



JUSTIITSMINISTEERIUM

Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 09.10.2024

Meie 17.12.2024

nr 1.1-10.1/4377-1,
RAM/24-1023/-1K
nr 8-2/7199

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Rahandusministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning avaliku teabe seaduse muutmise seaduse eelnõu (*eelnõu*). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

- Eelnõu § 1 p-d 5, 6 ja 32 (RahaPTS § 17 lg-d 5 ja 6 ning § 72)** – eelnõuga täpsustatakse loakohustusliku ettevõtja kontaktisiku laitmatu maine ja ettevõtja juhtorgani liikme, prokuristi, tegeliku kasusaaja ja omaniku korrektse ärialase maine kontrollimise protseduuri ning sätestatakse, milliseid andmeid ja millistest andmekogudest on Rahapesu Andmebürool (RAB) õigus selleks töödelda. Märgime, et loakohustusliku ettevõtjaga seotud füüsilised isikud on sageli sellise ettevõtja suhtes kolmandad isikud. Seetõttu ei pruugi maine hindamise regulatsioon tagada piisavalt nende isikute õiguste kaitset, kelle mainele RAB hinnangu annab. Leiame, et selliste isikute õigused oleksid paremini kaitstud menetluses, kus nende maine kohta koostatud eelhinnangud tuleb esitada ka isikule endale. Kuna RABi hinnang isiku mainele võib mõjutada selle isiku võimalusi tegeleda ettevõtlusega ja teenida sissetulekut, peab ka isikule endale olema teada RABi hinnang ja võimalus sellele vastuväiteid esitada või selles toodud väiteid ümber lükata. Kõnealusele probleemile on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler¹.

Palume kaaluda, kas seaduses sätestada ka see, millises vormis RAB isiku mainele antava hinnangu koostab ja isikule arvamuse avaldamiseks esitab.

- Eelnõu § 1 punkt 10 (RahaPTS § 55 lg 3) ning eelnõu § 1 punkt 21 (RahaPTS § 60 lg 1)** – mõlema muudatusega täiendatakse seadust lausega, mille kohaselt teatud andmed ja dokumendid on konfidentsiaalsed ning asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) tähenduses. Ebaselgeks jääb, kas muudatustega soovitakse sätestada AvTS-is sisalduvatest juurdepääsupiirangutest erinorm või üksnes deklareerida AvTS-i juurdepääsupiirangute olemasolu. Seega selgitame juurdepääsupiirangute vaatest AvTS-i loogikat täismahus.

AvTS-is on sätestatud juurdepääsupiirangud §-s 35. Juurdepääsupiirangud ei kohaldu automaatselt, vaid teabevaldajal on igakordne kohustus kaaluda, kas piirangut teabe suhtes kohaldada või mitte (va mõned üksikud n-õ absoluutsed juurdepääsupiirangud).

Justiitsministeeriumi seisukoht on, et AvTS-is sätestatud juurdepääsupiirangud peaksid katma üldjuhul kõik võimalikud juhud, millal võib olla õigustatud andmete juurdepääsu piirata. Kuigi AvTS § 35 lg 1 p 19 võimaldab eriseadustes juurdepääsupiiranguid kehtestada, siis seda saab

¹ [Õiguskantsleri 17.06.2024 kiri nr 7-7/231781/2403654 punkt 49.](#)

teha üksnes põhjendatud juhtudel (mh tuleb hinnata, kas AvTS § 35 alused ei ole piisavad). Samas ka eriseadustes juurdepääsupiirangute ettenägemisel peab teabevaldajale jääma kaalutusõigus, st et andmed ei ole automaatselt juurdepääsupiiranguga, vaid teabevaldaja langetab iga kord eraldi otsustuse, kas andmed on avalikud või juurdepääsupiiranguga. Juhime ka tähelepanu, et isegi kui teave on tunnistatud asutusesiseseks (AK) teabeks, siis olukorras, kus selle suhtes esitatakse teabenõue, peab teabevaldaja iga kord hindama, millises osas seda teavet saab siiski avalikustada ja millises osas kehtib mõni juurdepääsupiirang, ning enne teabe avalikustamist piiratud osa kinni katma (AvTS § 38 lg 2).

Spetsiifilisemalt andmekogude juhendi kohaselt: „AvTS võimaldab teabele, sh andmekogudele, juurdepääsupiirangu seada kas AvTS § 35 alustel või eriseaduse alusel. Seega peabki eriseaduses vajadusel sätestama erinormina AvTS-ist andmete juurdepääsupiirangu. Juurdepääsupiirangu norm peab olema konkreetne ja selge ning sellest peab selguma, miks juurdepääsupiirang kehtestatakse.“. Eriseaduses andmekogu andmetele absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tuleb lähtuda sellest, et selline juurdepääsupiirang on lubatud kehtestada üksnes olukorras, kui on teada, et kõik andmekogus olevad andmed on juurdepääsupiiranguga. See tähendab, et seadusandja peab eriseaduses absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamisel tegema andmekogus sisalduva kogu teabe suhtes kaalutusotsuse, hinnates ühelt poolt avalikku huvi nende andmete avalikustamise suhtes ning teiselt poolt selle teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisega kaitstavat huvi. Näiteks on üheks selliseks absoluutseteks juurdepääsupiiranguks AvTS-is ette nähtud § 35 lg 1 punkt 5, mis näeb kohustuslikuna ette, et kaitseväge valdusse sõjalise valmisoleku tõstmisel ja mobilisatsiooni korral üleantava riigivara kohta käiva teabe peab teabevaldaja tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks ilma, et tal oleks sealjuures antud võimalus kaaluda sellise piirangu põhjendatust. Samas on valdavalt AvTS § 35 lõikes 1 loetletud juurdepääsupiirangute puhul seadusandja pannud teabevaldajale siiski kohustuse juurdepääsupiirangu vajalikkust hinnata. Näiteks AvTS § 35 lg 1 p 7, mille kohaselt tuleb asutusesiseseks kasutamiseks teabeks tunnistada teave, mille avalikuks tulek ohustaks (st teabevaldaja peab igal juhtumil hindama, kas ohustab või ei ohusta) muinsuskaitse all olevat objekti või muuseumikogusse kuuluvat museaali.

2020. aasta 1. detsembril jõustus Tromsø konventsioon, mille Eesti ratifitseeris 2016. aastal. 2024. aastal antud hinnangus Eesti õigusaktide kooskõlale nimetatud konventsiooniga on välja toodud, et absoluutsed seadusega ette nähtud erandid teabe avalikkusest peavad olema minimaalsed.² Lisaks on Eesti eelnevalt nimetatud hindamise raames antud selgitustes viidanud, et isegi kui sellised absoluutsed erandid teabe avalikustamisest on kehtestatud, siis on seadusandja selle kehtestamise raames juba hinnanud, kas erandiga kaitstav huvi kaalub igal juhtumil üle avaliku huvi nimetatud teabe vastu.

Seoses Tromsø konventsiooniga on oluline ka märkida, et eriseaduses sätestatav täiendav juurdepääsupiirang peab jääma konventsiooni artikliga 3 antud raamidesse. Konventsiooni artikkel 3 annab ammendava loetelu põhjustest, millest tulenevalt võib piirata ametlikele dokumentidele juurdepääsu ning liikmesriigil ei ole õigust seda loetelu laiendada.

Eelnevast tulenevalt on Justiitsministeerium seisukohal, et eriseaduses saab täiendada juurdepääsupiirangu ette näha üksnes juhul, kui AvTS sellekohast alust ette ei näe. Eriseaduses sätestatud juurdepääsupiirangu normist peab nähtuma selgelt piirangu kehtestamise eesmärk, st millist huvi avaliku huvi vastu kaalutakse. Seletuskirjas tuleb välja tuua, millise Tromsø konventsiooni artiklis 3 sätestatud aluse alla kavandatav juurdepääsupiirang mahub. Seda tuleb seletuskirjas ka põhjendada.

Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt ei tundu lisatav lause vajalik ega piisavalt põhjendatud kummagi muudatuse puhul. Esiteks käsitleb RahaPTS § 55 lg 3 muudatus juurdepääsu piiramist ettekirjutuse tegemist põhistavaid faktilisi asjaolusid kajastavale dokumendile ning selle aluseks olevatele andmetele ja dokumentidele. Kuigi seletuskirjas on selgitatud väga põhjalikult teabele juurdepääsu piiramise eesmärki, siis ei tulene sealt, miks AvTS §-s 35 sätestatud alused ei ole piisavad (nt § 35 lg 1 p-d 1 ja 2, mis käsitlevad kriminaal- või väärteomenetluses, riikliku järelevalve, haldusjärelevalve ja teenistusliku järelevalve menetluse käigus kogutud teavet). Teiseks, RahaPTS § 60 lg 1 muudatus käsitleb kogu RAB-i andmekogu konfidentsiaalsust.

² <https://rm.coe.int/baseline-evaluation-report-estonia/1680b0f634>

Seletuskirjast ei tulene eesmärki ega ka muid põhjendusi sellise absoluutse juurdepääsupiirangu kehtestamiseks.

Seega palume kõigepealt analüüsida, kas AvTS §-s 35 sätestatud alused on RABi töödeldava teabe kaitsmiseks piisavad. Kui aga soovitakse siiski jääda eelnimetatud juurdepääsupiirangute juurde RahaPTS-s, siis palume neid valikuid veenvalt põhjendada (mh selgitada AvTS-i juurdepääsupiirangute ebapiisavust).

- 3. Eelnõu § 1 punkt 12 (RahaPTS § 58 lg 1) ning eelnõu § 1 punkt 16 (RahaPTS § 58¹)** – mõlema muudatusega täpsustatakse isikuandmete (sh eriliiki isikuandmete) töötlemise reegleid. See on tervitatav. Samas selgitatakse seletuskirjas RahaPTS § 58 lõike 1 muudatuse kohta, et eriliiki isikuandmetest on vaja töödelda rahvust (eelduslikult sama ka RahaPTS § 58¹ vaatest). Vastavalt seletuskirjas viidatud isikuandmete kaitse üldmääruse (edaspidi IKÜM) artiklile 9 on eriliiki isikuandmete töötlemine keelatud (lõige 1) ning lõikes 2 sisalduvad sellest üldisest keelust erandid. Seega on eriliiki isikuandmetele kehtestatud kõrgem kaitsetase ja eritingimused, mistõttu tuleb seaduses erandite kehtestamisel ka seda silmas pidada. Sealjuures ei sea me kahtluse alla rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist kui olulist avalikku huvi, mille alusel on tööpoolest õigus erandeid kehtestada (artikkel 9 lõige 2 punkt (g)). Samas peaks need erandid olema selged ja täpsed, mistõttu võiks just eriliiki isikuandmete puhul olla seaduse tekstis kirjas, milliseid eriliiki isikuandmeid on õigus töödelda (kõnesoleval juhul üksnes rahvust).

Lisaks, seoses RahaPTS § 58¹ lg 2 lisamisega tõusetub küsimus erinevate normide omavahelisest suhtest. Esiteks viidatakse üldiselt isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) ning IKÜM reeglitele, kuid lisaks tuuakse eraldi välja turvameetmete võtmise kohustus. Selguse huvides võiks see olla sõnastatud näitena IKS-i ja IKÜM-i reeglitest, et ei jääks muljet, nagu oleksid turvameetmed ainsad või peamised IKS-i ja IKÜM-i nõuded, mida peab järgima. Teiseks jääb arusaamatuks teise lause eesmärk, mille kohaselt kolmandale riigile või rahvusvahelisele organisatsioonile andmete edastamisel rakendatakse IKÜM-i artikli 49 lg 1 p-s (d) ning IKS § 48 lg 1 p-des 3 ja 4 sätestatud. Isikuandmete edastamine kolmandatele riikidele ja rahvusvahelisele organisatsioonidele on nii IKÜM-s kui ka IKS-s süsteemselt reguleeritud ning viidatud sätted kohalduvad üksnes erandlikes olukordades (s.t kui muud edastamise viisid ei ole võimalikud). Seega ei saaks vaiksusi kohe nendest olukordadest lähtuda, vaid igal konkreetsel juhul tuleb hinnata, mis alusel just selles olukorras teabe edastamine toimub. Kokkuvõtlikult võiks RahaPTS § 58¹ lg 2 olla sõnastatud järgnevalt:

(2) Rahapesu Andmebüroo töötleb isikuandmeid, järgides isikuandmete kaitse seadusest tulenevat isikuandmete töötlemise korda ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/679, muu hulgas rakendades kõiki nimetatud seaduse §-s 43 ja nimetatud määruse artiklis 32 sätestatud sobivaid ja asjakohaseid turvameetmeid.

- 4. Eelnõu § 1 punkt 18 (RahaPTS § 59¹ lg 3¹)** – RAB andmekogu jaoks lisatakse põhimääruse sisu täpsustav norm, mis on tervitatav. Samas tunduvad mõned elemendid puudu olevat, eelkõige vastutava töötleja(te) ülesanded, andmete andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord. Samuti peaks viimane punkt käsitlema üksnes muid korraldusküsimusi, mitte muid andmekogu pidamiseks vajalikke tingimusi, kuivõrd kõikideks olulisteks tingimusteks peaks seaduse tasandil selge volituse sätestama. Seega võiks RahaPTS § 59¹ lg 3¹ sõnastada järgnevalt:

(3¹) Andmekogu põhimääruses sätestatakse:

- 1) andmekogu volitatud töötleja;*
- 2) vastutava ja volitatud töötleja ülesanded;*
- 3) andmekogu pidamise kord ning andmete täpsem koosseis ja nende andmekogusse kandmise kord;*
- 4) andmeandjate loetelu ja nendelt saadavad andmed;*
- 5) andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise täpsem kord;*
- 6) andmete ja andmetöötlemise logide säilitamise täpsem kord;*
- 7) muud andmekogu pidamiseks vajalikud korraldusküsimused.*

5. **Eelnõu § 1 punkt 20 (RahaPTS § 59³ lg 2)** – lisatava sätte teise lõike kohaselt esitatakse andmete hoidmise, säilitamise ja kustutamise korra täpsustamise volitus RAB andmekogu põhimääruses. Esiteks jääb ebaselgeks mida peetakse silmas andmete hoidmise all (eelkõige kas see ei ole juba säilitamise mõistega hõlmatud). Teiseks võiks ühtsuse huvides selle volituse lisada eelnõu kohase RahaPTS § 59¹ lõikesse 3¹, mis sätestab volitusnormi RAB andmekogu põhimääruse sisu kohta.
6. **Eelnõu § 1 punkt 25 (RahaPTS § 60¹)** – lisatavas paragrahvis pannakse selgelt kirja, millistel alustel on andmesubjekti õiguste piiramine lubatud. Sellise selge reeglistiku kehtestamine on kõnesolevas olukorras väga oluline. Samuti on tervitatav asjaolu, et õiguste piiramise üle otsustatakse iga juhtumi puhul eraldi ning piirang seatakse üksnes juhul, kui see on vältimatult vajalik. Samas jäetakse lahtiseks lg-s 1 sisalduv loetelu, milliseid andmesubjekti õiguseid võib piirata. Juhime tähelepanu, et IKÜM-is sisaldub mh nõue, et kehtestada tuleb piirangute ulatus (artikkel 23(2)(c)). Seega eeltoodust ja seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt ning ka õiguskindluse ja -selguse huvides peavad piirangud olema ammendavalt sätestatud. Seega tuleks lg 1 sissejuhatav lauseosa sõnastada järgnevalt:

(1) Rahapesu Andmebüroo võib käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks piirata järgmisi andmesubjekti õigusi:

7. **Eelnõu § 1 punktid 33–35 (RahaPTS § 77 ja 104³)** – muudatused puudutavad tegeliku kasusaaja andmete täiendusi. Sama teemat käsitleb ka 2024. a septembris Rahandusministeeriumi poolt kooskõlastamisel saadetud RahaPTS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (VTK)³. Palume eelnõu juures arvesse võtta ka viidatud VTK kohta esitatud Justiitsministeeriumi arvamust.
8. **Eelnõu § 2 (AvTS § 35 lg 1 p 5³)**: AvTS-i soovitakse lisada uus juurdepääsupiirang, mille kohaselt tuleb asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada teave RAB tegevuse meetodite ja taktika kohta, kui selle avalikuks tulek võib raskendada süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist. Seletuskirjas ei ole selgitatud, kas on kaalutud ka muude AvTS-i juurdepääsupiirangu aluste võimalikkust ja piisavust (nt AvTS § 35 lg 2 p 3: põhjendatud juhtudel asutusesiseseks adresseeritud dokumendid). Juhul kui see uus juurdepääsupiirang on vajalik tulenevalt sellest, et AvTS-i alused ei ole piisavad, siis palume esiteks seletuskirja vastavalt täiendada ning kaaluda ka nimetatud juurdepääsupiirangu sätestamist RahaPTS-is mitte AvTS-is.
9. Märkime, et plaanitavad muudatused toovad kaasa vajaduse teha e-äriregistris arendusi nii portaalis kui ka e-äriregistri teenustes. Seletuskirjast ei tulene üheselt, kas e-äriregistri arenduste kuludega on arvestatud. Oluline on teada, kuidas ning kes katab e-äriregistris vajalike arenduste kulu. Kulu täpne suurus selguks põhjalikuma analüüsi käigus.

Andmete edastamisel läbi X-tee kasutaksid e-kinnistusraamat ja karistusregister olemasolevaid X-tee teenuseid. Kui eelviidatud muudatused toovad kaasa arendusvajaduse, siis saame kaasnevate kulude kohta anda täpsema hinnangu detailsema analüüsi käigus. Seletuskirjas ei ole nende võimalike kuludega arvestatud.

10. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
11. Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

³ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/06d4450b-a665-4381-9260-e4c56486ae93>

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiitsministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiitsministeeriumi märkustega

Katariina Kärsten 53888918
Katariina.Karsten@just.ee
Mari Keskküla
Mariann Salomets
Merili Oja