



Õiguskantsler

Martin Helme
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Meie 22.12.2020 nr 6-1/201353/2007217

Märgukiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse alusel tegevusloa taotlemise kohta

Austatud minister

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) § 70 lg 3 punktides 8 ja 9 kehtestatud nõuded on põhiseaduspärased. Need sätted näevad ette, et RahaPTS alusel tegevusloa taotlejal ja loa omajatel tuleb teavitada ettevõtja omanikest, kes on välisriigi kodanikud, ning esitada nende kohta karistuse puudumist tõendav dokument.

RahaPTS § 70 lõike 3 punktide 8 ja 9 alusel esitatavad nõuded piiravad eelkõige [põhiseaduse](#) §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust ning põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust. Ettevõtjal on õigus omandipõhiõiguse kaitsele ning õigus olla võimalikult vaba riigi sekkumisest õiguspärasesse tegevusse. Samas ei ole need põhiõigused siiski absoluutsed – seadus võib ette näha nende õiguste teostamise tingimused ja korra ning kitsendused, sh kohustuse esitada teavet.

Teabe esitamise kohustus tähendab, et kõikide ettevõtja välisriigi kodanikust omanike kohta tuleb esitada karistusregistri väljavõtted. Seaduse eesmärki arvestades ei ole niisugune nõue aga kõikide välismaalastest omanike suhtes põhjendatud (nt kui osalus on marginaalne) ega ka alati täidetav (nt USA, Hollandi, Hiina kodanike puhul). Seetõttu võib see nõue piirata ebaproportsionaalselt ettevõtjate (eeskätt vähemusomanike) majandustegevust.

Kuigi RahaPTS loamenetlus ei too alati ja tingimata kaasa ebaproportsionaalselt koormavat teabe esitamise kohustust, on regulatsioon jäik ja seetõttu pole põhiseaduspärasus igas olukorras tagatud. Selleks, et vähemusomanike õigused oleksid tagatud, peab välisriigi kodanike kohta teabe esitamise kohustuse täpsemalt piiritlema, ning see kohustus peab olema ka täidetav.

RahaPTS loamenetluses esitatavad nõuded

RahaPTS § 70 lõike 3 punkt 8 näeb ette, et tegevusloa taotleja (mh ka juhul, kui ettevõtja omanik on välisriigi kodanik) peab esitama Rahapesu Andmebüroole (RAB) tema päritoluriigi karistusregistri tõendi või pädeva kohtu või haldusorgani väljastatud samaväärse dokumendi, mis tõendab karistuse puudumist riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest. See dokument peab olema väljastatud viimase kolme kuu jooksul ning peab olema notariaalselt või sellega võrdsustatud korras kinnitatud ja legaliseeritud või kinnitatud legaliseerimist asendava tunnistusega (apostilliga), kui välislepingust ei tulene teisiti.

Õiguskantsleri Kantsleil

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

RahaPTS § 70 lõike 3 punkti 9 alusel peab tegevusloa taotleja (mh juhul, kui ettevõtja omanik on välisriigi kodanik) esitama RAB-le kõikide tema kodakondsusjärgsete riikide isikut tõendavate dokumentide koopiad ja RahaPTS § 70 lõike 3 punktis 8 nimetatud karistusregistri väljavõtte.

Seega on RahaPTS § 70 lg 3 p-dega 8 ja 9 kohustatud isikutele pandud olulise ressursikuluga kohustus esitada ulatuslikku teavet ja dokumente ka oma välisriigi kodanikest omanike kohta. Teabe esitamise kohustust ei ole RahaPTS-s piiritletud olulise osalusega, nagu seda on tehtud näiteks finantssektoriga seotud valdkondades (makseasutused, e-raha teenuse osutajad). Järelikult tuleb teavet esitada kõigi ühingus osaluse omajate kohta, sõltumata sellest, kui suur või väike on nende osaluse suurus ja millised on selle osaluse suurusega kaasnevad õigused ja võimalused ühingu tegevust juhtida või mõjutada.

RahaPTS eelnõu menetlemisel on selgitatud, et probleeme on tekitanud olukorrad, kus inimese päritoluriigist ei ole põhimõtteliselt võimalik hankida RahaPTS nõuetele vastavat karistuse puudumist tõendavat dokumenti. Näiteks USA-s eksisteerivad eraldi ulatusega föderaal- ja kohalikud registrid ning Holland ei väljastagi oma kodanike kohta karistusregistri väljavõtteid. Hollandis on võimalik hankida vaid tõend (nn Certificate of Good Standing), millega kohalik justiitsministeerium kinnitab, et peab inimest sobivaks vastaval alal tegutsema (s.t et teda pole karistatud asjaomases valdkonnas).

Eeltoodud probleeme lahendaks justkui RahaPTS § 70 lõige 3¹, mille alusel saab karistuse puudumist tõendada koos registritõendiga vande all antud tunnistusega, aga vajalikku registritõendit lisana alusdokumendile ei ole siiski võimalik alati esitada. Teadaolevalt nõuab RAB loamenetluses, et tõendi sisu peab selgelt näitama, et kohustatud isiku puhul on täidetud RahaPTS § 70 lõike 3 punktis 8 sätestatud nõuded terves tema päritoluriigis. RahaPTS § 70 lõike 3 punktis 8 sätestatud nõue eeldab nii füüsilisest kui ka juriidilisest isikust omanike kohta tõendite esitamist, kusjuures tõend peab käima nii süütegude kui ka kuritegude kohta. Mitmed riigid juriidiliste isikute kohta sellist tõendit ei väljastagi.

Sellised nõuded tekitavad mitmetes riikides tõendi küsimisel segadust, kuna tõendist peab selguma, et puuduvad kehtivad karistused mistahes tasandil.

RahaPTS alusel tegevusloa taotlemisega seotud normid on mõeldud eelkõige kuritegude ennetamiseks (n-ö kaitsefunktsioon). Kaitsefunktsiooni kehtestamise vajadus tuleneb [rahapesu ja terrorismi rahastamise FATF-i soovist](#) ning [IV rahapesu tõkestamise direktiivist](#) (artikkel 47). Tegemist on meetmega, mis peab vähendama rahapesu ja terrorismi rahastamise riske ja ära hoidma kavandatavaid õigusrikkumisi. Selleks on vaja hinnata kohustatud isikute omanike korrektset ärialast mainet. See eesmärk on õiguspärane. RAB avaldatud analüüsides nähtub, et iseäranis ohualtid on mitmetel põhjustel virtuaalväeringute valdkond.

Eesmärgi saavutamise üheks abinõuks peetakse eelkirjeldatud andmete esitamise kohustust. See kohustus võib aidata kaasa eesmärgi saavutamisele, kui teavet küsitakse isikute kohta, kellele kuulub oluline osalus või kes muul põhjusel mõjutavad ühingu tegevust. Seevastu võib kahelda, kas niisugune abinõu sobib sama hästi siis, kui tegemist on vähemusomanikuga, kes on näiteks üksnes investor ja kellel puudub reaalne võimalus mõjutada kohustatud isiku majandustegevust. Sellisel juhul ei ole laiaulatuslik ja ressursikulukas teabenõudmine eesmärgipärane.

Olukorras, kus lühikese aja jooksul (kolm kuud) peab koguma suure hulga isikute kohta dokumente, mille saamine on kulukas või isegi võimatu, riivab RahaPTS § 70 lõike 3 punktides 8 ja 9 sätestatud teabe esitamise kohustus eelkõige vähemusomanike ettevõtluvabadust ning

omandipõhiõigust. Isikutel ei pruugi olla võimalik esitada RahaPTS-s nõutud dokumente ning samas võib nendel isikutel ka puududa reaalne võimalus mõjutada kohustatud isiku käekäiku.

Üks võimalik lahendus on kaaluda seaduse muutmist selliselt, et kõikide RahaPTS § 70 lõikes 1 nimetatud valdkondade kohta kehtestatakse seaduses olulise osaluse määr ning täpsustatakse tõendite esitamise reegleid eri riikide kohta nii, et arvestatakse ka sellega, kas niisuguse tõendi esitamine on võimalik. Teabe esitamise kohustuse senisest täpsem piiritlemine aitab ka tagada, et see ei koorma asjatult järelevalvet ega piira ebaproportsionaalselt ettevõtjate majandustegevust, kui see pole mõne olulise eesmärgi saavutamiseks vajalik.

Järeldused

RahaPTS § 70 lõike 3 punktide 8 ja 9 eesmärk on kuritegevuse ennetamine. Rahapesu riske tuleb püüda vähendada ja seda tuleb teha tõhusate abinõudega. Kui viidatud normides esitatud nõudeid pole võimalik tegelikult täita, siis ei pruugi need abinõud rahapesu riske ka vähendada. Selle asemel suurendavad need nõuded peamiselt riigiasutuste ja õiguspäraselt tegutsevate isikute halduskoormust ning piiravad ühtlasi nende isikute omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust.

[RAB analüüsi](#) kohaselt on kõrgemad rahapesu riskid seotud eelkõige virtuaalvääringute valdkonnaga, kuid teabe esitamise kohustus laieneb ka teistele RahaPTS § 70 lõikes 1 nimetatud valdkondadele (sh usaldushalduse ja äriühingute teenuse osutamine). Seetõttu tuleks kaaluda, kas erinevaid tegevusloa omajaid on võimalik mõistlikult eristada, olenevalt nende tegevusest ja sellega kaasnevatest riskidest.

Rahandusministeerium on pidanud virtuaalvääringu teenusepakkujate puhul olulise osaluse määratlemist põhjendatuks (selle kohta on koostatud ka eraldi eelnõu), kuid peale selle on vaja täpsustada RahaPTS nõudeid ka kõikide teiste tegevusloa taotlemisega seotud valdkondade kohta (sh usaldus- ja äriühingu teenuse).

Ootan Teie tagasisidet hiljemalt 29. jaanuariks 2021. a.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise