



Õiguskantsler

Teie 19.11.2024 nr

Meie 12.02.2025 nr 6-1/241984/2501010

## Korrektse ärialase maine hindamine

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) § 72 lõike 1 alapunkt 1<sup>1</sup> ja § 72 lõike 2 esimene lause on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS).

Teie hinnangul võimaldavad kõnealused normid Rahapesu Andmebürool (RAB) teostada piiramatut diskretsiooni ning võtta isiku ärialase maine nõuetele vastavuse hindamisel arvesse ka vähetähtsaid süütegusid, kustunud karistusi ning oportuniteediga lõpetatud kriminaalmenetlusi, mis ei ole kooskõlas RahaPTS mõtte ja eesmärgiga.

RahaPTS eesmärk on ettevõtluskeskkonna usaldusväarsust ja läbipaistvust suurendades tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks (§ 1 lõige 1). Riigikogu on näinud ette, et valdkondades, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid on suuremad, tohivad teenust pakkuda üksnes ausad ja usaldusväärsed isikud. Nõue omada korrektset ärialast mainet aitab ennetada tegevusloa kohustusega ettevõtete kasutamist ebaseaduslikel eesmärkidel.

Möönan, et RahaPTS ärialase maine hindamise sätted ei ole piisavalt selged, et nendest saaks üheselt järeldada, milliseid asjaolusid RAB ärialase maine hindamisel arvestab. Samas on neid sätteid võimalik tõlgendada ja rakendada kooskõlas põhiseadusega.

## Korrektse ärialase maine nõue

1. Eestis on mitmeid õigusakte, mis kehtestavad erineva rangusega nõuded isiku mainele, näiteks laitmatu, korrektne või hea maine<sup>1</sup>. RahaPTS §-s 17 on kontaktisiku suhtes kehtestatud nõue omada laitmatut mainet, samas kui §-s 72 kasutatakse mõistet korrektne ärialane maine. Viimase eesmärgiks on olla „mitte nii range“<sup>2</sup>. Sellest võib järeldada, et korrektne ärialane maine võimaldab hinnata isiku vastavust paindlikumalt, kuna ei sea nõuet olla täielikult eksimusteta, nagu seda võib eeldada laitmatu maine korral.

<sup>1</sup> Vt nt [krediidiandjate ja -vahendajate seadus](#) § 39; [krediidiinkassode ja -ostjate seadus](#) § 37.

<sup>2</sup> Vt [Riigikogu rahanduskomisjoni 11.11.2019 istungi protokoll nr 29](#), p 3 lk 4.

2. RahaPTS § 72 lõike 1 alapunkt 1<sup>1</sup> sätestab, et ettevõtjale antakse tegevusluba RahaPTS § 70 lõikes 1 nimetatud tegevusalal tegutsemiseks, kui ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul on korrektne ärialane maine.

3. Ebakorrektna ärialane maine on aluseks nii tegevusloa andmisest keeldumisele (RahaPTS § 72 lõike 2 alapunkt 1<sup>1</sup> koosmõjus [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) (MSÜS) § 25 lõike 1 punktiga 2) kui tegevusloa kehtetuks tunnistamisele (RahaPTS § 75 lõike 1 punkt 4).

4. RAB-i poolt isiku ärialasele mainele antav negatiivne hinnang võib piirata põhiseadusega tagatud ettevõtlusvabadust (PS § 31). Negatiivne hinnang ettevõtte juhatuse liikme või prokuristi mainele sunnib ettevõtjat otsima uut juhatuse liiget või prokuristi. Kui negatiivne hinnang antakse ettevõtja enda, tema tegeliku kasusaaja või omaniku kohta, võib see tähendada vajadust ettevõtte tegevuse lõpetamiseks või selle võõrandamiseks kolmandale isikule.

### **Isiku ärialase maine korrektsuse hindamine**

5. Korrektne ärialane maine on määratlemata õigusmõiste, mida RAB peab igakordselt sisustama, lähtudes konkreetse isiku ja taotlusega seotud asjaoludest (vt TlnRnKm 05.04.2023 määrus asjas nr [3-22-1535](#), punkt 13; TlnRnKo 28.12.2023, [3-22-1492](#), punkt 16; TlnRnKm 04.10.2024, [3-24-1814](#), punkt 15).

6. RahaPTS-s on korrektne ärialane maine avatud negatiivselt, st läbi korrektsust välistavate asjaolude. Isikul ei ole korrektset ärialast mainet, kui RAB on tuvastanud asjaolud, mis seavad kahtluse alla selle olemasolu või kinnitavad selle puudumist (RahaPTS § 72 lõike 2 esimene lause). Mitteammendav loetelu kriteeriumitest, millal isiku ärialane maine ei ole korrektne, on toodud RahaPTS § 72 lõike 2 punktides 1–6.

Näiteks ei ole isiku ärialane maine korrektne, kui isik on pannud toime esimese astme kuriteo (punkt 2). Sellisel juhul RAB karistuse mõju mainele täiendavalt ei hinda, vaid esimese astme kuriteo eest määratud kehtiv karistus välistab igal juhul korrektse ärialase maine. Seejuures peab olema tegu veel arhiveerimata karistusega, kuna see on normis ette nähtud õigusliku tagajärje kohustuslikuks eelduseks (vrd [karistusregistri seadus](#) (KarRS) § 5 lõige 2; RKKKm 15.02.2023 nr [1-15-1446](#), punkt 11).

7. Niisiis on seaduses sätestatud olukorrad, millal RAB-il puudub kaalutlusruum ja isiku ärialane maine loetakse ebakorrektsuks (nt § 72 lõike 2 punktid 2 ja 6). Teisalt on RAB-ile antud ulatuslik kaalutlusruum sisustamiseks, millised on need asjaolud, mis seavad kahtluse alla korrektse ärialase maine olemasolu või kinnitavad selle puudumist.

### **Regulatsiooni ebaselgus**

8. PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema mõistlik võimalus riigi tegevust piisava selgusega ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt (RKPKo 19.12.2019, [5-19-38/15](#), p 68). Õigusselguse põhimõtte kujutab endast ühtlasi ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelu konkretiseeringut.

9. Leian, et RahaPTS korrektse ärialase maine hindamist reguleeriv säte ei ole piisavalt selge, et võimaldada isikutel üheselt aru saada, milliseid asjaolusid, lisaks § 72 lõike 2 punktides 1–6 nimetatutele, RAB hindamisel arvestab. Selgusetust suurendab seegi, et seaduses on eristatud laitmatu maine (§ 17) ja korrektse ärialase maine (§ 72 lõige 2) nõuded, kusjuures viimast on eelnõu menetlemisel selgitatud kui teadlikult leebemat nõuet. Selline ebamäärasus raskendab ettevõtjal mõista, millistele nõuetele tema võtmeisikud peavad vastama.

10. RahaPTS § 72 lõike 2 punktid 2 ja 6 sätestavad selgelt, et isikul ei ole korrektset ärialast mainet kui tal on kehtiv karistus. Samuti on täpselt määratletud, milliste süütegude eest määratud karistused on hindamisel asjakohased - esimese astme kuriteod (§ 72 lõige 2 punkt 2) ning majandusalased, ametialased, varavastased või avaliku usalduse vastased süüteod, samuti terrorikuriteod ja nende toimepanemise rahastamine või toetamine (§ 72 lõige 2 punkt 6).

Seevastu § 72 lõige 1<sup>1</sup> koosmõjus lõike 2 esimese lausega annab RAB-ile oluliselt laiema hindamisruumi.

11. Kohtupraktikas on leitud, et „korrektse ärialase maine tuvastamisel omavad tähtsust kõik olulised asjaolud kogumis, sh varasemad karistused ja kahtlustused“ (TlnRnKm 04.10.2024, [3-24-1814](#), punkt 15).

12. Karistus on olemuselt ajutise iseloomuga õiguslik seisund, mis lõpeb karistuse kehtivuse kustumise või kustutamisega. Karistuse kustumine kannab endas taasühiskonnastamise eesmärki (võimalust alustada n-ö puhtalt lehelt), mistõttu üldjuhul ei tohi isiku õigusi ja vabadusi varasema karistatuse tõttu piirata (vt [28.02.2019 seisukoht](#)).

13. Riigikogu on mitmes valdkonnas, kus usaldusvääruse tagamine on kriitilise tähtsusega, kehtestanud erandid, mis annavad õigusliku tähenduse ka kustunud ja arhiveeritud karistusandmetele (vt KarRS § 5 lõige 2). Näiteks omavad sellised andmed õiguslikku tähendust juhul, kui RAB teostab taustakontrolli isiku tööle või teenistusse võtmisel Rahapesu Andmebüroosse (KarRS § 5 lõike 2 punkt 3<sup>2</sup> koosmõjus § 20 lõike 1 punktiga 10).

14. Kuigi RAB-il on õigus saada juurdepääs karistusregistri arhiivis olevatele andmetele ka muude RahaPTS-s sätestatud ülesannete täitmiseks (vt KarRS § 20 lõike 1 punkt 15), omavad need andmed õiguslikku tähendust üksnes RahaPTS § 61<sup>1</sup> lõike 3 punktis 3 nimetatud taustakontrolli tegemiseks. Sel juhul on RAB-il õigus kontrollida, kas kontrollitavat isikut on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo või väärteo eest, mis võiks kahtluse alla seada tema laitmatu maine, kas isikut on karistatud vangistusega või kas ta on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav, sealhulgas saada andmeid karistusregistri arhiivist.

Seega saab RAB kasutada karistusregistri arhiiviandmeid vajadusel näiteks terrorismi rahastamise või rahapesu kahtluse korral võimalike varasemate kuritegelike sidemete uurimiseks (nagu on viidatud KarRS muutmise seaduse [seletuskirjas](#)), kuid ei saa nendele tuginedes piirata isiku õigusi või vabadusi.

15. Seadus ei piira lõpetatud kriminaalmenetluste andmete kasutamist samal viisil nagu see piirab karistusregistri arhiivi kantud andmete kasutamist. Praktikas on kindlasti oluline vahe, kas kriminaalmenetlus on lõpetatud otstarbekuse kaalutlusel (avaliku menetlushuvi puudumisel, kui isiku süü ei ole suur) või kriminaalmenetluse aluse puudumise tõttu (ei ole kuritegu, mida uurida). Kriminaalmenetluse alustamine võimaliku kuriteo asjaolude hindamiseks ei tähenda veel seda, et kuritegu on toime pandud või et isik on selle toimepanemises süüdi. Seega on konkreetse juhtumi asjaolude kontrollimine ärialase maine hindamisel ilmselt põhjendatud. Pealegi on sellisel juhul kahtlustatavale või süüdistatavale tavaliselt määratud kohustus, mille täitmata jätmise korral võib kohus prokuratuuri taotlusel menetluse uuendada.

Siiski ei tohiks üksnes fakt, et isiku suhtes on toimunud kriminaalmenetlus, mis on lõpetatud, olla iseseisvaks aluseks isiku õiguste piiramisele (PS § 3, § 10, § 11, § 13, § 22, § 23). Sellised asjaolud võivad olla osa laiemast riskihindamisest, kuid nende õiguslik mõju peab olema selgelt põhjendatud ja proportsionaalne.

16. RahaPTS-st ei selgu üheselt, kuidas tuleks korrektse ärialase maine hindamisel arvesse võtta erinevaid varasemaid isiku suhtes toimunud menetlusi (nt kriminaalmenetluse lõpetamine otstarbekuse kaalutlusel)<sup>3</sup>. Samuti jääb ebaselgeks, kas RAB võib hinnangut andes arvestada ka selliseid sүүtegeusid, mis ei ole seotud isiku ärialase tegevusega, nagu näiteks liiklusrikkumised.

17. Riigikohus on sedastanud üldise kriteeriumina, et normi erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole (vt RKÜKo 22.02.2005 nr [3-2-1-73-04](#), p 36; RKPJKo 20.06.2023 nr [5-23-16](#), p 44; RKPJKo 6.11.2023 nr [5-23-35](#), p 34;).

Leian, et RahaPTS § 72 lõike 1 alapunkti 1<sup>1</sup> ja § 72 lõike 2 esimest lauset on võimalik põhiseadusega kooskõlaliselt tõlgendada nii, et RAB-i kaalutlusõigus ärialase maine hindamisel on piiritletud § 72 lõike 2 punktides 1-6 toodud kriteeriumitega. Nii võib RAB isiku suhtes varem otstarbekusest lõpetatud kriminaalmenetlusi käsitada ühe riskihindamise komponendina, kuid üksnes juhul, kui lõpetatud menetluse puhul oli tegemist RahaPTS § 72 lõige 2 punktis 6 nimetatud liiki sүүtegeudega.

18. Varasemate otstarbekuse kaalutlusel lõpetatud kriminaalmenetluste arvesse võtmine ei tähenda õigusliku hinnangu andmist teole karistusõiguslikus tähenduses ega karistusõiguslike meetmete kohaldamist. Tegemist on haldusmenetluse käigus antava hinnanguga, milles RAB peab arvesse võtma ka isiku hilisemat käitumist, pidades silmas, et nõude eesmärk on ennetada võimalikke riske. Selline menetlus peab toimuma õiguspäraselt ja õiglaselt, järgides haldusmenetluse seaduses sätestatud uurimis- ja põhjendamiskohustust ning tagades isikule võimaluse teda puudutavaid asjaolusid selgitada.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Rahapesu Andmebüroo (avaldaja andmeteta)

Marju Agarmaa 6938447  
marju.agarmaa@oiguskantsler.ee

Mariann Salomets 6938410  
Mariann.Salomets@oiguskantsler.ee

---

<sup>3</sup> Võrdluseks võib tuua [krediidiandjate ja -vahendajate seaduse](#), mille § 37 lõige 2 (laitmatu maine nõue) näeb sõnaselgelt ette, et isiku maine hindamisel arvestab Finantsinspeksioon muu hulgas seda, kas isik on olnud sүүteoasjas sүүdistatav või kahtlustatav või muul moel seotud sүүteoasjaga