

Alar Karis
Vabariigi President
vpinfo@vpk.ee

25.06.2025 nr 1-8/25/13

Seisukohad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse (640 SE) osas

Vabariigi Valitsus algatas 5. mail 2025 rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu 640 SE (edaspidi eelnõu). Eelnõu lõpphääletus toimus ja vastav muutmise seadus (edaspidi seadus) võeti vastu 19. juunil 2025.

Eelnõud ei saadetud Eesti Advokatuurile ega Eesti Kaubandus-Tööstuskojale kooskõlastamiseks. Eesti Advokatuuri erinevad komisjonid ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on seaduse ja seletuskirjaga siiski tutvunud ning leidnud, et seaduses esineb niivõrd olulisi puudusi, et peame vajalikuks oma seisukoht anda. Seadus on meie hinnangul vastuolus nii põhiseaduse kui ka Euroopa Liidu õigusega.

1. Väljatöötamiskavatsuse puudumine

Seletuskirja kohaselt ei ole seadusele koostatud väljatöötamiskavatsust Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi HÕNTE) § 1 lõike 2 punkti 1 alusel. Põhjenduseks on eelnõu kiireloomulisus, mis on tingitud plaanist katta infotehnoloogilise lahenduse väljaarenduse kulu Euroopa Liidu taastefondist, mistõttu peavad vajalikud seadusmuudatused järgima ajalist raami, mis on vahendite kasutamise tingimuseks. Arvestades seaduses ettenähtud ulatuslikku automatiseeritud andmetötlust ning intensiivset privaatsusõiguse riivet, samuti isikuandmete massilise töötamise tundlikkust ja aktuaalsust ühiskonnas, ei saa rahastuse võimalus olla piisav põhjus jätta väljatöötamiskavatsus koostamata. Vastupidi, niivõrd olulise mõjuga eelnõu puhul olnuks hea õigusloome tava järgimine eriti kriitiline. Kiirustamine on antud juhul viinud selleni, et Euroopa Liidu taastefondi vahendeid kasutatakse Euroopa Liidu õiguse rikkumiseks.

Lisaks on väljatöötamiskavatsuse puudumist põhjendatud HÕNTE § 1 lg 2 p-ga 2 ning asjaoluga, et seadusega võetakse üle direktiivi (EL) 2024/1640 artikkel 74. Seadusega ei võeta siiski üksnes üle direktiivi, vaid see läheb direktiivi nõuetest oluliselt kaugemale, mistõttu ei ole viide HÕNTE § 1 lg 2 p-le 2 asjakohane põhjendus.

2. Puudulik kaasamine

Seletuskirja kohaselt saadeti eelnõu arvamuse avaldamiseks üksnes Tartu Maakohtu kinnistusosakonnale, Tartu Maakohtu registriosakonnale, Pangaliidule ja Rahvusarhiivile. Arvestades, et seadus võimaldab töödelda kõikide isikute andmeid ning seab täiendava koormuse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi RahaPTS) alusel

kohustatud isikutele, ei ole piisavalt asjakohaseid isikuid ja asutusi kaasatud. Eriti märkimisväärne on Andmekaitse Inspeksiooni, samuti MTÜ FinanceEstonia (mis esindab suurt osa kohustatud isikuid) ja Eesti Advokatuuri kaasamata jätmine. Kuigi plaanitavad muudatused puudutavad nii ettevõtlusega tegelevaid inimesi kui ka ettevõtteid, siis ei olnud kaasatute hulgas ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoda.

Puudulik kaasamine on viinud vigadeni nii seaduse sisus (vastuolud nii põhiseaduse kui ka Euroopa Liidu õigusega) kui ka vastavuse ja mõju hindamisel.

3. Puudulik põhiõiguste riive proportsionaalsuse analüüs

Seletuskirjas ei ole piisavalt hinnatud põhiõiguste riive proportsionaalsust. Näiteks ei ole seletuskirjas piisavalt analüüsitud, kas plaanitud muudatuste näol on tegemist proportsionaalse riivega igaühe õigusele perekonna- ja eraelu puutumatusele (põhiseadus § 26), vabale eneseteostusele (põhiseadus § 19) ja ettevõtlusvabadusele (põhiseadus § 31). Andmetöötluse sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse analüüs piirdub paljasõnaliste väitega, et andmetöötlus on proportsionaalne, sest selle kaudu saab efektiivsemalt tõkestada rahapesu, kuid puudub igasugune analüüs, millist mõju avaldab see andmesubjektidele, milliseid põhiõigusi ja millise intensiivsusega riivatakse. Samuti on puudulik mõjuanalüüs kohustatud isikute osas, kuigi ilmselgelt hakkavad kohustatud isikud saama Rahapesu Andmebüroolt (edaspidi RAB) täiendavaid ettekirjutusi (isiku)andmete esitamiseks (RahaPTS § 58 lg 1 muudatus), mille aluseks on automaatne andmetöötlus.

Sisuliselt ei ole analüüsitud vähem riivavate meetmete kasutamise võimalikkust, lühidalt on viidatud vaid andmete pseudonüümimise ja anonüümimise võrdlusele (kaalutud on vaid neid alternatiive). Lisaks pseudonüümimisele on ka muid kaitsemeetmeid. Seletuskirjas puudub analüüs, mis veenaks plaanitava andmetöötluse lubatavuses ja õiguspärasuses. Põhjalikumast andmekaitsealasest mõjuhinnangust ja proportsionaalsuse analüüsist võib järelduda, et nii suures mahus andmete kogumine ja töötlemine ei olegi ühelgi viisil õigustatav ega aktsepteeritav.

Euroopa Liidus (muu hulgas kohtupraktikas) on fookuses põhiõiguste kaitse. Seadusega kaasnev põhiõiguste riive vajab põhjalikumat analüüsi.

4. Olematu andmekaitsealane mõjuanalüüs

Seletuskirjas on nenditud, et seadusega järgitakse EL isikuandmete kaitse üldmäärusega (EL) 2016/679 (GDPR, edaspidi IKÜM) kehtestatud nõudeid. Meie hinnangul ei ole IKÜM nõuded täidetud ning alljärgnevalt toome välja olulisemad vastuolud.

Seletuskirjas esitatud andmekaitsealane mõjuhinnang on vaid 1,5 lehekülge pikk, üldsõnaline ega vasta nõuetele, mis kaasnevad seadusega ettenähtud **kõrge riskiga** andmetöötluse puhul.

- Sellises ulatuses ja laadis andmetöötluse puhul on põhjaliku ja sisulise mõjuanalüüsi koostamine IKÜM art 35 alusel kohustuslik. Seda kohustust ei ole täidetud.
- Samuti on mõjuhinnangu koostamine nõutav EL tehisintellekti määruse ((EL) 2024/1689) alusel, kui kasutatakse kõrge riskiga tehisintellektisüsteeme — milleks seaduses sätestatud profiilianalüüs ja andmekaevandamine oma eesmärgilt ja olemuselt tõenäoliselt kvalifitseerub.

Puuduliku mõjuhinnangu tõttu ei ole seletuskirjas analüüsitud, millised riskid kaasnevad plaanitava andmetöötlusega ega hinnatud nende riskide piisavat maandamist.

5. Proportsionaalsuse ja minimaalsuse põhimõttega mitteamvestamine

IKÜM art 5 lg 1 p c näeb ette, et andmeid tuleb koguda **nii vähe kui võimalik ja ainult eesmärgi saavutamiseks vajalikus ulatuses**.

- Seadus ega seletuskiri ei selgita, miks sellises mahus andmete kogumine ja töötlemine on vajalik ja proportsionaalne. Puudub analüüs, kas oleks võimalik saavutada samad eesmärgid kitsama ja vähem riivava andmetöötlusega.
- Seletuskirjast nähtub pigem üldine arusaam, et rahapesujuhtumite mustrid võivad esineda väga erinevate andmete lõikes, mistõttu oleks „igaks juhuks“ põhjendatud ulatuslik andmekogumine. See lähenemine on **otseselt vastuolus IKÜM minimaalsuse põhimõttega**.

6. Läbipaistvuse põhimõtte rikkumine ja andmesubjekti õiguste piiramine

IKÜM nõuab, et andmetöötlus peab olema **läbipaistev** ning andmesubjektil peab olema õigus teada, **kes, miks ja kuidas** tema andmeid töötleb. Seadus seab väga ulatuslikud piirangud andmesubjekti õigusele saada teavet töötlemise eesmärgi, õigusliku aluse ja ulatuse kohta. Kuigi IKÜM lubab teatud juhtudel õiguste piiramist avaliku julgeoleku või sütte tegude tõkestamise eesmärgil, peab piirang olema vajalik, proportsionaalne ja hästi põhjendatud. Seletuskirjas selline põhjendus puudub — selle asemel piiratakse üldise viitega RAB-i seaduslikule alusele, ilma konkreetset riskide ja mõjude hindamist esitamata.

7. Pseudonüümimisega seotud probleemid

Seaduses nähakse andmekaitseriskide maandamise keskse meetmena **pseudonüümimist**.

- Puudub kirjeldus, kuidas pseudonüümimine tehniliselt läbi viiakse, milliseid meetmeid rakendatakse pseudonüümide kaitsmiseks ja kuidas hinnatakse reidentifitseerimise riski. Seletuskiri sedastab, et enne andmete RAB-i andmekogusse salvestamist teostatakse isikuandmete pseudonüümimine, ent seaduse tekst seda nõuet ei sätesta, et andmed kogutakse pseudonüümiseeritult.
- Suuremahuline andmekombineerimine erinevatest allikatest suurendab märkimisväärselt taastuvastatavuse riski, isegi kui esialgu kasutatakse pseudonüüme. Seadus ja seletuskiri annavad eksliku mulje nagu pseudonüümimine iseenesest kõrvaldaks andmekaitseriskid, samas kui praktikas võivad andmete ühendamise ja analüüsi tulemused viia väga tundlike profiilide loomiseni ja andmesubjektide taasidentifitseerimiseni. Pseudonüümimine üksi ei ole piisav meede, et maandada kaasnevaid privaatsusriske.

8. Depseudonüümimine ja jälitustegevus

Seletuskiri möönab, et „võimalike negatiivsete mõjude nagu andmelekked ja ebatäpsetest andmetest tulenevate **valede järelduste esinemise tõenäosus on keskmine**“. Samas on lubatud depseudonüümimine kui esineb rahapesu või terrorismi rahastamise või sellega seotud kuriteo või finantssanktsiooni rikkumise põhjendatud kahtlus (RahaPTS § 59² lg 3). Sama sätte kohaselt toimuks depseudonüümimine üksnes RAB-i juhi volitatud ametniku ja RAB-i andmekaitse spetsialisti kooskõlastusel. Seega kahe samale isikule alluva isiku kooskõlastusel. Depseudonüümimine omakorda võimaldab esitada kohustatud isikutele ettekirjutuse RahaPTS § 58 lg 1 muudatuse alusel täiendavate isikustatud andmete saamiseks.

Seega, kui kriminaalmenetluses on jälitustegevuseks vaja kohtu luba, siis seadus võimaldab RAB-l teostada jälitustegevust oma diskretsiooni alusel. Juhime tähelepanu, et seadus ei

täpsusta depseudonüümimisele ega kohustatud isikutelt täiendavate andmete pärimisele konkreetseid piiranguid: depseudonüümimine on lubatud põhjendatud kahtluse korral ning ettekirjutusi muu hulgas isikuandmete saamiseks on RAB-l võimalik teha „seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks“.

Arvestades, et seletuskirjas on hinnatud valede järelduste tõenäosust keskmiseks, on lubamatu, et seletuskirjas ei ole kõikehõlmavalt hinnatud neist vigadest ja plaanitavast andmetöötlustest üldiselt tingitud täiendavate haldus- ja süüteomenetluste mõju andmesubjektidele, kohustatud isikutele ega ka RAB-le (seletuskirja kohaselt ei kaasne seadusega täiendavat personalikulu). Seletuskirjas on hinnatud seaduse mõju kohustatud isikutele väheoluliseks ning väidetavalt ei ole ebasoovitavaid mõjusid ette näha. Samas on võimalikud menetlused kohustatud isikute vastu olukorras, kui RAB on oma andmetöötluste tulemuste tuvastanud näiteks rahapesu kahtluse ja heidab kohustatud isikule ette, et viimane ei ole sellekohast teadet esitanud. See võib kohustatud isikute jaoks tähendada oma hooldsusmeetmete viimist samale tasemele RAB-ga (vältimaks väärteomenetlusi kohustatud isikute vastu), mis toob kaasa andmete töötlemise ja privaatsusõiguse riive veelgi suuremas mahu.

RAB-l on ka praegu õigus küsida ettekirjutusega kohustatud isikutelt andmeid: massilise andmetöötluste ja depseudonüümimise tagajärjel on ilmne, et need päringud sagenevad. Vastav mõju on aga seletuskirjas adekvaatselt hindamata.

9. Automatiseeritud otsuste ja profileerimise riskide eiramine

Seaduses ja seletuskirjas puudub analüüs, kas plaanitav andmetöötlus võib tuua kaasa IKÜM art 22 kohaldamise ehk olukorra, kus isiku suhtes tehakse olulisi otsuseid üksnes automatiseeritud töötlemise või profileerimise teel. Samuti pole seaduses sätestatud, kuidas tagatakse andmesubjektile õigus mitte alluda üksnes automatiseeritud otsusele või vaidlustada selline otsus ja nõuda inimese poolset kontrolli. Selliste tagatiste puudumine suurendab ohtu, et isikud võivad sattuda põhjendamatult profileerimise või valepositiivsete tulemuste alusel negatiivsete tagajärgede alla.

10. Tehisintellekti määruse nõuete täielik eiramine

EL tehisintellekti määruse kohaselt kuuluvad kuritegude ennetamiseks ja avastamiseks kasutatavad süsteemid kõrge riskiga tehisintellekti süsteemide hulka. Seaduses ja seletuskirjas puudub igasugune viide EL tehisintellekti määruse kohaldamisele ja kõrge riskiga tehisintellekti kasutamisega kaasnevatele kohustustele.

- Kõrge riskiga süsteemi kasutamisel tuleb:
 - läbi viia nõuetele vastav mõjuhindang,
 - tagada läbipaistvus,
 - tagada tulemuste kvaliteedikontroll,
 - kaitsta andmesubjekti õigusi ja
 - rakendada erimeetmeid vigade ja valepositiivsete tulemuste maandamiseks.

Need nõuded on seaduses ja seletuskirjas täielikult tähelepanuta jäetud.

Eelnõu vajakuks enne vastuvõtmist olulises osas täpsustamist ja mõjude analüüsi, samuti puudutatud isikute laiemat kaasamist. Praegusel kujul on see tõenäoliselt nii põhiseaduse kui ka Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Meie hinnangul on vajalik analüüsida, kas esinevad

alused seaduse välja kuulumata jätmiseks.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Eesti Advokatuuri esimees

Mait Palts
Eesti Kaubandus-Tööstuskoja peadirektor

Leen Eenpalu, 662 0665
leen.eenpalu@advokatuur.ee