



Õiguskantsler

Hr Jaanus Karilaid
Riigikogu õiguskomisjon
oiguskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 14.12.2018 nr 16-4/181624/1805475

Arvamus pööratud tõendamiskoormust puudutava eelnõu SE 771 kohta

Lugupeetud õiguskomisjoni esimees

Riigikogu õiguskomisjoni menetluses on [audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse \(finantsvaldkonna väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused, vara legaalse päritolu pööratud tõendamiskoormus\) eelnõu](#) SE 771 (eelnõu). Eelnõu hõlmab mitmeid olulisi küsimusi, kuid keskendun pööratud tõendamiskoormuse ja halduskonfiskeerimisega seonduvale (eelnõu § 8 punktid 3-6).

Eelnõu §-ga 8 muudetakse [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust](#). Kavandatavad muudatused kohustavad vara omanikku või valdajat tõendama, et riigi poolt kinni peetud raha ei ole ebaseadusliku päritoluga (ümberpööratud tõendamiskoormus, eelnõu § 8 p 3 ja 4), ning näeb ette võimaluse vara konfiskeerida (halduskonfiskeerimine, eelnõu § 8 p 5 ja 6). Riigile antakse õigus rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral vara kinnipidamiseks ja hilisemaks halduskonfiskeerimiseks. Mõlema abinõu eesmärk on vähendada rahvusvahelise rahapesu riski. Need abinõud on omandipõhiõigust ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 32) tugevalt piiravad ning põrkuvad mitme põhiseaduse põhimõttega – nt seaduslikkus (PS § 3), süütuse presumpatsioon, enese mittesüüstamise privileeg (PS § 22).

Mõistagi ei tohi riik olla rahapesuvastases võitluses tegevusetu. Samas ei saa nii põhimõttelisi ja laiapõhjalisi muudatusi õiguskorras teha kiirustades, ilma põhjaliku mõjuanalüüsita ja ühiskondliku aruteluta. Eelnõus ettenähtud abinõud võivad olla küll muu hulgas tõhusad rahvusvahelise rahapesu tõkestamiseks, kuid eeskätt piiravad need oluliselt põhiõigusi ja mõjutavad negatiivselt ettevõtluskeskkonda. Nende muudatuste mõju on oluliselt laiem ega puuduta üksnes neid isikuid, kes tegelevad rahapesuga. Seetõttu on kaheldav kavandatavate muudatuste proportsionaalsus.

Ümberpööratud tõendamiskoormus ei sobi kokku süütuse presumptsiooni põhimõtte ja enese mittesüüstamise privileegiga. Eelnõuga kavandatud muudatus annab riigile vabad käed ükskõik mis suuruses teadmata päritoluga rahasumma haldusarestimiseks ja hilisemaks halduskonfiskeerimiseks. Sellega antaks riigile võimalus rahapesu andmebüroo (RAB) kaasabil isiku vara külmutada ja jääda isikult ootama tõendeid raha legaalse päritolu kohta. Sisuliselt on tegemist universaalse tööriistaga mis tahes varavastaste või majandusalaste kuritegude avastamiseks, kuna kriminaalmenetluse seadustiku § 6 kohaselt kehtib meil kriminaalmenetluse

Õiguskantsleri Kantslelei

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

kohustuslikkuse põhimõtte, mis tähendab, et kuriteo asjaolude ilmnemisel on prokuratuur või uurimisasutus kohustatud alustama kriminaalmenetlust. Süüteo menetluse üldpõhimõtte kohaselt on aga süüteo etteheite puhul tõendamiskoormus riigil ning süütuse presumptsioonist lähtudes ei pea süüdistatav enda süütust tõendama.

Kui isik ei suuda või ei soovi tõendada oma vara legaalselt päritolu (st tehingu majanduslikku eesmärki, osapooli ja lõplikke kasusaajaid), lubab eelnõu selle isikult haldusmenetluses konfiskeerida. Riigi tuludesse võib eelnõu järgi kanda ükskõik millise teadmata päritoluga vara, ilma et riik peaks natukenegi pingutama isiku süü tõendamiseks. Kui isik peab valima, kas süüstada end võimalikus kuriteos või varast ilma jääda, siis ilmselt loobub nii mõnigi inimene vara päritolu kohta selgituste andmisest. Kirjeldatud olukord võib tekkida seoses rahapesuga, aga ka paljudel muudel juhtudel, mil isik lihtsalt ei suuda või ei soovi oma vara päritolu riigile avaldada või kardab, et võib end süüstada mõne kuriteo toimepanemises (nt maksukuritegu). Samuti ei ole välistatud olukord, mil isikul ei ole võimalik vara legaalselt päritolu tõendada (nt juhtumil, kui on võetud laenu, pikaajaliselt kogutud (sularahas) sääste).¹

Kui eelnõu eesmärk on võidelda rahvusvahelise rahapesuga, peaks kasutatavad abinõud olema sedavõrd täpselt suunatud, et nende toime piirdukski rahvusvahelise rahapesuga. Olemasoleval kujul puudutab eelnõu oluliselt laiemat isikute ringi ning põhimõtteliselt on võimalik tõendamiskoormus ümber pöörata igäihe suhtes. Üks võimalus abinõu täpsemaks suunamiseks just rahvusvahelise rahapesu vastu võitlemiseks oleks piirmäära kehtestamine varale, millest alates saab ümberpööratud tõendamiskoormust rakendada.

Ümberpööratud tõendamiskoormust kasutatakse Eestis praegu kuriteoga saadud vara laiendatud konfiskeerimise korral. Oluline on aga märkida, et konfiskeerimise otsustamisel on isiku süüküsimus juba lahendatud – isiku süüdimõistmine on otsustatud eraldi. Samuti näeb kriminaalmenetlus isikule ette kaitseõiguse sellises ulatuses, mida tal haldusmenetluses ei ole.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on aktsepteerinud ümberpööratud tõendamiskoormust (kriminaalmenetluse väliselt, st mitte süüküsimuse otsustamisel), kui sellega kaasnevad tõhusad menetluslikud garantiid.² Eelnõu ei näe kohtuliku kontrolli kõrval ette mingeid menetluslikke garantiisid puudutatud isiku kaitseks. Isegi kohtuistung korraldamine vara konfiskeerimise otsustamiseks on eelnõu kohaselt pigem erand kui reegel (eelnõu § 8 p 6). Uue regulatsiooni loomisel tuleb aga arvestada ka selle võimaliku kuritarvitamise ohtudega. Siinkohal võib näiteks tuua sideandmete säilitamise korra, mille võimalusi kasutatakse praktikas lisaks raskete kuritegude uurimisele vahel paraku ka vähetähtsate süütegude uurimisel (nt koeravorsti või moosi varguse uurimisel).³ Eelnõuga kavandatavat regulatsiooni õigustatakse kohtuliku kontrolliga, kuid ka sideandmete kasutamine on väärtemenetluses võimalik üksnes kohtu loal.

Lisaks tekitab küsitavusi prokuratuuri roll haldusmenetluses – eelnõuga on ka prokuratuuril õigus taotleda halduskohtult luba vara riigi omandisse kandmiseks (eelnõu § 8 p 5). Selline lahendus on menetlusõiguslikult kaheldav ning tekitab küsitavusi kohaldatava meetme kvalifitseerimisel haldusõiguslikuks meetmeks. Karistusõiguslike meetmete kohaldamisel tuleb järgida kriminaalmenetluses kehtivaid põhimõtteid ja tagatiseid.

¹ Vt nt RKHKo 26.09.2018, nr [3-16-2324](#), p 12.

² EIK 05.07.2001 [Phillips vs. Ühendkuningriik](#), 23.09.2008 [Grayson ja Barnham vs. Ühendkuningriik](#) ja 03.03.2015 [Dimitrovi vs Bulgaria](#).

³ Vt nt RKKKm 12.11.2018, nr [1-16-6179](#).

Kriminaalmenetluses on konfiskeerimine sätestatud karistusseadustikus muu mõjutusvahendina, mitte karistuse ega lisakaristusena. Riigikohtu üldkogu seisukoha järgi on konfiskeerimine aga materiaalses mõttes karistus. Meetme ja selle mõju hindamisel ei ole oluline, kuidas riik selle kvalifitseerib, vaid oluline on meetme sisuline pool. Sama on ka enese mittesüüstamise privileegi ja süütuse presumptsiooniga. Õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ei sõltu isiku formaalsest menetluslikust seisundist ega ka sellest, kas asjaolude suhtes, mille kohta isikult tõendeid nõutakse, on alustatud kriminaalmenetlust. Oluline on isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom – kas see viitab isiku poolt toime pandud kuriteole või mitte.⁴ Kui nimetada pöördtõendamist ja konfiskeerimist haldusmenetluseks, siis see ei muuda riigi tegevuse toimet isiku jaoks. Arvestada tuleb kohaldatava abinõu tagajärgedega. Kui riik sunnib tõendamiskoormuse ümberpööramisega kedagi andma enda vastu ütlusi, mis võivad isikut süüstada kriminaalmenetluses, siis on tegemist PS § 22 sätestatud põhimõtete rikkumisega.⁵

Eelnõu seletuskirjas on kavandatavate muudatuste eeskujuks toodud maksukorralduse seaduse (MKS) § 150. See ei ole siiski asjakohane näide. MKS § 150 rakendub teistsuguses kontekstis ning teistel tingimustel. Reegel kehtib vaide- ja kohtumenetluse kohta ning kohtud rakendavad sätet rangelt koostoimes haldusorgani uurimisprintsiibiga, omistades enamasti uurimisprintsiiobile suurema kaalu kui tõendamiskoormuse regulatsioonile.⁶

Lisaks süütuse presumptsiooni ja enese mittesüüstamise privileegile riivavad kavandatavad muudatused väga tugevalt omandipõhiõigust. Põhiseadus kaitseb küll õiguspäraselt saadud omandit, kuid eelnõu kohaselt ei oleks välistatud ka õiguspärase omanike või valdajate õiguste rikkumine. Ka EIK on ümberpööratud tõendamiskoormuse puhul viidanud süütute isikute õiguste rikkumise ohule.

Eelnõu kohaselt on vara omanikul õigus vara välja nõuda kolme aasta jooksul alates sellest ajast, kui ta sai teada selle vara riigi tuludesse kandmisest. Samas aga ei ole eelnõus pööratud tähelepanu küsimusele, kas riigil tekib kahju hüvitamise kohustus ka nende isikute ees, kelle varale on põhjendamatult seatud käsutamise piirang, mis on hiljem tühistatud, kuid millega on isikule tekitatud kahju (nt mõne olulise tehingu ärajäämisega). Niisugusel juhul võiks riik tasuda isikule kinnipeetud summa pealt intressi (analoogselt nt maksuintressiga). Intressi tasumise kohustus suunaks riiki kohaldama pöördtõendamist üksnes hädavajadusel, milleks kõnealune abinõu ju mõeldud ongi. Hetkel puuduvad eelnõus tasakaalustavad mehhanismid, mis kaitseksid isikut riigi eksimuse eest.

Eelnõus sätestatud vara konfiskeerimise alused haldusmenetluses on väga avarad ja jääb arusaamatuks, mille põhjal oleks võimalik hinnata RAB-i ja kohtu rakendatud piirangute seaduslikkust. Seadus peab sätestama, mil määral ja kuidas peab olema RAB-i kahtlus rahapesu suhtes vara käsutamispääsu seadmiseks põhjendatud või tõendatud. Vastasel juhul rakendatakse intensiivset omandiõiguse piirangut seaduses ebapiisavalt määratletud alustel, mis läheb vastuollu seaduslikkuse põhimõttega.

Ka [justiitsministeerium](#) on osundanud, et „halduskonfiskeerimise võimalus riivab tugevalt isiku põhiõigusi (eeskätt PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust, kuid samas on puutumus ka PS §-s 22 sätestatud süütuse presumptsiooni põhimõtte ja enese mittesüüstamise privileegiga). Samuti on tegemist olulise muudatusega senises kontseptsioonis. Kui eelnevalt sai riik [...] hõivata rahapesu

⁴ Vt nt RKKKo 01.06.2005, nr [3-1-1-39-05](#), p 14.

⁵ Vt nt RKTkm 14.10.2015, nr [3-2-1-103-15](#), p 15.

⁶ Vt RKHKo 05.05.2010 asjas nr [3-3-1-18-10](#), RKHKo 20.06.2007 otsust asjas nr [3-3-1-34-07](#), RKHKo 11.02.2015 asjas nr [3-3-1-65-14](#), RKHKo 21.10.2015 asjas nr [3-3-1-27-15](#).

või terrorismi rahastamise kahtlusega peremehele vara, siis kavandatav regulatsioon võimaldaks vara riigi omandisse kanda ka siis, kui vara legaalselt päritolu ei ole tuvastatud (eelduslikult tähendab see, et on alus arvata, et vara on pärit kuritegelikust tegevusest)“.

Eelnõuga kavandatavad muudatused on põhimõttelist laadi ja mõjutavad nii põhiõigusi, põhiseadusega kaitstud väärtusi kui ka ettevõtluskeskkonda. Selliseid muudatusi tuleb teha läbimõeldult, sest ainult nii jõuab muid väärtusi kahjustamata soovitud eesmärkideni. Lähiminevikust võib tuua paraku näiteid, mil rahapesu tõkestamise meetmete rakendamist pole piisavalt ette valmistatud ega läbi arutatud ning see on tekitanud ettevõtjate seas suurt segadust. Tegelikult kasusaaja määramisel ilmnes näiteks, et tegelikult kasusaaja tuleb registreerida ka kõikidel mittetulundusühingutel ja teatud erisustega ka sihtasutustel. Selle osas on seaduse muutmiseks vahetult peale jõustumist ettepaneku teinud ka justiitsminister. Kes on näiteks külaseltsi, lastekodu või suguvõsa mittetulundusühingu korral tegelikult kasusaajaks.

Segadust tekitab näiteks ka riigisisese õiguse rakendamine rahvusvahelistele korporatsioonidele moel, et siinse tütarühingu tegelikult kasusaajana tuleks äriregistrisse kanda globaalse korporatsiooni omaniku või omanike andmed (nimi, sünniaeg, sünnikoht, elukohariik). Mitmes teises Euroopa Liidu riigis loetakse tegelikult kasusaajaks sellisel juhul näiteks tütarühingu juhtorgani liikmed kui kohapealsed tegelikult kontrolli omavad isikud.

Rahapesu tõkestamise meetmete eesmärk on suurendada ettevõtluskeskkonna usaldusväarsust ja läbipaistvust. Ettevõtluskeskkonda mõjutavaid reegleid tuleb rakendada läbimõeldult, et piirangutel poleks eesmärgile vastupidist mõju. Samuti on oluline huvigruppide kaasamine ning abinõude rakendamise mõju analüüs. Selgeks tuleb teha, kelle tegevust soovitakse piirata ning välistada normide mõjuväljast kõik muud isikud.

Palun eeltoodu valguses kaaluda eelnõu muutmist nii, et isikute õiguste piiramine on selgemini eesmärgistatud, piiritletud ja õigustatud. Eelnõuga praegusel kujul edasi minnes rikutakse nii süütuse presumptsiooni kui enese mittesüstamise privileegi (PS § 22) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Vajaduse ja soovi korral on võimalik nende abinõude rakendamist kaaluda peale seda, kui on selge nende abinõude toime. Normid tuleb piiritleda viisil, mis võimaldaksid seda abinõu rakendada üksnes rahvusvahelise rahapesu vältimiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Marju Agarmaa 693 8447
Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee