



Õiguskantsler

Teie 04.11.2022 nr

Meie 10.04.2023 nr 6-1/221642/2301943

## **Vara edasikandmise piirangud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses**

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 44 vastab Eesti Vabariigi põhiseadusele.

[Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) §-s 44 on sätestatud, et kohustatud isik võib RahaPTS 5. jaos sätestatu rakendamisel kanda kliendi vara üksnes neile kontodele, mis vastavad RahaPTS-is toodud tingimustele. Kliendi vara ei ole lubatud kanda näiteks [makseasutuste ja e-raha asutuste seadusega](#) (MERAS) reguleeritud makseasutustes ja e-raha asutustes asuvatele kontodele.

Vara edasikandmise piirangu kehtestamisega on piiratud isiku õigust oma vara vabalt kasutada ja käsutada (Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 32). Kui vara edasikandmise piiramine teenib põhiseaduspärasest eesmärki ja aitab seda saavutada, pole põhjust järeldada, et nõue on põhiseadusvastane.

Rahapesu tõkestamine on riigi rahanduse toimepidevuse ja riigi julgeoleku seisukohalt väga oluline eesmärk. Arvestades siseriiklikus riskihinnangus, rahvusvahelistes uuringutes, Finantsinspektsiooni ja Rahapesu Andmebüroo esitatud selgitusi, ei ole praegu alust väita, et RahaPTS §-s 44 sätestatud vara edasikandmise piirangud oleksid abstraktselt hinnates vastuolus PS §-ga 32. Need piirangud teenivad põhiseaduspärasest eesmärki takistada võimalikult tõhusalt rahapesu ja terrorismi rahastamist. Piirangutega takistatakse vara kandmist valdkonda, milles on suurem rahapesu ja terrorismi rahastamise oht ning kus üldiselt rakendatakse vähem tõhusaid hoolsusmeetmeid selle tõkestamiseks.

### ***Vara edasikandmise piirangud***

1. RahaPTS § 44 sätestab kliendi vara edasikandmise piirangud järgmiselt:

Lõike 1 kohaselt võib kohustatud isik käesolevas jaos sätestatu rakendamisel kanda kliendi vara üksnes kontole, mis on avatud Eestis äriregistrisse kantud krediitiasutuses või välisriigi krediitiasutuse filiaalis või krediitiasutuses, mis on registreeritud või mille tegevuskoht on Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või riigis, kus kehtivad Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/849 nõuetega võrdväärsed nõuded. Erandjuhul võib vara kanda

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

muule kui kliendi kontole, teavitades sellest Rahapesu Andmebürood vähemalt seitse tööpäeva ette ja tingimusel, et Rahapesu Andmebüroo ei kehtesta [RahaPTS §-s 57](#) nimetatud piirangut.

Lõikes 2 on öeldud, et [RahaPTS § 27 lõikes 2](#) sätestatud viisil asutatavale äriühingule konto avamise korral rakendatakse käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud, kui Rahapesu Andmebüroo ei ole [RahaPTS § 55](#) alusel tehtud ettekirjutusega teistsugust korda ette näinud.

2. RahaPTS § 57 sätestab tehingu peatamise, vara käsutamise piiramise ja vara riigi omandisse kandmise alused Rahapesu Andmebüroo jaoks.

3. Niisiis võib kohustatud isik RahaPTS 5. jaos sätestatu rakendamisel kanda kliendi vara üksnes RahaPTS § 44 lõike 1 lauses 1 esitatud tingimustele vastavatele kontodele. Kliendi vara ei ole lubatud kanda näiteks makseasutuste ja e-raha asutuste seadusega (MERAS) reguleeritud makseasutustes ja e-raha asutustes asuvatele kontodele.

4. Makseasutus on äriühing, kelle püsiv tegevus on makseteenuste osutamine. E-raha asutus on aktsiaselts või osüühing, kelle püsiv tegevus on enda nimel e-raha väljastamine. Makseasutusena või e-raha asutusena tegutsemiseks peab ettevõttel olema tegevusluba, mille väljastab [Finantsinspeksioon](#).

5. RahaPTS § 44 lõike 1 lauses 1 toodu on sellisel kujul kehtiv (kui välja arvata 01.01.2021 sõnastuslik muudatus) alates 17.11.2017. Näiteks MERAS-es on pärast seda tehtud mitmeid muudatusi, mis laiendavad Finantsinspeksiooni pädevust. Muudetud on ka isikute ringi, kes peavad oma tegevuses arvestama RahaPTS-i nõudeid (nn kohustatud isikud). RahaPTS §-s 44 loetletud kontode loetelu ei ole aga laiendatud.

### ***Omandiõiguse piiramine***

6. Vara edasikandmise piirangud kitsendavad eelkõige isiku õigust oma vara vabalt kasutada ja käsutada (PS § 32). Isikul ei ole võimalik oma vara kanda igasugusele enda valitud kontole, vaid üksnes RahaPTS § 44 lõike 1 lauses 1 toodud tingimustele vastavatele enda kontodele või Rahapesu Andmebüroo nõusolekul kellegi teise kontole.

7. Omandiõiguse kitsendusi reguleerib PS § 32 lõike 2 teine lause, mis kehtestab, et kitsendused sätestab seadus (vt ka [RKPKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11](#), p 35). PS § 32 lõike 2 teine lause näeb omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus ([RKPKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11](#), p 37).

### ***Omandiõiguse piiramise lubatavus***

8. Niisiis on küsimus selles, mis kaalutlustega õigustatakse vara edasikandmise nõuet just RahaPTS §-s 44 toodud tingimustele vastavatele kontodele või Rahapesu Andmebüroo nõusolekul kellegi teise kontole.

9. Rahapesu tõkestamine on riigi rahanduse toimepidevuse ja riigi julgeoleku seisukohalt väga oluline eesmärk. Seetõttu on Riigikogul avar otsustusruum, milliseid piiranguid rahapesu

tõkestamiseks kehtestada. Kõnealusel juhul tuleb seega kontrollida, kas vaidlusalune meede teenib põhiseaduspärasest eesmärki ja aitab seda saavutada (meelevaldsuse test).<sup>1</sup>

**10.** Kõnealuse sätte kehtestamise eelnõu ([459 SE](#)) seletuskirjas on märgitud: „Paragrahv 44 reguleerib olukorda, mis võib §-de 42 ja 43 rakendamisel tekkida. Käesoleva sätte eesmärk on piirata raha ning väärtpaberite edasikandmise võimalusi. Nimelt, kui klient on kohustatud isiku kätte juba andnud oma vara, siis ei saa hooldusmeetmete kohaldamata jätmisel seda vara lihtsalt ükskõik-kuhu kanda. Kliendi vara edasikandmise piirangute eesmärk on tagada, et isegi kui ärisuhe või tehing tegemata jääb, ei saa kohustatud isikut kasutada ära vara ülekandmiseks kuhugi, kus ei rakendata piisavaid meetmeid rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamiseks. [...] Sätte tõlgendamisel tuleb arvestada ka seda, et reeglina toob kahtlane klient või kahtlane vara ja tehingud endaga kaasa rahapesu andmebüroo teavitamise, mis tähendab, et antud säte reguleerib olukorda, kus rahapesu andmebüroo teavitamine ei ole kaasa toonud tehingute piiramist § 57 kohaselt või kriminaalmenetluses kehtestatavaid piiranguid.“

**11.** Rahandusministeerium vastas õiguskantsleri nõuniku päringule, et sellist piirangut kehtestades lähtuti peamiselt kahest argumendist. Esiteks, piirang on eesmärgipärane, kuna nii tagatakse, et vahendid kantakse üksnes tugevamaid riskijuhtimismeetmeid ja kontrollisüsteeme rakendavate isikute kontodele. Nii on võimalik saavutada olukord, kus risk oluliselt ei suurene. Piirangu teine eesmärk on kliendi vara kaitse. Krediitiasutuste kohta kehtivad usaldusnõuded (eelkõige kapitali- ja likviidsusnõuded) on mitu korda rangemad kui makseasutuste ja e-raha asutuste kohta kehtivad usaldusnõuded.

**12.** Rahandusministeerium selgitas, et kõnealune säte rakendab direktiivi (EL) [2015/849](#) artikli 14 lõiget 4, mis omakorda rakendab [FATF-i meetodika](#) soovitusel 10 alamkriteeriumi 10.19.

**13.** Kokkuvõtvalt saab öelda, et vara edasikandmise piiranguga soovitakse tagada, et vara, mille suhtes ei saa hooldusmeetmeid rakendada, ei liiguks edasi rahapesu seisukohast riskantsemasse valdkonda. Piirangut toetab ka kohustus tagada vara säilimine.

**14.** Niisiis tuleb hinnata, kas praegu on piisavalt alust väita, et kui makseasutuste ja e-raha asutustel lubatakse vara edasi kanda piiranguteta, siis kantaks vara nõrgemaid riskijuhtimismeetmeid ja kontrollisüsteeme rakendavate isikute kontodele, mis ei oleks kooskõlas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõhusa ja riskipõhise tõkestamise eesmärgiga.

**15.** Finantsteenuse pakkujatel on erinev riskiisu ning erinevad võimalused ja ressursid hooldusmeetmeid rakendada. Riikliku riskihinnangu kohaselt võib tehingu läbipaistmatuse ohtu finantssektoris pidada „kõrgeks keskmiseks“. Ka maksevahendajatega seotud ohtu saab pidada „kõrgeks keskmiseks“. Maksevahendajate ja virtuaalväeringutega seotud ohtu seoses terrorismi rahastamise kanalitega hinnatakse „kõrgeks“ (vt „[Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriiklik riskihinnang 2020](#)“, 1. Kokkuvõtte; 3. Riiklikud ohud; 4.1. Riiklikud haavatavused; 5. [Finantssektori haavatavus](#)).

**16.** Siseriiklikus riskihinnangus on veel välja toodud, et makse- ja e-raha asutused on teinud Rahapesu Andmebüroole palju summapõhiseid teateid (s.o üle piirsumma tehingud). Rahapesu Andmebüroo selgituste kohaselt tähendab see, et nimetatud sektor on väga avatud kahtlasteks tehinguteks, kuid nende kriminaaltulu avastamise võime on väike. „[Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriiklik riskihinnang 2020](#)“; 5. [Finantssektori haavatavus](#), lk 8-9). Makseteenuse osutajad rakendavad praegu leebemaid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise

<sup>1</sup> Vt ka õiguskantsleri 23.05.2022 seisukoht „[Kõrgharidusnõude kehtestamine virtuaalväeringute valdkonnas](#)“.

protseduurireeglid kui krediidasutused. Seda kinnitavad ka rahvusvahelised uuringud (vt nt [Transparency International UK. Together on Electric Schemes. Analysing Money Laundering Risk in E-Payments](#), 2021).

**17.** Finantsinspeksioon selgitas õiguskantsleri nõunikule, et Eesti finantsturul tegutsevad makseasutused ja e-raha asutused, mis on Finantsinspeksiooni järelevalve all, rakendavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks mitmeid süsteeme ja meetmeid. Need meetmed valitakse olenevalt sellest, milline on konkreetse asutuse ärimudel, pakutav makseteenus, kui suur on asutus jms (vrd pangagruppi kuuluv makseasutust makseteenuseid osutava hoiulaenuühistuga). Niisiis on selle sektori asutustel erinev võimekus rahapesu ja terrorismi rahastamise riske tõhusalt juhtida. Seevastu siseriiklikus riskihinnangus on öeldud, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise teadmisi arvestades on krediidasutused üks kõige edasijõudnumaid sektoreid.

**18.** Finantsinspeksiooni ja Rahapesu Andmebüroo seisukohta toetab Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) 2021. aastal avaldatud ülevaade, mis käsitleb rahapesu ja terrorismi rahastamise riske Euroopa Liidu finantssektoris. Ülevaate kohaselt on makseasutuste tegevuses hinnatud suureks kõik rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskid. Uute tehnoloogiate kasutuselevõtt võib suurendada makse- ja e-raha asutuste ärakasutamise ohtu veelgi ([Opinion of the European Banking Authority on the risks of money laundering and terrorist financing affecting the European Union's financial sector](#), 2021, eelkõige punktid 4.1-4.3).

**19.** Kuna rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid rakendatakse ohtudest lähtuvalt, tuleb neid meetmeid aeg-ajalt muuta, et need vastaksid tuvastatud riskidele. Seetõttu sõltub konkreetse meetme proportsionaalsus muu hulgas parajasti esinevatest riskidest. See tähendab, et riik peab ka ise jälgima, kas konkreetsetest riskidest lähtuvad piirangud on aja möödudes endiselt vajalikud.

**20.** Niisiis selgub siseriiklikust riskihinnangust, EBA ülevaatest ning Finantsinspeksiooni ja Rahapesu Andmebüroo seisukohtadest, et makseasutused ja e-raha asutused rakendavad praegu valdavalt madalama tasemega hoolsusmeetmeid kui krediidasutused, mistõttu on valdkondlikud riskid seal ka suuremad.

### ***Kokkuvõte***

**21.** Praegu ei ole alust väita, et RahaPTS §-s 44 sätestatud vara edasikandmise piirangud oleksid vastuolus PS §-ga 32. Neil piirangutel on põhiseaduspärane eesmärk: takistada võimalikult tõhusalt rahapesu ja terrorismi rahastamist, piirates vara edasikandmist valdkonda, milles on kõrgem rahapesu ja terrorismi rahastamise risk ja milles eeldatavalt ei rakendata piisavalt hoolsusmeetmeid selle ohu ärahoidmiseks.

**22.** Võib tekkida olukord, kus ükski pank ei ava inimesele pangakontot, millele ta saaks vara kanda. Samas on põhilised makseteenused muutunud tänapäeva ühiskonna majandus- ja ühiskonnaelu vältimatuks eeltingimuseks, ilma milleta on keeruline teha kõige igapäevasemad toimingud, nagu näiteks sissetuleku (töötasu või sotsiaaltoetuste) saamine, arvete ja maksude tasumine, kaupade ning teenuste ostmine jne. Seetõttu tuleb pangal arvestada, et kui tegemist on füüsilise isiku pangakontoga, kehtivad põhimakseteenuse lepingu ülesütlemisele piirangud (RKTsKo [22.03.2023, 2-21-3552](#)).

**23.** Omandiõigust piiravate meetmete kehtestamisel tuleks piiranguid selgelt põhjendada juba piirangut kehtestava sätte seletuskirjas. Seejuures tuleks viidata asjakohastele riskihinnangutele ja uuringutele. Seletuskirja kaudu saavad piirangute vajalikkusest paremini aru nii turuosalised kui ka laiem avalikkus. See omakorda aitab mõista rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tähtsust.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Rahandusministeerium, Finantsinspeksioon,  
Rahapesu Andmebüroo

Karolin Soo 693 8410  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee