

Hr Alar Karis
Vabariigi Presidendi Kantselei
A. Weizenbergi 39
15050 Tallinn

24. juuni 2025

Lgp Vabariigi President, hr Alar Karis!

Pöördun Teie poole palvega jätta 19. juunil 2025 Riigikogu poolt vastu võetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seadus (640 SE) põhiseadusvastasuse tõttu välja kuulutamata.¹ Ennekõike on seadus vastuolus põhiseaduse paragrahvides 26, 43 ja 11 sätestatud põhimõtetega, kuna see näeb ilma kohaste õiguskaitsemehhanismide ja riskide maandamiseta ette erakordselt laiaulatusliku andmete kogumise ja töötlemise, mis riivab ebaproportsionaalselt õigust eraelu puutumatuselle.

Eelnõuga luuakse Rahapesu Andmebüroo (RAB) haldusalasse tsentraliseeritud andmekogu, mis koondab andmeid kõigi Eestis tegutsevate füüsiliste ja juriidiliste isikute kohta vähemalt üheteistkümnest registrist. Lisaks kogutakse eraldi andmeid isikute sünni, elukoha, hariduse, rahvuse, töökoha, vara, maksudeklaratsioonide, peresuhete ja muu eraelulise kohta. Need andmed allutatakse tehisintellekti-põhisele laustöötlemisele, mille kaudu luuakse Eesti inimestest isikupõhised profiilid – hinnangulised skeemid selle kohta, kes inimene on, kellega ta on seotud, mida ta omab või kuidas ta käitub. Neist skeemidest hakkab omakorda teadmata sisuga algoritmidele (st mh teadmata kriteeriumidele) tuginedes võimalikele õigusrikkumistele viitavaid mustreid tuvastama lakkamatult toimetav tehisintellekt.

Selline ulatuslik, lausaline andmete kogumine ja profileerimine tähistab pretsedenditult sekkumist inimeste eraellu. Eesti e-riigi kujundamisel on järjepidevalt välditud tsentraliseeritud andmekogude loomist ja registrite ühendamist. Käesolev seadus murendab seda fundamentaalset põhimõtet ja viib meid jälgimisühiskonna suunas, kus iga kodaniku kohta luuakse digitaalne profiil, ilma et isikuid oleks alust kahtlustada õigusvastases käitumises. Ehk sisuliselt menetletakse tehisintellekti abil pidevalt kõiki inimesi, kelle kohta riiklikes andmebaasides infot leidub, ilma et oleks faktilist alust inimeste suhtes mingite menetluste algatamiseks. Seda ilma, et nende suhtes oleks formaalselt alustatud menetlust ühes vastavate menetluslike garantiidega.

Selline lähenemine ei ole kooskõlas põhiseadusega tagatud õigusega eraelu puutumatuselle ega ka vastavuses Euroopa Liidu andmekaitseõiguse standarditega. Seejuures on oluline on mõista, et kui RAB saab seaduse alusel sedavõrd ulatuslikud andmetöötlemise volitused, siis on üksnes ootuspärane, et samade vahendite enda käsutusse saamist hakkavad taotlema ka teised ametid ja ametkonnad ning käivitub väga kaugele ulatuvate tagajärgedega, meie ühiskonna, eriti aga riigivõimu ja kodanike vahelise suhte palet ulatuslikult ümberkujundav protsess.

¹ Vt <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/952fb8a3-cbe5-49b8-b36b-9b641d6ddd19/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seaduse-ning-rahvusvahelise-sanktsiooni-seaduse-muutmise-seaduse-eelnou-640-se-iii/>

Eelnõu ei sisalda piisavat analüüsi, miks on selline süsteem vältimatult vajalik. Samuti puudub selgitus, miks olemasolevad mehhanismid või muud potentsiaalsed mehhanismid ei võimaldaks sama või võrreldavat eesmärki saavutada vähem põhiõigusi riivaval viisil. Lisaks sellele ei vasta seletuskirjas sisalduv andmekaitsealane mõjuhinnaang Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse (GDPR) artikli 35 nõuetele. Eelnõus käsitletav profiilianalüüs ja andmekeevamine kvalifitseeruvad kõrge riskiga andmetöötluseks ka vastavalt Euroopa Liidu tehisintellekti määrusele (2024/1689), ent eelnõu ei sisalda vastavaid kaitsemeetmeid ega analüüsi nende tehnoloogiate rakendamise kaasnevatest riskidest. Samuti eiratakse proportsionaalsuse ja minimaalsuse põhimõtteid, mis on GDPR-i keskne alus. Andmete kogumise vajadust ei ole eelnõus sisuliselt põhjendatud ning esineb “igaks juhuks” kogumise hoiak, mis on vastuolus seadusandja kohustusega piirata andmetöötlust ainult vältimatult vajalike andmetega.

Andmekaitsegarantiid on eelnõu kohaselt sisuliselt fiktiivsed. Isik ei saa teada ei seda, milliseid tema kohta käivaid andmeid töödeldakse, ega ka seda, milliseid järeldusi ja millistele kriteeriumidele tuginedes tema kohta nende andmete pinnalt tehakse. RAB-i volitusi laiendatakse viisil, mis sisuliselt meenutab jälitustegevust, kuid ilma selleta kaasneva kohtuliku kontrolli ja välise järelevalveta. Sõltumatu riiklik järelevalve on asendatud sisemise kontrolliga, mille kohaselt piisab isikustatud andmetele ligipääsuks (profiili depseudonümiseerimiseks) kahe RAB-i töötaja nõusolekust, ilma et oleks tarvis kohtu luba. Välise, sõltumatu kontrolli võimalust pole üldse ette nähtud.

Väheoluline pole seegi, et loodav süsteem kujutab endast ka märkimisväärset julgeolekuriski. Keskne andmebaas, mis sisaldab tundlikku teavet kogu rahvastiku kohta, oleks oma olemuselt atraktiivne sihtmärk pahatahtlikele osapooltele. Selle väärkasutus või lekkimine võib põhjustada ulatuslikku kahju mitte ainult üksikisikutele, vaid ka ühiskonnale ja riigile tervikuna.

Tähelepanuväärselt menetleti eelnõu hea õigusloome tavasid jämedalt rikkudes. Kuigi tegu on eelnõuga, mis toob kaasa põhimõttelised muudatused meie õiguskultuuris, ei koostatud eelnõule väljatöötamiskavatsust ja seetõttu jäi ka avalikkuse, eriti aga vahetult puudutatud huvigruppide kaasamine väga puudulikuks. Samuti ei sisaldunud eelnõu seletuskirjas põhiseaduslikkuse analüüsi, olgugi et eelnõuga nähakse ette põhiseaduslike õiguste ulatuslik riive ja teatavasti on põhiseaduslikkuse analüüsi koostamine hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 43 lg 1 p-i 5 kohaselt Vabariigi Valitsuse eelnõudes kohustuslik. Lisaks menetleti eelnõud turbokiirusel, korraldades eelnõu teise ja kolmanda lugemise Riigikogu istungjärgu viimase nädala jooksul, ühepäevase vahega. Kuivõrd eelnõu kohaselt peaks seadus jõustuma juba 1. juulil, ei jäetud isegi Vabariigi Presidendile põhiseadusega ette nähtud 14 päeva seaduse väljakuulutamise või mitte väljakuulutamise kaalumiseks.

Ka Eesti Advokatuur, keda eelnõu menetlusse ei kaasatud, väljendas 16. juunil 2025 omal initsiatiivil Riigikogu juhatusel, Riigikogu rahanduskomisjonile ja ka Õiguskantslerile saadetud pöördumises eelnõu suhtes väga teravat kriitikat, mis suures plaanis kattub ülalpool esitatud selgitustega. Lisaks juba osutatud menetluslikele probleemidele toonitab ka advokatuur, et eelnõu kujutab endast tõsist ohtu nii Eesti põhiseaduslikele põhiõigustele kui ka Euroopa Liidu õigusele, kuna sellega kavandatakse ulatuslik andmetöötlus ja automatiseeritud profiilianalüüs toimub ilma vajalike õiguskaitsemehhanismide ja riskide maandamiseta, samuti ilma piisava õigusliku põhjendusega:

“Seletuskirjas ei ole piisavalt hinnatud põhiõiguste riive proportsionaalsust. Andmetöötluse sobivuse, vajalikkuse ja mõdukuse 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. [...] 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. Eelnõuga kaasnev põhiõiguste riive vajab põhjalikumat analüüsi.”

Kokkuvõttes võib järeldada, et praegusel kujul sisaldab eelnõu tõsiseid puudusi, mis seavad ohtu isikuandmete kaitse, läbipaistvuse ja õigusriigi aluspõhimõtted. Seadus ei ole kooskõlas Eesti põhiseaduse ega Euroopa Liidu õigusega ning niisugusena oleks selle jõustamine õigusriigi põhimõttest lähtuvalt lubamatu. Kõige lühemalt öeldes on selle seaduse näol tegu proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11) rikkumisega, sest seadusandja ei ole põhjendanud, miks kehtiva õiguse vahendid ei ole piisavad eesmärgi – rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise – saavutamiseks. Ilmselgelt saab kõige tõhusama õiguskaitse tagada siis, kui inimeste õigusest eraelu puutumatusse üldse lahti öelda. Küsimuseks aga jääb, kas me üleüldse tahame sellises riigis elada. Eelnõu seletuskirjas küll väidetakse, et kasutatakse Euroopa Liidu regulatsioonidest tulenevat raamistikku, ent reaalselt ei nõua ka Euroopa regulatsioonid sellisel kujul ulatuslikke õigusi strateegiliseks isikuandmete töötlemiseks ilma sõltumatu kontrollita.

Kõiki neid probleeme silmas pidades on ka Eesti Advokatuur järeldanud, et suure tõenäosusega on eelnõu vastuolus nii põhiseaduse kui ka Euroopa Liidu õigusega, mistõttu tuleks eelnõu suhtes algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

Pidades silmas eeltoodut, samuti asjaolu, et puudub sisuline mõjuanalüüs seaduse kooskõlalisisuse kohta põhiseadusega, palun Teil kasutada oma põhiseaduse § 107 lg-ga 2 sätestatud õigust pädevust jätta kõnealune seadus välja kuulutamata ja saata see Riigikogule tagasi uueks arutamiseks.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Varro Vooglaid
Riigikogu liige