ANDMEKAITSE INSPEKTSIOON

VAIDEOTSUS
ja
ETTEKIRJUTUS-HOIATUS
avaliku teabe asjas nr. 2.1.-3/21/4212

Otsuse tegija	Andmekaitse Inspektsiooni jurist Ive Eevel
Otsuse tegemise aeg ja koht	09.02.2022 Tallinnas
Vaide esitamise aeg	28.12.2021
Teabevaldaja	Rahapesu Andmebüroo Pronksi 12, 10117 Tallinn e-posti aadress: info@fiu.ee
Teabevaldaja vastutava isik	juht
Vaide esitaja (teabenõudja)	XXX esindaja vandeadvokaat Marko Kairjak e-posti aadress: marko.kairjak@ellex.ee

RESOLUTSIOON:
Avaliku teabe seaduse (AvTS) § 45 lg 1 punkti 1, § 51 lõike 1 punkti 1, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 85 punktide 1 ja 2 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 75^1 lõike 3 alusel,

1) **rahuldan vaide;**
2) **teen teabevaldajale täitmiseks kohustusliku ettekirjutuse: Vaadata XXX 22.11.2021 esitatud teabenõue uuesti läbi ja otsustada selle täitmine;**
3) **määran ettekirjutuse täitmise tähtajaks 17.02.2022.**

AvTS § 52 kohaselt peab teabevaldaja ettekirjutuse saamisest alates viie tööpäeva jooksul võtma kasutusele abinõud ettekirjutuse täitmiseks ja teatama sellest Andmekaitse Inspektsioonile.

Ettekirjutuse täitmisest teatage hiljemalt selleks tähtajaks Andmekaitse Inspektsioonile.

VAIDLUSTAMISVIIDE:
Kuivõrd käesoleva otsusega rahuldati vaie täielikult, saab **vaide esitaja** 30 päeva jooksul pöörduda Tallinna halduskohtusse üksnes juhul, kui Andmekaitse Inspektsioon rikkus menetlemisel vaide esitaja õigusi muul viisil.

Riigiasutus saab käesoleva ettekirjutuse vaidlustada vaidega Andmekaitse Inspektsiooni peadirektorile.
Ettekirjutuse vaidlustamine ei peata selle täitmise kohustust ega täitmiseks vajalike abinõude rakendamist.

HOIATUS
Kui riigiasutusest isikuandmete töötleja ei ole Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutust selles määratud tähtaja jooksul täitnud, pöördub Andmekaitse Inspektsioon isikuandmete kaitse seaduse § 59 lõike 3 alusel halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras protestiga halduskohtusse.

FAKTILISED ASJAOLUD:
22.11.2021 esitas vaide esitaja Rahapesu Andmebüroole teabenõude, milles palus teatada, kas Rahapesu Andmebüroo on aastatel 2012-2015 avanud vaide esitaja suhtes kontrolltoimiku ning kas Rahapesu Andmebüroo on vastava kontrolltoimiku alusel esitanud päringuid Ameerika Ühendriikidesse (edaspidi teabenõue).
29.11.2021 vastas Rahapesu Andmebüroo vaide esitajale, et keeldub AvTS § 23 lg 1 p 1 alusel teabenõude täitmisest, sest tulenevalt AvTS § 35 lg 1 p-st 19 ja RahaPTS § 60 lg-st 1 ei saa Rahapesu Andmebüroo vaide esitaja poolt taotletud teavet esitada (edaspidi Rahapesu Andmebüroo vastus).

VAIDE ESITAJA NÕUE JA PÕHJENDUSED:
Vaide esitaja taotleb Rahapesu Andmebüroole ettekirjutuse tegemist XXX poolt 22.11.2021 esitatud teabenõude täitmiseks. Oma nõuet põhjendab vaide esitaja järgmiselt:
1. Rahapesu Andmebüroo tugineb teabenõude täitmisest keeldumisel juurdepääsupiirangule, mis tuleneb teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamisest. AvTS § 23 lg 1 p 1 kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust. Rahapesu Andmebüroo vastuse kohaselt on teabenõudega taotletud teave tunnistatud AvTS § 35 lg 1 p 19 ja RahaPTS § 60 lg 1 alusel asutusesiseseks kasutamiseks.
2. AvTS kohustab Rahapesu Andmebürood võimaldama juurdepääsu isikuandmeid sisaldavale asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teabele. AvTS § 39 lg 1 kohaselt on teabevaldajal kohustus võimaldada juurdepääs tema valduses olevale ning piiratud juurdepääsuga teabes sisalduvatele isikuandmetele seaduses sätestatud aluse olemasolul. Teabenõudega on taotletud teavet selle kohta, kas vaide esitaja suhtes on avatud kontrolltoimik ning kas selle alusel on esitatud päringuid Ameerika Ühendriikidesse. Järelikult on teabenõudega taotletud teave ka teave tuvastatava füüsilise isiku kohta ning käsitatav isikuandmetena IKS tähenduses (IKS § 13 lg 2, IKÜM art 4(1)). IKS § 24 lg 1 p 1 kohaselt on andmesubjektil õigus nõuda isikuandmete töötlejalt tema kohta käivate isikuandmete teatavaks tegemist. Seega tulenevalt AvTS § 9 lg-st 1, lg 2 p-st 1, § 39 lg-st 1 ja IKS § 24 lg 1 p-st 1 on Rahapesu Andmebüroo kohustatud teabenõuet täitma, sest vaide esitajal on eelnimetatud alustel juurdepääsuõigus taotletava teabe suhtes.
3. Rahapesu Andmebüroo ei saa keelduda teabenõude täitmisest RahaPTS § 60 lg-le 1 tuginedes. Rahapesu Andmebüroo vastuse kohaselt on teabenõudega taotletav teave tunnistatud AvTS § 35 lg 1 p 19 ja RahaPTS § 60 lg 1 alusel asutusesiseseks kasutamiseks. Teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine ei vabasta aga teabevaldajat teabenõude täitmise kohustusest (vt p 2.2). Kuivõrd teabenõudega taotletav teave sisaldab vaide esitaja isikuandmeid, on Rahapesu Andmebürool võimalik teabenõude täitmisest keelduda üksnes juhul, kui keeldumise alus on seaduses sätestatud ning kui sellise teabe väljastamine takistab või kahjustab süüteo tõkestamist, avastamist või menetlemist või karistuse täideviimist,

kahjustab teiste isikute õigusi ja vabadusi, ohustab riigi julgeolekut või avaliku korra kaitset, või takistab ametlikku uurimist või menetlust (IKS § 24 lg 2). Eelviidatud sätte direktiivikonformse tõlgendamise tulemusel on võimalik teabenõude täitmisest keelduda üksnes sellises ulatuses ning seni, kuni teabe esitamisest keeldumine on konkreetse juhtumi puhul demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne. Seega tuleb käesoleval juhul teabenõudest keeldumiseks eraldiseisvalt tuvastada, kas ning millises ulatuses kahjustab või ohustab teabe väljastamine IKS § 24 lg-s 2 sätestatud õigushüvesid. Teabenõudest keeldumine on põhjendatud üksnes juhul, kui teabe väljastamise hetkel on tuvastatud, et teabe väljastamine kahjustab või esineb oht eelviidatud sättes nimetatud õigushüvede kahjustamiseks. Sellised põhjendused peavad olema vajalikud ja tõelised, mitte otsitud ja fiktiivsed.

4. Rahapesu Andmebürool puudub alus teabenõude täitmisest keeldumiseks. Teabenõudega on küsitud teavet üksnes kontrolltoimiku avamise ning Ameerika Ühendriikidesse päringute esitamise fakti kohta. Seega ei ole teabenõudega küsitud sisulisi andmeid (näiteks mis põhjustel kontrolltoimik avati või millise sisuga päringuid Ameerika Ühendriikidesse esitati). Eelnevat arvesse võttes ei ole eluliselt usutav, et sellise teabe ca 7 aastat hiljem väljastamine kahjustaks või ohustaks IKS § 24 lg-s 2 loetletud õigushüvesid. Liiatigi puuduvad Rahapesu Andmebüroo vastuses selgitused, millistel põhjustel ning milliseid eelviidatud sättes loetletud õigushüvesid teabenõude täitmine kahjustab või ohustab. Järelikult ei saa teabenõude täitmisest keeldumist pidada demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks ja proportsionaalseks meetmeks, elik Rahapesu Andmebürool puudub alus teabenõude täitmisest keeldumiseks. Kuivõrd teabenõude täitmisel tuleb väljastada üksnes jah-või-ei-vastus ning Rahapesu Andmebüroo ning välisriigi õiguskaitse- või järelevalveasutuste andmevahetusalane koostöö on RahaPTS § s 63 selgelt sätestatud, siis puudub Rahapesu Andmebürool ka sellise tegevuse varjamiseks mistahes vajadus.

TEABEVALDAJA PÕHJENDUSED:

1. Rahapesu andmebüroo roll rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel

1.1. RAB on autonoomne ja sõltumatu asutus, kes täidab riigi nimel ülesandeid rahapesu ja terrorimis rahastamise tõkestamiseks (RahaPTS § 53), et seeläbi Eesti finantssüsteemi ja majandusruumi. RAB võtab vastu, kogub, nõuab välja, registreerib, töötleb, analüüsib ja edastab informatsiooni, mis seondub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega (RahaPTS § 54 lg 1 p 1). Viimase puhul kontrollib RAB, kas talle esitatud andmed on olulised rahapesu või sellega seotud kuritegude, samuti terrorismi rahastamise tõkestamiseks, tuvastamiseks või kohtueelseks uurimiseks (RahaPTS § 54 lg 2). RAB analüüsib ja kontrollib teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse kohta, võtab vajaduse korral tarvitusele abinõud vara säilimiseks ning edastab kuriteo tunnuste avastamisel materjali viivitamata pädevale asutusele (RahaPTS § 54 lg 3).

1.2. Eelnev tähendab, et RAB täidab enda ülesandeid avalikes huvides, st eelkõige rahapesu või sellega seotud kuritegude, samuti terrorismi rahastamise tõkestamiseks, tuvastamiseks või kohtueelseks uurimiseks, mitte üksikisiku huvidest lähtuvalt. See seab olulised raamid ka RAB-i tegevuse ja tema poolt hoitavatele andmete salastatusele.

2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 60 sisu ja eesmärk

2.1. Samuti peame vajalikuks selgitada RahaPTS § 60 sätestatud teabe kasutamise piirangu olemust ja tagamaid veidi laiemalt.

2.2. Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem on üles ehitatud vastavalt Rahapesu Töökonna (edaspidi FATF, ehk Financial Action Task Force) soovitustele[1] . FATF-i juhised on küll sätestatud soovitustena, kuid nende sisuline täitmine on kõikidele maailma riikidele kohustuslik, ning sellest põhimõttest ka kõik riigid lähtuvad. Need, kes

[1] 1 FATF soovitused kättesaadavad veebilehel: http://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf

neid soovitusi ei rakenda, ohustab halvimal juhul nn halli nimekirja panemine või teatud organisatsioonidest väljaheitmine. Näiteks juhul, kui RAB ei täida teatud maailma kõikidele rahapesu andmebüroodele ettenähtud nõudeid (sh andmete saladuses hoidmine) võidakse RAB välja heita rahvusvahelisi rahapesu andmebüroosid ühendavast EGMONT Group'i[2] *võrgustikust, mistõttu tehakse võimatuks RAB rahvusvaheline koostöö ja seeläbi rahvusvaheliste rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumite avastamine. Hall nimekiri tähendab seda, et riik mainitakse avalikult territooriumine, kelle rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuded ei vasta rahvusvahelistele standarditele. Hall nimekirja sattumise tulemusel võivad väheneda välisinvesteeringud, kallineda raha hind kapitaliturgudele, olla piiratud ligipääs korrespondentsuhetele jne.*

2.3. *Lisaks maailmas standardina tunnustatud FATF soovitustele on Euroopa Liidus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise reguleerimiseks vastu võetud direktiivid. mis need FATF-i standardid Euroopa õigusesse üle võtavad. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2015/849 ning seda täpsustav direktiiv 2018/843*[3] *(edaspidi direktiiv) sätestavad Euroopa Liidu riikidele kehtivad nõuded ja põhimõtted, mis on Eesti õigusesse üle võetud omakorda RahaPTS-iga.*

2.4. *FATF soovitus 29 käsitleb rahapesu andmebüroosid. Soovituse 29 punkt D käsitleb RAB-i informatsiooni turvalisust ja konfidentsiaalsust (FATF soovitused, lehekülg 102). Vastav nõue toob välja, et RAB-i andmed peavad olema turvaliselt kaitstud ning konfidentsiaalsed. Teabe avaldamine on lubatud üksnes seaduses sätestatud kindlatel eesmärkidel ning põhimõtetel. Kaitsmist vajavad seejuures nii teistelt rahapesu andmebüroodelt saadud informatsioon (vt RahaPTS § 63) kui ka erasektorist laekunud informatsioon (vt RahaPTS § 49).*

2.5. *Direktiivist tulenevate teabekaitse põhimõtete ning rahvusvahelisest suhtlusest tulenevate piirangute tagamiseks, sealhulgas tagamaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, teatamiskohustust täitnud isikute kaitse ning Eesti finantssüsteemi läbipaistvus ja usaldusväärsus, sätestab RahaPTS § 60 teabe kasutamise piirangud. Vastavate piirangute olemasoluta ei vastaks Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem FATF standarditele ega Euroopa Liidu nõuetele, mistõttu puuduks võimalus rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegude ära hoidmiseks Eestis ning ei oleks tagatud toimiv rahvusvaheline koostöö.*

2.6. *RahaPTS § 60 lõike 1 kohaselt on juurdepääs Rahapesu Andmebüroo andmekogus sisalduvale teabele ja selle töötlemise õigus on ainult Rahapesu Andmebüroo ametnikul. RahaPTS-i alusel võib Rahapesu Andmebüroo juht kehtestada teabele juurdepääsu piirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Rahapesu Andmebüroo töötajad ja muud isikud, kellel on juurdepääs Rahapesu Andmebüroo andmekogus sisalduvale teabele, on kohustatud hoidma saladuses neile teadaolevat rahapesu või terrorismi rahastamisega seotud teavet tähtajatult. Sama paragrahvi lõiked 2–4 sätestavad väga täpsed ning nii olemuse kui adressaatide osas kitsad teabe avaldamise alused ja/või kohustused. Teatud RAB-i valduses olevate andmete osas on RahaPTS § 60 lg-tes 5–7 toodud kitsalt piiritletud isikute ring, kellele neid andmeid võib edastada. Samuti on RAB-il õigus andmeid edastada RahaPTS § 62 ja § 63 alusel eelviidatud sätetes nimetatud isikutele. Ühelegi teisele seaduses määratlemata isikule RAB oma andmekogus säilitatavaid andmeid edastada ei tohi, sealhulgas ka andmesubjektile endale.*

2.7. *Mis puudutab kriminaalmenetluse läbiviimist, peab RAB vajalikuks välja tuua, et rahapesu ja terrorismi rahastamine ning nendega seotud kuriteod on rahvusvahelised ja üldjuhul organiseeritud kuriteod, mille avastamiseks ja avastamise järgselt ka*

[2] EGMONT Group koondab maailmas rahapesu andmebüroosid ning sinna kuulumine tagab FATF-i nõuete täitmise. Samuti on EGMONT Group süsteem sisuliselt ainuvõimalikuks kanaliks rahapesu ja terrorismi rahastamise alase teabe kogumiseks ja edastamiseks. EGMONT Group'i kohta vt: https://egmontgroup.org/en

[3] 3 Konsolideeritud versioon direktiividest kättesaadav veebilehel: https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/?uri=CELEX:02015L0849-20210630

efektiivseks kriminaalmenetluseks peab olema tagatud, et enne kriminaalmenetluse avalikustamist ei avaldata kriminaalmenetlusega seonduvaid asjaolusid või fakte. Selline kaitse on vajalik, sest vastupidine lähenemine muudaks võimatuks kriminaalmenetluste hilisema läbiviimise. Siinjuures on oluline asjaolu, et kahtluse sisustamine ei pruugi tulla olukorras, kus teostatakse RAB-ile edastatud teabe alusel esialgset analüüsi. See võib tulla ka hilisemalt, mida on praktikas esinenud, näiteks Eestit läbinud suuremahuliste rahapesu kahtlaste rahavoogude osas, mille kohta on hilisemalt algatatud kriminaalmenetlused, aga mida sellel hetkel ei olnud võimalik vastavas ulatuses ja mahus tuvastada.

2.8. *Eelviidatud RahaPTS-is sätestatud piirangute tõttu puudub RAB-il võimalus vastata kaebaja poolt esitatud teabenõudele sisuliselt ning teabe väljaandmisest tuleb keelduda. Teabe väljastamine andmesubjektidele nende kohta töödeldavate andmete osas läheks vastuollu kehtestatud piirangute seadmise eesmärgiga tagada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimine Eestis, Euroopa Liidus ning ka rahvusvaheliselt. Vastavat seisukohta RahaPTS § 60 kohta kinnitab ka seletuskirjas välja toodu: „Paragrahv 60 kehtestab RAB andmete kasutamisele piirangud. RAB-ile edastatud teated sisaldavad isikuandmeid ning äri- ja pangasaladust sisaldavaid andmeid. Teadete esitajateks on krediidiasutused, kes on kohustatud hoidma pangasaladust. RAB-i ja kohustatud isikute koostöö põhineb usaldusel. Kohustatud isikutel peab olema kindlus, et nende poolt RAB-ile edastatud teave on kaitstud ning seda kasutatakse rangelt seaduses ettenähtud korras. Üldiselt on RAB kogutud andmed salajased ning nende edastamine on lubatud üksnes rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil ja nendega seotud kuritegude uurimiseks. RAB ei edasta kunagi kahtlasest tehingust teatanud isiku andmeid. Kui kahtlase tehingu teates sisalduvaid andmeid on vajalik kasutada rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamiseks, kohtute või uurimisasutuste töös või rahvusvahelises koostöös, siis eemaldab RAB enne info edastamist teate esitanud isiku andmed edastatavast materjalist.“*[4]

2.9. *Oluline on täiendavalt märkida, et ka juba info väljastamine selle kohta, kas RAB-i andmekogus sisaldub või ei sisaldu teavet isiku kohta või kas RAB on teinud päringuid välisriikide rahapesu andmebüroodele või saanud sealt päringuid, oleks vastuolus RahaPTS-is sätestatud piirangute eesmärgiga ning nõrgestaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi toimimist tervikuna. Selgitame, et kui isikul oleks võimalik saada infot kasvõi üksnes fakti kohta, kas tema kohta on andmeid RAB-i andmekogus või mitte, on tal võimalik juba selle alusel teha järeldusi, kes või millisel ajahetkel on tema kohta teateid RAB-ile esitanud ning milliste tehingute tegemine on RAB-ile teate esitamise kaasa toonud. Eeltoodu seab ohtu teavitaja kaitse põhimõtte, mis on sätestatud RahaPTS § 52[1] ning samuti võimaldab isikutel edasiselt kahtlaseid tehinguid paremini varjata, muu hulgas kasutades tehingute tegemiseks muid alternatiivseid võimalusi.*

2.10. *Lisaks eeltoodule peame vajalikuks lisada, et RAB-il on kaebajaga käesoleval hetkel pooleli kohtuvaidlus, mis samuti puudutab samadel alustel teabe andmisest keeldumisi. Läbi kahe kohtuastme on Tallinna Halduskohus ja Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et teabe andmisest keeldumine kaebajale tuginedes RahaPTS § 60 on olnud õiguspärane (käesoleval hetkel ei ole Tallinna Ringkonnakohtu lahend veel jõustunud, kuna menetlus on pooleli Riigikohtus).*

3. Andmekaitse Inspektsiooni järelepärimises esitatud küsimustega seonduvalt edastab RAB alljärgnevad selgitused:

3.1. *Kas käsitlesite 22.11.2021 pöördumist teabenõudena AvTS mõttes või taotlusena saada teavet oma isikuandmete töötlemise kohta? RAB käsitles vastavalt kaebaja pöördumisele esitatud taotlust teabenõudena. Toome välja, et lisaks 22.11.2021 esitatud teabenõudele,*

[4] Seletuskiri kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb03e20e-caf7-463d-9b60-ddf6021742b2/Rahapesu%20ja%20terroris mi%20rahastamise%20t%C3%B5kestamise%20seadus

saatis kaebaja RAB-ile 23.11.2021 ka täiendava kirja, milles selgitas, et 22.11.2021 pöördumises taotletakse Rahapesu Andmebüroolt teavet kontrolltoimiku avamise fakti ning selle alusel päringute esitamise fakti kohta. Eelnimetatud andmeid ei ole vaja Rahapesu Andmebürool täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida, samuti puudub vastavate andmete väljastamisel vajadus uue teabe dokumenteerimiseks. Teisisõnu on vastavad andmed teabenõudes küsitud kujul juba Rahapesu Andmebüroo valduses ning teabenõude täitmiseks on vajalik vaid vastavad andmed väljastada. Arvestades eeltoodut ootas kaebaja vastust oma 22.11.2021 esitatud pöördumisele vastavalt AvTS-is sätestatule 5 tööpäeva jooksul. RAB edastas vastuse kaebaja pöördumisele 29.11.2021.

3.2. Kui üksnes teabenõudena, siis miks ei käsitlenud RAB esitatud küsimusi IKS § 24 lõike 1 või IKÜM art 15 alusel kui andmesubjekti taotlust saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid? RAB nõustub sellega, et esitatud teabenõuet oleks olnud võimalik käsitleda pöördumise sisust tulenevalt ka andmesubjekti taotlusena saada teavet ja enda kohta käivaid isikuandmeid. RAB lähtus eelkõige asjaolust, et taotlejad ise rõhutasid pöördumises, et tegemist on teabenõudega. Kuna teabenõude vastamise tähtajad on rangemad (5 tööpäeva jooksul) kui andmesubjekti taotlusel (30 kalendripäeva), siis tõlgendas RAB taotlust teabenõudena. Samas, kuivõrd teabe väljaandmisest keeldumise alus on mõlemal juhul sama, RahaPTS § 60 lg 1, käsitles ka sel põhjusel RAB vastavalt kaebaja soovile esitatud taotlust teabenõudena ning vastas kaebaja pöördumisele arvestades AvTS-is sätestatut.

3.3. Kui mõlemana, siis millisel IKS või IKÜMist tuleneval alusel ja õiguslikul põhjendusel olete teabenõude täitmisest keeldunud? RAB selgitab, et teabe väljastamisest keeldumine on vajalik muu hulgas ka IKS § 24 lõike 2 p-de 1, 2 ja 4 sätestatud alustel, sarnased alused teabe väljaandmisest keeldumiseks on toodud ka IKÜM artiklis 23. IKS § 24 lõike 2 (ja ka IKÜM artikkel 23) alusel on lubatud andmesubjekti õiguseid piirata seaduses sätestatud juhul. RAB-i hinnangul on RahaPTS § 60 lg-s 1 selline seaduslik alus toodud -----. RahaPTS § 60 lg 1 esimene lause ei võimalda üldse isikut RAB andmekogus olevatest andmetest teavitada.

RAB toob siinkohal täiendavalt välja, et direktiivi 2015/849 preambuli põhjenduspunktis 42 on toodud, et võitlust rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu peavad oluliseks avalikuks huviks kõik liikmesriigid. Täiendavalt selgitab eelviidatud direktiivi preambuli põhjenduspunkt 46 järgmist: „Andmesubjekti teabele juurdepääsu õigust kohaldatakse käesoleva direktiivi raames töödeldavate isikuandmete suhtes. Andmesubjekti juurdepääs kahtlase tehinguga seotud teabele pärsiks aga tõsiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse tulemuslikkust. Seepärast võib olla põhjendatud kohaldada kõnealuse õiguse suhtes erandeid ja piiranguid direktiivi 95/46/EÜ artiklis 13 ja, kui see on asjakohane, määruse (EÜ) nr 45/2001 artiklis 20 sätestatud korras.“

* * *

Viimaks peab RAB vajalikuks veelkord rõhutada, et rahapesu ja terrorismi rahastamise vastane võitlus on avalikes huvides toimuv tegevus mille põhiliseks eesmärgiks on tagada rahandussüsteemi seaduspärane toimimine ja takistada kuritegelikul teel omandatud finantsvahendite legitimeerimine. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise põhimõtted on rahvusvaheliselt kinnitatud ja täpsemalt sätestatud ka Euroopa Liidu direktiivides. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi mittetoimimine kahjustab süütegude (rahapesu, terrorismi rahastamine ning seonduvad kuriteod) tõkestamist, avastamist, menetlemist, sest teabe avalikkuse korral ei toimi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks kehtestatud praktika ning edasiste kriminaalmenetluste läbiviimine võib osutuda võimatuks. Lisaks kahjustab RAB andmekogus sisalduvate andmete avalikustamine ka füüsiliste isikute õiguseid ja vabadusi. See kehtib nii füüsiliste isikute osas, kes RAB-ile esitatavaid teateid koostavad, aga ka menetlustes puutumust omavate teiste isikute osas. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi mittetoimimine või kehtiva praktika võimatuks muutmine ohustab aga omakorda avalikku korda, sest seeläbi ei ole tagatud majandussüsteemi usaldusväärsus ja läbipaistvus ning soodustatud on terroriaktide

toimepanek.

4. ANDMEKAITSE INSPEKTSIOONI PÕHJENDUSED:

Juurdepääsupiirangu alused on ära toodud avaliku teabe seaduse (AvTS) §-s 35 ning valdkondlikes eriseadustes. Teave, millele ei tohi juurdepääsu piirata on sätestatud §-s 36.

4.1. Inspektsiooni pädevus

Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses on järelevalve teabevaldajate üle teabenõuete täitmisel (AvTS § 45 lg 1 p 1).

Andmekaitse Inspektsiooni pädevuses on ka järelevalve isikuandmete kaitse seaduse, selle alusel kehtestatud õigusaktides ning isikuandmete kaitse üldmääruses sätestatud nõuete ning muudes seadustes isikuandmete töötlemisele kehtestatud nõuete täitmise üle (IKS § 56 lg 1).

Vaide esitaja taotleb, et kohustaksime RABi väljastama teavet, kas Rahapesu Andmebüroo on aastatel 2012-2015 avanud XXX suhtes kontrolltoimiku ning kas Rahapesu Andmebüroo on vastava kontrolltoimiku alusel esitanud päringuid Ameerika Ühendriikidesse.

4.2. Avalik teave

AvTS § 3 lg 1 sätestab, et avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Rahapesu Andmebüroo on Rahandusministeeriumi valitsemisalasse kuuluv valitsusasutus, kes on teabevaldajaks AvTS § 5 lg 1 punkti 1 mõistes. Kogu teave, mida Rahapesu Andmebüroo on saanud/loonud avalikke ülesandeid täites, on avalik teave.

AvTS § 4 lg 1 kohaselt on teabevaldajad kohustatud demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

4.3. Teabenõude täitmisest keeldumine

AvTS § 23 lg 1 p 1 kohaselt keeldub teabevaldaja teabenõude täitmisest, kui taotletava teabe suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud ja teabenõudjal ei ole taotletavale teabele juurdepääsuõigust.

Tuleb arvestada, et vaide esitaja on soovinud RAB-ilt enda kohta andmeid. Seetõttu ei saa vaide esitaja esitatud teabenõuet lugeda sisuliselt teabenõudeks AvTS-i mõttes. Selgitan, et teabenõue on mõeldud „igaühele“, võimaldamaks tutvuda avaliku teabega. Andmesubjektile ette nähtud õigus tutvuda enda kohta kogutud andmetega on märksa ulatuslikum õigus. Ka kehtivad sellise taotluse rahuldamisest keeldumisele teised alused. Kuigi iseenesest võib tegu olla avaliku teabega, kohaldatakse üldseaduse (AvTS) ja eriseaduse vastuolu korral eriseadust (AvTS-i § 2 lg 1 p 2, lg 2).

Antud juhul on küsitud teavet (kas isiku suhtes on avatud toimik ja kas selle alusel on edastatud päringuid USA-sse), mis peaks sisalduma rahapesu andmebüroo andmekogus.

Rahapesu andmebüroo andmekogu põhimääruse § 4 kohaselt koosneb toimik selle määruse §-s 20 nimetatud dokumentidest ja teistest menetluse käigus kogutud ning toimingute aluseks olevatest dokumentidest ja tõenditest. Siseministri 27.11.2017 määruse nr 41 „Rahapesu andmebüroo kogutavate andmete registreerimise ja töötlemise kord“ § 2 sätestab rahapesu

andmebüroo andmestiku, millest üheks on muuhulgas ka uurimisasutustelt või välisriikide rahapesu andmebüroode ülesandeid täitvatelt asutustelt saadud päringud ja teave.

RahaPTS § 60 lg 1 järgi on juurdepääs rahapesu andmebüroo andmekogus sisalduvale teabele ja selle töötlemise õigus ainult rahapesu andmebüroo ametnikul. Sama seaduse alusel võib rahapesu andmebüroo juht kehtestada teabele juurdepääsu piirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Rahapesu andmebüroo töötajad ja muud isikud, kellel on juurdepääs rahapesu andmebüroo andmekogus sisalduvale teabele, on kohustatud hoidma saladuses neile teadaolevat rahapesu või terrorismi rahastamisega seotud teavet tähtajatult.

Ka põhiseaduse § 44 sätestab, et kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed (PS § 44 lg 1).

Seega võiks üheltpoolt justkui nõustuda RABi seisukohaga, et kuna tegemist on andmekogus sisalduvate andmetega, millele juurdepääs on piiratud, ei ole võimalik teabenõuet täita.

Kuid RAB on tähelepanuta jätnud IKÜM art 15 lg 1c, mille kohaselt on andmesubjektil õigus saada vastutavalt töötlejalt kinnitust selle kohta, kas teda käsitlevaid isikuandmeid töödeldakse, ning sellisel juhul tutvuda isikuandmete ja teabega, mis puudutab andmete vastuvõtjaid või vastuvõtjate kategooriaid, kellele isikuandmeid on avalikustatud või avalikustatakse, eelkõige kolmandates riikides olevad vastuvõtjad või rahvusvahelised organisatsioonid.

Nimetatut toetab ka PS § 44 lõige 2, mille kohaselt on eesti kodanikul on õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Seaduse alusel võib seda õigust piirata teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides.

Inspektsioon leiab, et IKÜM ja direktiiv 680/2016 lubavad liikmesriigi seadusandjal andmesubjekti õiguseid piirata, kui see on vajalik näiteks süütegude tõkestamiseks, uurimiseks, avastamiseks. Vastavalt IKÜM art 23 lõikele 1 võib seadusandliku meetmega piirata artiklites 12-22 ja artiklis 34, samuti artiklis 5 sätestatud kohustuste ja õiguste ulatust, kuivõrd selle sätted vastavad artiklites 12-22 sätestatud õigustele ja kohustustele, kui selline piirang austab põhiõiguste ja –vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede, et tagada:

a) riigi julgeolek;
b) riigikaitse;
c) avalik julgeolek;
d) süütegude tõkestamine, uurimine, avastamine või nende eest vastutusele võtmine või kriminaalkaristuste täitmisele pööramine, sealhulgas avalikku julgeolekut ähvardavate ohtude eest kaitsmine ja nende ennetamine;
e) liidu või liikmesriigi muud üldist avalikku huvi pakkuvad olulised eesmärgid, eelkõige liidu või liikmesriigi oluline majanduslik või finantshuvi, sealhulgas rahandus-, eelarve- ja maksuküsimused, rahvatervis ja sotsiaalkindlustus;

f) kohtusüsteemi sõltumatuse ja kohtumenetluse kaitse;
g) reguleeritud kutsealade ametieetika rikkumiste ennetamine, uurimine, avastamine ja nende eest vastutusele võtmine;
h) jälgimine, kontrollimine või regulatiivsete ülesannete täitmine, mis on kas või juhtumipõhiselt seotud avaliku võimu teostamisega punktides a – e ja g osutatud juhtudel;
i) andmesubjekti kaitse või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse;
j) tsiviilõiguslike nõuete täitmise tagamine.

Lõige 2 sätestab, et eelkõige peab lõikes 1 osutatud seadusandlik meede sisaldama asjakohasel juhul konkreetseid sätteid vähemalt järgmise kohta:

a) töötlemise või selle kategooriate eesmärgid;
b) isikuandmete liigid;
c) kehtestatud piirangute ulatus;
d) kuritarvitamist või ebaseaduslikku andmetega tutvumist või nende edastamist tõkestavad kaitsemeetmed;
e) vastutava töötleja või vastutavate töötlejate kategooriate määratlus;
f) säilitamise ajavahemikud ja kohaldatavad kaitsemeetmed, võttes arvesse töötlemise või selle kategooriate laadi, ulatust ja eesmärki;
g) andmesubjektide õigusi ja vabadusi ähvardavad ohud ning
h) andmesubjektide õigus olla piirangust teavitatud, välja arvatud juhul, kui see võib mõjutada piirangu eesmärki.

IKS § 24 lg 2 kohaselt võib seaduses sätestatud juhtudel vastutav töötleja selle paragrahvi lõikes 1 nimetatud teabe andmesubjektile esitada hiljem, piirata selle esitamist või keelduda selle väljastamisest, kui see võib:

1) takistada või kahjustada süüteo tõkestamist, avastamist või menetlemist või karistuse täideviimist;
2) kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi;
3) ohustada riigi julgeolekut;
4) ohustada avaliku korra kaitset;
5) takistada ametlikku uurimist või menetlust.

Sealjuures kattuvad IKS § 24 lg 2 punktid 1-4 IKÜM art 23 lõike 1 punktidega a, d, e, i.

Otse IKÜM art 23 alusel ei saa korrakaitseorgan andmesubjekti õigusi piirata. IKÜM art 23 näeb liikmesriigile ette volituse (õiguse) siseriikliku õigusega piirangute kehtestamiseks.

Eesti seadusandja on kehtestanud KorS § 13, mis aga oma sisult ei vasta kahjuks kuidagi IKÜM art 23 lõikes 1 toodud nõuete („kui selline piirang austab põhõiguste ja -vabaduste olemust ning on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja proportsionaalne meede“) ega Euroopa Kohtu praktikast tulenevale normi selguse ja ettenähtavuse nõudele, mida rõhutab ka IKÜM art 6 lg 3 ning põhjenduspunkt 41. Ka Eesti enda Põhiseadusest tulenevalt peab põhiõiguste riivet ette nägev norm selgelt sätestama põhiõiguse riive ulatuse ja tingimused. KorS § 13 annab blanketse volituse piirata andmesubjekti õigusi kuni nullini.

Ka RahaPTS § 60 lg 1 on võimalik käsitleda IKÜM art 23 kohase siseriikliku piirangunormina. Ent selle normi rakendamine ei saa kaasa tuua andmesubjekti õiguste nullini piiramist. Nii RahaPTS § 60 lg 1 kui KorS § 13 rakendamine tähendab, et igakordselt tuleb hinnata igat andmesubjekti taotlust eraldi ning otsustada, kas ja millised põhjused õigustavad

andmesubjekti õiguste piiramist ning kui palju. Seejuures on asjaolud ajas muutuvad ning piiramise vajadus võib ära langeda (nt kriminaalmenetluse ajal prokuratuur ei luba avaldada andmeid, mis on ühtlasi ka kriminaalmenetluses tõendiks, kuid süüdistusakti kätteandmisel või hiljemalt kriminaalmenetluse lõppemisel see muutub).

Seega kuigi nii RahaPTS § 60 lg kui KorS § 13 jätavad nii üld- kui ka erikorrakaitseorganile ulatusliku kaalutlusõiguse, tuleb selle teostamisel lähtuda haldusmenetluse seaduse (HMS) § 4 lõikest 2 - kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huvi.

Kuivõrd KorS § 13 ning RahaPTS § 60 lg 1 eelduseks (aluseks) on IKÜM art 23, ei saa nende rakendamisel minna kaugemale üldmääruse artikliga 23 lubatust. Niisiis peab korrakaitseorgan lähtuma muuhulgas üldmääruse art 23 lõikest 2 tulenevatest kaalutlustest. Teisisõnu andmesubjektile teabe andmisest keeldumiseks peaks esinema mõni art 23 toodud eesmärkidest ning keeldumine ka tõepoolest vältimatult vajalik. Seega ei piisa andmete väljastamisest keeldumisel üksnes viitamisest RahaPTS § 60. Nimetatud norm annab teabevaldajale küll kaalutlusõiguse juurepääsu piirangu kehtestamiseks, kuid ei ole automaatselt teabe väljastamisest keeldumise aluseks.

RahaPTS § 60 osas tuleb siiski arvestada, et KorSiga hõlmamata osas ehk IKS 4. peatükiga hõlmatud osas tuleks seda käsitleda sättena, mis tagab andmete konfidentsiaalsuse ka IKS § 24 lõikes 2 sätestatud juhtudel. Ka siin tuleks eelmises lõigus toodud argumente arvestades lähtuda IKS § 24 lõikes 2 loetletud eesmärkidest.

Seega tulnuks käesoleval juhul teabenõuet käsitleda mh isikuandmete küsimisena ning vaide esitajale selgitada, millisel IKÜM või IKSist tuleneval alusel vastava teabe väljastamisest keeldutakse.

Kuna RAB seda teinud ei ole, tuleb vaie rahuldada ning RABil tuleb esitatud teabenõue uuesti läbi vaadata ning selle täitmisest keeldumisel viidata vastavale alusele.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/
Ive Eevel
jurist
peadirektori volitusel