



Õiguskantsler

Matis Mäeker
Rahapesu Andmebüroo
rahapesu@fiu.ee

Teie nr

Meie 17.06.2024 nr 7-7/231781/2403654

Rahapesu Andmebüroo loamenetluste kontrolli kokkuvõte

Austatud peadirektor

Äriühingud on õiguskantsleri poole pöördunud murega, et Rahapesu Andmebüroo ei pea kinni seadusega määratud menetlustähtaegadest, mistõttu venivad tegevusloa taotluste menetlused ülemäära pikaks. Peale selle on tegevusloa taotlejatele ettevõtjatele jäänud ebaselgeks, mille alusel hindab Rahapesu Andmebüroo nendega seotud isikute mainet tegevusloa menetluses. Loataotlejad ei ole rahul, et sisulise otsuse tegemise asemel palub amet neil taotluse tagasi võtta.

On oluline, et tegevusloa taotluste menetlused tagaksid äriühingute ja nendega seotud füüsiliste isikute võrdse ja õiguspärase kohtlemise ning võimaluse Põhiseaduses ja seadustes ette nähtud viisidel oma õigusi kaitsta.

Õiguskantsleri nõunikud tutvusid 18., 19. ja 21. märtsil Rahapesu Andmebüroos (RAB) 2023. aasta jaanuarist juunini esitatud tegevusloa taotluste materjalidega, mille menetlus on lõppenud. Käimasolevate menetluste materjale ei analüüsitud.

Nõunikud analüüsisid kokku 38 taotluse lahendamist. Nende hulgas olid finantseerimisasutusena tegutsemise, usaldushalduse ja äriühingute teenuse osutamise ning virtuaalvääringu teenuse pakkumise tegevusloa taotlused (15) ja tegevusloa muutmise taotlused (23). Nõunikud määrasid ajavahemiku, mis ajal esitatud loataotlustega soovitakse tutvuda, samas ei olnud neil võimalik kontrollida, kas RAB esitas kõik sel ajavahemikul lahendatud taotlused.

Materjalidega tutvuti RAB-is kohapeal. RAB-i ametnikud andsid menetluste kohta selgitusi, tutvustasid tegevusloa taotluste menetlemise materjale, mida saab näha majandustegevuse registris, loataotlejatega peetud e-kirjavahetust ning edastasid ka lisamaterjale. Täname andmebüroo ametnikke koostöö eest. Samuti täname Rahapesu Andmebürood kontrolli kokkuvõtte projektile antud tagasiside ja kontrolli perioodi puudutavat taustsüsteemi kirjeldava informatsiooni edastamise eest.

Kontrollimise käigus analüüsisid nõunikud loataotluste lahendamist [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS), [majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse](#) (MSÜS) ning [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) alusel. Haldusakti vormilist vastavust (nt

Õiguskantsleri Kantsleil

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

motivatsiooni osas) HMS-i nõuetele hinnata ei olnud võimalik, sest vaatluse alla ei sattunud ühtegi loamenetlust, mille kohta oleks tehtud keelduv haldusakt.

Peale selle tutvuti majandustegevuse registri rakenduse tööga selle testkeskkonnas.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et puuduste kõrvaldamise kohta tehtud kirjad (HMS § 15) olid väga põhjalikud (eriti protseduurireeglitega seotud puuduste osa (RahaPTS § 72 lg 1¹ p 3)). Kirjades olid esitatud nii õiguslikud alused kui ka soovitusel, mida äriühing peab tegema puuduste kõrvaldamiseks. Põhjalikud olid ka ärialase maine kohta koostatud küsimustikud (MSÜS § 19 lg 6, RahaPTS § 72 lg 1 p 1¹ ja lg 2). Rahapesu Andmebüroo oli esitanud mitmele ettevõttele kutse bürosse (HMS § 17). Neis kutsetes oli antud haldusmenetluse seisukohast olulist informatsiooni ning teavitatud isikuid nende õigustest ja kohustustest (HMS § 36). Nõunikud kuulasid osaliselt ka üht salvestist loataotleja vestlusest juhatuse liikmega. Vestluse alguses tutvustati isikule korrektselt tema õigusi ja kohustusi ning võimaldati suhelda tõlgi vahendusel (HMS § 21).

RahaPTS-i 15. märtsil 2022. aastal jõustunud muudatustega karmistati virtuaalvääringu teenusepakkujatele kohalduvat regulatsiooni, mis tõi kaasa menetluste arvu olulise suurenemise. RAB lahendas aastatel 2021–2023 kokku 1109 tegevusloaga seotud taotlust. RAB-ile eraldati riigieelarvest täiendav ressurss viieks järgneva aastaks alates 01.01.2023 ehk oluliselt hiljem kui jõustusid seaduse muudatused. See võimaldas palgata juurde järelevalvet teostavaid ametnikke. Ametnike selgitustest saab järeldada, et kui varem oli töökoormus väga suur ja takistas menetluste efektiivset läbiviimist, siis viimase paari aasta muudatused töökorralduses, sh ressursside suurendamine, on olukorda oluliselt parandanud.

Rahule ei saa jääda sellega, et RAB ei arvesta ega järgi praktikas RahaPTS § 71 lõikes 1 sätestatud tähtaega. Tähtaeg hakkab kulgema hetkest, mil kogu taotluse rahuldamise või tagasilükkamise otsustamiseks vajalik teave on RAB-ile esitatud. Praktikas on taotluse sisuliseks hindamiseks ettevalmistamine ja hindamine ise segunenud, antakse üha uusi puuduste kõrvaldamise tähtaegu ja välditakse kohtus vaidlustatavate otsuste langetamist. Seaduses sätestatud 60-päevane tähtaeg ega võimalus seda 120 päevani pikendada ei oma praegu seega sisulist tähendust. Seetõttu ei ole taotlejal võimalik ära tunda hetke, millal tähtaeg tema taotluse lahendamiseks kulgema hakkab. Taotleja ei saa ka arvestada, millal on oodata tegevusloa andmise või muutmise või tegevusloa andmisest keeldumise otsust.

RAB-i tegevus haldusmenetluses tähtsust omavate dokumentide säilitamisel ei ole praegu kooskõlas HMS §-ga 19, sest puudub ühtne toimikute süsteem, mis annaks ülevaate kõigist asjas kogutud materjalidest (vt ptk II). Asja lahendamisel kogutud teabe talletamine on sisuliselt vajalik isikute õiguste kaitse ja sisekontrolli seisukohalt.

Nõuetekohane ei ole füüsiliste isikute kohta taustakontrolli tegemine ja mitteametliku arvamuse andmine taotlejatele. Protokollimata ja salvestamata vestluste läbiviimine, mille eesmärgiks on taotleja mõjutamine kontaktisiku või osaniku vahetamiseks, ei ole kooskõlas hea halduse tavaga ega õiguspärane. Taoliste toimingute tagajärjeks on olukord, kus loataotlejaga seotud füüsilise isiku suhtes annab RAB hinnanguid, mille olemasolust isik midagi ei tea ja mille vastu tal ei ole võimalik ka omapoolseid seisukohti esitada. Nii jääb inimene, kelle suhtes RAB kahtlusi avaldab, täielikult ilma õigusest teada tema kohta haldusmenetluses tehtud toimingust (HMS § 3 lg-d 1 ja 2, § 11 lg 1 punktid 2 ja 3; PS §-d 10, 11 ja 15), olla haldusmenetluses tema kohta tehtud otsustuse osas ärakuulatud (HMS § 36) ning võimalusest oma õigusi kohtus kaitsta (PS § 15) (vt ptk III). Põhiseaduse kohaselt allub kogu avaliku võimu tegevus põhiõiguste piiramisel kohtu kontrollile.

Tegevusloa taotluse menetlustes puudub ühetaoline praktika selles osas, millistel alustel otsustab RAB puuduste kõrvaldamise, taotluse läbi vaatamata jätmise ning millal on võimalik teha asjas sisuline otsus. Ka see muudab taotleja jaoks ettenähtamatuks haldusmenetluse võimaliku kestuse ja ka selle, millist otsust menetluse tulemusel oodata võib. Selliselt korraldatud menetluses on isiku õiguskaitse võimalused piiratud (vt ptk IV).

Alljärgnevalt käsitletakse tuvastatud lähemalt teemade kaupa ja tuuakse välja küsimused, mis vajavad hea halduse seisukohast parandamist. See tähendab, et kontrolli perioodi jäänud ja tuvastatud menetluste osas muid puudujääke hea halduse järgimisel ei tuvastatud. Iga teemabloki lõpus on esitatud ka ettepanekud olukorra parendamiseks.

I. Haldusmenetluse tähtaeg ja taotlejale ettenähtava menetlustähtaja puudumine

Menetluse tähtaja arvestamine RahaPTS-i ja HMS-i kohaselt

1. Haldusmenetluses kehtib põhimõte, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lõige 2). Menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul (HMS § 5 lõige 4).

2. RahaPTS § 71 lõikes 1 on sätestatud, et tegevusloa taotluse lahendab Rahapesu Andmebüroo tegevusloa andmise või andmisest keeldumisega 60 päeva jooksul taotluse esitamisest arvates. Taotluse lahendamise tähtaeg hakkab kulgema pärast kõigi nõuetekohaste dokumentide ja andmete esitamist. Rahapesu Andmebüroo otsusel võib tegevusloa andmise tähtaega pikendada kuni 120 päevani. Kui Rahapesu Andmebüroo ei lahenda taotlust tähtajaks, ei loeta tegevusluba antuks vaikimisi.

3. RahaPTS § 71 lõige 2 näeb ette, et kui ettevõtja ei ole tegevusloa taotlemisel esitanud kõiki [sama seaduse §-s 70](#) nimetatud andmeid ja dokumente või need on ebaõiged või eksitavad või ei ole nõuetekohaselt vormistatud, jätab Rahapesu Andmebüroo taotluse läbi vaatamata.

4. Seaduse seletuskirjas on nende sätete kohta öeldud järgmist: „Muudetakse RahaPTS § 71, täpsustades tegevusloa andmise menetluse alustamise eeldusi ja tähtaja kulgemise algusaega. Muudatus on seotud asjaoluga, et tegevusloa taotlemiseks peab esitama senisest rohkem dokumente ja andmeid, mille piisavuse hindamine võtab aega. Kõigi dokumentide ja andmete olemasolu on vajalik, et Rahapesu Andmebüroo saaks alustada menetlusega, mille tulemuseks on tegevusloa andmise või andmata jätmise otsus. RahaPTS § 71 lõikes 1 täpsustatakse, et taotluse lahendamise tähtaeg hakkab kulgema arvates sellest päevast, kui RAB-ile on esitatud kõik nõuetekohased dokumendid ja andmed. Vastava põhimõtte näol ei ole tegemist uue tingimusega, kuivõrd ka MSÜS § 20 lõikes 1 on sätestatud täna sarnane põhimõte.

RahaPTS § 71 lõike 1 kolmanda lause kohaselt võib RAB-i otsusel tegevusloa andmise tähtaega pikendada kuni 120 päevani, vastava tähtaja arvestamisel lähtutakse samuti tähtaja algusajast, mis on hakanud kulgema alates kõikide nõuetekohaste dokumentide ja andmete esitamisest. Pikendamise võimalus jääb identseks kehtiva seaduse raamistikuga. Rahapesu Andmebüroo saab võimaluse jätta tegevusloa väljastamise menetlus algatamata juhul, kui on selge, et taotlusest on

puudu andmeid ja dokumente või need on ebaõiged või eksitavad või ei ole nõuetekohaselt vormistatud.

RahaPTS § 71 lõike 1 neljanda lause kohaselt, kui Rahapesu Andmebüroo ei lahenda taotlust tähtaja jooksul, ei loeta tegevusluba antuks vaikimisi.“

5. Niisiis on RahaPTS § 71 eesmärk see, et RAB saaks taotlust hinnata kogumis ja tervikuna kõigi nõutavate andmete alusel, ja et taotlejale oleks ettenähtav, mis aja jooksul tema taotluse kohta otsus tehakse. See tähtaeg on reeglina 60 ja erandina 120 päeva pärast nõuetekohase taotluse esitamist. Selleks et isik saaks seda tähtaega arvestada, peab talle olema teada, millal tema taotlus loeti nõuetekohaseks.

Menetluse läbiviimisel ei arvestata RahaPTS-is ettenähtud tähtaega

6. Nõunikele tutvustatud menetlustest järeldub, et RahaPTS § 71 lõikes 1 sätestatud 60-päevast tähtaega RAB ei arvesta ega järgi, seetõttu ei tehta ka tähtaja pikendamise otsuseid 120 päevani.

7. Kui isik esitab majandustegevuse registris taotluse tegevusloa saamiseks või muutmiseks, siis kuvatakse ametnikule registris automaatselt menetluse tähtajaks 60 päeva. Kui RAB saadab isikule puuduste kõrvaldamise teate, näitab süsteem menetlejale, et puuduste kõrvaldamiseks antud tähtajale lisatakse veel 30 päeva. Pärast seda, kui isik kõrvaldab puudused ja esitab lisadokumendid või teeb dokumentides parandusi, kuvab süsteem menetlejale uueks tähtajaks 60 päeva uute dokumentide esitamisest

8. Loataotlejale kuvatakse majandustegevuse registris teistsugune vaade kui menetlejale. Taotlejale näha olevas toimikus (kus on kogu tegevusloaga seotud tegevuse ajalugu) tähtaegu ei kuvata. Taotleja näeb menetluse tähtaega vaid taotluse avavaates, kui taotlus on esitatud (eraldi lahter), kuid kui menetleja pole seda veel avanud.

9. Niisiis ei ole taotlejal võimalik kindlaks teha täpset aega, millal hakkab kulgema 60-päevane tähtaeg, mille jooksul ta võib oodata tegevusloa andmise, muutmise või keeldumise otsust. Selle tähtaja kulgemise algust ei saa taotleja teada majandustegevuse registrist ning sellest ei teavitata teda üldjuhul ka muul viisil. Menetleja ei tee kahel menetlusel vahet. Ta ei tea, millal kontrollib RAB dokumentide nõuetekohasust ja millal hindab taotlust sisuliselt. Seda kinnitasid ka RAB-i ametnikud.

10. Niisiis ei tuvastata tegevusloa või selle muutmise taotluste menetluses seda hetke, millal *kõik dokumendid ja andmed on nõuetekohaselt esitatud* ning hakkab kulgema 60-päevane tähtaeg, millal RAB peab tegema lõppotsuse või siis pikendama tähtaega 120 päevani ja sellest taotlejat teavitama.

11. Sellest tulenevalt taotleja ei tea, millises seisus on tema taotluse menetlemine. Seda kinnitavad ka mitme taotleja päringud, milles soovitakse RAB-ilt teavet taotluse menetlemise kohta.

12. Järelikult ei tea taotleja ka seda, millal RAB võib tema taotluse lahendada. Ta ootab, kas RAB kinnitab tema puuduste kõrvaldamise ja teeb soodsa otsuse või saadab talle uue puuduste kõrvaldamise teate, teeb taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või keelduva otsuse. Valimisse ei sattunud ühtegi haldusakti, millega oleks tegevusloa andmisest või muutmisest keeldutud.

13. RAB lisab puuduste kõrvaldamise ettepanekule sageli ka selgituse/soovituse, et taotlejal on võimalik taotlus tagasi võtta. Mõnikord järgneb puuduste kõrvaldamise ettepanekule e- kirjavahetus, mille sisu võib kajastada ka majandustegevuse registris, kuid alati see nii ei ole. Nende kirjade alusel võidakse registris kuvatavaid tähtaegu ka muuta. Taotlejal ei ole võimalik ette näha, millal tema taotluse kohta otsus tehakse.

14. RahaPTS §-ga 71 ja HMS § 5 lõikega 4 ei ole kooskõlas olukord, kus RAB ei arvesta taotluse lahendamiseks sätestatud tähtaega. Kuna loataotlejal ei ole võimalik kindlaks teha, millal lõpeb taotlusega esitatud dokumentide ja andmete kontrollimine ja algab taotluse sisuline hindamine, siis ei ole taotlejal võimalik ka hinnata, kas seadusega ettenähtud menetluse tähtajast kinni peetakse.

15. Kui RAB leiab, et loataotluste menetlemiseks antud tähtaeg ei ole vajalike menetlustoimingute tegemiseks piisav, on võimalik Rahandusministeeriumi ja Riigikoguga läbi rääkida ja valmistada ette seadusemuudatus, mis toetab tegevusloa taotluste menetlemist paremini.

Kuni seadust ei ole muudetud, tuleb lähtuda kehtivast õigusest. See tähendab, et RAB-il tuleb arvestada ja taotlejale teada anda, millal vastab taotlus kõigile nõuetele ja hakkab kulgema lõppotsuse tegemiseks ettenähtud 60-päevane tähtaeg või 120-päevane pikendatud tähtaeg. Tööd kergendaks see, kui tähtaja arvestamist toetaks tehnoloogiline lahendus, mis lähtuks seadusest.

16. Tähtajad on kehtestatud selleks, et tegevusloa taotlejal oleks ette teada, millal ta võib oodata oma taotluse kohta otsuse tegemist (vrd HMS § 36 lõige 1 punkt 2). Tegevusloa andmisest või keeldumisest sõltub vahetult see, kas ja kui suures ulatuses ning kui pika aja jooksul saab äriühing kasutada oma ettevõtlusvabadust (PS § 31) või on see hoopiski piiratud.

17. Soovitan Rahandusministeeriumil koostöös RAB-iga analüüsida, milline on menetluse läbiviimiseks vajalik aeg ning vajaduse korral valmistada ette seaduse muudatused. Oluline on, et taotlejale oleks ettearvatav, mis menetlustoiminguid ja kui pika aja jooksul tehakse ning kui pika aja jooksul ta võib oodata lõppotsust.

18. Otsuse tegemise tähtajaga seotud küsimust ei saa seejuures vaadata eraldi RAB-i puuduste kõrvaldamise kirjadega seotud küsimusest (vt IV ptk). Teisisõnu, menetlust aitaks efektiivsemalt läbi viia see, kui RAB teeks taotluse sisuliste puuduste korral keelduva otsuse, mitte ei annaks korduvalt ettevõtjale võimalusi puudusi kõrvaldada. Praeguse asjade korraldusega on tekitatud olukord, kus nõuetekohast taotlust justkui ei saagi kunagi lugeda esitatuks, sest RAB väljastab järjest puuduste kõrvaldamise teateid. Kui nendes teadetes kajastatakse ja analüüsitakse loataotluse sisulisi küsimusi, mis on ühtlasi loa andmisest keeldumise alused, hindab RAB taotluse sisu juba taotluse nõuetelevastavuse kontrolli ajal. Nii väldib RAB 60-päevase tähtaja kulgemahakkamist, hinnates küsimusi, mida ta peaks hindama just selle 60-päevase tähtaja jooksul.

19. Vajaduse korral tuleb laiendada keeldumise materiaalõiguslikke aluseid (sh virtuaalvääringu teenuse pakkumise lubade andmisest keeldumise aluseid teistele taotluste liikidele, seda enam et virtuaalvääringute teenuse pakkujad lähevad edaspidi Finantsinspektsiooni järelevalve alla¹).

¹ Vt Rahandusministeeriumi 01.01.2024 pressiteade [„2025. aastast lähevad krüptoteenuse osutajad finantsinspektsiooni järelevalve alla“](#).

II. Ühtse toimiku ja materjalide säilitamise korra puudumine

Haldusmenetluses tähtsate dokumentide säilitamise õiguslikud alused

20. Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel (HMS § 6).

21. Haldusmenetluses tuleb järgida Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärust ja isikuandmete kaitse seadusest tulenevat isikuandmete töötlemise korda, arvestades seaduses sätestatud erisusi (HMS § 7 lõige 4).

22. Haldusorgan võib töödelda isikuandmeid, kui see on vajalik haldusmenetluses haldusakti andmise, toimingute tegemise või halduslepingu sõlmimise eesmärgil ja kui seadusega või selle alusel antud õigusaktidega ei ole ette nähtud teisiti (HMS § 7 lõige 5).

23. Haldusorgan säilitab avaldused, taotlused, tõendid, protokollid, andmed kutsete saatmise ja dokumentide kättetoimetamise kohta ning muud haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, luues vajadusel toimiku (HMS § 19 lõige 1). Haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude kohta, mida toimikus olevatest dokumentidest ei nähtu, teeb haldusorgan märkused toimikusse (HMS § 19 lõige 2). HMS § 19 lõikes 1 nimetatud dokumente säilitatakse arhiiviseaduses ja selle alusel antud arhiivieskirjas ettenähtud korras.

24. Toimiku pidamise ja dokumentide säilitamise kohustus aitab tagada menetlusosalise õigust tutvuda informatsiooniga, mida haldusorgan on tema kohta kogunud (HMS § 37). See aitab tagada ka ärakuulamisõiguse, sest ärakuulamisõigust on võimalik tõhusalt teostada eelkõige juhul, kui isikul on olemas kogu teave, mille alusel haldusorgan otsuse on teinud. Lisaks võimaldab toimiku olemasolu menetlusosalisel veenduda selles, et haldusorgan on otsustusprotsessis täitnud uurimiskohustust nõuetekohaselt (HMS § 6) ning kogunud ja otsuses kajastanud nii menetlusosalise kahjuks kui ka kasuks rääkivaid asjaolusid.

25. Toimiku pidamist rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud asjades nõuab ka [Rahapesu Andmebüroo andmekogu \(RABIS\) põhimäärus](#) (§ 2 lõige 2 koostoimes lõikega 4). See põhimäärus reguleerib täpsemalt siiski teadetega seotud andmete kajastamist, kuigi ütleb, et ka järelevalve tegemise käigus kogutud andmed kantakse andmekogusse (§ 17).

Puuduvad toimiku pidamise kord ja toimikud

26. Õiguskantsleri nõunikele esitatud materjalidest selgus, et tegevusloa taotluse materjalid on koondatud valdavalt osas majandustegevuse registrisse, dokumendihaldussüsteemi Delta ning menetlejate e-postkasti. Teatud juhtudel on osa materjale ka menetleja enda arvutis failikaustades. Niisiis puudub ühtne haldusasja toimik, mis annaks selge ülevaate, mis materjale on esitanud taotleja ja mis dokumente on kogunud lisaks RAB. RABIS-esse menetluse andmeid ei kanta. RABIS-e andmetega nõunikud tutvuda ei saanud.

27. Taotlejatega peetud telefonikõnesid ei säilitata ja nende kohta ei tehta ka märkmeid.

28. RAB-i ametnike selgitustest ilmnes, et haldusasja toimik koostatakse vajaduse korral alles kohtumenetluse tarbeks.

29. Järelikult ei ole RAB-i tegevus kooskõlas HMS §-ga 19, sest büroo ei säilita haldusmenetluses tähtsust omavaid dokumente toimikus ja puudub ühtne toimikute süsteem, mis annaks ülevaate kõigist asja kohta kogutud materjalidest. See teeb asjast ülevaate saamise keeruliseks nii asja menetlenud RAB-i ametnikule kui ka taotluse menetlust üle võtvale ametnikule. Samuti puudub sisekord või juhend, mis reguleeriks oluliste dokumentide säilitamist.

30. Neil põhjustel ei ole võimalik ka loataotlejal tutvuda enda kohta kogutud andmetega ja veenduda, et RAB on talle tutvustanud kogu asja puudutavat materjali. Niisiis ei saa isik kasutada efektiivselt enda õigust olla ära kuulatud. Praegune olukord ei toeta tõhusat sisekontrollisüsteemi ja raskendab järelevalve tegemist RAB-i haldusmenetluse üle, kuna haldusasja materjalid on laiali mitmes keskkonnas ja arvutis ning nendega ei ole võimalik korraga tutvuda.

31. Soovitan RAB-il luua toimikute koostamist ja pidamist reguleeriv sisemine kord ja ühtne toimikute süsteem haldusmenetluses tähtsust omavate dokumentide säilitamiseks. Näiteks saab tuua [Välisluureameti](#) ja [Kaitsepolitsei](#) toimiku pidamise ja säilitamise korrad.

Puudub taustakontrolli tegemise juhend, materjale ei säilitata

32. Nõunikele esitatud materjalidest ja selgitustest selgus, et loataotlejaga seotud füüsiliste isikute ärialase maine hindamiseks (RahaPTS § 17 lõiked 5 ja 6, § 72 lõige 1 punktid 1 ja 2; § 72 lõige 2) teevad RAB-i ametnikud nende kohta taustakontrolli (nn sobivusmenetlus). Samas puudub juhend või kord selle kohta, mis andmebaaside toel ja kui pika aja jooksul taustakontrolli tehakse.

33. Taustakontrolli tegemise käiku üldjuhul kirja ei panda, taustakontrollis kogutud andmeid loataotluse materjalide juures ei säilitata ega tehta märkmeid taustakontrolli käigus vaadatud andmete kohta. Puudub ka taustakontrolli käigus kogutud andmete ja järelduste kajastamise ja säilitamise kord.

34. Ametnikud selgitasid, et taustakontrolli tegemisel kasutatud materjale kajastatakse teatud juhtudel juhile saadetas memos. Ühegi memoga tutvuda võimalik ei olnud. Taustakontrolli tulemusi esitletakse taotlejale kirjalikult (nt otsuse projekt) üksnes juhul, kui ettevõtte osas on selge, et plaanitakse teha tegevusloa andmisest keeldumise otsus ebasobiva maine alusel. Neid olukordi on väga vähe.

35. E-kirjas kajastatud taustakontrolli tulemusi on võimalik toiminguna vaidlustada (TlnRnKo [19.09.2023, nr 3-22-75](#), p 13), mistõttu koostatakse kogutud andmetest siiski toimik kohtumenetluse jaoks. Samas, loataotlejal ei ole võimalik tutvuda kõikide tema kohta kogutud andmetega, mistõttu ta ei saa kontrollida, kas kohtule on esitatud kogu kogutud teave – nii RAB-i seisukohta kinnitavad kui ka ümberlukkavad tõendid (HMS § 6).

36. Kuna loataotleja taustakontrolli tegemisel kogutud andmeid ja nendest tehtud järeldusi ei talletata toimikus, pole tal võimalik hiljem teada saada, millist teavet ja mille alusel tema kohta on kogutud. See ei ole kooskõlas HMS §-ga 19 ja raskendab kaebeõiguse (PS § 15) teostamist.

37. Isikuandmete kaitse seisukohast tekib küsimus, milliseid andmeid, kui pika aja jooksul ja mis eesmärgil RAB säilitab² ja kogub ning kuidas on inimesel võimalik selle kohta teavet saada.

38. Soovitan RAB-il luua taustakontrolli tegemise kord, milles on kehtestatud, millist teavet on lubatud taustakontrolli tehes kasutada (sh milliseid andmebaase võib kasutada), kuidas see teave tuleb säilitada või kuidas tuleb kasutatud teabele viidata. Kindlasti tuleb seejuures arvesse võtta andmekaitseõudeid.

III. Füüsiliste isikute kohta taustakontrolli tegemine ja mitteametliku arvamuse esitamine taotlejatele

39. RAB-i esitatud materjalidest ja selgitustest ilmnes, et füüsiliste isikute suhtes tehakse taustakontrolli ja viiakse läbi menetlus järgmiselt:

- taustakontroll avalikest ja muudest andmebaasidest,
- vestlus isikuga,
- kui selgub, et isiku maine on sobiv ja muid probleeme tegevusloa taotluses ei nähtu, siis tehakse positiivne otsus,
- kui taustakontrolli käigus tekivad kahtlused isiku maine suhtes, siis on võimalik toimida järgmiselt:
 - a) kutsuda isik uuesti vestlusele;
 - b) koostada ettevõttele e-kiri, kus selgitatakse üldiselt, et isiku maines kaheldakse ja ettevõttel soovitatakse taotlus tagasi võtta (nn mõjutuskiri);
 - c) kutsuda äriühingu esindajad vestlusele ja selgitada üldiselt, et isiku maines kaheldakse ja soovitatakse see inimene (kontaktisik, osanik, juhatuse liige) välja vahetada või taotlus tagasi võtta. Sellist vestlust ega selle aluseks olevaid materjale ei protokollita ega salvestata;
 - d) teha tegevusloa taotluse kohta keelduv otsus (kontrollitud taotluste hulgas selle kohta näidet ei olnud).

40. RAB-i ametnikud selgitasid nõunikele, et taustakontrolli tegemisel tuginetakse ka andmetele, mida taotlejale või kontrollitavale isikule ei avalikustata, kuid samas ei avaldata ka põhjust, miks andmeid välja anda ei saa. Kahjuks ei selgitatud ka nõunikele täpselt, mis andmebaase ja millisel õiguslikul alusel selliseks tegevuseks kasutatakse. Seega ei saa loataotleja kontrollida, mis andmete alusel teeb RAB tema taotluse kohta haldusotsuse.

41. HMS § 38 lõige 2 sätestab, et tõendiks võib olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi aramus. Seega peab RAB-i otsus haldusmenetluses tuginema ühele nendest tõendiliikidest.

42. Üldjuhul on haldusmenetlus avalik (HMS § 7 lõige 1). Juurdepääsu saab piirata üksnes seaduses ettenähtud juhtudel (HMS § 7 lõige 3).

43. Niisiis on haldusmenetluse nõuete seisukohast probleemne olukord, kus äriühingu juhid kutsutakse mitteametlikule vestlusele, mida ei protokollita ega salvestata, kuid kus antakse hinnanguid kontaktisiku maine (ilma tõendeid avalikustamata või tõenditele juurdepääsu piirangut

² Vt nt Andmekaitse Inspektsioon „[Avaliku teabe seaduse üldjuhend](#)“ ja „[Isikuandmete töötaja üldjuhend](#)“.

avalikustamata) kohta selleks, et äriühing vahetaks RAB-i hinnangul kahtlase isiku välja või võtaks taotluse tagasi. Olukorras, kus esitatud seisukohti ei saa taasesitada, ei ole andmed kontrollitavad. Sellise tegevusega ei võimaldata ärakuulamist (HMS § 40) ega täideta ka selgituskohustust (HMS § 36), sest suhtlusest ei jää alles ühtegi märget.

44. Äriühingu kontaktisik, kellele on RahaPTS-iga pandud konkreetsed ülesanded rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise seoses (RahaPTS § 17), on äriühingu tegevusloa taotluse menetluse suhtes kolmas isik. Selle üle, kas sellel isikul on õigus vaidlustada RAB-i poolt talle (e-kirja teel) antud hinnanguid, on kohus teinud vastuolulisi lahendeid. Niisiis ei ole nende isikute õiguste kaitse võimalused praegu üheselt selged. RAB-i kirjalikke seisukohti kontaktisiku mittesobivuse kohta on võimalik vaidlustada HKMS § 45 lõike 3 esimese alternatiivi alusel, kuna RAB-i selline menetlustoiming rikub kaebaja õigusi. See tähendab, et selle tulemusel ei ole tal võimalik töötada tegevusloa taotleja kontaktisikuna (TlnRnKo [19.09.2023, nr 3-22-75](#), p 13). Vaidlustamisevõimalus on olemas aga üksnes juhul, kui RAB-i seisukohti on võimalik taasesitada. Samas on kohus mõnel juhul ka otsustanud, et ei tunnista isiku õigust vaidlustada RAB-i e-kirjades antud hinnanguid tema maine kohta (TlnRnKo [05.04.2023, nr 3-22-1535](#), p 12 jj).

45. Kui vestlust ei protokollita ega salvestata, saab RAB anda hinnanguid, mille olemasolust isik midagi ei tea ja mille kohta tal ei ole võimalik ka vastuväiteid esitada. Nii jääb inimene, kelle suhtes RAB kahtlusi avaldab, täielikult ilma õigusest teada tema kohta haldusmenetluses tehtud toimingust (HMS § 3 lg-d 1 ja 2, § 11 lg 1 punktid 2 ja 3; PS §-d 10, 11 ja 15). Seega ei ole teda ära kuulatud (HMS § 36) ning tal ei ole võimalust oma õigusi kaitsta (PS § 15). Isegi kui äriühing teatab inimesele, et RAB väljendas kohtumisel seisukohta, et isiku maine ei ole sobiv, on inimese õiguskaitsevahendid piiratud, sest selliseid vestlusi ei protokollita ega jäädvustata muul viisil.

46. Vormivabaduse ja eesmärgipärasuse põhimõtet (HMS § 5) tuleb arvestada koos teiste hea halduse nõuetega (HMS §-d 3, 6, 7, 36, 40). See ei anna haldusorganile voli viia läbi sisuliselt salajast menetlust kolmanda isiku õigusi (eelkõige PS § 19, 26, 31 ja 32) otseselt puudutavas asjas. RAB-i hinnangust sõltub isiku võimalik tegevus äriühingu kontaktisikuna, juhatuse liikmena ja osanikuna, mis mõjutab tema õigust tegeleda ettevõtlusega ja teenida sissetulekut. Samuti piirab isiku kohta tema teadmata seisukoha kujundamine tema eneseteostusvabadust ja eraelu puutumatust.

47. Soovitan RAB-il edaspidi hoiduda tegevusloa taotleja esindajate mitteametlikust mõjutamisest RAB hinnangu kohaselt ebasobivat isikut välja vahetama või taotlust tagasi võtma.

48. RAB võib koostada isiku kohta kirjaliku seisukoha, mis esitatakse ka isikule endale, et tal oleks soovi korral võimalik enda õigusi kaitsta. Samuti saab RAB esitada loataotlejale keelduva otsuse projekti, kus on hinnangud tegevusloa taotluses nimetatud isikute kohta. Sellisel juhul saab isik kontrollitavate ja konkreetsete andmete alusel otsustada, milliseid samme ta soovib edaspidi oma taotluse suhtes astuda.

49. Soovitan ministeeriumil hinnata, kas isiku maine hindamise regulatsioon tagab piisavalt nende isikute õiguste kaitse, kelle mainele RAB hinnangu annab. Siin tuleb arvestada, et sageli on need isikud äriühingu suhtes kolmandad isikud. Inimeste õigused oleksid paremini kaitstud menetluses, kus nende maine kohta koostatud eelhinnangud tuleb esitada ka isikule endale ja kus tal oleks õigus esitada vastuväited. See aitab kaasa ka halduse enesekontrolli funktsiooni

täitmisele, sest RAB-il on võimalik oma otsust hinnata konkreetsete tõendite ja selgituste põhjal. Selgelt piiritletud peaks olema ka teabeallikad, millest lähtudes isiku mainet hinnatakse.

IV. Puuduste kõrvaldamise, taotluse läbi vaatamata jätmise ja tegevusloast keeldumise otsuste kaalumise ja eristamine

Tegevusloa taotluse läbi vaatamata jätmise ja keeldumise alused

50. MSÜS-is ja RahaPTS-is on sätestatud, mis andmeid tuleb tegevusloa taotlusega esitada ning millised on tegevusloa taotluse keeldumise alused.

51. MSÜS § 19 lõige 2 sätestab, mis andmed peab ettevõtja tegevusloa taotlusega esitama. RahaPTS § 70 lõige 1 loetleb, mis tegevusaladel kehtib RAB-i loakohustus. RahaPTS § 70 lõige 3 sätestab, mis andmed ja dokumendid tuleb tegevusloa taotluses esitada lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses sätestatule. RahaPTS § 70 lõige 3² sätestab, millised andmed ja dokumendid tuleb virtuaalvääringu alase tegevusloa taotluses esitada lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses ja RahaPTS § 70 lõikes 3 sätestatule.

52. MSÜS § 25 lõike 1 kohaselt keeldub majandushaldusamet tegevusloa andmisest, kui:

1) ettevõtja suhtes kehtib asjaomasel tegevusalal kohtuotsusega kohaldatud või seadusest tulenev majandustegevuse keeld;

2) ettevõtja või tema majandustegevus ei vasta ühele või enamale tegevusloa kontrolliesemesse kuuluvale majandustegevuse nõudele;

3) käesoleva seaduse alusel ettevõtja hoolsuskohustuse täitmise kava esitamiseks kohustatud ettevõtja ei ole sellist kava esitanud või ei ole tema esitatud kava majandushaldusameti hinnangul piisav selleks, et rikkumisi vältida;

4) ettevõtja on tegevusloa taotluses esitanud tahtlikult valeandmeid, mis võiksid mõjutada taotluse lahendamist ning mille esitamata jätmise korral tuleks tegevusloa andmisest keelduda muudel käesolevas paragrahvis nimetatud alustel.

53. RahaPTS § 72 sätestab tegevusloa kontrollieseme ja tegevusloa andmisest keeldumise alused.

54. RahaPTS § 72 lõike 1 kohaselt antakse ettevõtjale tegevusluba, kui:

1) temal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul puudub kehtiv karistus riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest;

1¹) käesoleva lõike punktis 1 nimetatud isikutel on korrektne ärialane maine;

2) ettevõtja poolt RahaPTS § 17 kohaselt määratud kontaktisik vastab käesolevas seaduses sätestatud nõuetele;

3) ettevõtja tütar-ettevõtja, kelle tegevuseks soovitakse kasutada ettevõtja nimele taotletavat tegevusluba, vastab käesoleva lõike punktides 1 ja 2 nimetatud nõuetele;

4) RahaPTS § 70 lõike 1 punktis 4 nimetatud tegevusalal tegevusluba taotleva ettevõtja registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht ja tegevuskoht on Eestis või välisriigi äriühing tegutseb Eestis äriregistrisse kantud filiaali kaudu, mille tegevuskoht ja juhataja asukoht on Eestis;

5) RahaPTS § 70 lõike 1 punktis 4 nimetatud tegevusalal tegevusluba taotlevale ettevõtjale on avatud maksekonto krediitiasutuses, e-raha asutuses või makseasutuses, mis on asutatud Eestis või Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis ja osutab Eestis teenuseid piiriülevalt või mis on asutanud Eestis filiaali;

7) RahaPTS § 70 lõike 1 punktis 4 nimetatud tegevusalal tegevusluba taotleval ettevõtjal peab vastama §-des 72¹–72⁵ sätestatud nõuetele.

55. RahaPTS § 72 lõike 1¹ kohaselt on Rahapesu Andmehürool õigus keelduda virtuaalvääringu alase tegevusloa andmisest, kui:

1) ettevõtja ja teise isiku vaheline märkimisväärne seos takistab taotleja üle piisava järelevalve teostamist või see on takistatud teise riigi, kus isik, kellega taotlejal on märkimisväärne seos, on asutatud, õigusaktidest tulenevate nõuete või nende rakendamise tõttu;

2) ettevõtja esitatud andmetest selgub, et tema eesmärk ei ole tegutseda Eestis või tema äritegevusel ei ole seoseid Eestiga või tema äritegevusel ei ole peale Eesti tegevuskoha ning Eestis asuvate juhatuse liikmete märkimisväärseid seoseid Eestiga;

3) ettevõtja esitatud sise-eeskirjad ei ole taotleja tegevuse laadi, ulatust ja keerukuse astet arvestades piisavad, proportsionaalsed ja üheselt mõistetavad või on kehtiva õigusega vastuolus;

4) ettevõtja infotehnoloogilised süsteemid ja muud tehnoloogilised vahendid ei ole teenuse osutamiseks piisavad;

5) esineb kahtlus aktsia- või osakapitali legaalses päritolus;

6) ettevõtjale või ettevõtjas olulist osalust omavale isikule on varem väljastatud tegevusluba, mis on kehtetuks tunnistatud käesoleva seaduse § 75 lõike 1 punkti 2, 4, 7, 8 või 9 või lõike 2 punkti 1, 2, 3, 4, 5, 6 või 7 või majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 37 lõike 1 punkti 1 või 3 või lõike 2 punkti 2 või 3 alusel.

56. Eelnevast nähtub, et virtuaalvääringu teenuse tegevusloa taotlusele on kehtestatud rohkem nõudeid kui finantseerimisasutusena tegutsemise, usaldushalduse ja äriühingute teenuse osutamise tegevusloa taotlustele. Ühtlasi on eraldi alused sätestatud virtuaalvääringu alase tegevusloa andmisest keeldumisele. Tasub kaaluda seda, et tegevusloa andmisest keeldumise alused oleksid RahaPTS-is läbivalt samad.

Keelduva otsuse asemel antakse soovitus puudused kõrvaldada või taotlus tagasi võtta

57. RAB-i esitatud materjalidest ja selgitustest nähtub, et kõige sagedamini antakse puuduste kõrvaldamise võimalus protseduurireeglite parandamiseks (RahaPTS § 70 lg 3 p 5). Sellel alusel teeb RAB puuduste kõrvaldamise ettepaneku vahel ka mitmel korral järjest. See tähendab, et tegevusloa andmisest keeldumise asemel on RAB kaalutusõiguse (HMS § 4) alusel otsustanud anda ettevõtjale lisavõimaluse puuduste kõrvaldamiseks. RAB võib virtuaalvääringute teenuse tegevusloa andmisest keelduda kaalutusotsusega (RahaPTS § 71 lg 1¹).

58. Ametnikud selgitasid, et RAB vaatab alati protseduurireeglid üle ka siis, kui neile esitatakse tegevusloa muutmise taotlus näiteks tegevuskoha vms muutmiseks.

59. Muude tegevusloa taotluste lahendamisel teeb RAB puuduste kõrvaldamise ettepaneku selleks, et taotlus vastaks RahaPTS § 71 lõikes 1 toodud eeldustele.

60. Kahjuks ei selgunud materjalidest ega ametnikega peetud vestlustest, mis kaalutlustel ei tee RAB virtuaalvääringu teenuse tegevusloa taotluste kohta keelduvat otsust kohe, kui taotleja on jätnud protseduurireeglite järgimise puudused tähtajaks kõrvaldamata. Samuti jäi selgusetuks, miks palutakse puudused korduvalt kõrvaldada juhul, kui puudus on selles, et taotlus ei vasta RahaPTS § 72 lõikes 1 toodud eeldustele.

61. Ametnikud selgitasid, et keelduva otsuse asemel teeb RAB vahel mitu puuduste kõrvaldamise ettepanekut või taotluse läbivaatamata jätmise otsust seetõttu, et see aitab vähendada töömahtu.

62. RahaPTS § 71 lõige 2 näeb ette, et kui ettevõtja ei ole tegevusloa taotlemisel esitanud kõiki RahaPTS §-s 70 nimetatud andmeid ja dokumente või need on eksitavad või ei ole nõuetekohaselt vormistatud, jätab RAB taotluse läbi vaatamata. HMS § 15 lõige 2 sätestab, et kui isik jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, määrab haldusorgan taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks ja selgitab, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata.

63. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 5 lg 1). Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2).

64. Puuduste kõrvaldamise tähtaeg antakse selleks, et taotleja saaks parandada taotluses olevad puudused, mis on hõlpsasti kõrvaldatavad ja mille kõrvaldamata jätmine takistab taotluse sisulist hindamist. See tugineb proportsionaalsuse põhimõttele, ärakuulamisõigusele ning halduse üldisele selgitamiskohustusele (RKHKo [13.06.2013 nr 3-3-1-23-14](#), p 15). Kui peale puuduste kõrvaldamist on võimalik taotlus sisuliselt läbi vaadata, tuleb seda teha, sest tegevusloa taotlus esitatakse selleks, et haldusorgan hindaks konkreetse ettevõtja tegevuse vastavust seaduse nõuetele. Taotlus jäetakse läbi vaatamata üksnes siis, kui puudusi ei ole kõrvaldatud ja taotlust ei ole võimalik seetõttu sisuliselt hinnata.

65. Korduvad puuduste kõrvaldamise ettepanekud ei tohi kujuneda taotluse sisuliseks hindamiseks, kus keelduva otsuse asemel tehakse ettepanek puudused kõrvaldada või jäetakse loataotlus läbi vaatamata, kuigi on sisuline alus loa andmisest keelduda. See tähendab, et loataotlejale ei koostata keelduvat haldusakti, mille sisulised põhjendused saaks isik vaidlustada. Puuduste kõrvaldamise ettepaneku või läbi vaatamata jätmise otsuse kui toimingu eduka vaidlustamise tagajärjeks saab tõenäoliselt olla kohtu poolt RAB-i kohustamine menetluse jätkamiseks, mitte aga tegevusloa sisunõuetele vastavuse hindamine.

66. Virtuaalväeringu teenuse korral on puudulik protseduurireeglite täitmine sisuline tegevusloa andmisest keeldumine alus (RahaPTS § 72 lg 1¹ p 3), finantseerimisasutusena tegutsemise, usaldushalduse ja äriühingute teenuse osutamise loataotluste korral aga mitte. See tähendab, et pärast seda, kui loataotleja on virtuaalväeringu teenuse tegevusloa taotluse puudused kõrvaldanud, ei ole enam eesmärgipärane jätta taotlus läbi vaatamata. Sel juhul tuleks RAB-il teha keelduv otsus. Nii tuleks toimida ka juhul kui täitmata on RahaPTS § 72 lõikes 1 toodud tegevusloa andmise eeldused ning samuti siis kui esinevad RahaPTS § 72 lõikes 11 loetletud virtuaalväeringu teenuse tegevusloa andmisest keeldumise alused. Kui sisuliste nõuete mittetäitmise korral oleks lubatud teha ka taotluse läbi vaatamata jätmise otsus, muutuksid sisunõuete sätted sisutihjaks. See tooks kaasa olukorra, kus haldusorgan hindaks sisuliselt üksneid neid taotlusi, mille kohta on ette näha positiivset tulemust.

67. Virtuaalväeringu teenuste korral muutuks sisutihjaks ka RahaPTS § 72 lõige 3. See sätestab, et virtuaalväeringu alase tegevusloa taotleja, selle juhtorgani liige ja olulise osalusega isik ei või

kaks aastat pärast RAB-i tegevusloa andmisest keeldumist või kindlate seadusesätete (RahaPTS § 75 lõike 1 punkti 2, 4, 7, 8 või 9 või lõike 2 punkti 1, 2, 3, 4, 5, 6 või 7 või MSÜS § 37 lõike 1 punkti 1 või 3 või lõike 2 punkti 2 või 3) alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsust uut tegevusloa taotlust esitada. Seaduse seletuskirjas³ on märgitud: „Oluline on hoida turult eemale isikuid, kes süstemaatiliselt rikuvad tegevusloa tingimusi. RahaPTS § 72 lg 3 sätestab piirid ajalisele kaalutlusruumile, mille kohaselt esimesed kaks aastat on sellised rikkumised kindla negatiivse mõjuga ja välistavad tegevusloa saamist. Kehtetuks tunnistamist ei võeta arvesse, kui tegevusloa kehtetuks tunnistatud seoses majandustegevusest loobumisega, majandustegevuse alustamata jätmisega, majandustegevuse katkestamisega, finantsinspektsiooni tegevusloa saamisega või ettevõtjate ühinemisega. Eesmärk on tagada virtuaalvääringute teenuste pakkumise turul riskipõhine lähenemine. Ka teistes seadustes (näiteks hasartmänguseaduses) on nõudeid, mis muudavad uue tegevusloa saamise sõltuvaks asjaoludest, mille alusel eelmine tegevusloa kehtetuks tunnistati. Eesmärk on tagada virtuaalvääringute teenuste pakkumise turul riskipõhine lähenemine, millega hoitakse turult eemal need ettevõtjad ja isikud, kellega kaasnev riskitase on kõige kõrgem.“ RahaPTS § 72 lõike 3 abil ei ole võimalik saavutada turu korrastamist, kui keelduva otsuse asemel tehakse otsus jätta taotlus läbi vaatamata.

68. Niisiis ei ole eesmärgipärane anda isikule korduvalt võimalust puuduste kõrvaldamiseks, kui selle tegelik eesmärk on vältida vaidlustatava lõppotsuse tegemist. Õigustav argument ei ole ka see, et sisuline otsus oleks ametnikele suur töö. Korduv puuduste kõrvaldamise kontrollimine on samuti väga aeganõudev. Kui taotluse läbi vaatamata jätmise otsusega välditakse taotluse sisulise küsimuse lahendamist, jäetakse taotleja ilma õiguskaitse võimalusest: ta ei saa RAB-i otsustuse vaidlustamiseks kohtusse pöörduda.

69. Praegu ei ole võimalik RAB-i tegevusloa menetluses tuvastada, millises etapis loamenetlus parajasti on (vt I ptk). Ilmselt on see tingitud ka sellest, et RAB ei kaalu, milline menetluslik otsustus oleks konkreetsel juhul kõige kohasem.

70. Soovitan RAB-il edaspidi hinnata, kas korduv puuduste kõrvaldamiseks võimaluse andmine on konkreetsel juhul eesmärgipärane või oleks taotluse kohta õigem teha läbi vaatamata jätmise otsus, kui taotlust ei ole võimalik sisuliselt hinnata. Võib kaaluda ka keelduvat otsust, kui taotluses on sisulised puudused.

71. RAB saab arvestada, kas tegemist on loataotluse formaalse puudusega, mida on lihtne kõrvaldada, või sisulise puudusega, mis näitab, et ettevõtja ei saa taotluse nõuetest aru ja ei oska neid täita. Formaalse puuduse korral saab paluda loataotlejal puudus kõrvaldada. Taotlus on õigem jätta läbi vaatamata juhul, kui konkreetsete andmete puudumise tõttu (formaalne) ei ole võimalik taotlust sisuliselt hinnata. Näiteks kui puudub karistusregistri väljavõte ja ettevõtja ei ole seda küsimise peale esitanud (RahaPTS § 71 lg 1 p 1). Keelduv otsus tuleb teha siis, kui puudus on sisuline ja näitab, et ettevõtja pole võimeline turul seaduse nõuete kohaselt tegutsema. Näiteks kui ettevõtja juhtorgani liikmel puudub RAB-i hinnangul korrektne ärialane maine (RahaPTS § 71 lg 1 p 1¹).

72. RahaPTS § 72 lõikes 1¹ toodud kaalutlusõiguse kohaldamisel saab RAB arvesse võtta näiteks seda, kas keeldumise aluseks olevad asjaolud on selged või ei ole piisavalt tõendeid nende tuvastamiseks. Kui küsimus on andmete puudumises, on lubatud puudused kõrvaldada ja hiljem jätta taotlus läbi vaatamata, sest haldusorganil ei ole võimalik ebapiisava teabe alusel tegevusloa

³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (507E) [seletuskiri](#), lk 19-20.

taotlust sisuliselt hinnata. Kui keeldumise asjaolud on selged ja ilmneb, et ettevõtja ei suuda pakkuda virtuaalvääringu teenust nõuetekohaselt, tuleb teha keelduv otsus. Näiteks olukorras, kus äriühingu protseduurireeglid ei vasta nõuetele ka pärast taotluses puuduste kõrvaldamist.

73. Virtuaalvääringu teenuse pakkujatele on kehtestatud RahaPTS-is rangemad nõuded kui teiste tegevuslubade taotlejatele. Virtuaalvääringu teenusepakkujaid hinnati 2021. aastal avaldatud Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise [riikliku riskihinnangu](#) kohaselt ka kõige kõrgema rahapesu riskiga sektoriks. Riske on kõrgeks hinnatud ka RAB-i 2022. aastal avaldatud [uuringus](#) virtuaalvääringu teenuse pakkujatega seonduvate riskide kohta, täiendades riski sisu ja olemuse kirjeldust. RAB-i 2023. aasta aastaraamatus on aga märgitud, et ka äriühingu teenuse pakkujad on keskmisest kõrgema riskiga⁴. Samas kehtivad neile praegu tegevusloa taotlemisel leebemad nõuded kui virtuaalvääringu teenuse pakkujatele ning seadus ei sätesta konkreetseid tegevusloast keeldumise aluseid. Loamenetlust aitaks ilmselt paremini läbi viia ja menetlusettepe selgemini eristada ka see, kui seadusega sätestataks konkreetseid tegevusloast keeldumise alused kõikide tegevusloa taotluse liikide kohta, mida on RahaPTS-iga reguleeritud. Soovitan koos Rahandusministeeriumiga vastavad seadusesätted üle vaadata ja vajaduse korral neid täiendada.

V. Kokkuvõtte järeldustest ja soovitustest

74. Kuni seadust ei ole muudetud, tuleb RAB-il lähtuda kehtivast õigusest – arvestada ja taotlejale teada anda, millal vastab taotlus kõigile nõuetele ja hakkab kulgema lõppotsuse tegemiseks ettenähtud 60-päevane tähtaeg või pikendatud 120-päevane tähtaeg.

75. Soovitan Rahandusministeeriumil koostöös RAB-iga analüüsida, milline on menetluse läbiviimiseks vajaminev aeg ning vajaduse korral valmistada ette seaduse muudatused menetlusaja muutmiseks. Oluline on, et taotlejale oleks ettenähtav, mis menetlustoiminguid ja kui pika aja jooksul tehakse ning millise aja pärast ta võib oodata lõppotsust.

76. Soovitan RAB-il luua toimikute koostamist ja pidamist reguleeriv sisemine kord ja ühtne toimikute süsteem haldusmenetluses tähtsust omavate dokumentide säilitamiseks. Asutuse juhil oleks sel juhul asjakohane ülevaade ning sisekontrolli süsteem oleks paremini toetatud.

77. Soovitan RAB-il luua taustakontrolli tegemise kord, milles on kehtestatud, millist teavet on lubatud taustakontrolli tehes kasutada, kuidas see teave tuleb säilitada või kuidas tuleb kasutatud teabele viidata. Kindlasti tuleb seejuures arvesse võtta andmekaitse nõudeid.

78. Soovitan Rahandusministeeriumil hinnata, kas isiku maine hindamise regulatsioon tagab piisavalt nende isikute õiguste kaitse, kelle mainele RAB hinnangu annab. Siin tuleb arvestada, et sageli on need isikud äriühingu suhtes kolmandad isikud. Inimeste õigused oleksid paremini kaitstud menetluses, kus nende maine kohta koostatud eelhinnangud tuleb esitada ka inimesele endale ja kus tal oleks õigus esitada vastuväited. See aitab kaasa ka halduse enesekontrolli funktsiooni täitmisele, sest RAB-il on võimalik oma otsust hinnata konkreetsete tõendite ja selgituste põhjal. Selgelt piiritletud peaks olema ka teabeallikad, millest lähtudes isiku mainet hinnatakse.

79. Praegu ei ole võimalik RAB-i tegevusloa menetluses tuvastada, millises etapis loamenetlus parajasti on (vt I ptk). Ilmselt on see tingitud ka sellest, et RAB ei kaalu, milline menetluslik otsustus oleks konkreetset juhul kõige kohasem. Soovitan RAB-il edaspidi hinnata, kas korduv

⁴ Rahapesu Andmebüroo aastaraamat 2023, lk 43 jj.

puuduste kõrvaldamiseks võimaluse andmine on konkreetsel juhul eesmärgipärane või oleks taotluse kohta õigem teha läbi vaatamata jätmise otsus, kui taotlust ei ole võimalik sisuliselt hinnata. Võib kaaluda ka keelduva otsuse tegemist, kui taotluses on sisulised puudused.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Rahandusministeerium, Riigikogu põhiseaduskomisjon,
rahanduskomisjon ja õiguskomisjon, Eesti Advokatuur

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

Ivika Nõukas 693 8419
Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee