

Tagasiside MKS ja RahaPTS muutmise seaduse osas

Lugupeetud minister Ligi

Meieni jõudis 18.03.2026 ministeeriumilt saadetud üleskutse anda tagasisidet RahaPTS-i muutmise seaduse eelnõu 3. versioonile. Loomulikult täname selle võimaluse eest. Juhime ühtlasi tähelepanu sellele, et ainuüksi eelnõu seletuskirja mahtu arvestades (52 lk), on selleks antud tähtaeg (20.03.2026) ebamõistlik. Selline käitumine ei ole riigimehelik, kuna ilmselgelt pole võimalik niivõrd piiratud aja jooksul sellist materjali hulka läbi töötada. Siit paistab ühemõtteliselt välja soov mitte kuulata ega kuulda võtta huvigruppide arvamusi.

Üldiselt leiame, et antud eelnõu on otstarbekas menetleda koos nn superandmebaasi eelnõuga, millega on seotud olemuslikult sarnased küsimused, sh RAB-i õiguslikust staatusest tingitud tegevusele laienevad kitsendused, sõltumatu kontrolli teostamine RAB-i üle (nt Riigikontrolli poolt), isikute õigus saada ülevaade nendega seotud andmete töötlemisest, muud kompensatsioonimeetmed (põhiõigusametniku rolli loomine).

Järgnevalt juhime tähelepanu eelnõu kolmandas versioonis ja selle seletuskirjas esinevatele puudujääkidele, mille lahendamine on eelnõuga taotletavate eesmärkide saavutamise seisukohast olulised. Kahetsusväärset tuleb osutada sellele, et mitmetele puudustele oleme ka varasemalt tähelepanu juhtinud, kuid nendega ei ole arvestatud. Tulenevalt eelnõu ja seletuskirja ning vastavalt tagasiside mahust, esitame esmalt kokkuvõtva ülevaate tähelepanekutest ning seejärel avame need üksikasjalikult eelnõu ja seletuskirja ülesehitust järgides.

Eelnõu ei täpsusta kehtivat õigust, vaid loob uue ulatusliku aluse. Õiguskantsler ja halduskohus on mõlemad leidnud, et kehtiv õigus ei anna RAB-ile alust saada pangakonto väljavõtteid.

Pangakonto väljavõtte varjatud kogumine on sisuliselt jälitustegevus. Isiku eest varjatakse andmete töötlemise fakti ja sisu. RAB ei ole uurimisasutus ning tal puudub selleks vajalik õiguslik staatus.

Konto väljavõtte on erakordselt tundlik teave. Selle põhjal saab teha väga kaugeleulatuvaid järeldusi inimese elu, harjumuste, suhete, liikumise, ostukäitumise, veendumuste ja varalise seisu kohta.

Nii intensiivne põhiõiguste riive eeldab väga selget õiguslikku alust. Avalik võim saab tegutseda ainult selge seadusliku aluse olemasolul. Õigusselgusetut regulatsiooni ei saa tõlgendamise abil legitimeerida.

KAS peab reguleerima pangasaladuse avaldamist ammendavalt. Pangasaladuse, sh konto väljavõtte avaldamise kohustus ei saa tuleneda kaudselt RahaPTS-ist, sest KAS on selles küsimuses erinorm.

Pangasaladus ei ole samastatav pangakonto väljavõttega. Konto väljavõtte on pangasaladuse eriti tundlik ja spetsiifiline osa ning selleks peab seaduses olema eraldi, üheselt mõistetav alus.

5-aastane mitteteavitamise periood on ebamõistlikult pikk. Kui andmetöötamise alus või aktuaalsus on ära langenud, tuleb isikut teavitada viivitamata, välja arvatud juhul, kui esinevad jätkuvalt väga kaalukad põhjused mitteteavitamiseks.

Eelnõu põhjendused mitteteavitamiseks ei ole veenvad. Viited menetlushuvi, tipping-off-keelu või teavitaja kaitsele ei õigusta andmetöötluse saladuses hoidmist veel aastaid pärast selle aktuaalsuse lõppemist.

Proportsionaalsuse analüüs on puudulik. Vähem riivavaid alternatiive ei ole sisuliselt kaalutud, kuigi see on põhiõiguste piiramise eeltingimus.

Võimalikud vähem riivavad lahendused on olemas. Näiteks krediitdiasutuse kohustus kontot jälgida ja RAB-i teavitada või vajaduse korral RAB-i staatuse ümberkujundamine, kui soovitakse anda uurimisasutusele omaseid volitusi.

RAB-i praegune staatus ei ole kooskõlas taotletavate volitustega. Kui riik peab sellist õigust vajalikuks, tuleb hinnata, kas RAB peaks sellisel juhul olema uurimisasutuse koosseisus, mitte valitsusasutus.

Eelnõu seletuskiri püüab ekslikult jätta muljet, et tegemist on vaid õigusselguse suurendamisega. Tegelikult on tegemist sisulise õiguskorra muutmisega, mida tuleb ka ausalt sellisena käsitleda.

Varasemat vaieldavat praktikat ei saa seletuskirja kaudu tagantjärele õigustada. Seletuskiri peab põhjendama uue regulatsiooni vajalikkust, mitte legitimeerima varasemat õigusvastast tegevust.

Viited EL-i õigusele ja rahvusvahelistele standarditele on osaliselt valikulised või eksitavad. Need ei loo iseseisvat siseriiklikku õiguslikku alust konto väljavõtte saamiseks ega kõrvalda vajadust põhiseaduspärase regulatsiooni järele.

Kui tuginetakse 6. AML direktiivile, tuleb arvestada ka sellega kaasnevate kaitsemeetmetega. Õigusi ei saa üle võtta valikuliselt, jättes kehtestamata vajalikud põhiõiguste tagatised.

Esitatud võrdlev õigusanalüüs teiste riikidega ei ole veenev. Erinevates riikides on rahapesu andmebüroode õiguslik staatus erinev; mitmel juhul kuuluvad need politsei või muu uurimisasutuse koosseisu.

Meetme vajalikkus ja tõhusus ei ole veenvalt tõendatud. Väga ulatuslik andmekogumine ja suhteliselt vähesed menetlustulemused seavad kahtluse alla nii meetme tõhususe kui ka mõdukuse.

Andmekaitsegarantiid ei ole piisavad. Puudub veenev ja avalikult kontrollitav alus väitele, et süsteem on piisavalt audititav, kontrollitav ja kuritarvituste eest kaitstud.

Kuritarvituste risk ei ole teoreetiline. Arvestada tuleb, et minevikus on RAB-i töötajat karistatud ebaseadusliku jälitustegevuse eest.

Riigikogu peaks käsitlema eelnõu kui olulist põhiõigusi riivavat uut volitust. Seda ei tohi esitada tehnilise täpsustusena.

Kokkuvõttes. Kui seadusandja peab sellist õigust vajalikuks, peab see olema seaduses selgelt ja ausalt sätestatud, seotud sobiva institutsionaalse staatuse, range kohtuliku või muu sõltumatu kontrolli, tugevate andmekaitsegarantiide ning tegelikult veenva proportsionaalsuse analüüsiga. Eemaldada tuleb õigusvastase käitumise õigustus.

1. Eelnõu kohaselt nähakse ette, et RAB teavitab isikut, kelle kohta tehti täitmisregistri kaudu päring viie aasta möödudes toimingute tegemisest pärast RahaPTS § 60¹ lõikes 2 sätestatud aluste äralangemist. Nii eelnõus kui kehtivas seaduses puudub RahaPTS § 60¹, mistõttu pole võimalik hinnata, millal täpselt algab tähtaja arvutamine.

Samas jääb arusaamatuks, miks peaks keegi veel hoiduma andmetöötlusest teavitamisest ning lausa 5 aasta jooksul, kui tegelikult on andmete töötlemise alused ära langenud. On ju ilmselt, et

selleks ajaks on andmed ja nende töötlemise fakt ammu aktuaalsuse kaotanud. See iseloomustab selgelt, et tegelikkuses pole piirang põhjendatud ning on kantud soovist sisuliselt vältida isiku teavitamist või teha seda mõistliku aja jooksul.

Ühtlasi on 5-aastane periood ebamõistlikult pikk. Isikut tuleb viivitamatult teavitada, kui puuduvad veenvad argumendid mitteteavitamiseks.

Eraldi küsimus on, miks ei teki kohustust teavitada isikut sellisel juhul, kui andmetöötlus toimub mõne muu kanali kaudu, nt vastavasisulise üksikkorralduse alusel.

2. Halduskohus leidis asjas 3-25-2987, et KAS § 88 reguleerib ammendavalt juhud, mil krediidiandmisel on õigus avaldada klienti puudutav pangasaladus kolmandale isikule ning seadus pole jättnud võimalust näha vastavad alused ette mõnes muus õigusaktis. Antud juhul püütakse siiski lahendada küsimust RahaPTS-i täiendamisega. See ei taga normi põhiseaduspärasust, kuna üldtunnustatud õiguse tõlgendamise põhimõtte kohaselt *lex specialis derogat legi generali*, st erinorm (*lex specialis*) on ülimuslik üldnormi (*lex generalis*) suhtes. Mistõttu ei saa pangasaladuse avaldamiseks tuleneda alus ka viiteliselt RahaPTS-ist, kuna KAS-ist tulenevalt saab pangasaladuse avaldamise kohustus tuleneda üksnes KAS-ist endast.
3. Eelnõuga 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.
Jääb arusaamatuks, 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. Ilmselgelt püütakse muudatusega seadustada RAB-i tegevus kohustatud isiku enda 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.
4. Oluline ongi teadvustada, et ükskõik kelle osas pangakontode kohta teabe kogumine varjatult vastab oma olemuselt jälitustegevusele. Täpselt nii nagu on varjatud jälitustegevuseks sideandmete jälgimine, millega kaasnev riive on isegi piiratum pangakonto andmete jälgimisega. Nimelt, pangakonto andmed võimaldavad teha väga kaugeleulatuvaid järeldusi isiku kohta. Samas ei ole RAB uurimisasutus ning võib andmeid töödelda vaid kriminaalmenetluse väliselt. Rõhutada tuleb siinjuures uuesti ja uuesti 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“ ning „iseäranis seetõttu tuleb riigil enda isu pangasaladuse saamiseks piirata“.
5. Lisaks tuleb arvestada, et nende andmete kogumine loob võimaluse ka kuritarvitusteks. Heaks näiteks on, et RAB-i töötajat on varasemalt karistatud kriminaalkorras ebaseadusliku jälitustegevuse eest (Harju Maakohtu 06.11.2013 otsus kriminaalasjas nr 1-13-9441). See näitab ilmekalt, et RAB-i töötajad on haavatavad ja võivad osutada vahendiks, mille kaudu on võimalik pääseda ligi kõige tundlikumate andmete andmekogule.
6. Seletuskirjaga püütakse jätta mulje nagu muudatuste näol on tegemist RahaPTS-i täpsustamisega õigusselguse ja läbipaistvuse huvides, kuid see ei vasta tõele. Välja on lausa toodud, et laiemaks eesmärgiks on taastada usaldus nende reeglite vastu, mis kehtisid enne täitmisregistri infovahetuse piiramist.

Fakt siiski on, et kehtiv seadus ei anna RAB-ile õigust koguda pangakonto väljavõtet. Õiguskantsler on sellele korduvalt tähelepanu juhtinud oma arvamustes. Seda on tuvastanud ka halduskohus asjas 3-25-2987. Ka antud eelnõu ise tõendab seda. Oluline on aru saada, et tegemist on märkimisväärse õigusliku muudatusega, mida ei tohi marginaliseerida. Nii peab see olema kirjas ka seletuskirjas. Seletuskiri ei saa tegeleda senise põhiseaduse vastase ja õigusliku aluste toimunud andmetöötluse õigustamisega.

Sisulist olulisust kinnitab nüüd juba üle 8 kuu kestnud ulatuslik avalik diskussioon, aga ka fakt, et seletuskirjas on esitatud mahukas, kuigi endiselt ebapiisav proportsionaalsuse analüüs riive õigustamiseks. Vastavalt tuleb seletuskirjast eemaldada kõik viited sellele, mis osutavad millelegi muule, kui asjaolule, et tegemist on olulise õigusliku muudatusega.

7. Seletuskirjas on märgitud, et eelnõu ettevalmistaja on Rahandusministeerium. Kuigi iseenesest on juba põhimõtteliselt küsitav, kas täidesaatvat riigivõimu teostav haldusorgan saab üldse koostada seadusandja taht väljendavat seletuskirja sattumata põhiseaduslikku rollikonflikti, mis sest, et nii on Eestis harjutud, on eelnõu juures näha selgelt, et selles on kohati kasutatud üks ühele argumente, mida enne seletuskirja koostamist on kohtumenetluses kasutanud RAB. Mis tähendab, et seletuskirja ettevalmistaja on osaliselt hoopis RAB. Kurioosel kombel on RAB omakorda kasutanud sisuliselt enda koostatud seletuskirja seejärel kohtumenetluses seadusandja tahte väljendusena. Jättes kõrvale küsimuse selliselt loodud tõendite olemusest, on ilmne, et seeläbi püüab RAB põlistada oma õiguskantsleri ja kohtu poolt tuvastatud ekslike seisukohtade õigsust justkui seadusandja tahte väljendusena ning ühtlasi diskrediteerib ministeeriumi, aga ka õigusriigi usaldusvärsust.

8. Seletuskirjas on märgitud, et eelnõu puhul ei ole tegemist Euroopa Liidu õiguse rakendamisega, kuid see ei vasta siiski tõele. Olemuslikult rakendatakse vähemalt osaliselt eelnõuga 6. AML direktiivi, mille ülevõtmise tähtaeg pole samas veel saabunud. Senised AML direktiivid ei näe samal ajal üldse ette õigust koguda pangakonto väljavõtet. Uus, 6. direktiiv näeb küll ette võimaluse anda krediitdiasutustele korraldus jälgida pangakontodel toimuvat ning teavitada sellest RAB-i. Kuid 6. direktiivi püütakse rakendada kahetsusväärsest väärtelt ning 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. Ilmselt ei ole osaline direktiivi ülevõtmine kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Iseenesest näitavad kehtivad ja tulevased EL-i õigusaktid aga ilmekalt seda, et rahapesu andmebüroo üldises tähenduses on mõeldud oma ülesandeid täitma ka juurdepääsuta pangakontode väljavõtetele. Eraldi küsimus on, mis on tinginud selle, et RAB suudab oma ülesandeid täita vaid omades sisuliselt piiramatut ligipääsu pangakontode andmetele.

9. Eelnõus selgitatakse, et RAB-i võimalikud järelepärimised/kontrolltoimingud jms infovahetus ei tohiks teatavaks saada, sest see võib kahjustada riigi või välisriigi kriminaal- või väärtemenetluse huvi ning teavitaja kaitse põhimõtet. Antud selgituse näol on tegemist ühemõtteliselt demagoogiaga.

Nõ tipping-off keelu keelu mõte on tagada ainult menetluse läbiviimine. Kõik menetlused tuleb aga läbi viia mõistliku ja põhjendatud aja jooksul. Seetõttu ei ole teabe kogumise saladuses hoidmine veel 5 aastat pärast seda, kui on kadunud selle aktuaalsus, mingil moel põhjendatud ega õiguspärane. Viide teavitaja kaitse vajadusele on seejuures täiesti arusaamatu. Isiku teavitamine sellest, et tema andmeid on töödeldud, ei kahjusta kuidagi andmete esitajat, kelle isikut ei ole niikuinii lubatud avalikustada. Samas on selline peitusemäng naeruväärne, sest kui andmed hõlmavad konto väljavõtet, siis on kõigile ju niigi selge, et allikaks oli krediitdiasutus. Seda teavet keegi teine ju ei saagi omada.

Vastuolu pole siin ka FATF-i suunistega. Suuniste 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. Seda riski ei saa jaatada veel 5 aastat pärast seda, kui info on kaotanud aktuaalsuse. Aktuaalsuse puhul tuleb loomulikult arvestada ka andmete töötlemise eesmärgiga ehk ülesannetega, milleks andmeid töödeldakse. Erinevate eesmärkide tarbeks andmete töötlemise saladuses hoidmise vajadus devalveerub erinevas tempos.

10. Eksitav on selgitus, mille kohaselt on rahapesu andmebürood ühed olulisemad (rõhuasetus) lülid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis. RAB-i töö on vaieldamatult oluline ja vajalik nagu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine tervikuna, kuid suure osa rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alasest tööst teevad ära kohustatud isikud hoolsusmeetmeid kliendisuhete loomise ja kestva rakendamise käigus, sh tehinguid analüüsides ja kahtlustusteateid esitades. Seda on oluline silmas pidada volituste ulatuse määramisel.
11. Demagoogiline on seletuskirjas esitatud väide, et 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.
12. Ekslikult püütakse seletuskirjas jätta mulje, et EL-i direktiiv 2019/1153 (finants- ja pangainfo kasutamine kuritegude ennetamisel, avastamisel, uurimisel ja menetlemisel) näeb ette, et RAB-il peab olema kiire juurdepääs kõigile 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 pangakonto andmete mõiste määratlus direktiivis ei sisalda pangakonto väljavõtet ehk pangakonto väljavõte on sihilikult, mitte juhuslikult jäetud loetelust välja. See näitab selgelt EL-i seadusandja tahet antud küsimuses.

Vale on ka 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“. Kontrollimatu konfidentsiaalsus, milleks andmetöötlusfakti avalikustamine 5 aastat pärast selle aktuaalsuse kadumist RAB-i suvaotsusest alates ei taga, „et RAB saab täita oma ülesandeid tõhusalt, õiguspäraselt ja rahvusvaheliselt usaldusväärselt“, vaid viib selleni, et RAB-i tegevus on põhiseaduse ja ka andmekaitse määrase vastane, sh sisuliselt kontrollimatu.

13. Seletuskirjas on ekslikult asutud seisukohale, et RahaPTS-i täpsustatakse läbipaistvuse ja õigusselguse suurendamise huvides detailsemalt olemasolevat olukorda, RAB-i õigust oma ülesannete täitmiseks koguda ka pangasaladust, sealhulgas pangakonto väljavõtteid. Tegelikkus on riigi hinnangul hoopis vastupidine. Künniliselt püütakse luua mulje, et pangasaladuse määratlus on lai, hõlmates pangakontode väljavõtteid. Kuid nii õiguskantsler kui ka halduskohus on eraldiseisvalt jõudnud järeldusele, et tänases õigusruumis RAB-il õigust pangakontode väljavõtteid saada pole.

Iseenesest on aga kogu arutluskäik selle üle, kuidas peab olema olevat õigust tõlgendama täiesti kasutu ning paistab kandvat ainult ühte eesmärki – luua seadusandja tahte väljenduse nime all õigustus senisele käitumisele. Olukorras, kus riik on läbi põhiseaduslike institutsioonide ja neis töötavate valdkondlike tippjuristide leidnud, et RAB-il puudub kehtiva õiguse kohaselt alus saada pangakontode väljavõtteid ning ministeerium on otsustanud seadust muuta, puudub igasugune vajadus eelnõu seletuskirja tasandil õigustada varasemat õigusvastast käitumist. Seletuskirja eesmärk on hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt ikkagi põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohi ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest. Ja ei midagi muud.

14. Tarbetu on püüda luua muljet sellest, et RAB-i õigus on tuletatav õigusnormide arengust. Halduskohus selgitas oma otsuses asjas 3-25-2987 ühemõtteliselt, et seadustest arusaamisel on lähtekohaks ikkagi normide sõnastus ning seadusandaja eesmärk peab sellega kokku minema ega tohi normi sõnastusest hõlbida. Normi adressaadilt ei saa eeldada, et ta asuks seaduse täitmiseks tegema ajamahukat eeltööd, st võrdlema erinevaid õigusaktide redaktsioone, süvenema eelnõude seletuskirjadesse jms. Isikute õigusi olulisel määral riivaval meetmel peab olema selge ja konkreetne õiguslik alus.
15. Ekslikult on seletuskirjas asutud seisukohale, et „KAS reguleerib üksnes krediidasutuse asutamist, tegevust, lõpetamist, vastutust ning järelevalvet krediidasutuse 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 väljavõte aga väga spetsiifiline osa sellest. Kehtivas seaduses puudub RAB-il õiguslik alus viimast saada.
- Lisaks, ka halduskohus selgitas asjas 3-25-2987, et KAS § 88 reguleerib ammendavalt juhud, mil krediidasutusel on õigus avaldada klienti puudutav pangasaladus kolmandale isikule ning seadus pole jätnud võimalust näha vastavad alused ette mõnes muus õigusaktis. Pangasaladuse avaldamiseks ei saa alus tuleneda alus RahaPTS-ist, kuna KAS-ist tulenevalt saab pangasaladuse avaldamise kohustus tuleneda üksnes KAS-ist endast.
16. Eksitav on seletuskirjas esitatud väide, et õiguskantsler on justkui asunud seisukohale, et pangasaladus sisaldab ka pangakonto väljavõtet. Vastupidi, õiguskantsler on rõhutas läbivalt oma seisukohas, et kui eesmärk on näha ette juurdepääs pangakonto väljavõttele, siis peab see olema normi tekstist üheselt arusaadav ning see õigus peab tulema välja eraldi normist. Väär on seetõttu püüda jätta muljet nagu tegemist oleks samatähenduslike mõistetega. Nende eristamiseks, sh erinevaks käsitlemiseks on väga selge põhjus. Pangakonto väljavõte sisaldab isiku kohta väga tundlikku teavet.
17. Arvestada tuleb asjaoluga, et RAB-il ei ole õigust via läbi kriminaalmenetlust, kuid pangakonto analüüs on oma olemuselt jälitustegevus, milleks õigust RAB-il pole. Küll on kriminaalmenetluse läbiviimise õigus uurimisasutusel.
- Kui asuda seisukohale, et RAB-il lasuvate ülesannete täitmiseks on tõepoolest siiski vaja töödelda pangakonto väljavõtet, on põhjust hinnata, milline peab olema selle teostamiseks RAB-i õiguslik staatus. Riigisisesele 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. Mitmes riigis on rahapesu andmebüroo näiteks uurimisasutuse koosseisus. Ka Eestis on see nii olnud ja võib ühel hetkel uuesti olla vajaduse korral.
18. 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. Kui võrd 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. Rahapesu andmebüroo on samas 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 väljavõte 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.

Äärmiselt taunimisväärtne on, et antud nn võrdlevat analüüsi esitas esmalt kohtumenetluses RAB. Seejärel leidis see tee seletuskirja. Lõpuks uuesti kohtumenetlusse kui tõend seadusandja tahte väljendusest. On põhjust kahelda, kas seadusandja on üldse jõudnud seletuskirjaga ja selle osas väljendatud kriitikaga juba tutvuda.

19. Vääralt püütakse seletuskirjaga jätta muljet nagu eelnõuga täpsustatakse läbipaistvuse ja õigusselguse suurendamise huvides detailsemalt olemasolevat olukorda. Õiguskantsler ütles ühemõtteliselt, et RahaPTS § 58 lg 1¹, § 81 lõige 1 ja KAS § 88 lg 4² ning lg 5 p 3¹ ei anna ka koostoides RAB-ile õigust pangakonto väljavõtet saada. Kui Riigikogu leiab, et RAB-il peab selline õigus olema, peab see olema seaduses selgelt kirjas. Halduskohus tõdes täpselt sama. Nimelt nõustus kohus õiguskantsleri analüüsi järeldustega, leides, et RahaPTS ja KAS regulatsioonid koostoides kätkevad endas õigusselguse probleemi, mida ei ole võimalik ületada õigusnormide tõlgendamise teel. Kuna avalik võim saab tegutseda seadusliku aluse olemasolul (PS § 3 lg 1), ei saa õigusselgusetut regulatsiooni tõlgendada avaliku võimu tegevust legitimeerivana. Tegemist pole olemasoleva olukorra täpsustamisega läbipaistvuse ja õigusselguse suurendamise huvides. Tegemist on uue õigusliku olukorra loomisega.
20. Seletuskirja kohaselt tuleb direktiivi 2024/1640 artikli 21 kohaselt rahapesu andmebüroodele olenemata nende organisatsioonilisest staatusest tagada võimalikult lai juurdepääs teabele, mida nad vajavad oma ülesannete täitmiseks, sealhulgas finants-, haldus- ja õiguskaitsealasele teabele. See on aga eksitav. 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 6. AML 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 EL-i seadusandja tahe. Kui võtta üle sisuliselt AML 6. direktiivis sätestatu, siis tuleb seda teha tervikuna, kehtestades ulatuslikumate õiguste andmisel ka ulatuslikumad kaitsemeetmed ja tagatised.
21. 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 võttele. Mõlemad viidatud direktiivid reguleerivad eelkõige rahapesu andmebüroo õigust saada infot ja juurdepääsu kontode olemasolu kohta ja kontoomaniku andmeid puudutavat teavet, mitte pangakonto väljavõtet.
22. 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.

23. Seletuskirjas on märgitud, et RAB on Egmont Group'i liige ning seetõttu on oluline tagada RAB-ile õigus koguda pangakontode väljavõtteid. 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.

Ka halduskohus selgitas Riigikohtu lahendile viidates, et isikute õigusi olulisel määral riivaval meetmel peab olema selge ja konkreetne õiguslik alus. Õiguslik alus RAB-i tegevusele ei saa tuleneda sellest, et rahvusvahelised ning EL normid näevad ette, et RAB- peaks olema oma ülesannete täitmiseks maksimaalselt lai ligipääs teabele. Samuti ei saa õiguslikku alust luua ega asendada RAB-i vajadus oma igapäevast tööd teha.

24. 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 täna ja milline peab olema tulevikus ning seda vajadusel muuta. See on oluline, et vältida edasisi vaidlusi RAB-i õiguse üle tegelikult koguda pangakontode väljavõtteid ehk viia läbi varjatud jälitustegevust.

Seletuskirjas endas on samal ajal esitatud näited riikide kohta, kus rahapesu andmebüroo on uurimisasutus, kelle õigust jälitustegevust teostada, so kriminaalmenetlust toimetada, pole kahtluse alla seatud.

25. Eelnõu kohaselt tuleb isiku eest varjata andmete töötlemise fakti seetõttu, et rahapesu teona aegub 10 aastaga ning on paljudel juhtudel kestev tegevus. See õigustab justkui ka andmete töötlemise fakti saladuses hoidmist veel 5 aastat, kui vajadus on ära langenud. Mitte teavitamist õigustatakse seletuskirjas abstraktselt teiste riikide praktikaga.

Õigustada andmete töötlemist ja säilitamist teo aegumisega pole siiski millegagi põhjendatav. See lähtub eeldusest, et andmeid on kogutud, töödeldud ja säilitatud selleks tegelikku alust omamata lootuses, et ehk annab nende põhjal kunagi kauges tulevikus mingeid järeldusi teha. Ennetav süüteomenetlus ei mahu samas kuidagi Eesti põhiseaduse piiridesse.

Samuti ei saa kuidagi õigustada seda, et veel pärast töötlemise aluse või vahetu vajaduse äralangemist säilitatakse andmeid igaks juhuks 5 aastat. Isegi karistusregistri ajaloo andmed on nähtavad vaid isikule endale ja sealtki kustutatakse need 10 aasta möödudes ning jutt käib olukorrast, kus päriselt on süütegu toime pandud.

Näitena toodud Hollandi praktika samas ei toeta eelnõus sisalduvat ettepanekut. Kui järgida lisatud viidet ja vastavalt veebilehel esitatud selgitusi, siis Hollandis säilitatakse andmeid rahapesu andmebüroo peetavas registris kahtlaste tehingute kohta kokku 5 aastat. Mitte 5 aastat pärast

seda, kui kellegi arvates pole andmetel enam uudisväärtust. Iseenesest ei ole selline pealiskaudne võrdlus aga asjakohane. Seletuskirjas pole välja toodud, milliseid kaitsemeetmeid selle aja jooksul Hollandis rakendatakse isikute õiguste kaitseks.

Vastuoluline on see ülipikk säilitamistähtaeg aga ka eelnõu muude selgituste kontekstis, kus rahapesu on midagi, mis toimub väga kiiresti. Kui nii, siis ilmselgelt pole mitte ühtegi mõistlikku põhjust rääkida tähtaja määratlemisel teo aegumisest, 5 aastast ega 5 aastast alates RAB-i parimast äranägemisest.

26. 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 õiguselgus juba RAB-ile antud andmete kogumise õiguse viisis“. Seda, et eelnõuga ei laiendata RAB-i õigusi, korratakse 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. Ka halduskohus nõustus asjas 3-25-2987 õiguskantsleri analüüsi järeldustega, leides, et RahaPTS ja KAS regulatsioonid koostoimes kätkevad endas õiguselguse probleemi, mida ei ole võimalik ületada õigusnormide tõlgendamise teel. Kuna avalik võim saab tegutseda seadusliku aluse olemasolul (PS § 3 lg 1), ei saa õiguselgusetut regulatsiooni tõlgendada avaliku võimu tegevust legitimeerivana, mistõttu viide sellele, et RAB täidab siseriiklikult ja rahvusvahelises koostöös olulisi ülesandeid, ei ole piisav ega saa luua puuduvat õiguslikku alust.
27. Väär on seletuskirjas esitatud seisukoht, et „lähtudes kehtivast seadusest, on RAB-il õigus oma seadusekohaste ülesannete täitmiseks nõuda pangasaldust sisaldavaid andmeid, sealhulgas füüsiliste isikute pangakonto väljavõtteid (RahaPTS § 58 lõiked 1–2 koostoimes 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 koostoimes RAB-ile õigust pangakonto väljavõtet saada. Halduskohus nõustus selle käsitlemisega asjas 3-25-2987.
28. 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, nendest plaanitakse tekitada kuni 15-aastase järjepidevusega andmeladu ning mitte teavitada isikut andmetöötlusest enne 5 aasta möödumist RAB-i hinnangul sellest, et andmetöötlus on kaotanud aktuaalsuse, ei vasta andmetöötlus GDPR-i nõuetele, sh minimaalsuse põhimõttele. Koostatud ei ole ka andmekaitse alast mõjuhinnangut.
29. Ekslik on seletuskirjas esitatud seisukoht, et pangakonto info per se kogumist täitmisregistri infovahetuskanali vahendusel põhiseaduslikkust on praktikas aktsepteeritud juba aastaid. Tõele vastab hoopis see, et RAB on kogunud põhiseaduse vastaselt ja konkreetse õigusliku aluseta pangakontode väljavõtteid juba aastaid. Sellele järeldusele jõudis nii õiguskantsler kui ka halduskohus. Seaduse pikaajaline rikkumine ei õigusta kuidagi seda teguviisi. Ebaseaduslikku käitumist ei saa legitimeerida millegi kvaasi igamise laadse olukorraga.
30. Seletuskirja kohaselt toob FATF-i soovitus 29 välja, 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, kuna 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.

FATF ei ütle, kuidas peab riik tagama selle, et rahapesu andmebüroo saaks oma ülesandeid täita. Kuid arvestades, et andmetöötamise eesmärk on kuritegevusele viitavate tegevuste jälgimine, on ilmne, et siseriiklik õigus peab toetama nende ülesannete täitmist. Muuhulgas peab RAB-i pädevus ning paiknemine riigi organisatsioonilises struktuuris seda võimaldama. FATF ei ütle üheski kohas ega saagi öelda, et rahapesu andmebürool peab valitsusasutusena, kellel pole õigust kuritegusid uurida ega jälitustoiminguid teostada, siiski kõik need õigused olema.

Vastavalt tuleb Eestil riigi struktuuris leida RAB-ile õige koht, kui Eesti leiab, et RAB-il peavad olema kirjeldatud õigused. See saab olla vaid uurimisasutuse koosseisus, mitte valitsusasutusena. Seda enam, et seletuskirjas on toodud välja, kuidas erinevates riikides RAB eelnõuga taotletavaid õiguseid omades just uurimisasutuse koosseisu kuulubki. Kuulus ka Eestis kuni 2021. aastani.

Juba ainuüksi seetõttu on selge, et RAB-ile tänases situatsioonis ülesannete seadmine, mis seisnevad kuritegude uurimistoimingutes, sh jälitustoimingute teostamises, milleks pangakonto väljavõtte analüüs vaieldamatult on, on ebaproportsionaalne ega saa kunagi olla põhiseadusega kooskõlas. Sellise õiguse andmine eelnevast hoolimata avab ukse tulevasteks vaidlusteks.

Eriti oluline on see olukorras, kus Eesti peab oluliseks FATF-i hindamismetoodikas finantsluureüksuste tõhususe kriteeriumitele vastamist osas, mis puudutab ülesannete täitmiseks erinevate andmeallikate kasutamist. Küll aga ei saa mistahes kriteeriumile vastamise soov iseenesest õigustada RAB-ile selliste õiguste andmist, mida RAB oma staatusest tulenevalt õiguspäraselt täita ei saa.

31. Eelnõu koostaja on kahetsusväärset saanud absoluutselt valesti aru sellest, mida tähendab, et iga rahapesu andmebüroo on oma tegevuses sõltumatu ja autonoomne ning jõudnud eksliku seisukohani, et see 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. Mitte ükski EL-i õigusakt ega muu dokument ei saa kujundada siseriiklikku õigust ega ka tee seda selliselt, et välistab muude õiguste, sh põhiõiguste kohaldumise. RAB saab üksnes tegutseda põhiseaduse raamides järgides kõiki õigusakte. See piirab oluliselt volitusi, pädevust, vabadusi.
32. Seletuskirjas esitatud selgitus selle kohta, et pangakontode väljavõtteid on vaja koguda selleks, et tagada teiste isikute iseseisvus ja vabadus oma elu iseseisvaks korraldamiseks, omandipõhiõiguse kaitse, riigi suveräänsuse kaitse, rahvasuveräänsuse kaitse, rahvusriigi kaitse, demokraatia ja vabariikluse põhimõtete ehk demokraatia kaitse, õiguse elule kaitse ning isegi inflatsiooni alandamine, on ilmselge liialdus. Selliselt on võimalik õigustada väga erinevaid piiranguid, kuid sellised piirangud ei saa demokraatlikus õigusriigis olla kunagi proportsionaalsed. Oluline on seejuures arvestada mh Finantsinspektsiooni endise juhatuse esimehe seisukohaga, mille kohaselt rahapesu riskid on Eestis üsna minimaalsed. Seda kinnitab ka RAB-i enda statistika, mille kohaselt 2024. aastal alustati 10 kriminaalmenetlust RAB-i esitatud teabe alusel. Samal ajal tegi RAB kolme aastaga krediitdiagnostikutele 33 150 päringut 1 212 ettevõtte ja 694 inimese kohta. Selle valguses jääb arusaamatuks seletuskirjas kõlav väide, mille kohaselt finantsvaldkonna kuritegevus kujutab endast tõsist ohtu ühiskonna sisemisele turvalisusele ning nõuab riigilt põhiseadusest tulenevalt aktiivset tegutsemist. Lausa naeruväärsena kõlab seejuures väide, et rahapesu ja terrorismi rahastamise äärmine laiahaardelisus tähendab, et selle eest pole kaitstud mitte keegi. Samal ajal on Eesti kuritegevuse tase üsna madal.
33. Seletuskirjas on esitatud hüpoteetiline ülevaade sellest, milline võis olla kuritegeliku tegevuse käive Eestis aastal 2020. Kuigi kahtlemata mõtteharjutusena huvi pakkuv, tõendab see ainult seda, et kellegi mingi hüpoteesi põhjal võis selline olla kuritegeliku tegevuse käive. Ilmne loogikaviga on sellest järeldada, et juurdepääs pangakontode väljavõtetele seda kuidagi vähendab. Nimelt, aastal 2020 kuulus RAB uurimisasutuse koosseisu ja omas juurdepääsu pangakontode väljavõtetele.

Samavõrd huvitava statistikana võib tuua välja, et rahapesu osakaal SKT-st on globaalselt püsinud suuresti samas suurusjärgus olenemata pidevalt rangemaks muutunud rahapesu tõkestamise meetmetest.

34. Seletuskirjas esitatud selgitus selle kohta, miks on rahapesu ja terrorismi rahastamine oluline ning kuidas on kujunenud EL-i valdkondlik õigusruum ei oma proportsionaalsuse hindamise seisukohast tähendust. Keegi ei vaidlusta seda, et rahapesu ja terrorismi rahastamisega võitlemine on oluline. Ega seda, et RAB-il on selles oluline roll. Küsimus on, millised meetmed on proportsionaalsed. Proportsionaalsuse hindamiseks ei piisa abstraktse vajalikkuse sedastamisest.
35. Eksitav on väide, et pangasaladuse sh konto väljavõtte info töötlemisega seonduv põhiõiguste piirangu on otsustanud juba Eesti ja Euroopa Liidu seadusandja rahapesu ja terrorismi ning massihävitussrelvade leviku rahastamise vastaseid reguleerivaid nõudeid kehtestades. Ei kehtiv ega ka tulevane EL-i rahapesu tõkestamise direktiiv ei näe ette juurdepääsu andmist pangakontode väljavõtetele. Järelikult on EL-i seadusandja pidanud võimalikuks, et rahapesu tõkestamiseks pole seda vaja. See ilmneb ka 6. AML direktiivist, mis näeb ette, et rahapesu andmebürool on õigus nõuda, et krediitiasutus jälgib pangakontol toimuvat ja edastab vastava info rahapesu andmebüroole. Krediitiasutustele kehtestatud muudest kohustustest ei saa mitte mingil moel tuletada RAB-i õigust saada pangakonto väljavõtet.
36. Seletuskirjas on märgitud, et põhiõiguste riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele ja pangasaladusega kaetud teabele juurdepääs, sh pangakonto väljavõtetele, aitab kaasa kuritegude tõkestamisele ning samuti aitab see tagada põhiseaduses toodud inimeste põhiõiguseid ja –vabadusi.
- Arvestada tuleb, et sobiv pole iga meede, mis aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Meede peab olema ka vajalik ehk mitme samaväärse meetme seast tuleb valida meede, mis on kõige vähem koormav. Samuti, meede ei tohi olla soovitud eesmärgiga võrreldes ebaproportsionaalselt koormav. Järelikult ei piisa sellest, et meede teoorias aitab kaasa ja aitab tagada. Meede peab tegelikult toimima. Eelnevalt esitatud statistika lubab selles kahelda.
- Vähem koormavaid meetmeid pole seejuures kaalutud. Näiteks pole hinnatud, kas meede oleks vähem koormav, kui see vastaks 6. AML direktiivile, mille kohaselt on rahapesu andmebürool õigus nõuda krediitiasutuselt pangakonto jälgimist. Samuti, kas meede oleks vähem koormav, kui RAB oleks uurimisasutus. Hinnatud pole seda, kas meede on soovitud eesmärgiga võrreldes ebaproportsionaalselt koormav.
37. Argumentatsioon, et juurdepääsuta pangakonto väljavõtetele pole võimalik tagada kannatanute põhiõiguseid, on arusaamatu. Juurdepääs pangakontode väljavõtetele ei taga kuidagi kannatanute põhiõiguseid. Seletuskirjas esitatud statistika näitab ühemõtteliselt, et juurdepääs pangakonto väljavõtetele ei hoidnud ära kuritegude toimepanemist ning seeläbi kahjude tekkimist. Kannatanut karistamine iseenesest ei aita. Karistamine on teo toimepanija ja riigi vaheline suhe.
38. Eksitav on seletuskirjas esitatud seisukoht, et põhiõiguste riive on vajalik, kuivõrd eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Asjaolu, et vähem koormavaid meetmeid pole kaalutud, ei tähenda, et eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist meetet kasutades. Alustada tuleks muidugi teiste meetmete hindamisest, mida pole tehtud. Kuid eelnevalt toodud näidete põhjal on selge, et sellised meetmed on olemas ning need võimaldavad saavutada ka eesmärki.
- Vajalikkuse analüüs ei puuduta seejuures küsimust, millises mahus andmete töötlemine on põhjendatud. Olukorras, kus RAB-i päringud hõlmasid reeglina perioodi kuni 5 aastat, on ilmne, et neid ei saa pidada põhjendatuks, vaid ajavahemik on eelkõige standardne.
- Põhjendatuse hindamiseks puudub ka igasugune kontroll. Näiteks, kriminaalmenetluses peab varjatud jälitustegevuse teostamiseks nõusoleku andma kohus. Millegagi pole õigustatud haldusmenetluses kohtuliku kontrollita varjatud jälitustegevuse läbiviimine.

39. Seletuskirjas tuuakse vajaduse ilmetamiseks üksik näide, kuid näide pole tõestus. Näide on vaid näide. Üksikutele näidetele ei saa põhiõiguste piiramist üles ehitada. Ulatuslikke piiranguid tuleb põhistada veenvate analüüsidega.
40. Eksitav on väide, et RAB-il üldjuhul puudub võimalus küsida pangasaladusega kaetud infot isikult endalt. Sisuliselt vastab see antud ajahetkel muidugi tõele, kuid argumendina on see kohatu. MTA-l näiteks on lausa kohustus küsida pangasaladusega kaetud infot isikult endalt. See on õigusnormi sõnastamise küsimus. Muudes menetlustes on samuti võimalik tõendeid koguda, kui selleks on täidetud asjakohased eeldused. Näiteks on varjatud jälitustegevuseks saadud kohtu luba. Mistõttu ei pea ka paika, et põhimõtteliselt on kahtluse algfaasis esmalt isikult endalt asjakohast teavet sisuliselt võimatu küsida. Eraldi küsimus on, kas olukorras, kus kahtlus on nii nõrk, et isegi kohus ei annaks varjatud jälitustegevuseks luba, on lubatud teabe kogumine ning teha seda varjatuna.
41. Seisukoht, et isikut ei kaasata menetlusse, kuivõrd see võib takistada rahapesu tõkestamist ja ohustada tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses, on parimal juhul küsitav. Esmalt on oluline juhtida tähelepanu sellele, et RAB-il pole üldse õigust kriminaalmenetlusega seotud toiminguid läbi viia. Seejärel on asjakohane osutada sellele, et kriminaalmenetluse läbiviimise tagamiseks on, kui selleks päriselt tekib vajadus, asjakohastes seadustes ette nähtud sobilikud tõkendid, mille kasutamine on loomulikult reguleeritud.
42. Mõõdukuse juures on seletuskirjas märgitud, et RAB-il ei ole õigust ega võimalust teha päringuid pangakontoandmete väljastamiseks mistahes isiku suhtes, vaid üksnes juhtudel, kui on ilmnunud põhjendatud kahtlus, algatatud haldusmenetlus ning selle läbiviimiseks on avatud infosüsteemis vastav toimik.
- Esmalt tuleb siinjuures juhtida tähelepanu eelnevalt toodud statistikale. Ning selles kontekstis on keeruline rääkida põhjendatud kahtlusest. RAB-i 2024 aastaraamatu andmetel edastas RAB uurimisasutustele teavet 133 ja infot 1695 korral, edastatud teave oli aluseks või toetas kümne kriminaalmenetluse alustamist. Samal ajal tegi RAB kolme aastaga krediidasutustele 33 150 päringut 1 212 ettevõtte ja 694 inimese kohta. Erinevalt seletuskirjas toodust ei puuduta riive ilmselgelt kitsalt üksnes isikuid, kelle osas RABil on tekkinud põhjendatud kahtlus rahapesu või terrorismi rahastamisega seonduvalt.
- Samal ajal on taas oluline juhtida tähelepanu sellele, et RAB-il on justnimelt haldusmenetluse läbiviimise õigus, kuid pangakontode väljavõtete ulatuslik analüüs on oma iseloomult jälitustegevus. Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt on jälitustoiming andmete töötlemine seaduses sätestatud ülesande täitmiseks eesmärgiga varjata andmete töötlemise fakti ja sisu isiku eest. Ehk täpselt see, mida RAB soovib teha. Jälitustoimingu teostamise õigust omavate riigiasutuste hulgas samas ei ole RAB-i loetletud.
43. Seletuskirja kohaselt on pangakontode väljavõtteid puudutav andmetöötlus audititav (logid, ligipääsupiirangud, andmesäilitus), ning allub nii sisekontrollile kui ka välisele järelevalvele, mehhanismil on tugevad kaitseelementid. Objektivne info selle kohta puudub. Näiteks ei ole esitatud avalikkusele ühtegi sellekohase sõltumatu auditi aruannet. Riigikontrolli aruanded on võrdlusena samas avalikult kättesaadavad. Täitmisregistrile ei ole RAB-ile endiselt juurdepääsu taastatud. Ka õiguskantsler osutas selgelt, et esinevad puudjäägid kontrollides. Erinevate ministeeriumite RahaPTS-is sätestatud järelevalve õigused ei võimalda aga isegi hinnata seda, milline on RAB-i andmetöötlus.
44. Seletuskirjas on märgitud, et 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. Vaevalt keegi vaidlustab seda, et tegemist on olulise eesmärgiga. Sama oluline on teadvustada, et eesmärk ei pühenda iga abinõu. Lõpuks on igasuguse süüteo tõkestamine suunatud kõigi õiguste ja vabaduste kaitsmiseks. Ainult et Eestis on rahapesu ja terrorismi rahastamise risk täna Finantsinspektsiooni endise juhatuse esimehe sõnul madal. Ja nii

pole millegagi põhjendatav tugevdatud maitsemeetmete rakendamine. Nagu ei rakenda me ka muid kaitsemeetmeid ebaproportsionaalselt. Näiteks, ei paiguta me igasse kodusse valvekaameraid koduvägivalla juhtumite tõhusaks tõkestamiseks.

45. Mõõndus, et pangakonto väljavõtte analüüsimisel võib juhuslikult ilmnedagi teave isiku usuliste, poliitiliste või muude veendumuste kohta, on küüniline. Ja siin pole tähtsust, et selliste andmete kogumine ei ole RAB-i tegevuse eesmärk, vaid võimalik kõrvalmõju rahavoogude analüüsimisel.

Õiguskantsler ütles ammendavalt: "Konto väljavõte on inimese vaatenurgast iseäranis tundlik teave. Selle kaudu on võimalik hõlpsalt tuvastada inimese harjumusi, saada teavet tema varalisest seisust, isiklikest eelistustest ning ostuharjumustest, muu hulgas ka sellest, kus ta käib ja mida teeb ning millistest internetipoodidest kaupu tellib, milliseid teenuseid kasutab jne. Konto väljavõte näitab ka hästi, kuidas on pere ja lähedaste hulgas kokku lepitud arveldused ja kohustuste jaotus. Kui inimene tasub kaupade ja teenuste eest kaardiga või ülekandega, siis kajastub see pangakonto väljavõttel. Kõik panga vahendusel tehtud tehingud nähtuvad konto väljavõttelt ning seeläbi saab inimese ja tema lähedaste kohta väga palju isiklikku laadi teavet."

See on see teave, mida konto väljavõtte sisaldab. See ei ole juhuslik teave. See ei ole kõrvalmõju. Seda enam, et 2024 aastaraamatu andmetel edastas RAB uurimisasutustele teavet 133 ja infot 1695 korral, edastatud teave oli aluseks või toetas kümne kriminaalmenetluse alustamist. Samal ajal tegi RAB kolme aastaga krediitiasutustele 33 150 päringut 1 212 ettevõtte ja 694 inimese kohta.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ants Soone

LHV Pank

Vastavuskontrolli juht