



Õiguskantsler

Teie 21.05.2016 nr

Meie 06.06.2016 nr 6-1/160668/1602469

## **Isiku kohustus mitte avaldada andmeid finantsjärelevalve menetluse kohta**

Austatud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole küsimusega seoses [makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse](#) (edaspidi: MERAS) § 95 lõikes 4 ette nähtud isiku kohustusega mitte teavitada kontrollitavat makseasutust või e-raha asutust tema kohta Finantsinspeksioonile teabe andmisest. Teie hinnangul on sellise vaikumiskohustuse hind sotsiaalselt liiga kõrge, sest kaob usaldus teavet andvate isikute vastu.

Finantsinspeksioon võib nõuda kolmandalt isikult järelevalve teostamiseks vajalikku teavet sellest järelevalvealust asutust teavitamata. Kolmas isik on sel juhul kohustatud hoidma teavet järelevalvesubjekti eest saladuses. Tegu on Eesti finantsjärelevalve üldise ja põhiseaduspärase põhimõttega, mis tuleneb lisaks MERAS-ele ka [krediitiasutuste seaduse](#) § 99 lg-st 5 ja [investeerimisfondide seaduse](#) § 286 lõikest 7.

Riiklik finantsjärelevalve üldiselt ja selle osana ka järelevalve e-raha asutuste ja makseasutuste üle on riikliku järelevalve eriliik. Ühest küljest iseloomustab seda väga kaalukate üldiste väärtuste nagu riigi finantsstabiilsuse ja rahandussüsteemi usaldusväärsuse tagamine (selle raames ka rahapesu ja muude finantskuritegude ärahoidmine ning muude kuritegevuse liikide rahastamise eelduste kõrvaldamine). Teiselt poolt on finantssektori toimimismehhanismid keerukad. Kuritarvituste varjamise võimalused on seetõttu mitmekesised. Rahandussektoris tegutsevate isikute suhtes kehtivad muude majandusvaldkondadega võrreldes üldjuhul eriti ranged nõuded usaldusväärsusele, kõrgendatud hoolsuskohustused jms, mistõttu peavad selles valdkonnas tegutsejad arvestama ka rangete ja spetsiifiliste kontrollimeetmetega ning konfidentsiaalsusnõuetega. Finantsjärelevalve üldine põhimõte on konfidentsiaalsusnõude järgimine ([Finantsinspeksiooni seaduse](#) § 54).

Finantsjärelevalve eesmärgiks ei ole üksnes juba toime pandud õigusrikkumiste avastamine ja kõrvaldamine, vaid ka riskide ja ohtude kõrvaldamine ning kavandatavate õiguserikkumiste tõkestamine (vt nt MERAS § 89 lg 2, § 100 lg 1 p 2 ja 3). Seega ei ole võimalik nõustuda Teie väitega, nagu peaks Finantsinspeksioon järelevalve käigus tegelema üksnes minevikus toime pandud õigusrikkumistega (kuritegudega). Avalik huvi rahandusvaldkonna häireteta toimimise vastu on sedavõrd kaalukas, et riigil peavad lisaks repressiivsele sekkumisele olema võimalused toimida ka ennetavalt ja võimalikke õiguserikkumisi ära hoida.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Õigus nõuda kolmandalt isikult teavet makseasutuse või e-raha asutuse tegevuse kohta koos kohustusega sellest järelevalvealust isikut mitte teavitada riivab kahtlemata teabe andmiseks kohustatud isiku õigusi. Kohustus kolmandat isikut teabe nõudmise faktist ja edastatud teabe sisust mitte teavitada võib riivata eelkõige teabe andmiseks kohustatud isiku põhiseaduse § 45 lg-st 1 tulenevalt õigust edastada vabalt informatsiooni nii avalikkusele kui konkreetsetele üksikisikutele. Samuti võib see kujutada endast kolmanda isiku põhiseaduse § 19 lg-st 1 tuleneva üldise eneseteostusvabaduse piirangut.

Kumbki nimetatud õigustest ei ole põhiseaduse järgi aga piiramatut. Piirang on lubatav, kui sellel on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk ja piirang ei ole selle eesmärgi saavutamiseks isikut ülemäära koormav.

Nagu Te ka ise oma avalduses möönate, võib järelevalvatava asutuse eest järelevalve teostamise varjamine olla vajalik, sest järelevalve teostamise faktist või konkreetsest nõutavast teabest teadasaamine annab talle võimaluse oma tegevust varjata, muul viisil järelevalvet raskendada või isegi võimatuks muuta. Eriti keeruline oleks järelevalve teostamine juhtudel, kui teavet kogutakse alles rikkumise ohu või tõkestamise faasis. Seega on riivel olemas legitiimne eesmärk: õigusrikkumiste efektiivne tõkestamine ja avastamine finantsüsteemis ja selle kaudu avaliku korra ning teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitsmine (nende hüvede kaitsmiseks lubab sõnavabaduse piiramist selgesõnaliselt ka PS § 45 lg 1 lause 2).

Riive koormavuse (proportsionaalsuse) osas võib märkida, et nii üldistest haldusmenetluses kehtivatest nõuetest kui ka riikliku finantsjärelevalve nõuetest (Finantsinspektsiooni seaduse § 5 lg 2) tulenevalt peab Finantsinspektsiooni tegevus järelevalve teostamisel olema proportsionaalne ja piirama järelevalvemeetmetele allutatud isikute õigusi nii vähe kui võimalik. MERAS § 95 lg 1 p 4 kohaselt on kolmandalt isikult teabe nõudmine võimalik üksnes põhjendatud vajaduse korral. Neid norme saab koosmõjus tõlgendada kui kohustust kasutada teabe nõudmiseks enne ära kõik muud legaalsed teabe nõudmiseks sätestatud võimalused ja ka teabe nõudmisel kolmandalt isikult piirduda minimaalse vajaliku teabehulgaga. Sellega tuleb arvestada ka vaikimiskohustusest tuleneva riive intensiivsuse hindamisel.

Järelevalvealusele makse- või e-raha asutusele ja muudele menetlusosalistele on tagatud võimalus tutvuda tema tegevuse kohta järelevalvemenetluse käigus kogutud andmetega MERAS § 94 lg 2 alusel. Sellest põhimõttest võib teha erandeid ainult põhjendatud vajadusel sama lõike lauses 2 sätestatud juhtudel. Seega ei ole alust ka arvata, et teavitamisõiguse puudumine kahjustaks ülemääraselt järelevalvealuse asutuse õigusi, sest tal on üldjuhul võimalik tutvuda andmetega, mille alusel järelevalvemenetluses otsustatakse tema õigusi piirava toimingute tegemine või haldusakti andmine.

Järelevalvemeetmete põhiseaduspärasuse hindamisel ei saa eeldada, et neid kohaldavad organid käituvad õigusvastaselt ja kasutavad meetmeid oma õiguserikkumiste „kinni määsimiseks“. Pealegi oleks päringu avalikustamine Finantsinspektsiooni tegevuse õiguspärasuse tagamise vahendina kaheldava efektiivsusega ja võiks võtta teabe nõudmiselt üldse mõtte. Kui kolmandal osapoolel, kellelt teavet on nõutud, tekib kahtlus järelevalvetegevuse õiguspärasuses, on tal teabe avalikustamise asemel võimalik vaidlustada teabe nõudmine halduskohtus. Ka võib ta pöörduda oma kahtlusega uurimisasutuse või prokuratuuri poole, kui leiab, et organi tegevuses on kuriteo tunnused (nt [karistusseadustiku](#) § 291<sup>1</sup>, riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine). Sellega ei kahjusta erinevalt avalikkuse poole pöördumisest ka finantsjärelevalve konfidentsiaalsuse põhimõtet.

Eelnevat arvestades ei ole alust arvata, et MERAS § 95 lõige 4 oleks Teie poolt tõstatatud asjaoludel põhiseadusega vastuolus.

Kui Te leiate, et Teie nimetatud Eestis tegutsev ettevõtja on toime pannud kuriteo, on Teil võimalik pöörduda kuriteoteatega prokuratuuri või politsei poole.

Loodan, et esitatud selgitused on Teile abiks.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Mait Laaring 6938432  
Mait.Laaring@oiguskantsler.ee