



RAHAPESU ANDMEBÜROO

Jürgen Ligi
Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee

Teie 17.09.2024 nr 13-5.1/4113-1

Meie 14.10.2024 nr 1.2-3/43-1

Rahapesu Andmebüroo arvamus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele

Lugupeetud rahandusminister

Täname võimaluse eest avaldada arvamust rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (*edaspidi* VTK) kohta, mille eesmärgiks on leida lahendused tegelike kasusaajate andmekogus (*edaspidi* TEKSA) olevate andmete korrektsusele, nende paremale kasutatavusele ja muutmisele ning ka andmete kättesaadavusele. Rahapesu Andmebüroo (*edaspidi* RAB), olles tutvunud VTK-ga, esitab alljärgnevad märkused ning tähelepanekud.

1. RAB-i kokkuvõtlik seisukoht

- I. VTK-s toodud põhjendused TEKSA võimalikuks üleviimiseks Tartu Maakohtu registriosakonna pädevusest ei mõju hetkel VTK-s esitatu pinnalt piisavalt veenvalt. Olukorras, kus kogu avalikul sektoril tuleb keerulises majandusolukorras kokkuhoiukohti leida ja ressursse võimalikult säästlikult kasutada, peaks esmane ning kõige kaalukam meetod olema püüdlus olemasolevat lähenemist parandada ja tõhustada. Kui kavandatavateks põhimõteteliseks muudatusteks ressursi ammendaval määral eraldada võimalik ei ole, siis pole VTK-s kirjeldatud ambitsioonikate eesmärkide saavutamine realistlik ja ei saavutata tegelikku kvalitatiivse tulemuse paranemist. Ehk sama ressursiga ei saa töö kvaliteet muutuda pelgalt sellest, et ülesannet täidab ühe asutuse või üksuse asemel teine. Olukorras, kus riigil ei ole selle funktsiooni täitmiseks reaalselt raha, tekib küsimus, miks muudatusi üldse ellu viia.
- II. Kui seadusandja siiski jõuab järeldusele, et VTK-s sätestatud eesmärkide täitmiseks ei ole võimalik liikuda edasi muudmoodi kui TEKSA andmekogu üleviimisega Tartu Maakohtu registriosakonna pädevusest mõne valitsusasutuse ülesandeks, oleks RAB-i hinnangul põhjendatud määrata registripidajaks Maksu- ja Tolliamet (MTA). Teisalt on VTK-s täielikult analüüsimata mõned potentsiaalsed alternatiivid, milleks oleks nt võimalus suunata tegelike kasusaajate andmete kvaliteedi tagamisega kaasnev ressursikulu esmajärjekorras erasektorile – igal ettevõtte tegeliku kasusaaja tuvastab kohustatud isik, kelle üle teostatakse järelevalvet.

- III. RAB-il ei ole valmisolekut ega võimekust täita TEKSA volitatud töötleja ülesandeid. Eesti RAB-il on võrrelduna teiste RAB-idega mitmeid täiendavaid funktsioone, kusjuures iga lisanduv ülesanne pärsib tugevalt RAB-i põhiülesannete täitmist. RAB-id ei ole üheski teises liikmesriigis TEKSA registripidajana volitatud asutused.
- IV. VTK-s vajavad täiendavat analüüsi kavandatavate muudatuste majanduslikud ja õiguslikud aspektid. TEKSA arendamiseks vajalikke ressursse ei ole VTK-s hinnatud ammendava põhjalikkusega ja olemasolevaid prognoose ei saa pidada realistlikuks, kuna need ei hõlma kõiki kulutuste aspekte. Juriidilise lahenduse juures tuleb kindlasti täiendavalt mõjusid analüüsida, sh on praegu VTK-s välja pakutud lahendusi, mis on põhiõigusi riivavad ega pruugi olla proportsionaalsed. VTK-s ei ole analüüsitud, milliseid muudatusi on vajalik teha vastutusele võtmise režiimis, arvestades, et vääртеomenetluse raamistik ei sobi rikkumistele mõjusaks ja proportsionaalseks reageerimiseks.
- V. VTK-s välja pakutud konkreetsete muudatuste ja lahenduste juures esineb tehnilisi ning korralduslikke küsitavusi, mis vajaksid täiendavat tähelepanu ja analüüsi.

2. Märkused ja tähelepanekud VTK kohta

- I. TEKSA üleviimine Tartu Maakohtu registriosakonna pädevusest ei ole käesoleval ajahetkel põhjendatud.

Kokkuvõtlikult hindame mõistetavaks VTK-s läbivalt väljendatud kesket eesmärki tagada TEKSA andmekvaliteet nii tehniliste kui ka juriidiliste muudatuste läbi. VTK-s on asjakohaselt välja toodud, et TEKSA andmete kvaliteeti ning nende kvaliteeti tagavaid meetmeid on analüüsitud AMLD5 rikkumismenetluse, AMLD4 artikkel 65 järelhindamise, EU PILOT-i ja MONEYVAL hindamise raames. Madal andmekvaliteet langetab andmekogu väärtust iseseisva andmeallikana nii era- kui avaliku sektori silmis. Kvaliteetsed andmed suurendaksid ettevõtluskeskkonna läbipaistvust, parandaksid rahapesu ja terrorismi rahastamise (*edaspidi* RPTR) riskihindamise kvaliteeti ning seeläbi riskide tundmist riigis, tõhustaks erasektori poolt tehtud hoolsusmeetmeid ja aitaks riigil sihistatumalt ja tulemuslikumalt reageerida riskidele, mis läbi maandataks RPTR-i riski senisest paremini.

Küll aga oleme seisukohal, et VTK-s esile toodud probleemkohad vajaksid enne igasuguseid edasisi põhimõttelisi otsuseid täiendavat analüüsi ja erinevate alternatiivide põhjalikumat kaalumist – seda eriti 2024. aasta suvel vastu võetud uue nn AML-paketi valguses, mis seab tegelike kasusaajate keskregistritele täiendavad nõuded ning annab keskregistripidajale täiendavad õigused ja kohustused. VTK-s on märgitud, et VTK koostamise hetkel ei oldud veel uue nn AML-paketi sisus kokku lepitud.¹ Käesolevaks ajahetkeks on VTK koostamise järel 2024. aasta suvel vastu võetud nn AML-pakett, mis täiendab veelgi nõudeid tegelike kasusaajate andmete kogumisele ning avalikustamisele, kusjuures tõenäoline on lähiaastatel uue rahapesu ja terrorismi

¹ Nagu VTK-s märgitud, sätestab nn AMLD4 (ehk Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ) tegelike kasusaajate andmete avalikustamise raamid. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid tegelike kasusaajate andmeid koguma keskregistrisse ja tegema need kättesaadavaks pädevatele asutustele ja RAB-ile. Liikmesriigid peavad tagama, et registris hoitav teave oleks piisav, täpne ja ajakohastatud ning kehtestavad selleks vajalikud meetmed. Meetmed peavad sisaldama kohustatud isikute ja pädevate asutuste poolt lahknevusteadete süsteemi. Lahknevusteate lahendamiseks peab võtma kasutusele asjakohased meetmed ja seniks tuleb avalikustada lahknevusmärke.

rahastamise tõkestamise seaduse (*edaspidi* RahaPTS) tervikteksti kehtestamine. Kõnealuse nn AML-paketi raames täiendatakse ja täpsustatakse olulisel määral tegelike kasusaajate keskregistrid puudutavat regulatsiooni, kusjuures keskregistri pidaja roll muutub varasemast oluliselt proaktiivsemaks. See tähendab, et uue nn AML-paketi raames kehtestatud regulatsioon tegelike kasusaajate keskregistri osas vajaks enne kavandatavate muudatustega edasiliikumist täiendavat põhjalikku analüüsi ja kaardistamist.² Ühtlasi ei ole VTK-s ammendaval määral analüüsitud kavandatavate võimalike muudatuste realistlikku maksumust ja laiemat majanduslikku mõõdet, mida avame täpsemalt IV alapunktis.

Arusaadavaks võib pidada VTK-s välja toodud murekohta, et TEKSA pidamise eesmärgid on keeruline saavutada juhul, kui registripidamine endiselt Tartu Maakohtu registriosakonda jääb, kuna seal ei ole sisulist teadmist RPTR valdkonnast ega võimekust erinevate analüüside koostamiseks ja sisulise järelevalve tegemiseks jms. Olukorras, kus kõik asutused peavad keerulises majandusolukorras kokkuhoiukohti leidma ja ressursse võimalikult säästlikult kasutama, on RAB siiski seisukohal, et esmane ning kõige kaalukam meetod peaks olema püüdlus olemasolevat lähenemist parandada ja tõhustada. Tartu Maakohtu registriosakonnas on olemas töötajad ja süsteemid ning TEKSA registripidamise kogemus. Kuigi VTK-s kirjeldatud ambitsioonikad eesmärgid on kahtlemata mõistetavad ja pikemas perspektiivis tarvilikud, ei saa mööda minna sellest, et kui kavandatavateks süsteemseteks muudatusteks ressursi ammendaval määral tegelikult suunata võimalik ei ole, siis pole selliste eesmärkide saavutamine realistlik. Mida kardinaalsemad ja põhimõttelisemad on kavandatavad muudatused võrreldes olemasolevate tööprotsessidega, seda rohkem on nende välja arendamiseks ja hilisemaks implementeerimiseks vajalik leida ressursse, kusjuures ammendavate ressursside puudumise tõttu välja töötatud pinnapealne ja poolik lahendus ei pruugi olla varasemast efektiivsem.

AML-paketiga lisanduvad ülesanded registripidajale on piisavalt ressursimahukad, vajamaks VTK-s toodust põhjalikumat analüüsi, kusjuures igal juhul vajavad VTK-ga ette nähtud lahendused suuri arendusi nii TEKSA enda kui ka tulevase registripidaja menetlussüsteemi vaatest. Olukorras, kus kavandatavate muudatuste tegelikust skoobist puudub ülevaade ja nende elluviimiseks ei ole võimalik suunata ammendavas mahu ressurssi, ei ole TEKSA registripidamise väljaviimine Tartu Maakohtu registriosakonna pädevusest põhjendatud.

² Nt näeb nn AML-paketti kuuluva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (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 (ehk nn AMLD6) artikli 10 lõige 7 ette järgnevat: „Liikmesriigid tagavad, et keskregistris hoitavad tegelike kasusaajate andmed on piisavad, tõesed ja ajakohased, ja kehtestavad selleks vajalikud mehhanismid. Sel eesmärgil kohaldavad liikmesriigid vähemalt järgmisi nõudeid: a) keskregistripidajad kontrollivad mõistliku aja jooksul pärast tegelike kasusaajaid käsitleva teabe esitamist ja seejärel korrapäraselt, et selline teave on piisav, tõene ja ajakohane; b) pädevad asutused peavad vajaduse korral ja niivõrd, kuivõrd see nõue ei takista nende ülesannete täitmist, andma keskregistripidajale teada kõigist lahknevustest keskregistris olevate ja neile kättesaadavate andmete vahel.“ Sama artikli lõige 10 näeb aga ette: „Liikmesriigid tagavad, et keskregistripidajad võtavad 30 tööpäeva jooksul alates lahknevustest teatamisest sobivad meetmed pädevate asutuste või kohustatud isikute poolt määruse (EL) 2024/1624 artikli 24 kohaselt teatatud lahknevuste kaotamiseks, sealhulgas keskregistris oleva teabe parandamine, kui nad suudavad tegeliku kasusaaja andmeid kontrollida. Keskregistrisse lisatakse erimärge lahknevustest teatamise kohta, ning see peab olema seal seni, kuni lahknevus on kaotatud, ning nähtav kõigile isikutele või üksustele, kellele on käesoleva direktiivi artiklite 11 ja 12 alusel antud juurdepääs.“ AMLD6 artikli 10 lõike 11 kohaselt: „Liikmesriigid tagavad, et keskregistripidajale antakse volitus teha otse või teise asutuse, sealhulgas õigusasutuste poole pöördudes kontrollle, sealhulgas kohapealseid inspekteerimisi juriidiliste isikute äriruumides või registrijärgses asukohas, millega selgitada välja ettevõtja olemasolev tegelik kasusaaja ning kontrollida, kas keskregistriks esitatud andmed on õiged, piisavad ja ajakohased. Keskregistripidaja õigust kontrollida tegelike kasusaajate andmeid ei tohi mingil moel piirata, takistada ega välistada.“

II. Kui TEKSA volitatud töötlejaks peaks saama olemasolev valitsusasutus, oleks selle ülesande täitmiseks kõige sobivam MTA.

Kui seadusandja siiski jõuab järeldusele, et VTK-s kirjeldatud eesmärgid ei ole võimalik täita teisiti kui TEKSA andmekogu üleviimisega Tartu Maakohtu registriosakonna pädevusest mujale, oleks RAB-i hinnangul põhjendatud määrata registripidajaks Maksu- ja Tolliamet. Muu hulgas on MTA-l juba täna olemas muu toetav taustainfo ettevõtete kohta, nt erinevad deklaratsioonid, mille kaudu andmeid kogutakse. Vaadates VTK-s välja toodud välisriikide võrdlevat analüüsi, on samuti võimalik täheldada, et teiste riikide senine praktika tegelike kasusaajate keskregistrite vastutajate määramisel on MTA poole kaldu. Nagu VTK-s on asjakohaselt selgitatud, siis rahvusvaheliste parimate praktikate kohaselt kasutatakse tegelike kasusaajate andmeid ka maksundusalase läbipaistvuse suurendamiseks. MTA on üks väheseid, kui mitte ainus asutus Eestis, millel on kokkupuuteid pea kõigi juriidiliste isikutega. Pole teist asutust Eestis, mille haldusülesannete täitmisega puudutatud isikute skoop kattuks samal määral TEKSA skoobiga. Samuti on MTA-l ulatuslik klienditeeninduse kogemus. Eeltoodust tulenevalt oleks MTA olemasolevatest valitsusasutustest TEKSA registripidajana kõige ratsionaalsem ja sobivam valik.

Samas märgime, et VTK raames ei ole analüüsitud kõiki võimalikke ja asjakohaseid alternatiive, milleks võiks olla nt alternatiiv luua TEKSA vastutava töötleja juurde uus iseseisev struktuuriüksus või allasutus, kes oleks volitatud töötleja, samuti nt alternatiiv suunata tegelike kasusaajate andmete kvaliteedi tagamisega kaasnev ressursikulu esmajärjekorras erasektorile. Seadusandlikult oleks nimelt igati võimalik luua ka selline konstruktsioon, kus igal tegelike kasusaajate andmete esitamiseks kohustatud juriidilisel isikul peab olema järelevalvele alluv kontaktisik, kelle ülesandeks on tagada tegeliku kasusaaja andmete õigsus.

Alternatiiviks võiks olla ka ülesande panemine erasektorile, millist lahendust kasutavad paljud riigid. See tähendaks, et igal ettevõttel peab olema kontakt RahaPTS-i mõttes kohustatud isikuga, kellel on ülesanne tuvastada tegelik kasusaaja ja edastada need andmed registrile. Nende kohustatud isikute üle teostaksid järelevalvet järelevalveasutused, kes kontrollivad nn hoolsuskohustuse rakendamist. Nii on suurem kulu erasektoril ning järelevalve teostaks ülesannet, mida ta peab täitma niikuinii. Rahvusvahelised hindajad on sellisele lahendusele andnud ka heakskiidu.

III. RAB-il puudub valmisolek ja võimekus täita TEKSA volitatud töötleja ülesandeid.

Kuna ühe võimaliku TEKSA andmekogu volitatud töötlejana võiks VTK kohaselt kaaluda RAB-i, siis märgime, et RAB-il puudub igasugune realistlik valmidus ja võimekus seda ülesannet täita. VTK-s on korrektselt välja toodud, et RAB-il täielikult puudub avalikuks kasutamiseks mõeldud andmekogu pidamise kogemus ja sedalaadi klienditeeninduse kogemus. RAB-il on seni olnud kogemus peaaesjalikult väga kitsa ringi juriidiliste isikutega, kuid TEKSA hõlmab peaaegu kõigi juriidiliste isikute andmeid. Toonitame ka VTK-s märgitud, et RAB-id ei ole üheski teises liikmesriigis AMLD4 direktiivi mõttes TEKSA registripidajana volitatud asutused. Eesti RAB-il juba on võrrelduna teiste RAB-idega mitmeid täiendavaid funktsioone, kusjuures iga lisanduv ülesanne pärssib tugevalt RAB-i põhiülesannete täitmist. RAB-i põhifunktsioonist kõrvale kalduvate ülesannete lisandudes toimub pidev ressursside ümberjagamine ja jääb tahaplaanile RAB-i tegelik funktsioon. Sisulises mõttes tähendaks see klienditeeninduse võimekuse tagamist senisest märkimisväärselt suuremal määral, kuna TEKSA toomisega RAB-i saaks sellise teenuse pakkumine RAB-i jaoks uue tähenduse ning nõuaks senisest oluliselt rohkem ressursi. Infotehnoloogilises aspektist vaates tähendaks see, et TEKSA-ga seoses tekkinud probleemide lahendamine oleks oluliselt suurema tähelepanu all kui majasisese teenuse tagamine.

VTK-s on ühtlasi mainitud, et eelduslikult oleks mõistlik säilitada volitatud töötleja arenduspartnerina andmekogu juures RIK. Olukorras, kus TEKSA pidamine peaks liikuma RAB-i pädevusse, siis juhul, kui RAB ei ole jõudnud selleks ajaks oma teenuseid SMIT-i juurest kolida, mis on praeguse riigi rahalise seisu ja RMIT-i hinnastuse juures vähetöenäoline, pakuks RAB-ile teenuseid 4 erinevat IT-maja. Omakorda tähendaks see eraldi *service-level-agreement*'i (ehk SLA-d), seonduvat dokumentatsiooni ja erinevaid tööprotsesse. Antud tegevused on ajas korduvad ja põhjustavad suuremat koormust, kui olemasoleva IT-partneri kasutamine. See võiks loomulikult tekitada teisi probleeme, kuna ilmselt tunduks loogiline hoida TEKSA andmekogu ja sellesse andmete esitamist ka tulevikus äriregistri juures. Sellisel juhul peaks TEKSA poolt arendama RMIT, aga äriregistri andmete esitamise poolt RIK, kusjuures RAB jääks seda arendust ja probleemide lahendamist koordineerima. Eeltoodut arvestades on vähe toetavaid argumente selle kasuks, et TEKSA uueks volitatud töötlejaks peaks olema edaspidi RAB.

IV. VTK-s vajavad täiendavat analüüsi kavandatavate muudatuste majanduslikud ja õiguslikud aspektid.

VTK-s kirjeldatud lahendused nõuavad suuri arendusi nii TEKSA kui ka tulevase registripidaja menetlussüsteemi vaatest. Suure töökoormusega kaasneb väljapakutud muudatustega vajadus teha arendusi ka äriregistris, millega TEKSA on tugevalt seotud. Kui nt tuua TEKSA registripidamine RAB-i, mida me kindlasti põhjendatuks pidada ei saa, tähendaks see täiesti uue menetluskorra ja tehnilise lahenduse loomist, sh eeldatavasti RAB-i infosüsteemi muudatusi, aga samas tuleks mõelda ka juba varasemalt mainitud klienditeeninduse poolele, andmeanalüüsivajadusele, järelevalvele jms sisulistele ülesannetele, mis TEKSA pidamisega kaasnema hakkavad. Hetkel eelarves ette nähtud iga-aastane 260 000 eurot ei ole piisav uue meeskonna komplekteerimiseks ja ühtlasi ei pruugi Justiitsministeerium olla nõus selle summa äraandmisega Tartu Maakohtu eelarvest, kuna see seoti eelarve eraldamisel otseselt äriregistri järelevalvega.

Infosüsteemide reaalsed arenduskulud on ühtlasi kindlasti VTK-s märgitud summast oluliselt suuremad ja sõltuvad paljuski nii valitud juriidilistest lahendustest kui ka sellest, millisel moel arendusi teostatakse – kas valitakse miinimumlahendus või lahendus, mis on mugavam nii kasusaajate andmete esitajale kui ka registripidajale ning mis tagab paremini andmekvaliteeti. Tegelik kasusaaja ei erine oma olemuselt nt ettevõtte asutajast või äriregistrisse kantavatest muudest andmetest. Tegelik kasusaaja teavitamise kohustuse suunamine äriregistrist erinevasse registrisse riikuks riigi koosvõime raamistiku ühtse kontaktpunkti nõuet ning sellega tekitaksime segadust andmeandjas, kelleks on ettevõtte esindaja, mis lõppkokkuvõttes mõjuks halvasti ka andmekvaliteedile. Tulemus oleks vastupidine eelnõu eesmärgile, mistõttu võiks TEKSA ka edasiselt olla äriregistri loomulik osa. Seega oleks ilmselt otstarbekas TEKSA partneriks tehnilise poole pealt jätta RIK, sest mõistlik on jätta TEKSA andmete esitamine ning väljanäitamine äriregistri juurde, mis tähendaks nt RAB-i puhul seda, et juhul, kui RAB peaks registripidajaks saama, lisanduks IT-arenduste pakkujaks RIK.

Teisalt oleks muidugi võimalik kaaluda tehnilise toe ja arenduste RIK-ist ära toomist, sest see iseenesest ei välistaks, et andmeid TEKSA-sse saaks esitada äriregistri kaudu. VTK-st ei selgu, kas ja milliste tingimustega oleks tänane TEKSA lahutatav äriregistrist ja RIK-i infrastruktuurist. RAB-i esmasel hinnangul ei ole see RIHA-s olevate TEKSA struktuurijooniste põhjal optimaalselt teostatav. See tähendab, et infosüsteemi kolimisel (nt RAB-i) tuleks kaaluda antud registri nullist üles ehitamist. Ilma olemasoleva arendusmeeskonnata algavad väljast tellitavate lihtsamate infosüsteemide arenduskulud ca 300 000 eurost, mis oleneb paljuski ka nende funktsionaalsusest. Sellele lisanduvad edaspidised ülalhoiukulud, sh inimressurss. Kuna muudatused on seotud ka

AML-paketi ja rahvusvahelise dimensiooniga, tähendab see ilmselt eelduslikult ka BORIS-ga seonduvaid täiendavaid arendusi registripidaja menetlussüsteemis. Nt tuleks registripidamise toomisel RAB-i niikuinii arvestada sellega, et menetlussüsteem tuleb liidestada ka BORIS-ega.

Ka teiste riikide praktiline kogemus näitab, et TEKSA-ga kaasnev ressursikulu on oluliselt ulatuslikum VTK-s välja toodud prognoosist. Üheks illustreerivaks näiteks võib tuua selle, et RAB on suhelnud Malta seoses nende tegelike kasusaajate keskregistri loomise kogemusega. Malta ehtas enda süsteemi üles vastavalt rahvusvahelise standardiseadja Financial Action Task Force'i nõuetele, et saada välja nn hallist nimekirjast. Malta tegelike kasusaajate keskregister on rajatud samuti nende äriregistri juurde, kuid olemuselt on see mingis mõttes sarnane Eesti mõistes krediitdiasutusega, kellel on RPTR vaates samad kohustused nagu krediitdiasutusel, aga lisaks sellele teostatakse ka järelevalvet mõnevõrra sarnaselt sellega, mida RAB hetkel oma subjektide üle teeb. Registris on kõik juriidilised isikud ja vabaühendused ning neist kõigil on kohustus täita vorm ja märkida tegelik kasusaaja. Tegelik kasusaaja andmeid verifitseeritakse korra aastas, kusjuures andmete läbivaatamine ning uuendamine on ettevõtjate jaoks kohustuslik. Lisaks on nõutav registrile ka tegeliku kasusaaja passipildi saatmine, mida kontrollitakse kõikidel juhtudel. Suur kohustus infot kinnitada ja tagada langeb Malta näite korral ettevõtjatele, millele järgnevad krediitdiasutused ja RAB, kes valeinfo tuvastades peavad sellest teada andma. Samuti on kolmandaks kontrollijaks register ise, tehes kohapealset järelevalvet ja muid järelevalvele omaseid toiminguid. Register kasutab järelevalves riskipõhist lähenemist ja kõik ettevõtted saavad endale riskiskoori. Register sõelub pidevalt andmebaase, et tuvastada sanktsioonisubjekte ning riikliku taustaga isikuid ja nende lähikondseid. Karistusteks on sisse seatud nii erinevad rahalised trahvid kui ka piirang, et nõuete täitmata jätmisel uut ettevõtet asutada ei saa. Malta tegelike kasusaajate keskregistri peamiseks väljakutseks oli kõikide ettevõtete kontroll kohe alguses, uue süsteemi juurutamine ja kultuuri loomine, kuna väga palju ettevõtjad ei teinud alguses koostööd. Samuti oli märkimisväärseks väljakutseks ka tehnoloogia loomine, kusjuures eriti tõsteti esile küberturvalisusega seonduv, kuna tegemist on isikuandmetega. Kogu süsteemi ehitamiseks kulus ca 2 000 000 eurot. Registris töötab 30 inimest, neist 8 tegeleb ainult tegelike kasusaajate osaga. 20 inimest teevad registrile pidevat monitooringut ja järelevalvet. Edasiseks kuluks on palgad ja tehnoloogia hoidmine kaasaegsena, kusjuures osa kulusid kompenseeritakse päringu tasulisusest (5 eurot) saadava tuluga. Järelduvalt on süsteemi toimimiseks vaja hoopis teisi rahasummasid ja ka teisi õiguseid, sh rikkumiste korral vastutuse võtmine, mis hetkel väärtemenetluse raamistikku arvestades olukorda ei rahulda.

Eeltoodu kinnitab, et TEKSA arendamiseks vajalikke ressursse ei ole VTK-s hinnatud ammendava põhjalikkusega ja olemasolevaid prognoose ei saa pidada realistlikuks, kuna need ei hõlma kõiki kulutuste aspekte. Infotehnoloogilised eeldused ja rahaline mõju vajaksid täiendavat ning oluliselt põhjalikumat analüüsi. Samuti tuleb IT-arenduste kavandamisel arvestada sellega, et päriselt ei saa arendusi hakata tegema enne, kui vastav eelnõu on läbinud Riigikogus II lugemise, misjärel saab olla kindel, et enam muudatusi ei tule. Seega võib hinnata, et eelnõu jõustumine ja arenduste valmimine 2026. aastaks ei ole reaalne.

Ühtlasi on hetkel VTK-s välja pakutud lahendusi, mis on põhiõigusi riivavad ega pruugi olla proportsionaalsed – eeskätt nt TEKSA andmete esitamata jätmisel äriregistri kandeavalduste esitamise keeld või äriregistrist kustutamine. See tähendab, et ka VTK-s toodud juriidilise lahenduse juures oleks kindlasti vajalik täiendavalt mõjusid analüüsida, keskendudes eelkõige kavandatavate muudatuste sobivuse, vajalikkuse ja proportsionaalsuse aspektile.

V. Tähelepanekud VTK-s välja pakutud konkreetsete muudatuste ja lahenduste kohta.

i. Andmete piisavust tagavad meetmed.

Äriregistrist kustutamine andmete esitamata jätmise korral

Andmete piisavust tagava meetmena mainitakse VTK-s ettepanekut kehtestada mh sunniraha määramise võimalus koos variandiga anda TEKSA volitatud töötlejale võimalus esitada äriregistri volitatud töötlejale ettepanek juriidilise isiku registrist kustutamiseks, kui see isik ei ole TEKSA-sse andmeid esitanud. Oleme seisukohal, et antud muudatuse juures ei ole piisavalt hinnatud selle mõjusid ega kajastatud seda, milliste argumentiga on põhjendatud informatiivsesse andmekogusse (TEKSA) andmete esitamata jätmisel piirata kandeavalduse tegemist või kustutada juriidiline isik avaliku usaldatavusega registrist ehk äriregistrist. VTK-s ei ole analüüsitud abinõu proportsionaalsust ja kõnealune meede on otseselt seotud ka põhiõiguste riivamisega, mida samuti pole VTK-s analüüsitud.

Täiendavate dokumentide esitamine

Teise andmete piisavust tagava meetmena pakutakse varianti luua võimalus juriidilisele isikule esitada täiendavaid andmeid ja dokumente, mis tõendavad esitatud tegelike kasusaajate andmete õigsust. See eeldab nii infotehnoloogilisi arendusi TEKSA ja menetlussüsteemi poolel kui ka tõhusa regulatsiooni kehtestamist. Hetkel on VTK selles osas ebaselge ja pakutud lahendus ei pruugi täita eesmärki, sest ühelt poolt luuakse võimalus esitada dokumente, aga teiselt poolt ei ole kohustust dokumente esitada. Mitmeid kordi on viidatud, et dokumente saab hoida TEKSA-s, kuid see ei ole põhjendatud lähenemine, sest kõiki dokumente ja andmeid tuleks esitada vaid vajaduse korral ning näha ette ka vastavad säilitustähtajad. Andmekogu kasutamine dokumentide hoidmiseks, mille esitamise kohustust ei ole ette nähtud, ei ole õigustatud. Täiendavate dokumentide esitamise protsess tuleb hoolikalt läbi mõelda – sh üksnes järelevalveprotsessi käigus dokumentide menetlejale esitamine, kui menetleja on vastava päringu teinud vms. Loodavast regulatsioonist sõltub ka vajaminevate arenduste maht, mida on hetkel keeruline hinnata.

MPÜ-d ja AÜ-d

VTK-s kavandatava muudatusega kaotatakse tegelike kasusaajate andmete esitamise kohustus MPÜ-de ja AÜ-de puhul, kus riigi või KOV-i otsene osalus või kaudsete osaluste summa on vähemalt 25% ega esine ühtegi teist osapoolt, kelle osaluste summa on üle 25%. Nõude mõistlikuks kontrollimiseks on kindlasti vajalikud arendused nii äriregistri poolel kui ka menetlussüsteemis. Võimalik oleks ilmselt ka lahendus, kus MPÜ või AÜ ise konstateerib, et tegemist on kirjeldatud olukorraga, kuid siiski oleks põhjendatud säilitada mehhanism, mille kaudu menetleja saab selle fakti õigsust hinnata.

Tegeliku kasusaaja kontaktisiku määramise kohustus.

Puudutavalt tegeliku kasusaaja kontaktisiku määramise kohustust, on selle eesmärk arusaadav, kuid VTK-s kasutatud termin pigem tekitab segadust, sest kontaktisiku termin on juba kasutusel teises tähenduses. Seega võiks alternatiiviks olla nt kasusaajate andmete/dokumentide hoidja vms, mis oleks eesmärgiga paremini kooskõlas. Ka see muudatus vajab kindlasti arendusi TEKSA-s, kus praegu selliste andmete esitamist ega väljanäitamist ette nähtud ei ole.

Kokkuvõte

VTK-s kirjeldatud kavandatavad muudatused seoses andmete piisavust tagavate meetmetega vajavad nii juriidilist läbimõtlemit kui ka infotehnoloogilisi arendusi. Arenduste maht on mingis osas ennustatav, kuid sõltub suuresti valitud juriidilisest lahendusest. Juba hetkel on võimalik prognoosida, et teatavaid arendusi saaks teha kasutaja ja menetleja jaoks mugavamalt, mis ühtlasi tagaks andmekvaliteeti paremini, kuid oleksid lahendusena kallimad.

ii. Andmete õigsust ja uuendamist tagavad meetmed.

Lahknevusteadete esitamine

Praegune TEKSA lahendus seoses lahknevusteadete esitamisega on tekkinud juriidiliste probleemide tõttu kitsalt lahknevusmärke lisamine ja mahavõtmine ning sellega ei kaasne tehnilist ega sisulist eel- ega järelkontrolli registripidaja või infosüsteemide poolel. VTK-s on välja toodud teatavad erisused neile, kes ei pea lahknevusteadet esitama. Ilmselt ei eelda see IT-lahenduse olemasolu, vaid pigem teate esitaja teadlikkust. Samas on VTK-s ette nähtud, et peab tekkima ka valmidus võtta teateid vastu e-kirja kaudu, mille vajadus jääb arusaamatuks. Kui eesmärk on võimaldada vihjeid/teateid esitada ka füüsilistel isikutel, siis selle jaoks on võimalik ette näha mõistlikumad lahendused, mis ei eeldaks e-kirja saatmist/vastuvõtmist, registreerimist jm. Kokkuvõttes vajab muudatus kindlasti nii IT-arendusi kui ka seda, et registripidaja oleks võimeline tegema lahknevusteadete üle sisulist kontrolli.

Andmete kontrolli menetlus

VTK kohaselt tuleb TEKSA volitatud töötlejale ehk registripidajale seadusega ette näha volitusnorm, mis annaks pädevuse andmete kontrollimise menetluse alustamiseks, läbiviimiseks ja otsuse tegemiseks, täiendavate andmete esitamiseks nii osapooltelt kui ka teistelt isikutelt ja asutustelt. Sh on ette nähtud, et järelkontroll võiks toimuda nii registripidaja enda algatusel, isiku vaidlustusel kui ka juhul kui isik pole lahknevusteadet lahendanud. Muudatused eeldavad jällegi registripidaja sisulisi teadmisi ja valmisolekut, kuid ka IT-arendusi nii TEKSA-s endas kui ka registripidaja menetlussüsteemis, mis võimaldaksid eeltoodud kontrolli mõistlikul viisil läbi viia. VTK-s on välja toodud, et registripidaja võiks tegutseda riskipõhiselt – ideaalis võiks infosüsteem automaatselt mingeid riske/indikaatoreid hinnata (st kas on või ei ole potentsiaalne risk), mis vähendaks menetleja veariski ja töökoormust. Samas tähendab see väga konkreetsete indikaatorite paikapanekut ning suuremaid IT-arendusi.

Järelevalve

Andmete uuendamise kohustuse täitmata jätmisel trahvimenetluse ettenägemine eeldab jällegi menetlussüsteemi arendusi. Eraldi küsimus, kas otstarbekas oleks ette näha trahvimenetlus või sunnirahamenetlus. Lisaks võib olla ebaproportsionaalne meede see, et TEKSA andmete mitteesitamis/uuendamisel nähakse ette keeld esitada äriregistrisse kandeavaldusi või kustutada juriidiline isik äriregistrist. Äriregister ei ole informatiivse tähendusega register nagu TEKSA ja nende kahe registri/andmekogu pidamise eesmärgid on nii erinevad, et seetõttu tundub taolise tagajärje ettenägemine ebaproportsionaalne ning on ühtlasi seotud ka põhiõigustega.

Kokkuvõte

Kokkuvõtlikult saab järeldada, et ka VTK-s välja pakutud andmete õigsust ja uuendamist tagavaid meetmeid kajastavad muudatused vajavad olulisi IT-arendusi ning ka sisulise menetluse tagamist. Nt ei ole käesoleval ajahetkel ette nähtud ega tehta lahknevusteadete kontrolli – ei eelkontrolli ega

järeelkontrolli. VTK-s välja toodud hinnang, et TEKSA haldamiseks tehtavaid kulutusi saab kasutada efektiivsemalt ja seetõttu ei pruugi muudatuse mõju kanduda riigieelarvesse, ei vasta tõele, sest kavandatavad muudatused vajavad olulisi IT-arendusi ning eeldavad, et registripidajal on piisavalt pädevust ja ressursi selleks, et muudatustega ette nähtud ülesannete täitmine tagada.

iii. Koostööd ning andmete kogumist ja säilitamist tagavad meetmed.

Andmete säilitamine

VTK-s pakutakse välja, et TEKSA-sse andmeid esitama kohustatud isikud peavad säilitama kasusaaja tuvastamisega seonduvad andmed ja dokumendid ning määrama selle eest vastutava isiku – VTK-s on mainitud juhatuse liiget, kuid samas on eelnevalt välja pakutud muudatus kontaktisiku määramiseks. Kõnealune muudatus pigem ei tundu suurt IT-arendust vajava uuendusena, kuna eeldab kindlasti vähemalt ühe andmevälja tekitamist TEKSA-sse.

Andmekogu volitatud töötleja asendamine

Andmekogu volitatud töötleja asendamine eeldab mahukaid arendusi registripidaja menetlussüsteemi loomiseks. Muudatus eeldab ka tööprotsesside loomist ja vastava meeskonna komplekteerimist, kes oleks võimeline nii andmeid kontrollima, teadetele vastama, päringuid esitama, klienditeeninduse poolega tegelema jms. Hetkel eelarves ette nähtud 260 000 eurot ei pruugi olla piisav meeskonna komplekteerimiseks ning seda ei pruugi ka eelarvest uus registripidaja saada, kuna eelarve eraldamine Tartu Maakohtule oli tugevalt seotud äriregistri järelevalvefunktsiooni tugevdamisega.

Andmetele ligipääsu piiramine.

Andmetele ligipääsu piiramine eeldab TEKSA poolel olulisi arendusi, sh andmejälgija rakendamist. See eeldab ka seda, et registripidaja hakkab läbi töötama taotlusi õigustatud isikutele ligipääsu saamiseks ja võimalik, et vastava nimekirja pidamist. Vajadus sõltub suuresti loodavast juriidilisest lahendusest, kuid TEKSA ja äriregistri vaatest on see kahtlemata arendusi vajav, sest sõltuvalt rollist peab olema erinev teabe maht, mida isikule näidatakse.

* * *

Täname veelkord võimaluse eest arvamust avaldada. Oleme valmis täiendavate küsimuste korral neile vastama.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Matis Mäeker
Rahapesu Andmebüroo juht