



Õiguskantsler

Teie 10.11.2022 nr

Meie 07.03.2023 nr 6-1/221641/2301188

Rahapesu tõkestamise meetmete rakendamine

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 20 lõiked 3 ja 5 on Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) kooskõlas. Te ei ole rahul sellega, et kinnisvara ostes peate esitama oma pangakontol oleva raha päritolu kohta andmeid ka notarile, kuigi pank on seda juba eelnevalt kontrollinud. Kahtlete, kas seejuures on tagatud Teie informatsiooniline enesemääramisõigus.

Leian, et kõnealused [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) sätted ei ole põhiseadusega vastuolus.

Pangad ja notarid on kohustatud isikud, kes peavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks rakendama hoolsusmeetmeid. Notaritele on see kohustus pandud RahaPTS §-dega 19 ja 20. Notaritel on küll võimalus teha teiste kohustatud isikutega hoolsusmeetmeid rakendades koostööd (RahaPTS § 16 ja 24), kuid see ei ole kohustus.

Hoolsusnõuete täitmise eest vastutab siiski kohustatud isik ise, praegusel juhul notar. See on vajalik selleks, et kindlalt tagada rahapesu tõkestamise nõuete täitmine, mis on avalikes huvides. Niisiis ei pea ükski kohustatud isik eeldama, et konkreetse tehingu puhul on eelnevalt hoolsusmeetmeid rakendatud juba piisavalt.

Rahandusministeerium kinnitas õiguskantsleri nõunikule, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhtimisel arendatakse hetkel andmevahetusteenust, mis võib aidata muuta tehingute tegemise inimestele hõlpsamaks, kuna võimaldab vähendada andmete korduva esitamise vajadust.

Notarid on kohustatud isikud RahaPTS-i tähenduses

1. RahaPTS-i tähenduses on kohustatud isikud sellised isikud, kelle kohta kehtivad erinõuded majandus-, kutse- ja ametitegevuses. Muu hulgas on neil hoolsusmeetmete rakendamise kohustus, mille eesmärk on tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ja majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Kohustatud isikud on [RahaPTS §-s 2](#) nimetatud isikud.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Notar on kohustatud isik oma majandus-, kutse- või ametitegevuses, kui ta tegutseb finants- või kinnisvaratehingus oma kliendi eest ja nimel (RahaPTS § 2 lõike 2). Samuti kohaldatakse RahaPTS-i notari majandus-, kutse- või ametitegevuses, kui ta juhendab tehingu kavandamist või selle tegemist või teeb ametitoimingut või osutab ametiteenust, mis on seotud

- 1) kinnisasja, ettevõtte või äriühingu aktsiate või osade ostu või müügi;
- 2) kliendi raha, väärtpaberite või muu vara haldamisega;
- 3) makse-, hoiu- või väärtpaberikontode avamise või haldamisega;
- 4) äriühingu asutamiseks, tegevuseks või juhtimiseks vajalike vahendite hankimisega;
- 5) usaldushalduse, äriühingu, sihtasutuse või muu juriidilise isiku staatust mitteomava isikute ühenduse asutamise, tegevuse või juhtimisega.

3. RahaPTS §-s 19 on sätestatud, millal kohustatud isik peab hoolsusmeetmeid kohaldama, ning §-s 20 on nende hoolsusmeetmete loetelu.

4. Notarid peavad järgima RahaPTS-i nõudeid, mis on ette nähtud tulenevalt [IV rahapesu tõkestamise direktiivist \(Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2015/849\)](#) (vt ka [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri](#), lk 16-17). Notarid kuuluvad mittefinantsteenuseid pakkuvate kohustatud ettevõtjate ja kutsetöötajate gruppi¹. Seega on nad kohustatud isikud, kes ei ole krediidasutused ega finantseerimisasutused. Direktiivi alusel kehtestatud notarite kohustusi aitavad mõista ja sisustada FATF-i (The Financial Action Task Force) [juhend õigusametitele](#) ja [soovitused](#).

Kohustatud isik vastutab hoolsusmeetmete rakendamise eest ise

5. Kohustatud isik tagab, et hoolsusmeetmed, mis on määratud tema protseduurireeglites, on vastavuses tema riskihinnanguga ning et ta on valmis neid selgitama pädevale järelevalveasutusele, sealhulgas andmekaitse järelevalveasutusele (RahaPTS § 20 lõige 8).

6. RahaPTS § 20 lõike 6 kohaselt rakendab kohustatud isik kliendi suhtes kõiki selle paragrahvi lõikes 1 sätestatud hoolsusmeetmeid, kuid määrab nende kohaldamise ulatuse ja täpse viisi. Kohustatud isik määrab ka RahaPTS § 20 lõigetes 3 ja 4 nimetatud hoolsusmeetme vajalikkuse, lähtudes varem hinnatud või konkreetse ärisuhtega või juhuti tehtava tehingu, toimingu või isikuga seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidest. Seda, kuidas kohustatud isik on hoolsusmeetmeid kohaldanud, hinnatakse mõistlikkuse põhimõttest lähtudes.

7. RahaPTS § 19 lõige 1 koostoimes § 20 lõigetega 3 ja 5 sätestab, et notaril kui kohustatud isikul tuleb tehingu tegemisel muu hulgas kontrollida raha päritolu.

8. Notarite Koda on [notariaadiseaduse](#) § 44 lõike 3 punkti 10 alusel koostanud protseduurireeglid, milles on välja toodud riskid ja valitud sobivad hoolsusmeetmed. Notarite Koda on kinnitanud juhendi „[Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ja rahvusvahelise sanktsiooni seaduses sätestatud protseduurireeglid ja sisekontrolli eeskiri](#)“, mille punkt 4.2.6 käsitleb tehingu finantseerimise tuvastamist.

9. RahaPTS-s puutub regulatsioon, mis paneks kohustatud isikule kohustuse lähtuda sellest, et tehingute jadas on eelnevalt juba piisavalt hoolsusmeetmeid kohaldatud ja seetõttu võib näiteks notar omalt poolt hoolsusmeetmed kohaldamata jätta.

¹ Inglise keeles kasutatakse väljendit „designated non-financial businesses and professions“, millele vastab lühend „DNFBP“.

10. Kohustatud isikud võivad teha omavahel koostööd ja infot vahetada (RahaPTS § 16). Lisaks tohivad kohustatud isikud teatud eelduste täitmise korral tugineda teise isiku kogutud andmetele ja dokumentidele või hoolsusmeetmete kohaldamise edasi anda. (RahaPTS § 24).

11. Kohustatud isik ei pea aga teise isiku andmetele tuginema, kuna ta saab ise määrata oma riskiisu (RahaPTS § 10). Lõplikult vastutab nende hoolsusnõuete täitmise eest siiski kolmandale isikule nõuete täitmise usaldanud kohustatud isik (RahaPTS § 24 lõige 7; vt ka [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv \(EL\) 2015/849](#), art 25).

12. Ka [seletuskirjas](#), mis käsitleb kohustatud isikute koostöövõimaluste täpsustamist RahaPTS-is, (II lugemine, muudatusettepanekute loetelu) on märgitud, et tegemist on „teabe vahetamise õigusega, mitte kohustusega. Arvestades kohustatud isikute suurt arvu, nende tegevusalade erinevust ning suurt institutsionaalset varieeruvust, pole mõeldav seaduse tasandil imperatiivselt lahendada küsimusi päringute ja vastuste vahetamise vormi, aja ja kiiruse kohta, mida eeldaks taolise kohustuse panek. Muudatuse eesmärk on anda kohustatud isikutele võimalused omavaheliseks kulusid säästvaks ja avalikele huvidele vastavaks koostööks, mitte seda riigi poolt ammendavalt koordineerida“.

13. Niisiis vastutab iga kohustatud isik hoolsusmeetmete kohaldamise eest ise ning tal on võimalus, aga mitte kohustus teha teiste kohustatud isikutega selles asjas koostööd.

Hoolsusmeetmete korduv kohaldamine ei piira ebaproportsionaalselt põhiõigusi

14. Kui nii pank kui ka notar paluvad inimesel oma vara päritolu tõendada, võib see piirata võimalusi soovitud ajal oma vara vabalt käsutada, pealegi peab inimene enda kohta andmeid avaldama korduvalt. Seega võib hoolsusmeetme rakendamine piirata omandiõigust (PS § 32), ettevõtlusvabadust (PS § 31), õigust informatsioonilisele enesemääramisele (PS § 26) ja vaba eneseteostust (PS § 19). Sama toimingu korduvus suurendab nende piirangute intensiivsust.

15. Küsimus on selles, kas notarile antud rahapesu tõkestamise hoolsusmeetmete korduva rakendamise võimalus piirab ebaproportsionaalselt inimese põhiõigusi?

16. Siiski ei saa öelda, et hoolsusmeetmete rakendamine vahel ka järgemööda samades toimingutes on ebamõistlik ja et seeläbi piiratakse põhiõigusi ebaproportsionaalselt. Selle, kas ja milliseid hoolsusmeetmeid rakendada, otsustab notar iga kord eraldi, lähtudes konkreetse tehingu iseloomust. Meetmeid rakendatakse selleks, et teha kindlaks tehingu eesmärk ja raha päritolu. Meetmete sellisel viisil rakendamisel on legitiimne eesmärk: võimalikult tõhusalt tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastamist.

17. Kui notar ei ole kindel, et varem rakendatud hoolsusmeetmed olid piisavad, ja peab vajalikuks ise hoolsusmeetmeid rakendada, peab tal olema selleks võimalus.

18. Riiklikus riskihinnangus (Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriiklik riskihinnang 2020, [11.3. Notarite sektori haavatavus](#)) on riskistsenaariumina välja toodud järgmine olukord: „Esinenud on olukordi, kus sularaha makstakse sisse pangakontole ja suunatakse kohe edasi notari deposiitkontole tehingu tegemiseks. Kuna raha kantakse edasi lühikese aja vältel, ei ole pank pruukinud jõuda raha päritolu kontrollida ning notari deposiidikontole jõudes on selle päritolu teadmata. Selliste juhtumite puhul jääb tehing notari poolt tõestamata, kuna raha päritolu kohta teabe küsimisel on isik tehingu tegemisest loobunud. Sel juhul on notari RahaPTS § 42 lg 1 alusel kohustus teavitada RABi.“

Isikuandmete töötlemine

19. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus praegusel juhul on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 (IKÜM) artikli 6 lõike 1 punkt e. Selle punkti kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik muu hulgas juhul, kui seda tehakse avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Rahapesu tõkestamine on avalikes huvides. Avalikes huvides on ka see, kui isikud, kes on seaduse kohaselt kohustatud rakendama hoolsusmeetmeid, saavad selleks vajalikku informatsiooni (vt ka [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi \(EL\) 2015/849](#) põhjenduspunktid 42-43).

20. Teil on õigus pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni poole, kui leiate, et konkreetsel juhul piirab isikuandmete töötlemine Teie õigusi.

Võimalikud lahendused

21. Riiklikus riskihinnangus (Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriiklik riskihinnang 2020, [11.3. Notarite sektori haavatavus](#)) on märgitud: „Notarite Koda on RahaPTS viimaste muudatuste tegemise käigus juhtinud tähelepanu, et Eestis võiks riik luua tehnilise lahenduse, mis kohustatud isikute vahelist koostööd ja teabevahetust lihtsustaks ning võimaldaks tugineda juba korra isiku kohta tuvastatud ja kontrollitud andmetele. Selline tehniline lahendus oleks asjakohane, kui ühe tehinguga on seotud kohustatud isikud erinevatest sektoritest (näiteks kinnisvaratehingu puhul maakler, notar ja krediidasutus). Nii välditaks kliendilt andmete kogumise asjatut dubleerimist ning klient ei peaks ühe tehingu raames mitu korda sama teavet erinevatele kohustatud isikutele esitama. Tehnilise lahenduse loomiseks tuleks eelnevalt viia läbi mõjuhinnang ning tõenäoliselt vajaksid täiendamist ka õigusaktid.“

22. Rahandusministeerium kinnitas õiguskantsleri nõunikule, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juhtimisel arendatakse praegu nn tunne-oma-klienti andmevahetusteenust. Selline tehniline lahendus aitab ilmselt muuta tehingute tegemise inimestele hõlpsamaks, kuna võimaldab vähendada andmete korduva esitamise vajadust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Rahandusministeerium