



Õiguskantsler

Hr Jaanus Karilaid
Riigikogu õiguskomisjon
oiguskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr
Meie 11.02.2019 nr 18-1/181624/1900744

Austatud komisjoni esimees

Rahandusministeerium esitas muudatusettepanekud õiguskomisjoni menetluses oleva audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused, 771 SE) kohta. Muudatusettepanekutes soovitakse eelnõu täiendada sätetega, mis võimaldaksid rahapesu kahtluse korral kohaldada überpööratud tõendamiskoormust.

Rahvusvahelise rahapesuga võitlemine on kaheldamatult oluline. Selleks tuleb kasutada tõhusaid põhiseaduspäraseid abinõusid. Täiendavate piirangute seadmisel tuleks aga alati läbi mõelda, kas varem ette tulnud ebasoovitavad juhtumid jäänuks olemata või lahendatud, kui uued piirangud oleksid juba jõus olnud. Sageli ei ole asi normide puudumises, vaid olemasolevate normide kehtestamises. Kõiki isikuid heidutavate ja neile igaks juhuks lisakohustusi panevate normide kehtestamine ei ole kooskõlas õigusriigi põhimõttega.

Überpööratud tõendamiskoormuse kehtestamise vajadust ei ole endiselt piisavalt põhjendatud. Muudatus piirab oluliselt põhiõigusi (omandi puutumatus, ettevõtlusvabadust) ega ole ühildatav enese mittesüstamise põhimõtte ja inimväärikusega.

Väljatöötamiskavatsuse nõude eiramine ei ole nii põhimõtteliste muudatuste puhul põhjendatud. Väljatöötamiskavatsuse eesmärk on välja tuua kehtivate õigusaktide kitsaskohad ja kavandavate muudatuste võimalikud puudused. Nii näiteks tuleb selgelt määratleda probleem, mida lahendada soovitakse, ja selle võimalikud mitteregulatiivsed lahendused. Esmajärjekorras tuleks kehtivaid norme paremini rakendada ning rahapesu andmebürood tugevdada. Samuti võiks tõhusamalt kasutada kriminaalmenetluse võimalusi, seda enam, et 2017. aasta sügisel jõustunud uues rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses (RahaPTS) sätestatud rahapesu mõistet täpsustati eelkuriteo sisustamise osas. Nimelt on RahaPTS § 4 lg 5 kohaselt rahapesuga tegemist ka siis, kui kuritegeliku tegevuse, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, üksikasjad ei ole kindlaks tehtud. Mõistlik on jälgida kohtupraktika kujunemist uue regulatsiooni valguses ja muuta üksnes seda, mida vaja.

Eelnõu menetluse käigus on põgusalt mainitud, et überpööratud tõendamiskoormus on kasutusel ka teistes riikides. Samas ei ole seletuskirjas välja toodud ühegi välisriigi kogemusi ega õigusaktide analüüsi (nt võrdlus meie õigussüsteemiga, regulatsiooni rakendamisel ilmnenud kitsaskohad jne). Peale selle tuleb sellise kaaluga muudatusi planeerides väga põhjalikult hinnata kaasnevaid mõjusid – määratleda muudatuste sihtgrupid ja mõjude hindamise metoodikat järgides üksikasjalikult analüüsida võimalikke mõjusid (sh negatiivsed mõjud).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Rahandusministeeriumi tehtud viimases ettepanekus RahaPTS § 57 lg 6 kohta on võrreldes varasemate eelnõu versioonidega mõnevõrra piiratud normi kohaldamisala. Pööratud tõendamiskoormus kaasneb ettepaneku järgi nende juhtudega, mil vara allikas on pärit välisriigist või vara kasutatakse välisriigis toimuva tegevuse rahastamiseks või vara on seotud välisriigist pärit isiku tegevusega.

Seletuskirjas ei ole analüüsitud, kas Euroopa Liidus toimuva äritegevuse õiguslikult erinev kohtlemine võrreldes riigisisese äritegevusega on kooskõlas Euroopa Liidu aluspõhimõtetega, nt kas tagatud on kapitali ja maksete vaba liikumine (Euroopa Liidu Toimimise Leping, art. 63-65). Arvestades, et eelnõu sõnastuse järgi on Euroopa Liidu kodanike vara osas tõendamiskoormuse ümberpöördumise ja halduskonfiskeerimise tõenäosus oluliselt kõrgem kui Eesti piires tegutsevate Eesti kodanikel, siis kas selline erisus võib olla varjatud piirang kapitali ja maksete vabale liikumisele? Need küsimused tuleb enne normide kehtestamist läbi mõelda.

RahaPTS § 55 järgi ei avaldata iga kord käsutuspiirangu kehtestamise faktilist alust ettekirjutuses. Rahapesu kahtlusega isik ei tea ega saagi sel juhul teada, millest lähtudes on tema varale käsutamiskiirang kehtestatud. See võib tähendada, et isikul puudub tegelik võimalus õiguste kohtulikuks kaitseks. Seejuures hõlmab rahapesu kahtlus väga erinevaid olukordi ning eelnõus pole neid juhtumeid üksteisest eristatud. Seetõttu pole normi tasandil välistatud, et oma vara päritolu tuleb tõendada ka nendel isikutel, kes ei tegele rahapesuga. Isegi kui vastav lubadus antakse seletuskirjas, siis pole see normi rakendamisel kuigi oluline, sest peale seaduse jõustumist rakendatakse normi, mitte seletuskirja.

Seletuskirjas kirjeldatakse rakendamist järgmiselt: „Meede on suunatud rakenduma vaid juhtudel, kus faktilised asjaolud viitavad vara päritolu varjamistegevusele, kuid vara valdajad või omanikud ei tee asjaolude selgitamiseks koostööd, hoiduvad menetlusest kõrvale või püüavad vara päritolu või sellega tehtavaid tehinguid tõendada võltsitud või tegelikkusele mittevastavate dokumentidega.“ Lause ülesehitusest võib jääda mulje, et abinõu saab kohaldada väga eriliste asjaoludega üksikjuhtumitel. Kui aga vaadata, mis tegevused on loetelus nimetatud, siis saab selgeks, et tõendamiskoormust saab ümber pöörata alati, kui inimene ei soovi oma tehingu kohta teavet avaldada.

Rahapesu pole kaugeltki ainus põhjus, miks isik ei taha vara päritolu avaldada. Selleks võivad olla moraalsed või sotsiaalsed (sh perekondlikud) põhjused, aga ka lihtsalt inimväärkusest lähtuv tõrge jagada riigiga teavet oma tegevuse motiivide kohta. Seejuures võibki isiklikest põhjustest lähtuv vastumeelsus teavet jagada olla tugevam kui tegelikul rahapesus osalejal, kes on riigi sekkumise võimalusega arvestanud ja vajaliku teabe esitamiseks valmis.

Nagu eelnevalt tsiteeritud seletuskirja lõigust nähtub, peab riik kohaseks sekkuda juhul, mil riigiametnikud ei saa tehinguga tutvudes kohe aru, miks selline tehing on tehtud, inimene ei tee koostööd või esitab segaseid selgitusi. Ehk on sel juhul rahapesu asemel tegemist sõbralt saadud laenuga? Kontole kantud raha pärineb mõnelt Soomes töötavalt lähisugulaselt? Kas selle lähisugulase sissetulekud võimaldavad sellist laenu või kinki? Ümberpööratud tõendamiskoormuse korral – nagu see on eelnõus esitatud – peaks inimene rahapesukahtluse ümberlukkamiseks esitama riigile isiklikku laadi selgitused, miks ta midagi on teinud ja kuidas vara temani jõudis.

Õigusriigis peab selguma normist, millistel juhtudel seda normi kohaldatakse. Õigusriigi põhimõttega ei sobi kokku riigile rakendamisel laiaulatuslikku kasutusruumi võimaldavad põhiõiguste piirangud, mis võimaldavad isikult nõuda tema elu ja tegevuse õiguspärasuse

tõendamist. Sellised meetmed ei ole omased inimeste vabadusele tuginevale riigile. Inimene ja tema tegevus muutuks nii riigi silmis objektiks, mida talutakse muudatusettepaneku järgi vaid siis, kui see on riigile sobivalt ära selgitatud.

Juhime taas tähelepanu, et tähtis ei ole see, kuidas riik mingi menetluse või meetme õigusaktides määratleb, vaid milline on selle tegelik mõju. Nii võib ka halduskonfiskeerimisel olla teatud juhtudel karistusele omane mõju. See omakorda tähendab, et sellist meetet rakendavas menetluses tuleb kohaldada karistusõiguslikke garantiisid.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431; Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee
Marju Agarmaa 693 8447; Marju.Agarmaa@oiguskantsler.ee