



Õiguskantsler

Martin Helme
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 20.07.2020 nr RAM/20-0906/-1K

Meie 27.07.2020 nr 18-2/201266/2004209

Arvamus määruse „Loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks“ eelnõule

Austatud minister

Täna võimaluse eest avaldada arvamust määruse „Loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks“ eelnõule.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 9¹ lg 1 sätestab riikliku taustaga isiku mõiste: riikliku taustaga isik käesoleva seaduse tähenduses on füüsiline isik, kes täidab või on täitnud avaliku võimu olulisi ülesandeid ja kelle suhtes jätkuvalt esinevad sellega seotud riskid. Lõige 2 esitab abstraktse ja avatud loetelu avaliku võimu oluliste ülesannete täitjate ametikohtadest. See loetelu on juhiseks kohustatud isikutele nende hoolsuskohustuse täitmisel ning sellest tuleb juhendada kõigi isikute osas (sh välismaise päritoluga isikud). Loetelus on nt riigipea või valitsusjuht, seadusandliku kogu liige, erakonna juhtorgani liige, riigi kõrgeima kohtu kohtunik.

RahaPTS § 9¹ lg 5 on norm, mis annab ministrile pädevuse kehtestada loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks.

Riikliku taustaga isiku suhtes tuleb kohustatud isikul täita kõrgendatud hoolsusmeetmeid (RahaPTS § 36, § 38, § 41). Ehkki kohustatud isik (nt pank) saab ka iseseisvalt mistahes isikuga suheldes olla keskmisest hoolikam, siis riigi poolt riikliku taustaga isikuks kvalifitseeritud inimesega suheldes tuleb kõrgendatud hoolsusmeetmeid alati rakendada. Seega paneb riik nii kohustatud isikutele kui ka riikliku taustaga isikuks kvalifitseeritud inimestele peale täiendavad kohustused, mis isiku vaatenurgast on piirangud. Piirangud tuleb sätestada seadusega või seaduse alusel, kui volitav norm on täpne, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lg 1 järgi saab riigivõimu teostada põhiseaduse ja seaduste alusel. Haldusmenetluse seaduse § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

RahaPTS § 9¹ lg 5 ei ava ministri volitusi täpsemalt. Normist ei selgu volituse piirid ehk see, kas loetelu võib olla laiem, kui lõikes 2 sätestatud avaliku võimu ülesannete loetelu. Kui määrusega kehtestatav loetelu võiks olla lõikes 2 nimetatust laiem, siis millises ulatuses.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Määruse eelnõu seletuskirjas nenditakse, et „määrus täpsustab, milliste Eesti ametikohtade täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks ja laiendab loetelu ametikohtadega, millele RahaPTS-i § 9¹ lg 2 ei viita.“ Seega on määrus seaduses sätestatust Eesti ametikohtade osas laiem. Ilmselt käsitletakse volitusena lõikest 2 laiema loetelu kehtestamisel RahaPTS § 9¹ lg 1 antud riikliku taustaga isiku mõistet.

Kuna määrusega soovitakse laiendada RahaPTS § 9¹ lõikes 2 nimetatud avaliku võimu oluliste ülesannete täitjate ametikohtade loetelu, siis tuleb eraldi ja hoolikalt hinnata iga seaduses nimetatud avaliku võimu ülesande täitja loetellu lisamise lubatavust ning seda üksikasjalikult ja õiguslikult põhjendada. Seejuures tuleb analüüsida ega mõni põhiseaduse või seaduse norm mõne ametikoha lisamist määrusega kehtestatavasse loetellu välista. Võimude lahususe põhimõttega ei oleks kooskõlas see, kui ministri määrusega, kuid seadusandja selgesõnalise volitusega allutatakse piirangutele teiste võimuharude või põhiseaduslike institutsioonide ametikohti täitvad isikud. Praegu hinnatakse seletuskirjas eri ametikohti lähtudes sellest, kas seeläbi täidetakse olulisi avaliku võimu ülesandeid, kuid seletuskirjas tuleb analüüsida ka seda, kas vastava konkreetse ametikoha hõlmamiseks ministri määrusega on seadusandja volitus olemas ning millisest normist see igal konkreetsel juhul lähtub.

Üheks selliseks ametikohaks, mida RahaPTS § 9¹ lg 2 ei nimeta, kuid mille võrra määrus seaduses sätestatud loetelu laiendab, on ka õiguskantsleri ametikoht. Õiguskantsler on PS § 139 lg 1 järgi tegevuses sõltumatu ametiisik ning PS § 144 kohaselt sätestab õiguskantsleri õigusliku seisundi seadus. Seetõttu tuleks õiguskantsleri ametikoht riikliku taustaga isikuks kvalifitseerida määruse asemel seadusega. Küsimusepüstitus võib tunduda formaalne, kuid järgida tuleb ka põhiseadusest lähtuvaid vormilisi nõudeid sh õigusakti liigi osas.

Seletuskirjast ei selgu, miks on loetelust välja jäetud Finantsinspektsiooni juhtkond. Seletuskirjast lähtudes on ametite ja inspektsioonide juures võetud aluseks ametikoha „oluline roll riigivõimu teostamisel, sh riigi välis- ja sisejulgeoleku ning majandus- ja ettevõtluskeskkonna toimimise tagamisel, samuti keskkonna-, töö- ja tuleohutuse tagamisel jne, mistõttu saab nende juhte lugeda oluliste avaliku võimu funktsioonide kandjateks.“ Finantsinspektsioon kujundab finantsjärelevalve kaudu vaieldamatult riigi majandus- ja ettevõtluskeskkonda ning võiks arvata, et selle juhtkond vastab sisulisele kriteeriumile, mille järgi seletuskirja järgi loetelu on koostatud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri volitusel