegemist on olulise õigusliku muudatusega.
4. Seletuskirja punktis 1.3 on märgitud, et eelnõu puhul ei ole tegemist Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, mis on eksitav. Olemuslikult rakendatakse vähemalt osaliselt eelnõuga 6. AML direktiivi, mille ülevõtmise tähtaeg pole samas veel saabunud. Senised AML direktiivid ei näe üldse ette õigust koguda pangakonto väljavõtet. Uus direktiiv loob selleks teatud tingimuste täitmisel võimaluse. Küll aga rakendatakse 6. AML direktiivi osaliselt, jättes kehtestamata olulise põhiõiguste tagatise. Nimelt, eelnõu ei näe ette niivõrd ulatusliku riive tasakaalustamiseks sõltumatu põhiõiguste ametniku instituudi loomist RAB-i juurde, kuigi AML 6. direktiiv seda nõuab. Vastavalt ei ole muudatus kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.
5. Seletuskirja punktis 2 on märgitud, et seaduse eesmärk on suurendada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning rahvusvahelise finantssanktsiooni rakendamise kiirust ja tõhusust, tagades samal ajal menetlusosalise õiguste kaitse. Samal ajal ei nähtu eelnõust ühtegi menetlusosalise õiguste kaitse meetet. Täitevvõimu teostamise mugavuse ja kiirusega ei saa õigustada ulatuslikku põhiõiguste riivet.
Samuti on selgitatud, et eelnõu menetlus peab olema kiireloomuline, sest täitmisregistri vahendusega andmete kogumine on aeglane, kohmakas ja kulukas ning pärsib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist ning rahvusvahelise finantssanktsiooni rakendamise tagamist. Kuid ennekõike on oluline tagada niivõrd olulise muudatuse puhul põhjalik parlamentaarne ja ühiskondlik diskussioon. Põhiõiguste niivõrd ulatuslik riive ei saa toimuda kiirustades ja varjatult. Antud juhul paraku selline mulje tekib, kuna tagasiside küsimiseks ei ole pöördutud kõigi nende isikute poole, kes avaldasid teravat, kuid konstruktiivset kriitikat eelnõu esimese versiooni osas.
Eksitav on ka väide, et seadusega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust ega muud mõju. Ainuüksi eelnevalt väljatoodust on ilmne, et tegemist on olulise õigusliku muudatusega, millel on kaugeleulatuv mõju.
Samuti on eksitav väide, et seadusega taastatakse usaldus nende reeglite vastu, mis kehtisid enne täitmisregistri infovahetust alates 2017. aasta 1. aprillist. RAB-il pole kunagi olnud põhiseadusele vastavat õigust pangakonto andmete saamiseks. Ka ei kuulu RAB alates 2021. aastast uurimisasutuse koosseisu, mis ühemõtteliselt tähendab, et RAB-il puuduvad uurimisasutuse volitused ja pädevused, sh jälitustegevuse teostamiseks, milles pangakonto andmete kogumine olemuslikult seisneb.
6. Seletuskirjas on toodud välja, et rahapesu andmebürood on ühed olulisemad lülid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis. Kuigi rahapesu andmebürood täidavad olulist funktsiooni rahapesu tõkestamisel, püütakse antud väitega luua eksitav arusaam RAB-i rollist tervikuna ning seeläbi sellest, miks on RAB-ile vaja tagada juurdepääs pangakonto andmetele. Arvestades RahaPTS-is tervikuna sätestatud on samal ajal ilmne, et kandev roll rahapesu tõkestamisel on kohustatud isikutel, kes igapäevaselt rakendavad hoolsusmeetmeid, sh klientide tuvastamiseks, vara pärituolu välja selgitamiseks, tehingute jälgimiseks, kahtlaste

tehingute analüüsimiseks, RAB-i teavitamiseks, pangakonto käsutuspiirangute rakendamiseks, klientidega suhtlemiseks, aga ka rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamiseks.

Oluline on siinjuures ka arvestada, et rahapesu andmebüroo on üldnimetus ning see võib sõltuvalt antud volitustest täita väga erineva iseloomuga ülesandeid. Nii näiteks võib rahapesu andmebüroo olla uurimisasutuse koosseisus. Nii oli see Eestis kuni 2021. aastani. Rahapesu andmebüroo võib ka olla muu asutus, kellel pole samu õiguseid, mis on uurimisasutusel, sh nt õigust teostada jälitustoiminguid.

7. Seletuskirjas märgitakse ekslikult, et Rahapesuvastase Töökonna (FATF) standardid on siduvad ning kohustuslikud. Riigikohus on asjas 3-23-135/64 selgitanud, et tegemist on küll rahvusvaheliselt olulise tähendusega dokumentidega, kui olemuslikult on need mittesiduvad. See on ka igati mõisteta, kuna soovitusel sätestavad mh üldised põhimõtted, millest rahapesu tõkestamisel juhinduda, kuid ei sätesta konkreetse rahapesu andmebüroo, sh RAB-i tegevuse aluseid. Midagi muud kui üldisi põhimõtteid ei saa ka FATF kehtestada, arvestades riikide väga erinevate õiguskordadega. Seetõttu ei ole võimalik neile kui eraldiseisvatele õiguse allikatele tugineda.

Samal ajal on need põhimõtted põhjendatud ulatuses ja mahus juba sätestatud Euroopa Liidu õigusaktides. Liikmesriikidel puudub vastavalt igasugune vajadus eraldiseisvalt käsitleda, sh rakendada FATF-i standardeid. Nii ei ole täna liikmesriikidele kohustuslike Euroopa Liidu õigusaktide kohaselt ette nähtud, et rahapesu andmebürool, sõltumata õiguslikust staatusest, peab olema tagatud juurdepääs pangakonto väljavõttele. Rahapesu tõkestamise 6. direktiiv, mis selleks teatud piirangutega aluse loob, näeb aga ühtlasi ette kohustuse luua rahapesu andmebüroo juurde sõltumatu põhiõiguse ametniku instituut, tasakaalustamaks kaasnevat ulatuslikku riivet.

Eksitav on seetõttu ka väide, et RAB-i ülesanne teavet vastu võtta, koguda, välja nõuda, töödelda, analüüsida ja edastada, hõlmab igal juhul õigust koguda pangakonto väljavõtet. Euroopa Liidu kohustuslike õigusaktide kohaselt saab rahapesu andmebüroo oma ülesandeid täita ka selleta.

8. Demagoogiline on seletuskirjas esitatud väide, et tähtajatu konfidentsiaalsuskohustus on sätestatud selleks, et ületada vastuolu, mille kohaselt kohustatud isikud seaduse kohaselt infot teostatud päringute kohta mitte mingil tingimusel välja anda ei tohi, kuid teisest kanalist RAB sellise info isikule avaldab. Tegelikult peegeldab hoopis soov varjata tähtajatult asjaolu, et isik on „RAB-i huviorbiiti üldse kuidagi jõudnud“. Seda ei saa demokraatlikus õigusriigis mitte mingil juhul lubatavaks pidada.

Sihilikult eksitav on ka selle sidumine nõ tipping-off keeluga. Antud keelu mõte on tagada menetluse läbiviimine. Kõik menetlused tuleb aga läbi viia mõistliku ja põhjendatud aja jooksul. Seetõttu ei ole teabe kogumise tähtajatu saladuses hoidmine õiguspärane. Sellist lähenemist ei tunnista tegelikult ka kehtiv seadus, mis näeb ette teavitamiskohustuse isegi siis, kui teavet kogutakse kriminaalmenetluses. Oleks kummastav, kui uurimisasutustel teavitamiskohustus lasuks, kuid RAB-il muu halduse ülesannete teostajana mitte.

Vastuolu pole ka FATF-i suunistega. Nende eesmärk pole ühelgi juhul tagada mitte teavitamine sellistest teabe kogumise toimingutest, mis on aktuaalsuse kaotanud. Saladuses tuleb infot hoida ainult siis ja nii kaua kui see on aktuaalne nõ tipping-off riski maandamiseks.

Arusaamatuks jääb ka argument, et andmete kogumisest teavitamine takistab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimist, kuna isik saab sellisel juhul teha järelduse, et RAB-i on jõudnud tema kohta info, mis võimaldab omakorda mõista, et rahapesu andmebürool on võimekus avastada kuritegelikku tegevust. Sellist võimekust reklaamib RAB iseenesest oma aastaraamatus. Kuid vaevalt, et see ka aastaraamatuga tutvumata sellele isikule saladus on, kes kuritegeliku tegevusega tegeleb. Väide, et igasugune hilisem teavitamine „ohustab kogu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimist ning seab omakorda ohtu Eesti riigi finantsjulgeoleku, aga ka riigi julgeoleku laiemalt“, on seega ilmselge liialdus.

Otsene vale on, et EL-i direktiiv 2019/115324 (finants- ja pangainfo kasutamine kuritegude ennetamisel, avastamisel, uurimisel ja menetlemisel) näeb ette, et RAB-il peab olema kiire juurdepääs pangakontoandmetele. Direktiiv näeb tegelikult ette, et määratud pädevatel riiklikel asutustel on õigus saada juurdepääs pangakonto andmetele, kui see on vajalik neile määratud ülesannete täitmiseks raske kuriteo tõkestamise, avastamise ja uurimise või selle eest vastutusele võtmise või rasket kuritegu puudutava kriminaaluurimise toetamise eesmärgil. RAB-il seevastu puudub kriminaalmenetluse toimetamise õigus. Oluline on ka silmas pidada, et direktiiv näeb ette kohustuse tagada juurdepääs pangakonto andmetele, mitte

pangakontoandmetele, mida võib äärmisel juhul tõlgendada kui pangakonto väljavõtet. Pangakonto andmete mõiste määratlus direktiivis seevastu ei sisalda pangakonto väljavõtet. Kokkuvõttes on vale seletuskirjas loodud narratiiv, et „täielik konfidentsiaalsus ei ole pelgalt hea halduse element, vaid FATF-i standarditest, EL-i õigusest ja rahvusvahelisest koostööst tulenev vältimatu nõue“. Absoluutne konfidentsiaalsus ei taga, „et RAB saab täita oma ülesandeid tõhusalt, õiguspäraselt ja rahvusvaheliselt usaldusväärselt“, vaid viib selleni, et RAB-i tegevus on põhiseaduse ja andmekaitse määruse vastane.

9. Seletuskirjas märgitakse eksitavalt, et eelnõuga „täpsustatakse läbipaistvuse ja õigusselguse suurendamise huvides detailsemalt olemasolevat olukorda, RAB-i õigust oma ülesannete täitmiseks koguda ka pangasaladust, sealhulgas pangakonto väljavõtteid“. Tegelikult selline õigus kehtiva seaduse kohaselt RAB-il puudub. Sellele on korduvalt tähelepanu juhtinud õiguskantsler. Kehtivas seaduses lihtsalt puuduvad eraldi ja koostoimes sellised sätted. Õiguskantsleri seisukoha näol ei ole seejuures tegemist lihtsalt arvamusega. Õiguskantsler on sõltumatu põhiseaduslik institutsioon, mis ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa. Seeläbi on õiguskantsleri arvamus erapooletu. Erinevalt RAB-i ja Rahandusministeeriumi, kelle allasutus RAB on, arvamustest, kes on täidesaatva riigivõimu esindajad. Kelle huvi on ühtlasi jätta mulje, et kehtiv seadus sellise õiguse annab. Kes ka kummastaval kombel esinevad õigusloome protsessis seaduseid ja nende seletuskirju ette valmistades seadusandja esindajana. Samuti puudub alus kahelda õiguskantsleri arvamuse kõrgetasemelisuses. Kui seadusega soovitakse anda RAB-ile õigus tutvuda pangakonto väljavõttega, siis tuleb seda käsitleda uue õigusliku olukorrana, mitte püüda jätta muljet, et vastav õigus on kogu aeg olemas olnud.
10. Ekslikult on seletuskirjas asutud seisukohale, et „KAS reguleerib üksnes krediitdiasutuse asutamist, tegevust, lõpetamist, vastutust ning järelevalvet krediitdiasutuse üle“, kuid pangasaladusega kaetud andmete ulatust tuleb hinnata RahaPTS-i tõlgendades. Tegelikult sätestab KAS mh pangasaladuse mõiste ja selle avaldamise tingimused. RahaPTS seevastu eraldi ega ühegi teise seadusega, sh KAS-iga koostoimes ei võimalda RAB-ile juurdepääsu pangakonto väljavõttele. Õiguskantsler on veenvalt argumenteerinud, miks RahaPTS § 58 lg 1¹, § 81 lõige 1 ja KAS § 88 lg 4² ning lg 5 p 3¹ ei anna ka koostoimes RAB-ile õigust pangakonto väljavõtet saada. Demagoogiline on seejuures püüd võrdsustada pangasaladuse mõistet pangakonto väljavõttega. Pangasaladus on üldmõiste. Pangakonto väljavõtte aga väga spetsiifiline osa sellest. Kehtivas seaduses puudub RAB-il õiguslik alus viimast saada.
11. Seletuskirjast ei ilmne, milliste RAB-i ülesannete täitmiseks täpselt ja miks on RAB-il vaja pangakonto väljavõtet. Vastav selge ja detailne ülevaade lihtsalt puudub. Üldsõnaline vajadusele osutamine ei ole aga piisav mh proportsionaalsuse hindamiseks. Arvestada tuleb samal ajal asjaoluga, et RAB-il ei ole õigust toimetada kriminaalmenetlust, kuid pangakonto väljavõtte kogumine on oma olemuselt jälitustegevus, mille teostamise õigus RAB-il pole. Küll on kriminaalmenetluse toimetamise õigus uurimisasutusel. Kui asuda seisukohale, et RAB-il lasuvate ülesannete täitmiseks on tõepoolest siiski vaja koguda pangakonto väljavõtet, on põhjust hinnata, milline peab olema selle teostamiseks RAB-i õiguslik staatus. Riigisisestelt asjakohaste õiguste omistamine erinevate õigustega riigiametitele pole samal ajal mingil moel vastuolus ka rahvusvaheliste standarditega, sh FATF-i soovitusetega. Rahapesu tõkestamise süsteemid on erinevates riikides üles ehitatud erinevalt. Mõnes riigis on rahapesu andmebüroo näiteks uurimisasutuse koosseisus.
12. Seletuskirjas on esitatud nn võrdlev analüüs selle kohta, kuidas rahapesu andmebürool mõnes muus riigis on õigus koguda pangasaladust, sh pangakonto väljavõtet. Metodoloogiliselt on valim põhjendamatu. Esiteks jäävad arusaamatuks valimi koostamise alused. Teiseks, võrdlev õigusteadus ei võimalda lihtsalt valikulistele ja suvalistele valimitele tugineda. Õigusruum on terviklik sotsiaal-kultuuriline süsteem. Nii on kohatu võrrelda rahapesu andmebüroo tegevust Eestis, rahapesu andmebüroo tegevusega Rootsis, Saksamaal ja Šveitsis. Kuivõrd RAB tegutseb Eesti õigusruumis ja peab järgima Eesti Vabariigi põhiseadust ja seadusi, ei saa rahapesu andmebüroo volitused mõnes teises riigis olla aluseks, et hinnata RAB-i volitusi. Lisaks on oluline silmas pidada, et rahapesu andmebüroo on üldnimetus. Võrdlus on teostatud süvenemata konkreetse riigi rahapesu andmebüroo õiguslikku staatusesse. Rootsis ja Šveitsis on näiteks rahapesu andmebüroo osa politseiametist, mis teeb neist uurimisasutuse, kuid Eestis see nii ei ole. Eestis on RAB valitsusasutus. Valimi kohatusele osutab ka asjaolu, et Šveits ei ole Euroopa Liidu liikmesriik ega kuulu Euroopa Majanduspiirkonda. Samal ajal ka kehtiv Euroopa Liidu õigus ei näe rahapesu andmebüroole ette õigust saada pangakonto väljavõtet. Kokkuvõttes on sisuliselt antud juhul võrreldud õunu apelsinidega. Kui seadusandja otsustab anda RAB-ile õiguse saada pangakonto väljavõtte põhjendades seda mõne teise riigi praktikaga,

siis tuleb eelnevaga ka arvestada. Iseenesest mõne teise riigi praktika aga Eesti kontekstis põhiseaduslikkuse küsimusele mitte mingisugust mõju ei avalda.

13. Seletuskirjas on püütud korduvalt jätta eksitav mulje nagu kehtivas seaduses puuduv RAB-i õigus saada pangakonto väljavõtet on seotud halduspraktika või abstraktse normitõlgendusega. Õigusruumi kujundamisel on oluline seletuskirjas kõigi faktiliste asjaolude objektiivne esitamine. Antud juhul ei ole muudatuse aluseks halduspraktika ega abstraktne normitõlgendus. Muudatuse aluseks on õiguskantsleri osutatud olulised puudujäägid õigusaktis ja seaduse seletuskirjas, põhiseadusega vastuoluni välja, sh puudub seaduses ühemõtteline ja selge õigus saada pangakonto väljavõtet ning asjakohane proportsionaalsuse analüüs.
14. Olukorras, kus eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, on eksitav seletuskirjas sisalduv viide, et direktiivi „2024/1640 artikli 21 kohaselt tuleb rahapesu andmebüroodele olenemata nende organisatsioonilisest staatusest tagada võimalikult lai juurdepääs teabele, mida nad vajavad oma ülesannete täitmiseks“. Tegemist on viitega AML 6. direktiivile, mille ülevõtmise tähtaeg ei ole veel saabunud. Samal ajal ilmneb seletuskirjast otsesõnu, et eelnõu puhul ei ole tegemist Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Küll aga nõuab AML 6. direktiiv lisaks artiklis 21 sätestatule artiklis 20 põhiõiguste ametniku ametisse määramist. Õigust ei saa rakendada valikuliselt, jättes kohaldamata selle osa, mis ebamugav tundub. Samuti ei saa Euroopa Liidu õigust üle võtta vaid sobivas osas. Samal ajal püüdes jätta muljet, et see osaline ülevõtmine on kogu seadusandja tahe. Kui võtta üle sisuliselt AML 6. direktiivis sätestatu, siis tuleb seda teha tervikuna, kehtestades ulatuslikumate õiguste andmisel ka ulatuslikumad kaitsemeetmed ja tagatised.
15. Seletuskirjas on märgitud, et oma ülesannete täitmiseks on RAB-ile pangakonto väljavõte hädavajalik. Arvestades, et pangakonto väljavõtte kaudu saab RAB juurdepääsu väga tundlikele andmetele ning selle teabe analüüs on olemuslikult jälitustegevus, on oluline hinnata, milline peab olema RAB-i õiguslik saatuse, et seda õigust õiguspäraselt teostada. Erinevalt mitmetest teistest, sh eelnõu seletuskirjas välja toodud näidetest teiste riikide kohta, ei ole RAB uurimisasutus. Kuni õigusliku staatuse muutumiseni tuleb arvestada piirangutega, mis on sätestatud siseriiklikus õiguses jälitustegevuse teostamisele, so kriminaalmenetluse toimetamisele.
16. Eksitav on seletuskirjas esitatud viide direktiivi 2015/849 selgituste punktile 20 kui pangakonto väljavõttele juurdepääsu võimaldavale normile. Esmalt on selguse huvides möödapääsmatu osutada, et selgituste punkt 20 räägib millestki muust. Nimelt, selgituspunktis julgustatakse Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanka rakendama direktiivi ning avaldama oma veebisaidil rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise põhimõtteid, mis sisaldaks üksikasjalikke menetlusi direktiivi elluviimiseks. Viidatud selgituspunkt pärineb aga hoopis direktiivi 2015/849 muutmise direktiivist, milleks on direktiiv 2018/843. AML direktiivid, mis liikmesriikidel on tulnud siseriiklikku õigusesse üle võtta, ei sätesta seejuures liikmesriikidele kohustust võimaldada ligipääsu pangakonto väljavõttele. Direktiividest tuleneb küll liikmesriikide õigus teatud juhtudel ja tingimustel anda rahapesu andmebüroole ulatuslikuma informatsiooni nõudmise õigus. Eesti seda õiguspäraselt seni pole teinud. Mõlemad viidatud direktiivid reguleerivad aga eelkõige rahapesu andmebüroo õigust saada infot ja juurdepääsu kontode olemasolu kohta ja kontoomaniku andmeid puudutavat teavet, mitte pangakonto väljavõtet.
17. Kuigi sellele on varasemalt tähelepanu juhitud, on seletuskirjas endiselt eksitav viide Varssavi konventsioonile kui alusele, mis sätestab RAB-i õiguse pääseda ligi pangakonto väljavõttele. Esiteks, konventsioonid ei ole otsekohalduvad. Seega konventsioon ise ei loo RAB-ile mingeid õiguseid. Teiseks, antud konventsioon puudutab kriminaalmenetluses teabe vahetamist. Seetõttu on pangasaladusega kaetud info saamise õigus eelkõige uurimisasutusel. Kui eesmärk on integreerida konventsioonis sätestatu siseriiklikku õigusesse, siis tuleb seda nõuetekohaselt teha. Õiguskantsler on osutanud sellele, et hetkel pole seda tehtud. Möödapääsmatult tuleb seejuures hinnata, milline on RAB-i õiguslik staatus. Nimelt ei ole praegusel hetkel RAB-il õigust kriminaalmenetlust toimetada. Erinevalt mõnest teisest rahapesu andmebüroost ei ole RAB uurimisasutus.
18. Seletuskirjas on märgitud, et RAB on Egmont Group'i liige ning seetõttu on oluline tagada RAB-ile õigus koguda pangakonto väljavõtet. Hiljutises lahendis on Riigikohus selle osas selgitanud, et erinevate organisatsioonide soovitusi, juhendeid jms õiguslikult mittesiduvaid, kuid rahvusvaheliselt olulise tähendusega dokumente ja nende mittejärgimisest tulenevat faktilist mõju Eesti riigile ja majandusele võib küll arvesse võtta, kuid nendest ei tulene iseseisev alus teabe nõudmiseks. See tähendab ühtlasi, et liikmesus mingis organisatsioonis ei ole iseenesest argument, mis õigustab pangakonto väljavõtte kogumiseks õiguse andmist. Oluline on õiguse

andmisel hinnata selle kooskõla Eesti siseriikliku, aga ka Euroopa Liidu õigusega. Näiteks, millena on pangakonto väljavõtte kogumine ja analüüs käsitletav. Aga ka, kas sedavõrd ulatuslike õiguste andmisel kehtestatakse ka ulatuslikumad kaitsemeetmed ja tagatised. Antud juhul ei ole nende aspektidega arvestatud.

19. Väär on seletuskirjas esitatud väide, et praegusel hetkel ei suuda Eesti täita näiteks Varssavi konventsioonist või Egmont Group'i liikmesusest tulenevaid nõudeid. Mitte miski ei takista vastava pädevusega ametitel, so uurimisasutustel, asjakohast teavet kogumast ja edastamast. Ka edaspidi on Eestil oma seonduvaid kohustusi võimalik edukalt täita. Kui soov on tagada vastava õiguse olemasolu RAB-il, tuleb hinnata, milline on RAB-i õiguslik staatus ning seda vajadusel muuta. Seletuskirjas endas on esitatud näited riikide kohta, kus rahapesu andmebüroo on uurimisasutus, kelle õigust jälitustegevust teostada, so kriminaalmenetlust toimetada, pole kahtluse alla seatud.
20. Kuigi pangakonto väljavõtte analüüs omab tähendust rahapesu kahtluse tuvastamisel, on oluline juhtida tähelepanu, et rahapesu kahtluse tuvastamisel on oluline roll kohustatud isikute poolt hoolsusmeetmete rakendamisel, sh tehingute seirel. Selle käigus tuvastatakse kahtlased tehingud, mille raames analüüsitakse kogu teavet, millel on tekkinud kahtluste kontekstis tähendus ning edastatakse põhjalikult motiveeritud kahtlustusteadet RAB-ile. Sellisele teavitustele lisatakse reeglina motiveeritud mahus pangakontode väljavõtted.
21. Seletuskirjas märgitakse, et „direktiivi 2024/164056 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“. Eelnevalt on selgitatud, et tegemist on direktiiviga, mille ülevõtmise tähtaeg ei ole veel saabunud. Samuti on selgitatud, et AML 6. direktiiv nõuab lisaks artiklis 21 sätestatud artiklis 20 põhiõiguste ametniku ametisse määramist, mille eesmärk on tasakaalustada ulatuslikku sekkumist mh pangasaladusse ulatuslikumate kaitsemeetmete ja tagatistega.
22. Ekslikult märgitakse seletuskirjas, et „peasjalikult on muudatuse eesmärk suurendada õiguselgust ehk seadustada selgemalt praegune tegutsemisviis, mitte laiendada RAB volitusi teabe hankimisel“ ning „meetmega ei laiendata RAB-i õigusi oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks, vaid üksnes luuakse õiguselgust juba RAB-ile antud andmete kogumise õiguse viisis“. Seda, et eelnõuga ei laiendata RAB-i õigusi, korraldatakse eelnõus mitmes kohas. Varasemast, sh viidetest õiguskantsleri erapooletule ja põhjalikule analüüsile on samas üheselt ilmne, et ükski õigusnorm eraldi ega ka kogumis ei anna kehtiva seaduse kohaselt RAB-ile õigust koguda pangakonto väljavõtet. Tegemist on olulise ja sisulise muudatusega õiguskorras.
23. Väär on seletuskirjas esitatud seisukoht, et „lähtudes kehtivast seadusest, on RAB-il õigus oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks nõuda pangasaladust sisaldavaid andmeid, sealhulgas füüsiliste isikute pangakonto väljavõtteid (RahaPTS § 58 lõiked 1–2 koostoiemes KAS §-ga 88)“. Õiguskantsleri põhjalikust analüüsist tuleb ühemõtteliselt järeldus, et RahaPTS § 58 lg 1¹, § 81 lõige 1 ja KAS § 88 lg 4² ning lg 5 p 3¹ ei anna ka koostoiemes RAB-ile õigust pangakonto väljavõtet saada.
24. Seletuskirjas on valikuliselt viidatud GDPR-i sätetele ning leitud, et eelnõuga taotletav andmetöötlus on kooskõlas GDPR-iga, sh eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttega. Arvestades, et täitmisregistri kaudu esitatud päringud hõlmasid sageli aastate (kuni 5) pikkust perioodi, on oluline edaspidi tagada andmetöötluse vastavus minimaalsuse põhimõttele. Samuti on oluline tagada andmetöötlusest teavitamise kohustuse täitmine töötlemistoimingu aktuaalsuse ära langemisel mõistliku aja möödudes. Nii nagu see on sätestatud jälitustegevuse toimingute puhul.
25. Ekslikult märgitakse seletuskirjas, et õiguse nõuda pangasaladust (sealhulgas konto väljavõte) krediidi- ja makseasutustelt nii täitmisregistri infovahetuskanali kaudu kui ka selle väliselt põhiseaduslikkust on praktikas aktsepteeritud juba aastaid. Esiteks, õiguskantsler selgitas oma analüüsis ühemõtteliselt, et kehtivas seaduses puudub RAB-il õigus koguda pangakonto väljavõtet ning kehtiv seadus ei ole põhiseadusega kooskõlas. See seisukoht hõlmab kogu perioodi, millal kehtiv seadus on selline välja näinud nagu see on. Tegemist pole ootamatu muutusega. Teiseks, asjaolu, et õiguskantsler juhtis RAB-i õiguse puudumisele ja kehtiva seaduse põhiseadusevastasusele tähelepanu 01.07.2025 ei õigusta mitte kuidagi RAB-i varasemat käitumist pangakonto väljavõtte kogumisel ega kehtiva seaduse põhiseaduse vastasust. Kolmandaks, küüniline on väita, et täitevvõimu põhiseaduse vastast tegevust on aktsepteeritud põhiseaduse pärasena ainult seetõttu, et sellele pole tähelepanu juhitud või seda vaidlustatud. Neljandaks on oluline arvestada, et RAB on valitsusasutus alates 2021. aastast,

kuuludes varasemalt uurimisasutuse koosseisu. Selgelt tuleb eristada RAB-i tegevust valitsusasutusena ja uurimisasutuse koosseisus.

26. Seletuskirjas esitatud proportsionaalsuse analüüsis esinevad jätkuvalt olulised puudujäägid. Õiguskantsler juhtis tähelepanu sellele, et analüüsis tuleb põhjendada, miks põhiõiguse piirang on vajalik, sobiv ja mõõdukas. Analüüs hõlmab piirangut üksnes osas, mis puudutab arvelduskonto väljavõtte kogumist. Puudub analüüs selle kohta, millega on põhjendatud see, et arvelduskonto väljavõtte kogumisest mitte kunagi isikut teavitada ei tohi. Ometi riivab see sisuliselt samu põhiõiguseid ning sama intensiivselt. Ka selle piirangu puhul tuleb esmalt kirjeldada intensiivsust ning seejärel tuleb seda arvestades näidata, miks on vajalik, sobiv ja mõõdukas just sellist piirangut rakendada. Samuti, miks vähem piirav meede, nt isiku hilisem teavitamine ei ole sobiv, erinevalt nt kriminaalmenetluses jälitustegevuse teostamisest teavitamisest.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu ka sellele, et proportsionaalsust tuleb hinnata piirangute kaupa, so arvestades igat eesmärki eraldi, milleks pangakonto väljavõtet kogutakse, sh nt strateegilise analüüsi teostamiseks. Antud juhul on proportsionaalsust hinnatud abstraktselt, osutades nii sellele, miks abinõu on RAB-ile oluline kui ka üldiselt RAB-i ülesannetele. Üksikuid näiteid on toodud seoses rahapesu tuvastamisega. Kohati on aga kasutatud abstraktsioonid elukauged, õigustades konkreetse isiku pangakonto väljavõtte kogumist teiste isikute iseseisvuse ja vabaduse oma elu iseseisvaks korraldamiseks tagamisega, omandipõhiõiguse kaitsega, riigi suveräänsuse kaitsega, rahvasuveräänsuse kaitsega, rahvusriigi kaitsega, demokraatia ja vabariikluse põhimõtete ehk demokraatia kaitsega, õiguse elule kaitsega ning isegi inflatsiooni alandamisega. Selliselt on võimalik õigustada väga erinevaid piiranguid, kuid sellised piirangud ei saa demokraatlikus õigusriigis olla kunagi proportsionaalsed.

Seletuskirja jaotises seos ülesannetega on küll loetletud, mis ülesannete täitmiseks RAB arvelduskonto väljavõtet kogub, kuid eraldiseisvalt ning arvestades õiguskantsleri suuniseid proportsionaalsust igaühe osas hinnatud ei ole.

27. Seletuskirjas on märgitud, et RAB-i poolt info töötlemine on „audititav (logid, ligipääsupiirangud, andmesäilitus), ning allub nii sisekontrollile kui ka välisele järelevalvele“ ja „mehhanismil on tugevad kaitseelemendid, milleks on andmete turvalisus, andmetele juurdepääsu saavad isikud on läbinud taustakontrollid jne“. Seni puudub ülevaade RAB-i protsesside sõltumatute auditite tulemustest. Alust on kahelda ka kontrollide tõhususes. Nii õiguskantsler kui Justiits- ja Digiministeerium on toonud välja, et vajalik järelevalve ja kontroll tegelikult puuduvad. Sealjuures pole seni taastatud RAB-i ligipääsu täitmisregistrile. Põhjust kontrollide tõhususes kahelda annavad ka varasemalt selles valdkonnas RAB-il esinenud puudujäägid. Nii näiteks on RAB-i töötajat varasemalt karistatud ebaseadusliku jälitustegevuse eest (Harju Maakohtu otsus kriminaalasjas 1-13-9441).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ants Soone

Vastavuskontrolli juht

ants.soone@lhv.ee

AS LHV Pank