

Rahandusministri 6. aprill 2023. a määruse nr 22 „Tegelike kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) §-ga 76² alusel on asutatud tegelike kasusaajate andmekogu ja kehtestatud tegelike kasusaajate andmekogu põhimäärus. Andmekogusse on koondatud andmed eraõiguslike juriidiliste isikute ja usaldushalduste tegelike kasusaajate kohta ning digitaalne arhiiv, mis võimaldab tutvuda tegelike kasusaajate andmete ajalooga. Andmekogu lihtsustab järelvalvet ning suurendab Eestis registreeritud äriühingute ja usaldushalduste läbipaistvust.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. mai 2024 direktiiviga (EL) 2024/1640, mis käsitleb mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil, millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 ning muudetakse direktiivi (EL) 2015/849 ja tunnistatakse see kehtetuks, kehtestatakse normid, mis käsitlevad liikmesriikide tegelike kasusaajate keskregistritest andmete väljastamist selleks õigustatud huvi tõendanud isikutele nii riigisiselt kui ka piiriüleselt Euroopa Liidus. Direktiiviga (EL) 2024/1640 nähakse ette, milliseid asjaolusid peab liikmesriigi tegelike kasusaajate keskregistri vastutav töötleja õigustatud huvi hindamisel arvesse võtma ning millistel juhtudel keskregistrist andmeid väljastama või andmete väljastamisest keelduma. Samuti reguleerib direktiiv (EL) 2024/1640 liikmesriikide vahelist keskregistrite liidestamist Euroopa Liidu ülese keskregistriga (*Beneficial Ownership Registry Information System* ehk BORIS¹).

Rahandusministri 6. juuni 2023. a määruse nr 22 „Tegelike kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus“ muudatused lähtuvad direktiivi (EL) 2024/1640 artiklitest 11, 12 ja 13. Määrus ei loo iseseisvat uut õigust tegelike kasusaajate andmetele juurde pääseda, vaid täpsustab seaduses ja Euroopa Liidu õiguses ette nähtud juurdepääsu tehnilist ja menetluslikku korraldust. Muudatustega täpsustatakse tegelike kasusaajate andmekogu andmetega tutvumise võimalusi, sätestatakse isikute ja asutuste kategooriad, kellel on võimalik andmetega tutvuda ja millises ulatuses, ning vastutava töötleja ülesanded seoses andmekogust andmete väljastamisega. Direktiivi (EL) 2024/1640 artiklid 11, 12, 13 ning ka 15 peavad olema üle võetud ja jõustatud 10. juuliks 2026.a.

Käesoleva eelnõu eesmärk on ajakohastada tegelike kasusaajate andmekogu õigusraamistikku kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, eelkõige direktiiviga (EL) 2024/1640, ning tagada andmekogu kasutamisel parem tasakaal läbipaistvuse ja isikuandmete kaitse vahel. Määrus kehtestatakse *RahaPTS* § 76² lõike 1 alusel. Eelnõuga ei asutata uut andmekogu ega muudeta tegelike kasusaajate andmete kogumise põhialuseid, vaid täpsustatakse olemasoleva

¹ [Beneficial ownership registers interconnection system \(BORIS\) | European e-Justice Portal](#)

andmekogu kasutamise, andmetele juurdepääsu, õigustatud huvi hindamise, logimise, statistika pidamise ning Euroopa Liidu tegelike kasusaajate keskregristrite ühendamise süsteemiga BORIS liidestamise korraldust. Muudatused on vajalikud selleks, et viia tegelike kasusaajate andmekogu põhimäärus kooskõlla direktiivist (EL) 2024/1640 tuleneva uue juurdepääsumudeliga, mille kohaselt ei ole tegelike kasusaajate andmed üldiselt ja piiramatult avalikud, vaid kättesaadavad pädevatele asutustele, kohustatud isikutele ning õigustatud huvi tõendanud isikutele seaduses ja Euroopa Liidu õiguses sätestatud tingimustel.

Vastavalt direktiivi (EL) 2024/1640 artikli 12 punktile 2 tagatakse edaspidi vaid õigustatud isikutele ligipääs tegeliku kasusaaja andmetele. Direktiivi kohaselt on õigustatud isikuteks:

- isikud, kes tegutsevad ajakirjanduse, teavitamise või muu meedias väljendamise eesmärgil ja kes on seotud rahapesu, sellega seotud eelkuritegude või terrorismi rahastamise tõkestamise ja nende vastu võitlemisega;
 - kodanikuühiskonna organisatsioonid, sealhulgas valitsusvälised organisatsioonid ja akadeemilised ringkonnad, mis on seotud rahapesu, selle eelkuritegude või terrorismi rahastamise tõkestamise ja nende vastu võitlemisega;
- füüsilised või juriidilised isikud, kes tõenäoliselt teevad tehingu juriidilise isiku või õigusliku üksusega ja kes soovivad vältida seost sellise tehingu ning rahapesu, selle eelkuritegude või terrorismi rahastamise vahel;
 - isikud, kelle suhtes kohaldatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid kolmandates riikides, tingimusel et nad suudavad tõendada vajadust pääseda juurde teabele seoses juriidilise isiku või õigusliku üksusega, et rakendada kliendi või potentsiaalse kliendi suhtes hoolsusmeetmeid vastavalt nendes kolmandates riikides kehtivatele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetele;
- liidu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise pädevate asutustega samalaadsed asutused kolmandates riikides, tingimusel et nad suudavad tõendada vajadust pääseda juurde teabele seoses juriidilise isiku või õigusliku üksusega, et täita konkreetse juhtumi kontekstis oma ülesandeid nende kolmandate riikide rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistike alusel;
- asutused, kes vastutavad äriühingute registreerimise eest ning liikmesriigi asutused, kes vastutavad piiratud vastutusega äriühingute ümberkujundamise, ühinemise ja jagunemise seaduslikkuse kontrollimise eest;
- programmi haldavad asutused, mille liikmesriigid on kindlaks määranud vastavalt määruse (EL) 2021/1060 artiklile 71, seoses liidu vahenditest toetuse saajatega;
- avaliku sektori asutused, kes rakendavad määruse (EL) 2021/241 alusel taaste- ja vastupidavusraha, seoses rahastust toetuse saajatega;
- liikmesriikide avaliku sektori asutused riigihankemenetluse raames seoses pakujate ja ettevõtjatega, kellega sõlmitakse riigihankemenetluse raames leping;

- rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise toodete pakkujad, rangelt vaid sellises ulatuses, mil tooteid sisaldavad seda teavet, antakse üksnes klientidele, kes on kohustatud isikud või pädevad asutused, tingimusel et need toodete pakkujad suudavad tõendada vajadust pääseda juurde teabele seoses kohustatud isiku või pädeva asutusega sõlmitud lepinguga;
- muude isikud, kes suudavad tõendada õigustatud huvi rahapesu, selle eelkuritegude ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning nende vastu võitlemise suhtes, antakse juurdepääs tegelike kasusaajate andmetele igal üksikjuhul eraldi.

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi rahandusteabe poliitika osakonna nõunik Revo Krause (revo.krause@fin.ee tel 53883995), nõunik Kristina Aruste-Terentjev (kristina.aruste-terentjev@fin.ee, tel 58851400) ja nõunik Liina Malm (liina.malm@fin.ee, tel 53079312). Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 5885 1493).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse rahandusministri 6. aprilli 2023. a määrust nr 22 „Tegelike kasusaajate andmekogu asutamine ja põhimäärus“.

Muudatused jagunevad nelja põhilisse plokki. Esiteks täpsustatakse andmekogu eesmärki ning vastutava ja volitatud töötleja ülesandeid uue juurdepääsumudeli rakendamisel. Teiseks kehtestatakse õigustatud huvi alusel juurdepääsu taotlemise ja hindamise korraldus. Kolmandaks täpsustatakse andmekogu kasutamise logimist, statistika pidamist ning andmesubjekti õiguste teostamiseks vajalikke tehnilisi ja korralduslikke tagatisi. Neljandaks nähakse ette üleminekusätteid seniste juurdepääsulahenduste ja juurdepääsuõiguste uue korraga kooskõlla viimiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse määruse § 2 sissejuhatavat lauseosa, asendades tekstiosa „ja avalikustades teavet“ tekstiosaga „kontrollides ja tehes juurdepääsuõigust omavatele isikutele kättesaadavaks andmed“. Muudatuse eesmärk on viia andmekogu pidamise eesmärki kirjeldav säte kooskõlla tegelike kasusaajate andmetele juurdepääsu uue korraga, mille kohaselt ei ole andmekogu andmed edaspidi üldiselt kõigile kättesaadavad ja avalikud, vaid andmed tehakse kättesaadavaks juurdepääsuõigust omavatele isikutele.

Kehtivas sõnastuses on andmekogu pidamise eesmärgiks muu hulgas teabe avalikustamine. Muudatusega asendatakse avalikustamisele viitav sõnastus andmete kontrollimise ja juurdepääsuõigust omavatele isikutele kättesaadavaks tegemisega. Sellega kajastatakse, et andmekogu eesmärk ei piirdu üksnes andmete kogumise ja hoidmisega, vaid hõlmab ka andmete kvaliteedi kontrollimist ning andmete väljastamist seaduses ja Euroopa Liidu õiguses ette nähtud ulatuses.

Muudatusega täpsustatakse andmekogu pidamise eesmärki, viies selle kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. Muudatus aitab paremini kajastada tegelike kasusaajate registri rolli rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis ning suurendab õigusselgust. Muudatuse keskne eesmärk on asendada senine avalikustamisele suunatud sõnastus kontrollitud juurdepääsu mudeliga. Tegelike kasusaajate andmete kättesaadavaks tegemine toimub edaspidi vastavalt sellele, millisel õiguslikul alusel isik andmetele juurdepääsu taotleb. Selline lähenemine vähendab eraelu ja isikuandmete kaitse riivet ning on kooskõlas Euroopa Kohtu liidetud kohtuasjades C-37/20 ja C-601/20 väljendatud seisukohaga, mille kohaselt tegelike kasusaajate andmete piiramatu avalik kättesaadavus ei ole põhiõiguste seisukohast lubatav.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse määruse § 3 lõiget 7. Muudatusega täpsustatakse andmekogu andmetele kohalduvaid andmekaitse ja infoturbe põhimõtteid. Kuna andmekogu andmetele juurdepääs ei ole edaspidi üldine avalik juurdepääs, vaid sõltub õigusaktides sätestatud juurdepääsualustest, tuleb sättes avalikkusele kättesaadavuse asemel rõhutada andmete kättesaadavust juurdepääsuõigust omavatele isikutele ning õigusvastase avalikustamise välistamist. Muudatus toetab andmekogu kasutamise õiguspärasuse kontrolli ning tagab, et andmeid töödeldakse üksnes selleks õigustatud kasutajate poolt ja õigusaktides sätestatud eesmärkidel. Muudatus on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) (ELT L 119, 04.05.2016, lk 1–88) põhimõtetega, eelkõige turvalisuse ja konfidentsiaalsuse nõudega.

Eelnõu § 1 punktiga 3 jäetakse määruse § 5 punktist 5 välja sõna „avalikkusele“. Muudatus on seotud tegelike kasusaajate andmetele juurdepääsu korra muutumisega. Vastutava töötleja ülesandeks jääb jätkuvalt menetleda taotlusi tegeliku kasusaaja andmete kättesaadavuse piiramiseks, kuid sätte sõnastus ei pea enam lähtuma eeldusest, et andmed on üldsusele avalikud.

Muudatus on tehniline ja tagab määruse sisemise kooskõla muudetava §-ga 10, mille kohaselt võimaldatakse andmekogule juurdepääs õigusaktis sätestatud ulatuses pädevatele asutustele, kohustatud isikutele ning õigustatud huvi tõendanud füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse määruse § -s 5 vastutava töötleja ülesandeid. Täiendused on vajalikud, sest õigustatud huvi alusel andmetele juurdepääsu võimaldamine eeldab taotluste vastuvõtmist, taotleja isikusamasuse kontrollimist, õigustatud huvi põhjendatuse hindamist, juurdepääsu andmise või sellest keeldumise otsustamist ning vajaduse korral juurdepääsu pikendamist või tühistamist.

Samuti lisatakse vastutava töötleja ülesandeks koostada juurdepääsude ja kättesaadavuse piirangute kohta statistikat ning täita Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid teavitamiskohustusi. Need ülesanded seonduvad Euroopa Liidu uue rahapesu tõkestamise raamistikuga, mille kohaselt tuleb kesksete tegelike kasusaajate registrite juurdepääsukorra rakendamisel tagada õigustatud huvi kontrollimine, juurdepääsuotsuste dokumenteerimine

ning asjakohaste andmete edastamine Euroopa Komisjonile. Muudatused on vajalikud direktiivi (EL) 2024/1640 artiklite 11 ja 12 nõuete täitmiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 5 täpsustatakse määruse § 6 lõike 1 punktis 1 teenindava asutuse ülesannet võimaldada e-äriregistri kaudu andmekogu andmete esitamist ja nendega tutvumist lisaks RahaPTS-is ja määruses sätestatule ka Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud ulatuses. Muudatus on vajalik, sest tegelike kasusaajate andmetele juurdepääsu ja registrite piiriülest kasutamist reguleerivad edaspidi lisaks siseriiklikule õigusele ka Euroopa Liidu uue rahapesu tõkestamise paketi õigusaktid. Muudatus ei anna teenindavale asutusele iseseisvat otsustuspädevust juurdepääsuõiguse üle, vaid täpsustab, millise õigusraamistiku järgi tuleb tehnilist juurdepääsulahendust rakendada.

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse määruse § 6 lõikes 1 teenindava asutuse ülesandeid. Muudatused on vajalikud, et tagada andmekogu uue juurdepääsumudeli tehniline rakendamine. Teenindav asutus peab tagama eri juurdepääsutasemete tehnilise toimimise, kasutajate autentimise ja autoriseerimise, õigustatud huvi alusel juurdepääsu taotlemise ja tühistamise tehnilise toe ning andmekogu kasutamise tehnilise arvestuse.

Täiendustega nähakse ette ka tehnilised ja organisatsioonilised meetmed, mis välistavad asjaomase juriidilise isiku või usaldushalduse teavitamise päringu tegemisest olukorras, kus teavitamiskeeld tuleneb seadusest või Euroopa Liidu õigusaktist. Selline lahendus on vajalik, et pädevate asutuste ja teiste seaduses nimetatud isikute juurdepääs ei kahjustaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmäärke ega muid seaduses kaitstavaid huve.

Teenindava asutuse ülesandeks lisatakse ka perioodiliste ülevaadete ja statistika esitamine vastutavale töötlejale. See võimaldab vastutaval töötlejal täita andmekogu pidamise, järelevalve, aruandluse ja Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid Euroopa Komisjoni teavitamiskohustusi. Muudatused on vajalikud, et tagada andmekogu kasutamise jälgitavus ning vastavus Euroopa Liidu õiguse nõuetele.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse §-s 9 lahknevusteatiselise menetlemise korda. Muudatusega sätestatakse, et registripidaja võtab lahknevuse lahendamiseks vajalikud meetmed viivitamata, kuid üldjuhul hiljemalt 30 tööpäeva jooksul lahknevusteatiselise saamisest.

Täiendus tuleneb Euroopa Liidu uuest rahapesu tõkestamise raamistikust, mille kohaselt peavad keskregistri eest vastutavad üksused võtma 30 tööpäeva jooksul pärast pädeva asutuse või kohustatud isiku esitatud lahknevusteatiselise asjakohaseid meetmeid lahknevuse lahendamiseks. Kui lahknevus on keerukas ja seda ei ole võimalik tähtaja jooksul lahendada, tuleb tehtud toimingud dokumenteerida ning jätkata meetmete võtmist kuni lahknevuse lahendamiseni. Samuti peab lahknevusmärke olema nähtav isikutele ja üksustele, kellel on õigus andmetele juurde pääseda, kuni lahknevus on lahendatud.

Muudatus parandab tegelike kasusaajate andmete kvaliteeti ja suurendab andmekogu usaldusväärsust, sest lahknevuse olemasolu on nähtav andmekogu õigustatud kasutajatele seni, kuni andmed on kontrollitud ja lahknevus kõrvaldatud.

Eelnõu § 1 punktiga 8 sõnastatakse ümber määruse § 10, mis reguleerib andmekogule juurdepääsu. Muudatus on vajalik, sest tegelike kasusaajate andmete senine üldine avalikkus asendub juurdepääsumudeliga, mille kohaselt võimaldatakse andmetele juurdepääs seaduses sätestatud ulatuses pädevatele asutustele, kohustatud isikutele ning õigustatud huvi tõendanud füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

Lõikes 1 sätestatakse, et andmekogule võimaldatakse juurdepääs ja andmekogust väljastatakse andmeid äriregistri infosüsteemi ning Euroopa Liidu tegelike kasusaajate keskregistri BORIS kaudu. See tagab nii riigisisese kui ka piiriülese juurdepääsu Euroopa Liidu õiguses ette nähtud juhtudel ja ulatuses.

Lõigetes 2 ja 3 sätestatakse andmekogu juurdepääsu põhikategooriad ja kasutajarühmapõhine tehniline rakendamine. Lõige 4 sätestab, et õigustatud huvi alusel juurdepääs võimaldatakse vastutava töötleja otsuse alusel. Lõige 5 tagab, et andmete väljastamine toimub asjaomast juriidilist isikut või usaldushaldust teavitamata, kui selline teavitamine on seaduse või Euroopa Liidu õiguse kohaselt välistatud.

Lõigetes 6 ja 7 täpsustatakse ajalooliste, digitaalses arhiivis olevate ja RahaPTS § 79² alusel piiratud kättesaadavusega andmete väljastamise tingimusi. Nende andmete suhtes kohaldub rangem juurdepääsukord, sest tegemist võib olla suurema eraelu puutumatuse ja turvariskiga seotud andmetega.

Lõikes 10 nimetatud õigustatud huvi alusel taotletud juurdepääs andmetele antakse kuni kolmeks aastaks. Taotluse esitamisel on võimalik taotluse esitajal valida endale sobilik juurdepääsu periood kuni kolmeks aastaks.

Muudatus tagab parema kooskõla Euroopa Kohtu praktikaga (liidetud kohtuasjad C-37/20 ja C-601/20), mille kohaselt ei ole tegelike kasusaajate andmete piiramatult avalik kättesaadavus lubatav. Samal ajal viib muudatus määruse kooskõlla direktiiviga (EL) 2024/1640, eelkõige selle artiklitega 11, 12 ja 13, milles nähakse ette tegelike kasusaajate andmetele juurdepääs pädevatele asutustele, kohustatud isikutele ning õigustatud huvi tõendanud isikutele ning õigustatud huvi kontrollimise kord. Direktiiviga nähakse liikmesriikidele ette kohustust liidestada liikmesriikide tegelike kasusaajate andmekogu Euroopa Liidu tegelike kasusaajate keskregistriga BORIS.

Eelnõu § 1 punktiga 9 täiendatakse määrust §-ga 10¹, milles sätestatakse õigustatud huvi hindamise ja andmetele juurdepääsust keeldumise kord. Säte täpsustab vastutava töötleja ülesannet hinnata taotluses ja selle lisades esitatud asjaolude põhjendatust ja asjakohasust ning vajaduse korral küsida taotlejalt lisateavet või -dokumente.

Õigustatud huvi hindamisel tuleb hinnata nii taotluse eesmärki, taotleja seost taotletavate andmetega kui ka seda, kas andmete kasutamine on seotud rahapesu, terrorismi rahastamise või nendega seotud kuritegude tõkestamise eesmärgiga. Õigustatud huvi olemasolu ei saa eeldada üksnes taotleja üldise huvi, majandusliku huvi või uudishimu põhjal. Vastutav töötleja peab saama taotluse ja sellele lisatud dokumentide põhjal kontrollida, miks just konkreetse juriidilise isiku või usaldushalduse tegeliku kasusaaja andmetele juurdepääs on taotleja eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Kui vastutav töötleja tuvastab õigustatud huvi olemasolu, võimaldatakse taotlejale juurdepääs taotluses nimetatud juriidilise isiku, usaldushalduse või muu õigusliku üksuse tegelike kasusaajate andmetele õigusaktides sätestatud ulatuses.

Sättes nähakse ette ka taotlusele vastamise tähtaeg. Euroopa Liidu õiguse kohaselt tuleb alates 10. novembrist 2026. a kontrollida õigustatud huvi olemasolu ja vastata taotlejale 12 tööpäeva jooksul. Ootamatult suure taotluste arvu korral võib tähtaega pikendada 12 tööpäeva võrra ning jätkuvalt suure taotluste arvu korral veel 12 tööpäeva võrra.

Lõikes 4 sätestatakse keeldumise alused. Vastutav töötleja keeldub juurdepääsu andmisest eelkõige juhul, kui taotleja ei ole esitanud vajalikku teavet või dokumente, õigustatud huvi ei ole tõendatud, kohaldub RahaPTS § 79² alusel andmete kättesaadavuse piirang, vastutaval töötlejal on põhjendatud kahtlus andmete väärkasutamise kohta või andmete väljastamine kolmandas riigis asuval taotlejale ei oleks kooskõlas isikuandmete kaitse üldmääruse V peatükiga. Keeldumise alused põhinevad AMLD6 artikli 13 lõikel 7.

Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse määrust §-ga 11¹, milles sätestatakse õigustatud huvi alusel juurdepääsu taotluse esitamise viis ja taotluses esitatavad andmed. Taotlus esitatakse vastutavale töötlejale äriregistri infosüsteemi kaudu või muul vastutava töötleja määratud viisil.

Taotluses tuleb märkida taotleja tuvastamiseks vajalikud andmed, kontaktandmed, juurdepääsu taotlemise alus ja eesmärk, andmed taotleja kutse või tegevusala kohta ning andmed või dokumendid, mis tõendavad õigustatud huvi olemasolu. Selline andmekoosseis võimaldab vastutaval töötlejal hinnata taotleja isikusamasust, tema seost taotletavate andmetega ning seda, kas taotletav juurdepääs on seotud rahapesu, selle eelkuritegude või terrorismi rahastamise tõkestamise või nende vastu võitlemise eesmärgiga. Muudatused on vajalikud direktiivi (EL) 2024/1640 artikli 12 ja 13 rakendamiseks.

Säte ei piira vastutava töötleja õigust küsida vajaduse korral täiendavaid andmeid või dokumente, kui esitatud teave ei võimalda õigustatud huvi olemasolu hinnata.

Eelnõu § 1 punktiga 11 sõnastatakse ümber määruse § 12 tekst, mis reguleerib andmekogu kasutamise logimist ja logiandmete säilitamist. Muudatus on vajalik, sest andmekogu juurdepääsumudel muutub isikustatud ja kasutajarühmapõhiseks ning andmete kasutamise õiguspärasust peab olema võimalik hiljem kontrollida.

Lõikes 1 sätestatakse, et andmekogu kasutamise õiguspärasust kontrollitakse tarkvaraliste ja organisatsiooniliste meetmete abil. Lõikes 2 sätestatakse logitavate toimingute ja andmete minimaalne koosseis. Logitakse muu hulgas päringud, andmete esitamine, lahknevusteatised, juurdepääsutaotlused, juurdepääsu andmine, juurdepääsust keeldumine ja juurdepääsu tühistamine.

Logitavate andmete hulka kuuluvad kasutaja või taotleja tuvastamist võimaldavad andmed, toimingu liik, tegemise aeg, päringu või taotluse objekt, juurdepääsu alus või kategooria ning viide vastutava töötleja otsusele, kui toiming tugines sellisele otsusele. Selline logimine on vajalik, et tagada andmekogu kasutamise auditeeritavus, väärkasutuse tuvastamise võimalus ning andmesubjekti ja pädevate asutuste õiguste teostamine seaduses sätestatud juhtudel.

Lõikes 3 pikendatakse isikuandmete töötlemise logiandmete säilitamise tähtaega viie aastani, kui seadusest või Euroopa Liidu õigusaktist ei tulene pikemat säilitamistähtaega. Pikem säilitamistähtaeg on põhjendatud, arvestades andmekogu andmete tundlikkust, juurdepääsuõiguste kontrollimise vajadust ning asjaolu, et õigustatud huvi alusel antud juurdepääsud ja juurdepääsuotsused võivad omada tähendust pikema aja jooksul.

Lõikes 4 sätestatakse, et logiandmeid väljastatakse andmesubjektile või pädevale asutusele üksnes õigusaktides sätestatud juhtudel ja korras.

Logiandmed ei ole iseseisev avalik andmestik, vaid neid kasutatakse üksnes õiguspärasuse kontrollimiseks, järelevalveks, statistika koostamiseks ning õigusaktides sätestatud juhtudel andmesubjektile või pädevale asutusele teabe väljastamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse määrust §-ga 12¹, milles sätestatakse juurdepääsu- ja piirangustatistika pidamine. Teenindav asutus peab arvestust õigustatud huvi alusel esitatud juurdepääsutaotluste, rahuldatud ja rahuldamata taotluste, tühistatud juurdepääsuõiguste ning RahaPTS § 79² alusel kohaldatud andmete kättesaadavuse piirangute arvu ja aluste kohta.

Statistika pidamine on vajalik, et vastutav töötleja saaks hinnata uue juurdepääsumodeli toimimist, tuvastada võimalikke kitsaskohti ning täita Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevaid aruandlus- ja teavitamiskohustusi. AMLD6 näeb liikmesriikidele ette kohustuse koguda rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku tõhususe hindamiseks asjakohast statistikat ning edastada seda Euroopa Komisjonile.

Lõike 2 kohaselt avaldab vastutav töötleja kord aastas isikustamata koondstatistika ning esitab Euroopa Liidu õigusaktides ette nähtud andmed Euroopa Komisjonile. Avaldatav statistika ei võimalda tuvastada konkreetseid taotlejaid, andmesubjekte ega päringuobjekte.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse määruse § 14 lõikega 2 ja nähakse ette rakendussäte enne muudatuste jõustumist antud lepinguliste juurdepääsuõiguste ülevaatamiseks. Muudatus on vajalik, kuna eelnõuga muutub tegelike kasusaajate andmekogule juurdepääsu korraldus.

Rakendussätte kohaselt kontrollib tegeliku kasusaaja andmekogu vastutav töötaja tegelike kasusaajate andmekogule antud lepinguliste juurdepääsuõiguste vastavust määruse 2026. aasta 10. juulil jõustuvale redaktsioonile ning teeb vajalikud toimingud juurdepääsuõiguste kooskõlla viimiseks hiljemalt 2026. aasta 10. augustil. Tähtaeg annab vastutavale töötajale mõistliku aja olemasolevate lepinguliste juurdepääsuõiguste ülevaatamiseks, vajaduse korral muutmiseks või lõpetamiseks ning aitab tagada sujuva ülemineku uuele korrale.

Säte ei anna isikutele uut iseseisvat õigust tegelike kasusaajate andmekogu andmetele juurde pääseda ega võimalda andmetele juurdepääsu ulatuses, mis ei ole kooskõlas alates 2026. aasta 10. juulist kehtiva õigusega.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2024/1640, mis käsitleb mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil, osalise ülevõtmisega. Eelnõuga täpsustatakse eelkõige direktiivi artiklitest 11, 12, 13 ja 15 tulenevate nõuete rakendamist tegelike kasusaajate andmekogu põhimääruse tasandil.

Direktiiv (EL) 2024/1640 näeb ette diferentseeritud juurdepääsumudeli tegelike kasusaajate andmetele. Pädevatele asutustele ja kohustatud isikutele tuleb tagada juurdepääs nende ülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses. Isikutele, kes ei ole pädevad asutused ega kohustatud isikud, võimaldatakse juurdepääs juhul, kui nad tõendavad õigustatud huvi. Eelnõuga täpsustatakse selle mudeli rakendamiseks andmekogu vastutava ja volitatud töötaja ülesandeid, õigustatud huvi alusel taotluse esitamise korda, taotluse hindamise aluseid, juurdepääsu andmise ja sellest keeldumise korraldust ning logimise ja statistika pidamise nõudeid.

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Kohtu liidetud kohtuasjades C-37/20 ja C-601/20 väljendatud põhimõttega, mille kohaselt tegelike kasusaajate andmete üldine ja piiramatu avalik kättesaadavus kujutab endast ebaproportsionaalset sekkumist eraelu puutumatuse ja isikuandmete kaitse põhiõigustesse. Eelnõuga nähakse ette kontrollitud juurdepääs, mille puhul andmete kättesaadavus sõltub juurdepääsu alusest, kasutajarühmast ja taotluse põhjendatusest.

4. Määruse mõjud

4.1 Mõju põhiõigustele ja isikuandmete kaitse

Eelnõu mõjutab eelkõige Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 26 sätestatud eraelu puutumatust ja §-s 42 sätestatud õigust riigi poolt kogutud andmetega tutvuda ning nende kasutamist kontrollida. Tegelike kasusaajate andmed on füüsiliste isikutega seotud andmed, mis võivad anda teavet isiku majanduslike huvide, osalussuhete ja kontrolliõiguste kohta. Seetõttu kujutab

tegeline kasusaajate andmete töötlemine ja kättesaadavaks tegemine endast isikuandmete kaitse põhiõiguse riivet.

Eelnõu eesmärk on vähendada varasemast üldisest avalikust juurdepääsust tulenenud riive intensiivsust ning asendada see kontrollitud ja diferentseeritud juurdepääsumudeliga. Juurdepääs andmetele sõltub edaspidi sellest, kas andmetele soovib juurde pääseda pädev asutus, kohustatud isik või õigustatud huvi tõendanud isik. Õigustatud huvi alusel juurdepääsu korral hinnatakse taotluse eesmärki, põhjendatust ja seost rahapesu, terrorismi rahastamise või nendega seotud kuritegude tõkestamisega.

Isikuandmete töötlemise peamised riskid seisnevad andmete põhjendamatus väljastamises, andmete kasutamises muul eesmärgil kui juurdepääsu andmise aluseks olnud eesmärk, andmete edastamises kolmandasse riiki ilma piisava kaitsetasemeta, ajalooliste andmete põhjendamatus kasutamises ning logiandmete ebapiisavas kontrollitavuses. Nimetatud riskide maandamiseks näeb eelnõu ette kasutajarühmapõhise juurdepääsu, taotleja isikusamasuse kontrolli, õigustatud huvi sisulise hindamise, juurdepääsust keeldumise alused, andmete kättesaadavuse piirangute arvestamise, päringute ja juurdepääsuotsuste logimise ning isikustamata koondstatistika avaldamise.

Eelnõuga ei laiendata tegelike kasusaajate andmekogusse kantavate isikuandmete põhikoosseisu, vaid täpsustatakse olemasolevate andmete kättesaadavaks tegemise ja kasutamise korda. Töötlemise eesmärk on seadusest ja Euroopa Liidu õigusest tuleneva avaliku ülesande täitmine, eelkõige rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, juriidiliste isikute läbipaistvuse suurendamine ning pädevatele asutustele ja kohustatud isikutele vajaliku teabe kättesaadavuse tagamine.

Kavandatud meetmed on sobivad, sest need võimaldavad tagada tegelike kasusaajate andmete kättesaadavuse isikutele, kellel on selleks seadusest või Euroopa Liidu õigusest tulenev alus. Meetmed on vajalikud, sest sama eesmärki ei ole võimalik saavutada sama tõhusalt üksnes andmete täieliku sulgemise või üldise avalikustamise kaudu. Meetmed on mõõdukad, sest andmetele juurdepääs on seotud konkreetse õigusliku aluse, kasutajarühma ja kontrollitava eesmärgiga ning andmete kasutamine on logitav ja kontrollitav.

Käesoleva seletuskirja jaotises 4.1.1 esitatakse andmekaitsealase mõjuhinna kokkuvõte. Tehnilise lahenduse lõplikul väljatöötamisel ajakohastab vastutav töötleja andmekaitsealast mõjuhinna koostöös volitatud töötlejate, andmekaitse spetsialisti ja infoturbe eest vastutavate isikutega.

4.1.1 Andmekaitsealase mõjuhinna kokkuvõte

Tegelike kasusaajate andmekogus töödeldakse isikuandmeid juba kehtiva õiguse alusel. Eelnõu ei muuda andmete kogumise põhialust ega andmekogu eesmärki. Andmete töötlemise õiguslik alus tuleneb jätkuvalt RahaPTS-ist. Muudatus puudutab eelkõige seda, kellele ja millises ulatuses andmekogus olevaid andmeid kättesaadavaks tehakse.

Eelnõu mõju andmesubjektile on soodustav, sest senine täielikult avalik juurdepääs asendatakse kontrollitud ja logitava juurdepääsumudeliga. Edaspidi ei ole tegelike kasusaajate andmed igaühele vabalt kättesaadavad, vaid andmetele pääsevad ligi pädevad asutused, kohustatud isikud ning õigustatud huvi tõendanud isikud. Seega ei ole tegemist andmetöötluse laiendamisega, vaid olemasoleva andmetöötluse kitsendamisega. Töötlemise keskne eesmärk on tagada tegelike kasusaajate andmete kättesaadavus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, kohustatud isikute hoolsusmeetmete täitmiseks, pädevate asutuste ülesannete täitmiseks ning õigustatud huvi alusel andmetega tutvumiseks. Samal ajal vähendab eelnõu andmete põhjendamatu avalikustamise ja väärkasutuse riski.

Isikuandmete kaitse seisukohalt on muudatusel tähendus eelkõige kolmes osas. Esiteks täpsustatakse õigustatud huvi alusel andmetele juurdepääsu taotlemist ja hindamist. Teiseks rakendatakse kasutajarühmapõhist juurdepääsu, mis võimaldab eristada pädevate asutuste, kohustatud isikute ja õigustatud huvi tõendanud isikute juurdepääsu ulatust. Kolmandaks täpsustatakse andmekogu kasutamise logimist ja statistika pidamist, mis võimaldab andmete kasutamist hiljem kontrollida.

Andmeid väljastatakse riigisiselt äriregistri infosüsteemi kaudu ning Euroopa Liidu õiguses sätestatud juhul piiriüleselt Euroopa Liidu tegelike kasusaajate keskregistrite sidestamissüsteemi kaudu. Piiriülene lahendus ei tähenda, et Eesti andmed kantakse üle eraldiseisvasse Euroopa Liidu keskregistrisse, vaid seda, et Eesti andmekogus olevaid andmeid tehakse päringu alusel kättesaadavaks selleks õigustatud isikutele. Kaitsemeetmetena kasutatakse kasutaja autentimist, juurdepääsualuse kontrolli, kasutajarühmapõhist õiguste haldamist ja päringute logimist. Tegelike kasusaajate andmekogu kasutamine toimub kooskõlas isikuandmete kaitse nõuete ning avaliku sektori infosüsteemidele kohalduvate nõuetega. Andmetöötlusega seotud peamised riskid ja maandamismeetmed on välja toodud käesoleva seletuskirja lisas 1 (Riskide ja maandamismeetmete tabel). Tuvastatud riskid on kaetud maandamismeetmetega ja pärast meetmete rakendamist jääb enamik riske madalale tasemele. Keskmise jääkriskina võivad püsida eelkõige andmete hilisem kasutamine taotleja poolt, andmekogu üldine küberturvalisuse risk ning andmete ebatäpsusest tulenev risk. Need riskid on aktsepteeritavad, kui rakendatakse eelnõus ette nähtud juurdepääsu-, logimis- ja kontrollimeetmeid ning andmekogu pidamisel järgitakse avaliku sektori infosüsteemidele kohalduvaid infoturbenõudeid.

Kavandatud meetmete rakendamisel jääb andmesubjektide õigustele ja vabadustele avalduv jääkrisk hinnanguliselt mõõdukaks ja kontrollitavaks. Kui tehnilise lahenduse väljatöötamisel ilmneb, et kõiki eelnimetatud kaitsemeetmeid ei ole võimalik enne määruse jõustumist täies ulatuses rakendada, tuleb enne vastava töötlemistoimingu kasutuselevõttu hinnata täiendavalt jääkriski ning vajaduse korral piirata juurdepääsu ulatust seni, kuni tehnilised ja korralduslikud kaitsemeetmed on rakendatud.

4.2 Mõju riigiasutuste töökorraldusele ja halduskoormusele

Eelnõu mõjutab eelkõige Rahandusministeeriumi kui andmekogu vastutava töötaja ning Registrate ja Infosüsteemide Keskuse ja Tartu Maakohtu registriosakonna kui volitatud töötajate töökorraldust. Muudatustega lisanduvad ülesanded, mis on seotud õigustatud huvi alusel esitatud juurdepääsutaotluste vastuvõtmise, taotleja isikusamasuse kontrollimise, taotluse põhjendatuse hindamise, juurdepääsuotsuste tegemise, juurdepääsuõiguste haldamise, logiandmete säilitamise ning statistika koostamisega.

Eelnõu mõjutab ka Riigi Infosüsteemi Ameti ja Registrate ja Infosüsteemide Keskuse tehnilist koostööd ulatuses, mis on vajalik andmekogu kasutajarühmapõhise juurdepääsu, autentimise, autoriseerimise ja BORISega liidestamise lahenduste rakendamiseks.

4.3 Mõju ettevõtjatele, kohustatud isikutele ja õigustatud huvi alusel andmeid taotlevatele isikutele

Eelnõu ei kehtesta ettevõtjatele uut üldist tegelike kasusaajate andmete esitamise kohustust. Ettevõtjate jaoks seisneb mõju eelkõige selles, et tegelike kasusaajate andmete kättesaadavuse kord muutub selgemaks ja piiratumaks. Andmeid ei tehta enam üldiselt ja piiramatult avalikkusele kättesaadavaks, vaid juurdepääs sõltub õiguslikust alusest ja kasutajarühmast.

Kohustatud isikute jaoks on mõju peamiselt korralduslik. Neil peab olema võimalik saada tegelike kasusaajate andmeid ulatuses, mis on vajalik RahaPTS-ist ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate hoolsusmeetmete täitmiseks. Kasutajarühmapõhine juurdepääs aitab vähendada õiguslikku ebaselgust selle kohta, millistele andmetele ja millisel eesmärgil on kohustatud isikul võimalik juurde pääseda.

Õigustatud huvi alusel andmeid taotlevatele isikutele kaasneb vajadus põhjendada juurdepääsutaotlust ning esitada taotluse lahendamiseks vajalikud andmed ja dokumendid. See võib suurendada üksiktaotleja halduskoormust, kuid on vajalik selleks, et vältida tegelike kasusaajate andmete põhjendamatu avalikustamist ning tagada kooskõla Euroopa Kohtu praktika ja Euroopa Liidu õigusega.

4.4 Mõju riigi julgeolekule, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemile ning välisuhetele

Eelnõul on positiivne mõju rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemile. Kontrollitud juurdepääsumudel tagab, et tegelike kasusaajate andmed on jätkuvalt kättesaadavad pädevatele asutustele ja kohustatud isikutele, kellel on neid vaja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ülesannete täitmiseks. Samal ajal vähendab eelnõu andmete põhjendamatu avalikustamise ja väärkasutuse riski.

Lahknevusteatiste menetlemise täpsustamine ja lahknevusmärke nähtavaks tegemine juurdepääsuõigust omavatele isikutele parandab andmekogu andmete kvaliteeti ja usaldusväärsust. See toetab tegelike kasusaajate andmete kasutamist nii riigisisestes

menetlustes kui ka Euroopa Liidu üleses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise koostöös.

Piiriülese juurdepääsu võimaldamine Euroopa Liidu õiguses sätestatud ulatuses toetab liikmesriikide vahelist koostööd ning aitab tagada, et Eesti tegelike kasusaajate andmekogu oleks kasutatav Euroopa Liidu õiguses ette nähtud juurdepääsumudeli osana.

Samuti toetab eelnõu piiriülest koostööd Euroopa Liidu tegelike kasusaajate keskregistrite ühendamise süsteemi kaudu.

4.5 Muud mõjud

Eelnõul ei ole otsest olulist mõju sotsiaalvaldkonnale, demograafiale, regionaalarengule ega elu- ja looduskeskkonnale. Eelnõu mõju majandusele on kaudne ja seisneb eelkõige ettevõtluskeskkonna läbipaistvuse ning tegelike kasusaajate andmete usaldusväärsuse parandamises. Eelnõu rakendamisega seotud IT-arenduste ja kulude mõju käsitletakse seletuskirja jaotises „Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud“.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõu rakendamine eeldab Registrite ja Infosüsteemide Keskuse infosüsteemide arendamist. Arendused puudutavad eelkõige õigustatud huvi alusel juurdepääsu taotlemise ja menetlemise lahendust, kasutajarühmapõhist juurdepääsu, autentimist ja autoriseerimist, logimisfunktsionaalsust, statistika koostamist ning BORISega liidestamiseks vajalikke tehnilisi lahendusi.

Tegemist on ühekordsete IT-arenduskuludega. Kulud kaetakse Rahandusministeeriumi poolt iga-aastaselt Registrite ja Infosüsteemide Keskusele tasutava tegelike kasusaajate andmekogu arendus ja haldusteenuse eelarvest.

Eelnõu rakendamisega ei kaasne kohaliku omavalitsuse üksustele kulusid. Eelnõuga ei nähta ette riigilõivu ega muud avalik-õiguslikku rahalist kohustust. Kui õigustatud huvi alusel juurdepääsu taotluste menetlemine toob kaasa täiendava töökoormuse, hinnatakse selle katmise vajadust eelarveprotsessis tegeliku taotluste mahu põhjal.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2026. aasta 10. juulil.

Jõustumise kuupäev on seotud direktiivi (EL) 2024/1640 artiklitest 11, 12, 13 ja 15 tulenevate nõuete rakendamise tähtajaga. Jõustumise ajaks peavad olema kehtestatud tegelike kasusaajate andmekogu juurdepääsumudelit, õigustatud huvi hindamist, logimist, statistika pidamist ning BORISega liidestamist toetavad riigisisesed õiguslikud alused. Määruse jõustumise tähtpäev võimaldab tagada, et andmekogu kasutamine vastab alates direktiivis ette nähtud tähtajast Euroopa Liidu õigusest tulenevatele nõuetele.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile, Siseministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile, Andmekaitse Inspeksioonile, Registrate ja Infosüsteemide Keskusele, Tartu Maakohtu registriosakonnale, Rahapesu Andmebüroole, Finantsinspeksioonile, Eesti Pangale, Eesti Pangaliidule, FinanceEstoniale, Eesti Advokatuurile, Notarite Kojale, Audiitorkogule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Raamatupidajate Kogule, Eesti Kinnisvaramaaklerite Kojale, Eesti Hasartmängude Korraldajate Liidule, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite koda, Eesti Digivara Liidule ning MTÜ-le Korruptsioonivaba Eesti.