



V A B A R I I G I P R E S I D E N T

O T S U S

Nr 590

Kadrirus 3. juulil 2025

„Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse“ väljakuulutamata jätmine

Jätan välja kuulutamata Riigikogus 19. juunil 2025 vastu võetud „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse“.

Vastuvõetud seadus pole kooskõlas põhiseadusega, kuna see piirab liialt informatsioonilise enesemääramise õigust (PS §-id 26 ja 44). Tagatiste loomine isikuandmete kaitseks on eriti oluline automatiseeritud andmetöötlemise puhul ning kui tegu on andmekoguga, mille sisendiks olev teave hõlmab (nagu seaduse seletuskirjas nenditakse) ka poliitilisi ja usulisi veendumusi, terviseandmeid ja rahvust. Andmetöötlemise läbipaistvust võib piirata kuritegude avastamiseks ja ennetamiseks, aga piirangud peavad olema sihipärased ega tohi sõltuda täielikult riigiameti otsusest.

Seadus loetleb juhud, mil Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB) võib piirata andmesubjekti õigust saada teada tema isikuandmete töötlemisest, sealhulgas sellest, mis isikuandmeid töödeldakse, samuti töötlemise eesmärgi, õiguslikku alust, ulatust ja põhjust (lisatud § 60¹). See on lubatud kuriteo tõkestamiseks, teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitseks ning rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piirangute järgmiseks. Lisaks aga sätestab seadus, et RAB piirab andmesubjekti õigusi, kui piiramata jätmine "takistab või kahjustab Rahapesu Andmebüroo seadusest tulenevate ülesannete täitmist." (§ 60¹ lg 2 p 1).

Ehkki seadus määratleb RAB-i ülesanded väga laialt, on ebaselge, milliseid täiendavaid õiguste piiramise võimalusi annab selline üldine määratlus. RAB-i juht seletas Riigikogu rahanduskomisjonis, miks on praegusel juhul vaja piirata isikute õigust küsida andmeid rahapesu andmekogust. "Ei saa tekkida olukorda, et inimesed lihtsalt küsivad, mis andmeid tema kohta RABil on. Kui RAB vastaks rahapesus või terrorismi rahastamises kahtlustatavale, et toimikut ei ole avatud, siis isik mõistab, et teda ei ole avastatud. Kui toimik on avatud, siis isik saab hakata vastava info saamisel oma tegevusi varjama, sest teab, et RAB-il on tal jälil."

Need seletused puudutavad olukorda, mil teabe väljastamisest keeldumisel saaks tugineda § 60¹ lg 2 punktile 2 (andmesubjekti õigusi piiratakse, kui piiramata jätmine "takistab või kahjustab kuriteo tõkestamist"). Need ei seleta, miks on vaja täiendavat alust õiguste piiramiseks – liiatigi niisugust, mis lubab RAB-l viidata oma eesmärkidele, et keelduda igasuguse teabe väljastamisest isikuandmete töötlemise eesmärgi, õigusliku aluse, ulatuse ja põhjuse kohta.

Põhiseadus sätestab, et "Eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega." (PS § 44 lg 3) Riigikohus on tuletanud sellest sättest (koosmõjus PS §-ga 26) üldisema õiguse informatsioonilisele enesemääramisele. (RKPJKo 22.06.2023, 5-23-33, p 30) Riigikohus on rõhutanud, et andmesubjekti õigust saada teavet võib piirata, muuseas kaalutlusega, et "juurdepääsu andmine on ülemäära keeruline või põhjustaks ebamõistliku halduskoormuse." (RKHKo 21.02.2019, 3-16-2348/21, p 20) Informatsioonilise enesemääramise õiguse sisustamiseks on Riigikohus viidanud Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärusele, mille artikkel 23 loetleb alused andmesubjekti õiguste piiramiseks ja nimetab nende hulgas regulatiivsete ülesannete täitmist. Ometi ei saa sellest järeldada, et isiku õigusi võib alati piirata, kui see riigiameti tööd lihtsustab või aitab kulusid kokku hoida. Piirang peab olema proportsionaalne. Samuti nõuab isikuandmete kaitse üldmäärus, et piirav seadus peab olema "selge ja täpne" ning selle kohaldamine peab olema ettenähtav (üldmääruse põhjendus 41).

Praegusel juhul ei ole seadus selge ja täpne, kuna õigust saada teavet võib piirata üldsõnalisel alusel, mille sisustamine on täielikult jäetud RAB-le. Et seadus on lisaks põhiseadusele vastuolus ka Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärusega, seda kinnitavad Euroopa Andmekaitsekoostöökoostöö selgitused, mis kajastavad Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat (Suunised 10/2020 isikuandmete kaitse üldmääruse artiklis 23 sätestatud piirangute kohta). Suunistes öeldakse, et õigus teabele ei tohi piirangute tõttu kaotada oma põhisisu ning et siseriiklik õigus peab olema "sõnastatud piisavalt selgelt, et anda isikutele asjakohane teave selle kohta, millistel asjaoludel ja tingimustel on vastutavatel töötajatel õigus selliseid piiranguid kasutada." (p 17) Euroopa Andmekaitsekoostöökoostöö selgitab, et avalikku huvi andmekaitsesubjektide õiguste piiramiseks ei saa "piisavalt põhjendada sellega, et teabe andmine toob kaasa kulusid ja koormab seega riigieelarvet." (p 27) Näiteks võivad maksuhaldur küll piirata andmesubjekti õigust andmetega tutvuda, kui tema suhtes korraldatakse uurimist ja kui andmetega tutvumine uurimist kahjustaks. "Selline piirang peaks aga kehtima ainult niikaua, kui on konkreetse uurimise jaoks vajalik, ning see tuleks kaotada niipea, kui maksuhaldur uurimise lõpetab." (p 27) Euroopa Andmekaitsekoostöökoostöö osutab Euroopa Kohtu seisukohale, mille järgi isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse õiguse teostamise piiramine peab olema rangelt vajalik.

Seaduse seletuskirjas öeldakse, et "kui RAB-ile edastatavad andmed kuuluvad mõne teise andmekogu andmekoosseisu, on andmesubjektil õigus pöörduda selle andmekogu vastustava töötleja poole ning enda kohta kogutud andmetega tutvuda juhul, kui selles osas ei ole mõnes teises eriseaduses sätestatud piiranguid." Niisugune võimalus ei hõlma aga õigust saada teavet selle kohta, millisel eesmärgil ja millises ulatuses RAB andmeid koondab ja täiendavalt töötleb. Seletuskirjas mõeldakse, et RAB-le esitatav teave võib puudutada ka poliitilisi vaateid, usulisi veendumisi ja tervisenõudeid.

"RAB selliseid andmeid kohustatud isikutelt ei päri, aga kui läbi teadete selline info kahtluse osas RAB-i andmekogusse jõuab, siis vastavat teavet andmekogus töödeldakse [...] Praktikas ei ole lõpuni võimalik ammendavalt kategooriate kaupa määratleda, milliseid eriliiki isikuandmeid RAB-i andmekogusse jõuda võib, kuna see oleneb otseselt teate sisust ja konkreetse juhtumi asjaoludest."

Ehkki õigus saada teada milliseid andmeid ja kuidas riigiasutustes töödeldakse ei ole piiramatu, peab see õigus siiski säilima niisuguses ulatuses, et riigiasutus saaks sellele üldse kaalu omistada. See on nii juhul, kui riigiasutus peab hindama, kas teabe väljastamine tekitab selgelt hoomatava kahju. Kuritegude tõkestamine ja teiste isikute õiguste kaitse on põhjendatud alused teabe väljastamisest keeldumiseks. Isikuandmete kaitse kaotaks aga sisu, kui riigiamet võiks keelduda andmetöötluse eesmärkide selgitamisest pelgalt seepärast, et see takistaks tema tegevust mingis üldisemas, täpsustamata mõttes. Õigus informatsioonilisele enesemääramisele ei kaitse vaid üksiku isiku huve. Selle õiguse teostamine tagab, et isikuandmete töötlemine vastaks ka laiemalt seadusega sätestatud eesmärkidele.

Lähtudes eeltoodust olen arvamisel, et mulle väljakuulutamiseks saadetud „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seadus” on vastuolus PS §-ga 26 ja 44.

Pean vajalikuks Riigikogus 19. juunil 2025 vastu võetud „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seadust“ Riigikogus uuesti arutada ja otsustada ning viia see kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Alus: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107.

(allkirjastatud digitaalselt)

Alar Karis