

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmise seaduse seletuskiri

Muudatuste eesmärk

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) muudatuste eesmärk on suurte rahvusvaheliste rahapesujuhtumite esinemise riski vähendamine. Eelnõuga täpsustatakse isiku, tema esindaja või tegeliku kasusaaja isikusamasuse tuvastamise ja kontrollimise võimatuse tagajärgi ja vara käsutamise piirangute seadmist jätkuva rahapesu kahtluse korral. Sellega kaasneb vara omaniku või valdaja kohustus esitada tõendeid vara legaalse päritolu kohta, s.t kohustus selgitada varaga seotud tehingu majanduslikku eesmärki, seoseid reaalse majandustegevusega, osapooli ja nende lõplikke kasusaajaid. Vara legaalset päritolu peab tõendama vara omanik või valdaja ehk teisisõnu sätestatakse eelnõuga nn. pööratud tõendamiskoormus.

Eelnõu kohaselt on võimalik rakendada meetmeid ja piirata vara käsutamist selliste juhtumite korral, mille osas on kindlaks tehtud, et vara suhtes esinevad rahapesu tunnused, ent vara päritolu ja selle üksikasjalist seost konkreetse eelkuriteoga ei ole võimalik tõendada.

Rahandusministeeriumile on teinud ettepanku pööratud tõendamiskoormuse kehtestamiseks Siseministeerium 05.02.2018 ja Eesti Pangaliit 19.01.2018. Eelnõu väljatöötamiseks andis vastava ülesande Vabariigi Valitsus on 23.08.2018 kabineti istungil.

Peamine rahapesu tõkestamise probleemsituatsioon on Eesti krediidi- ja makseasutuste kontodele kantavad teadmata päritoluga rahad. Kõnealustes rahapesuskeemides suunatakse raha enamasti Eestis kontot omavate mitteresidendist äriühingute või Eestis registreeritud mitteresidendist omanikega äriühingute kontode võrgustiku kaudu ja valdav osa kantakse edasi teistes riikides asuvasse krediidi- või makseasutustesse. Reaalset majandustegevust sellistel äriühingutel reeglina Eestis ei ole. Vara päritolu uurides on uurimisasutused jõudnud olukorda, kus sellistes skeemides kasutatava raha päritolu ei ole tuvastatav, sest rahvusvaheliste õigusabipalvetele vastuste saamisega on suured probleemid. Seega puudub tihti võimalus algtatada skeemis osalejate suhtes kriminaalmenetlust rahapesu kuriteo tunnustel. Samas säilib olukord, kus vara valdajad ei oska krediidasutusele hoolsusmeetmete kohaldamise käigus ega ka uurimisasutustele selgitada vara päritolu ja tegelikke omanikke ega tegelikke kasusaajaid. Sageli ei vasta ülekannete põhjenduseks esitatud dokumendid tegelikkusele ning vastav esitatud informatsioon saab kas ütluste, ekspertiiside või muude tõenditega ümber lükatud. Senised suured rahvusvahelised Eestit puudutanud rahapesujuhtumid annavad aluse väita, et kuritegelikust tegevusest saadud vara osakaal võib neis skeemides olla märkimisväärne. Eesti majandusruumi on ulatuslikult kasutatud nn rahapesu jaotus- e ladestamisstaadiumis, mida iseloomustavad paljud järjestikused (finants)tehingud, mis ongi suunatud vara omandamise viisi ja/või omaniku varjamisele. Lisaks rahapesujuhtumitele ning kriminaaltulu transiidile on Eestit läbivaid tuvastamata päritoluga rahavooge võimalik kasutada riiklikus mõjutustegevuses, mis ei ole meie julgeolekuhuvidega kooskõlas. Praktikas on tuvastatud juhtumeid, kus läbi Eesti finantssüsteemi toimusid lääne institutsioonide vastu suunatud riiklikud mõjutustegevused.

Eesti finantsasutuste seotus suurte rahvusvaheliste rahapesujuhtumitega võib seada kahtluse alla Eesti finantssüsteemi rahvusvahelise usaldusväärse, raskendada Eesti krediidasutuste ligipääsu rahvusvaheliste kapitaliturgudele ning korrespondentteenustele. See omakorda tähendaks, et Eesti finantssüsteemist laekuvate maksete kontrollimiseks võivad välispangad kasutusele võtta täiendavad riskihaldamise meetmed, mis halvendavad Eesti pankade konkurentsivõimet, muuhulgas tuua kaasa kõrgemad kapitalinõuded. Seega on antud olukorras reaalne, et riigi suutmatust finantssüsteemis efektiivselt rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võidelda võib mõjutada negatiivselt Eesti ettevõtjate mainet ja seeläbi avaldada mõju meie

finantssektori suutlikkusele nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Kõrgendatud meetmed ja hoolsuskohustus puudutavad aga kõige rohkem nn tavakasutajaid ja ausaid ettevõtjaid ning investoreid, kes on sunnitud Eestis äri tegemisel esitama rohkem andmeid, millega kaasneb suurt halduskoormus ning mitmesugused kulud.

Õiguslik olukord

2008. a. jaanuaris jõustunud RahaPTS § 40 alusel on rahapesu andmebürool (edaspidi *RAB*) olnud õigus rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral ettekirjutusega tehinguid peatada ning kehtestada konto ja tehingu objektiks oleva vara käsutamise piiranguid kuni 90 päevaks. Samuti oli prokuratuuril ja uurimisasutustel õigus taotleda halduskohtult luba vara riigi omandisse kandmiseks, kui ühe aasta jooksul pärast vara käsutamise piirangute kehtestamist ei ole õnnestunud kindlaks teha vara omanikku ja vara valdaja kinnitab, et vara ei kuulu talle, ning loobub vara valdamisest. Sarnane regulatsioon kehtis ka juba enne 2008.a. Eelkirjeldatud sätte rakenduspraktika ei ole olnud efektiivne ja on kaasa toonud korduvalt kohtuvaidlusi.

2017. novembris jõustunud RahaPTS, millega võeti üle EL IV rahapesu tõkestamise direktiiv, § 57 annab samuti *RAB*-ile õiguse vajadusel rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral, kuritegeliku tegevuse tõkestamiseks või teise riigi rahapesu andmebüroo taotluse alusel ettekirjutusega tehing peatada või konto ja tehingu objektiks oleva vara käsutamist piirata maksimaalselt kuni 90 päevaks. Kui selle aja jooksul ei ole võimalik koguda infot eelkuriteo kohta, tuleb vara piirangutest vabastada. Antud ajaraami jooksul on väga väike tõenäosus saada vara lähteriigist andmeid, mis viitaksid varavaldaja või omaniku konkreetsele kuritegelikule tegevusele või vara kuritegelikule päritolule. Seetõttu tuleb käsutuspiirang lõpetada ja tõendamata päritoluga vara, millel rahapesu kahtlus säilib, isiku(te)le vabaks kasutuseks tagasi anda, kuigi asjas võib olla tõendatud, et äriühingul ei ole faktilist majandustegevust. Tõendid võivad kinnitada, et väidetavaid tehinguid ei ole toimunud, st tegemist on fabritseeritud dokumentide ja näiliste tehingutega ja et suure tõenäosusega võib olla tegemist kriminaalse tuluga, ent vahendid sellise tegevuse peatamiseks ei ole olnud piisavad ega efektiivsed.

Kehtivas seaduses on täpsustatud, et kontol asuva vara korral käsitletakse konto omanikku vara valdajana, mis tähendab, et talle laienevad kõik valdaja õigused, kuid teda ei loeta automaatselt kontol oleva vara omanikuks ja tegelikuks kasusaajaks. Kehtiv seadus ei reguleeri tõendamiskoormuse küsimust.

Kui varem kehtinud RahaPTSi alusel oleks saanud hõivata rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega peremehetu vara või sellise vara, mille omanikku või tegelikku kasusaajat ei olnud õnnestunud kindlaks teha, siis kavandatav regulatsioon võimaldaks vara riigi omandisse kanda ka siis, kui vara legaalselt päritolu ei ole tuvastatud ja samas on teadaolevate objektiivsete faktiliste asjaolude põhjal alus arvata, et vara on pärit kuritegelikust tegevusest. Siinkohal on oluline silmas pidada, et 2017. a. sügisel jõustunud RahaPTS § 4 lg-d 4 ja 5 täiendavad olulisel määral rahapesu mõiste sisustamist. RahaPTS § 4 lõige 1 sätestab, et rahapesu on kuritegelikust tegevusest saadud vara või selle asemel saadud vara: muundamine või üleandmine, kui on teada, et selline vara on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest, eesmärgiga varjata vara ebaseaduslikku päritolu või abistada kuritegelikus tegevuses osalenud isikut, et ta saaks hoiduda oma tegude õiguslikest tagajärgedest. Samuti sellise vara omandamine, valdamine või kasutamine, kui selle saamisel on teada, et see on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest ning ka vara tõelise olemuse, päritolu, asukoha, käsutamiseviisi, ümberpaigutamise või omandiõiguse varjamine või varaga seotud muude õiguste varjamine või kui on teada, et selline vara on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest. Rahapesu on ka eelnimetatud tegevustes osalemine, seotus nendega, nende

toimepanemise katsed ning nendele kaasaaitamine ja kihutamine või nende soodustamine või nendeks nõuandmine. Rahapesuga on tegemist ka juhul, kui kuritegelik tegevus, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, toimus teise riigi territooriumil. Erinevalt varem kehtinud RahaPTS sätestab kehtiva seaduse § 4, et eeltoodud tegevustest teadmist või selliste tegevuste eesmärki võib järeldada teo objektiivsete faktiliste asjaolude põhjal ning et rahapesuga on tegemist ka siis, kui sellise kuritegeliku tegevuse üksikasjad, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, ei ole kindlaks tehtud. Rahapesu tuvastamisel on olulise tähtsusega rahakäsituse eesmärk ja kas on olemas tegelikud majanduslikud suhted ja kas tehingud/ülekanded on vajalikud konkreetseks ettevõtluseks. Seejuures ei saa rahaülekannete pidevat tegemist põhjendada suurtes summades põhiliselt laenu andmisega, sest sellest ei saa teha järeldusi tegelike majandussuhete kohta.¹

Eelnõu koostamisel on analüüsitud mitmete riikide õigusnorme, kus kohaldatakse ilma isikute süüdimõistmiseta varade riigi omandisse kandmise meedet ja tõendamiskoormuse ümberpöörämist. Selliseid norme võib leida peamisest tavaõiguse riikides – näiteks Austraalias, Kanadas, Iirimaal, aga ka muudes Euroopa Liidu riikides – Itaalia, Bulgaaria, Sloveenia, Hollandi, Rumeenia, Kreeka, Hispaania ning maksuasjadega seoses Ungari õiguses. Valdavalt on nendes riikides välja töötatud eraldi seadus. Eelnimetatud Euroopa riikide praktikas on välja toodud mitmesuguseid probleeme ja seetõttu ei ole käesoleva eelnõu väljatöötamisel ühtki konkreetset riiki eeskujuna võimalik välja tuua.

Eelnõu sätete sisu ja selgitused

Paragrahv 42 lõike 1 sõnastust muudetakse. Kehtiva sätte kohaselt on kohustatud isikul keelatud luua ärisuhet või võimaldada juhuti tehingu tegemist või seda lõpule viia, kui ta ei suuda täita RahaPTS-s § 20 lg 1 p 1–4 sätestatud hoolsusmeetmeid või kui kohustatud isikul on rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus. Säte ei arvesta põhimõtet, et teatud juhtudel on vaja kohustatud isikul ärisuhte loomise algusest peale kohaldada hoolsusmeetmeid tugevdatud korras (vt RahaPTS § 36–41). Eeltoodu tõttu lisatakse säte, et kohustatud isikul on keelatud luua ärisuhet ka juhul, kui asjakohaselt juhul ei suudeta hoolsusmeetmeid kohaldada tugevdatud korras. Kohustatud isikul on kohustus kohaldada hoolsusmeetmeid tugevdatud korras, kui ärisuhte loomisel isikusamasuse tuvastamisel või esitatud teabe kontrollimisel tekib kahtlus esitatud andmete tõlevastavuses või dokumentide ehtsuses või tegeliku kasusaaja tuvastamises või kui ärisuhet luuakse välisriigi riikliku taustaga isikuga, tema pereliikme või lähedase kaastöötajaga või suure riskiga kolmandast riigist pärit isikuga või isikuga, kelle elu- või asukoht või makse saaja makseteenuse pakkuja asukoht on suure riskiga kolmandas riigis või kui isik on pärit sellisest riigist või territooriumilt või tema elu- või asukoht või makse saaja makseteenuse pakkuja asukoht on riigis või territooriumil, kus usaldusväärsete allikate, nagu vastastikuste hindamiste, aruannete või avaldatud järelduste kohaselt ei ole kehtestatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise tõhusaid süsteeme, mis on kooskõlas rahapesu tõkestamise töökonna (FATF) soovitusetega, või mida loetakse madala maksumääraga territooriumiks. Hoolsusmeetmeid tuleb kohaldada tugevdatud korras ka juhul, kui RahaPTS sätestatud korras koostatud riskihinnangus on tuvastatud, et selle majandus- või kutsetegevuse, valdkonna või asjaolude korral on tegemist tavapärasest suurema rahapesu või terrorismi rahastamise riskiga olukorraga. Kui kohustatud isik ei ole suuteline eelkirjeldatud isikute suhtes või eelkirjeldatud juhtudel tugevdatud meetmeid kohaldama, s.h. võtma RahaPTS § 38 sätestatud täiendavaid hoolsusmeetmeid, on kohustatud isikul keelatud ärisuhet luua või tehingut teha.

¹ Vt täpsemalt Riigikohtu Kriminaalkohtu lahend asjas 3-1-1-94-14

Paragrahvi 57 lõike 6 tekst muudetakse ja sätestatakse vara käsutamise piirangute alused.

Kehtiv RahaPTS § 57 lõige 6 reguleerib haldusorgani taotluse alusel halduskohtu loa andmist vara käsutamise piiramiseks kuni vara omaniku või tegeliku kasusaaja kindlakstegemiseni, kuid mitte pikemaks perioodiks kui üks aasta. Kavandatava sättega vara käsutamise piirangu seadmiseks loa taotlemise asjaolud laienevad. Eelnõuga sätestatakse, et RAB-il on õigus taotleda halduskohtult loa vara käsutamise piiramiseks kuni üheks aastaks, kui esineb üks või mitu järgmistest asjaoludest:

1) vara omanik või valdaja ei ole tõendanud selle legaalsel päritolu ja vara suhtes on kahtlus, et see on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest ning ka vara tõelise olemuse, päritolu, asukoha, käsutamisviisi, ümberpaigutamise või omandiõiguse varjamine või varaga seotud muude õiguste varjamine või kui on teada, et selline vara on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest või kui vara omanik või valdaja ei ole teada;

2) on piisav alus arvata, et vara kasutatakse või võidakse kasutada terrorismi rahastamiseks.

Asjaolu puhul, kus vara omanik või valdaja ei ole teada, mõeldakse juhtumeid, kus omanik ei ole teada. Näiteks fiktiivse identiteediga avatud konto ja tegelikku isikut ei ole suudetud tuvastada või on tegemist olematu äriühinguga vms. Vallasasjade puhul ei ole omanikku ega valdajat teada.

RAB-i juhtimisel läbiviidav menetlus peaks olema võimalik nii juhtudel kui kriminaalmenetlust ei ole alust algatada kui ka juhtudel, mil kriminaalmenetlus on lõpetatud, ent varade legaalsel päritolu ei ole kindlaks tehtud ega rahapesukahtlust ei ole kõrvaldatud või vara omanik ei ole teada. Eeltoodud asjaolud on alternatiivsed valikuvõimalused. Rahapesu andmebüroo taotleb halduskohtult loa vara käsutamise piiramiseks hiljemalt 10 kalendripäeva enne kui möödub varem kehtestatud piirangutest 90 päeva. Tuleb silmas pidada, et sama paragrahvi lõike 1 kohaselt saab käsutuspiirangu seada vaid teatud asjaolude esinemisel, milleks on rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus, kuritegeliku tegevuse tõkestamine või teise riigi rahapesu andmebüroo taotlus. Nimetatud faktilised asjaolud tuleb vastavalt RahaPTS §-le 55 kajastada dokumendis, mille alusel koostatakse konto või vara käsutuspiirangu ettekirjutus. Seega ei anta ka eelnõus märgitud muudatuste tulemusena RAB-ile piiramatu volitusnormi taotleda kontode käsutamise piiramist halduskohtult, vaid selleks peavad esinema teatud alused, mida tuleb kirjalikus vormis põhjendada nii eelneva menetlus käigus kui ka halduskohtule kooskõlas halduskohtumenetluse seadustikuga.

Paragrahvi 57 täiendatakse lõikega 6¹, mille kohaselt on prokuratuuril samuti õigus kriminaalmenetluse lõpetamisel või enne kohtuotsuse jõustumist taotleda kriminaalmenetluses arestitud vara suhtes halduskohtult luba vara käsutamise piiramiseks kuni üheks aastaks, kui esineb üks või mitu eelnimetatud asjaoludest. Lõige on kohaldatav, kui kriminaalmenetluse käigus ei ole õnnestunud kindlaks teha osa või kogu vara legaalsel omanikku (näiteks on kriminaalasja menetluse käigus kindlaks tehtud, et vara valdaja või omanikuna on äriregistrisse kantud variisik, kuid vara tegelikku omanikku ei ole õnnestunud kindlaks teha). Kriminaalmenetluse lõpetamisel või enne kohtuotsuse jõustumist on vara prokuratuuri taotlusel jätkuvalt arestitud ja prokuratuur taotleb piirangute jätkamiseks loa halduskohtult. RAB-i piirangud on sellisel juhul lõike 5 kohaselt kehtivuse kaotanud.

Paragrahvi 57 täiendatakse lõikega 6², mille kohaselt vara omanikul või valdajal on kohustus tõendada, et ei esine aluseid eelpool nimetatud asjaoludel vara käsutamise piiramiseks ja tegemist ei ole kuritegelikust tegevusest saadud varaga. Asjakohased tõendid ja selgitused vara legaalse päritolu või terrorismi rahastamisega mitteseotuse kohta peab vara valdaja või omanik esitama rahapesu andmebüroole või prokuratuurile 60 päeva jooksul konto käsutamise piirangu või muu vara käsutamise piirangu kehtestamisest arvates. Vara legaalsel päritolu peab

tõendama vara omanik või valdaja ehk teisisõnu sätestab lisatav säte pööratud tõendamiskoormuse. Kuritegelikul teel saadud varaga tehtud tehinguid peetakse heade kommetega vastuolus olevateks tehinguteks.²

Tõendamiskoormuse (*onus probandi*) regulatsioon määrab selle, kes ja milliseid asjaolusid peab tõendama, nagu ka tõendamiskohustuse jaotuse menetlusosaliste vahel. Subjektiivne tõendamiskoormus tähendab, et tõendamiseks kohustatud poolel lasub kohustus esitada tõendid ning tema kannab ka selle kohustuse täitmata jätmisest või täitmise võimatusest tingitud tagajärgi. Vaadeldava sätte eeskujuks on võetud MKS § 150, milles lõige 1 sätestab maksekohustuslase ja lõige 2 maksuhalduri subjektiivse tõendamiskoormuse. Kui maksekohustuslasel lasub subjektiivne tõendamiskoormus ning ta ei esita maksumenetluses tähendust omava asjaolu kohta tõendit, ei pea maksuhaldur seda asjaolu *ex officio* välja selgitama. See asjaolu loetakse mittetõendatuks. Subjektiivne tõendamiskoormus tekib vaid juhul, kui maksuhaldur on eelnevalt nõudnud täiendava tõendi esitamist isikult.

Meede on suunatud rakenduma vaid juhtudel, kus faktilised asjaolud viitavad vara päritolu varjamistegevusele, kuid vara valdajad või omanikud ei tee asjaolude selgitamiseks koostööd, hoiduvad menetlusest kõrvale või püüavad vara päritolu või sellega tehtavaid tehinguid tõendada võltsitud või tegelikkusele mittevastavate dokumentidega. Seejuures on oluline silmas pidada RahaPTS § 4 lõigetes 4 ja 5 sätestatut. Seega tavalistele igapäevaseid klassikalisi finantsteenuseid kasutavatele isikutele ei kaasne käesoleva meetme taustal täiendavaid kohustusi tõendada oma vara päritolu.

Paragrahvi 57 lõige 7 sõnastus muudetakse arvestades eelnevaid muudatusi ja täiendusi.

Rahapesu andmebürool või prokuratuuril on võimalus taotleda näiteks hiljemalt 30 kalendripäeva enne üheaastase tähtaja lõppemist halduskohtult loa vara riigi omandisse kandmiseks, kui pärast vara käsutamise piirangute kehtestamist puudub alus piirangute lõpetamiseks ja jätkuvalt esineb üks või mitu käesoleva paragrahvi lõike 6 punktides 1 ja 2 nimetatud asjaoludest. Vara omanikul või valdajal on õigus esitada täiendavaid tõendeid ja selgitusi vara legaalse päritolu tõendamiseks või vara mitteseotuse kohta terrorismi rahastamisega halduskohtu määratud tähtajal.

Paragrahvi 57 uus lõige 7¹ sätestab, et halduskohus annab loa vara riigi omandisse kandmiseks, kui jätkuvalt pärast vara käsutamise piirangute kehtestamist puudub alus piirangute lõpetamiseks ja esineb üks või mitu käesoleva paragrahvi lõike 6 punktides 1 ja 2 nimetatud asjaoludest.

Siinjuures tuleb silmas pidada finantssektori ettevõtjate ja teiste RahaPTS kohustatud isikute poolt kohaldatavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise hoolsusmeetmed on oma olemuselt seadusest tulenevad avalik-õiguslikud kohustused. Põhiseaduse paragrahvi 3 lõike 1 esimesest lausest tuleneb nii avaliku õiguse prioriteet eraõiguse ees kui ka avalike ülesannete avalik-õigusliku täitmise prioriteet. Avaliku õiguse prioriteet eraõiguse ees tähendab lühidalt, et kollisiooni korral eraõigusega prevaleerib avalik õigus. See tähendab ühelt poolt, et avalik-õigusliku keeluga vastuolus olev tehing on tühine (vrd TSÜS § 87), teiselt poolt aga seda, et eraõigusliku tehinguga ei saa mööda minna ühestki avalik-õiguslikust kohustusest. Vastavalt rahapesuvastase töökonna FATF-i soovitudele ja rahapesu tõkestamise IV direktiivile on riikidel kohustus ette näha meetmed, et kui kohustatud isik ei suuda täita kliendi suhtes rakendatavaid hoolsusmeetmeid kliendi, tema esindaja ja tegelike kasusaajate suhtes isikusamasuse tuvastamise ja kontrollimise ning ärisuhte eesmärgi ja olemuse, sh. varade

² P.Varul, I.Kull, Villu Kõve, M.Käerdi, K.Saare, Tsiviilõiguse üldosa. Juura, 2012, lk 142.

päritolu kohta, on keelatud kontode kaudu tehinguid teha, ärisuhet luua ega tehingut lõpule viia ning peab asjaomase ärisuhte lõpetama. (vt RahaPTS § 42). Kui krediidasutus või muu kohustatud isik ei suuda täita RahaPTS sätestatud hooldusmeetmeid või kui on tegemist rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega, siis sellised tehingud on keelatud. Vastavalt RahaPTS § 42 lõikele 5 on keeluga vastuolus olevad tehingud tühised. Kui kohustatud isikul on kliendiga juba keeldu rikkuv ärisuhe loodud, loetakse kliendi poolt hooldusmeetmete rakendamiseks vajaliku teabe või dokumentide andmisest keeldumine oluliseks lepingu rikkumiseks ning kohustatud isikul on kohustus ärisuhte aluseks olev kestvusleping etteteatamistähtaega järgimata erakorraliselt üles öelda ja teavitada kliendiga seoses kahtlasest tehingust rahapesu andmebürood RahaPTS §-s 49 sätestatud korras. Ärisuhe loetakse lõppenuks ülesütlemisteate esitamisega kliendile, mille järel piirab kohustatud isik teenuse osutamise kliendile täielikult. Eeltoodust tulenevalt võib väita, et eelpool kirjeldatud varade krediidasutuses hoidmiseks puudub lepinguõiguslik alus või on tegemist tühistatavate tehingutega. Arvestada tuleb ka seda, et rahapesu nn varjamistehinguid käsitletakse kohtupraktikas näilike tehingutena (nt. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi lahend asjas 3-1-1-74-05). Kuna näiliku tehinguga luuakse õigusnäivust, mitte ei soovita õiguslikke tagajärgi, siis on tegemist tühise tehinguga (vt. TsÜS § 89 lg 2).

Kui vara valdaja või omanik vaidlustab RahaPTS § 57 lõikes 7 sätestatud loa andmise taotluse, arutatakse asja kohtuistungil. Vara omanikul on õigus riigi tuludesse kantud summa väljanõudmiseks, kui tegemist oli vara omanikuga või valdajaga, kellele ei olnud teada vara legaalse päritolu tõendamise kohustus, kolme aasta jooksul vara riigi tuludesse kandmise teadasaamisest arvates.

RahaPTS § 57 lõigetes 6, 6¹, 7 ja 7¹ sätestatud menetlus on loa andmise menetlus halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi HKMS) §-de 264–265 mõttes. HKMS § 264 lõike 1 järgi annab halduskohus haldustoiminguks loa seadusega sätestatud juhtudel. HKMS § 265 lõike 3 teise lause järgi on loa andmise otsustamisel menetlusosalisteks taotleja ja seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Need juhud ei ole reguleeritud halduskohtumenetluse seadustikus, vaid teistes seadustes (nt maksukorralduse seadus). Vara riigi omandisse kandmiseks loa andmise menetluse puhul näebki vastava menetluskorra ette RahaPTS § 57 lõige 7 ja 7¹. Kuna vara isikult riigi omandisse kandmine riivab isiku omandiõigust ning üldine loa andmise otsustamine (HKMS § 264) ei taga isikule piisavalt õigusi oma omandiõiguse kaitsmiseks, on vajalik, et sätestada, et kui vara valdaja või omanik vaidlustab RahaPTS § 57 lõikes 7 sätestatud loa saamise taotluse, tuleb asja arutada kohtuistungil.

Vara omanik või valdaja on vara käsutamise piiramise varasemates etappides halduskohtumenetluses menetlusosaliseks. Seda põhjusel, et kui vara omanik või vara valdaja leiab, et tema õigusi on rikutud RahaPTS § 57 lõike 1 alusel rahapesu andmebüroo ettekirjutusega seada vara suhtes käsutuspiirang 30 päevaks, samuti kui ta leiab, et tema õigusi on rikutud lõike 3 alusel tehtud haldusorgani ettekirjutusega piirangu pikendamisel 60 päeva võrra, võib ta pöörduda nende ettekirjutuste vaidlustamiseks halduskohtusse HKMS § 44 lõike 1 kui üldsätte alusel. RahaPTS § 57 lõige 6 reguleerib haldusorgani taotluse alusel halduskohtu loa andmist vara käsutamise piiramiseks kuni vara omaniku kindlakstegemiseni, kuid mitte pikemaks perioodiks kui üks aasta. Isikul on õigus vaidlustada eelnõu lg 6 ja lg 6¹ alusel loa andmine määruse vaidlustamisega. Isik ei ole menetlusosaline loa andmise otsustamisel.

Paragrahvi 57 täiendatakse lõikega 7². Haldustoiminguks loa andmine on reguleeritud HKMS § 264 jj. Selle kohaselt halduskohus annab seaduses sätestatud juhul loa või pikendab seda. Muudatuse kohaselt taotlevad rahapesu andmebüroo ja prokuratuur loa pikendamist kuni vara riigi omandisse kandmise kohta tehtud määruse jõustumiseni või loa pikendamise

vaidlustamise korral kuni vastava määruse jõustumiseni. Määruskaebuse esitamine iseenesest ei peata määruse täitmist ehk vara riigi omandisse kandmist, kuid nagu HKMS § 208 sätestab, saab seda kohus ise peatada.

Paragrahvi 57 lõikes 8 muudetakse viiteid tulenevalt uute lõigete lisandumisest vaadeldavasse paragrahvi. Kehtiv § 57 lg 8 sätestab, et kontol oleva vara puhul käsitatakse käesoleva paragrahvi lõigete 6 ja 7 rakendamisel konto omanikku vara valdajana ning tema omandiõigust ei eeldata.

Eelnõuga täiendatakse § 57 lõikega 8¹, millega sätestatakse eeldus, et kontol oleva raha nõudeõigus makseteenuse pakkuja vastu ei kuulu isikule, kelle nimel on sõlmitud makseteenuse leping ja avatud maksekonto. Normi reguleerimiseks on spetsiifiliselt makse- ja muud rahakontod ja on seega vaadeldav lõige kitsam kui lõige 8. Uus säte on vajalik, kuna kohtupraktikas on asutud seisukohale, et konto omanikuna tuleb tingimusteta aktsepteerida isikut, kelle nimel on konto avatud, kuigi konkreetses asjas võib olla tehiloludest tulenevalt täiesti ilmne, et tegemist on „variisikuga“ vmt ja konto avamine on osa kuritegeliku tegevuse tulemusena saadud vara varjamis- või muundamis- jne. tegevusest, s.t. tegemist on seadusega mittekooskõlas olevate tehingutega. Lepingut, mis on aluseks kliendile makse- või hoiustamiseks peetava konto avamisel, on peetud õigusteoorias abstraktseks võlaõiguslikus lepinguks, mis samas sisaldab ka kausaalse lepingu elemente. Krediidiasutuse poolt klientidega sõlmitavate lepingute seisukohalt on oluline see, millised on krediidiasutuse (või muu makseteenuse osutaja) avalik-õiguslikest normidest tulenevad kohustused kontopidajana ja millistel tingimustel krediidiasutus on õigustatud kliente või nende poolt tehtavaid tehinguid aktsepteerima. Makseteenuselepingul tuginevaid kontosuhteid käsitledes ei ole võimalik eirata avalik-õiguslike normide mõju. Eeltoodu tõttu tuleks kontosuhtele hinnangu andmisel, juhul kui on tegemist rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega eeldada, et kontol oleva raha nõudeõigus makseteenuse pakkuja vastu ei kuulu isikule, kelle nimel on sõlmitud leping teenuse osutamise kohta ja avatud konto.

Vastavus Põhiseadusele

Meetme proportsionaalsus

Pööratud tõendamiskoormuse sätestamine on proportsionaalne meede arvestades avalike huvide kaalukust. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb muuhulgas arvestada ka rahapesu kui rahvusvaheliselt üliohtlikuks tunnustatud kuriteoga kaasnevaid tagajärgi ja et rahapesu kuriteo koosseisu eesmärk on kaitsta riigi rahandus- ja majandussüsteemi kuritegelikku päritolu rahavoogude negatiivse mõju eest, samuti pärssida kuritegelike struktuuride mõjuvõimu kasvu. Rahapesu koosseisu aluseks oleva õigushüve saab määratleda kui kõige laiemalt rahandus- ja majandussüsteemi korrapärasest toimimisest, konkreetselt aga legaalse majandus- ja rahakäibe kindlustamist. Eesti finantsasutuste seotus suurte rahvusvaheliste rahapesujuhtumitega võib seada kahtluse alla Eesti finantsüsteemi rahvusvahelise usaldusvääruse, raskendada Eesti krediidiasutuste ligipääsu rahvusvahelistele kapitaliturgudele, ning korrespondentteenustele ja suurendada finantssektori ettevõtjate kapitalinõudeid, sh riskide kontsentratsiooni. Antud olukorras on reaalne, et riigi suutmatus finantsüsteemis efektiivselt rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võidelda võib kahjustada Eesti kõigi ettevõtjate mainet ja avaldada negatiivset mõju meie finantssektori usaldusväärusele nii siseriiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Eespool on seletuskirjas selgitatud, et meede on suunatud rakenduma vaid juhtudel, kus faktilised asjaolud viitavad vara päritolule kuritegelikust tegevusest, s.t. tegemist on varjamistegevusega ja vara valdajad või omanikud ei tee asjaolude selgitamiseks koostööd, hoiduvad menetlusest kõrvale või püüavad vara päritolu või sellega tehtavaid tehinguid tõendada võltsitud või tegelikkusele mittevastavate dokumentidega. Igapäevaseid klassikalisi finantsteenuseid kasutavale finantsteenuste kasutamisel nõuetekohast hoolsust ülesnäitavat

isikule ei too eelnõus sätestatud regulatsioon kaasa mõjusid. Pööratud tõendamiskoormuse kehtestamine puudutab isikuid, kes ei ole ilmutanud rahakäibes vajalikkus ausust ja hoolt ning tegelevad varjamistegevusega RahaPTS § 4 tähenduses. Kirjeldatud olukorras tõendamiskoormuse panemist saab pidada hinnanguliselt proportsionaalseks. Pööratud tõendamiskoormus meede on sobiv ja objektiivselt kohane Eesti finantssektori ja laiemalt võttes majandusruumi usaldusväärse tagamiseks ja soodustaks eelnimetatud eesmärgi saavutamist tulevikus.

Pööratud tõendamiskoormuse meede on vajalik mõjutades piiratud isikute ringi ja mõõdukas, sest on mõistlikus tasakaalus piirangust tekkiva kahju ja ühiskonnale saadava kasu vahel.

Omandipõhiõigus

Õigus omandile on üks õigustest ja vabadustest, mida võib reguleerida ja isegi piirata, kuid teatud tingimustel, rakendades sh individuaalsete ja üldiste huvide tasakaalustamise ning proportsionaalsuse kriteeriume. Põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 32 esimene lause sätestab omandi puutumatus, kuid see põhimõte ei ole absoluutne ja samas järgnevad sätted annavad erandid ja tingimused, mille korral omandi puutumatus võib siiski riivata.

PS § 32 sätestab samas, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus.

Põhiseadus kaitseb ka kõikvõimalikke majanduslik-rahalist väärtust omavaid õigusi, sh aktsiad, patendid, firmaväärtus, tegevusluba, mis annab õiguse teatud majandustegevuseks. Käesoleva eelnõu kontekstis on oluline rõhutada, et omand, sh nõue peab realselt eksisteerima, olema õiguslikult tuvastatud ja täidetav, olema piisavalt selgelt ja veenvalt kindlaks tehtud.

PS § 32 lõike 2 sätestab, et igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kusjuures nimetatud õigused on üldjuhul võrdselt nii füüsilistel kui juriidilistel isikutel. Vastavalt PS § 32 lõike 2 teisele lausele sätestatakse kitsendused. Tegemist on lihtsa seadusreservatsiooniga. PS § 32 lõike 2 kolmas lause keelab kasutada omandit üldiste huvide vastaselt. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kolleegium on 30.04.2004. a lahendis asjas 3-4-1-3-04 märkinud, et omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine riivab samal ajal teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna. Eeltoodust tulenevalt võib asuda seisukohale, et Eesti kohtupraktikas on omaks võetud kaasaegsele info- ja industriaalühiskonnale omane lähenemine, mille kohaselt on omaniku huvid ühiskonna huvide tõttu piiratud.

Põhiseaduse § 32 kommentaari 6 kohaselt on valdus tegelik võim asja üle (AÕS § 32). Tegemist on faktilise seisundiga. Kuna valduse kaitse on asjaõiguslikes suhetes peamiselt omandi kaitse kergendamise funktsioon, mis väljendub tõendamiskoormuse jaotuses isiku kasuks, kelle valduses asi on, siis on järjekindel järeldada, et valduse kaitse ei mängi omandipõhiõiguse kaitseala sisustamisel iseseisvat rolli (vrd nt RKTko 15.06.2005, 3-2-1-62-05, p 16). Seda järeldust kinnitab ka Riigikohtu poolt korduvalt väljendatud seisukoht, et § 32 kaitseb üksnes õiguspärasel teel saadud omandit (RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94; RKHKm 11.10.1996, 3-3-1-28-96, p 4). Põhiseadusliku täieliku õigusliku võimu kaitse jaoks on määrav omaniku, mitte valdaja positsioon. RahaPTS § 57 puhul on olemas põhjendatud kahtlus, et omand ei ole saadud õiguspärasel teel.

Mõjude analüüs

Eelnõu rakendamine ei too endaga kaasa muudatusi fiskaalpoliitikas. Eelnõu ei mõjuta elu- ja looduskeskkonda, riigi julgeolekut ega välissuhteid, sotsiaalset, demograafilist või regionaalset arengut.

Eelnõus olevad muudatused on seotud juba varasemalt Eesti õigusesse üle võetud rahapesu tõkestamise IV direktiiviga, mille mõjude analüüs on juba varasemalt koostatud. Eelnõus sätestatud RahaPTS muudatustega kaasnevad üldised mõjud on hinnatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõuga (459 SE) seonduvalt nimetatud seaduse seletuskirjas³.

Eelnõu üldine mõju Eesti majanduskeskkonnale:

Väheneb risk, et Eesti majanduskeskkonda kasutatakse ära kuritegelikult teel saadud suurtes rahapesuskeemides.

Eelnõu üldine mõju krediidasutustele

Mõjutatud sihtrühma suurus

Positiivne mõju:

- kasvab õigusselgus;
- kasvab finantssektori usaldusväärsus;

kohustatud isikute, sh eriti krediidasutuste riskijuhtimise korraldus paraneb ja väheneb risk, et Eesti finantssektori ettevõtjaid püütakse ära kasutada suurtes rahvusvahelistes rahapesu skeemides.

Negatiivne mõju:

- kohustatud isikute, sh. krediidasutuste hoolsusmeetmete kohaldamisega seotud kulud võivad suureneada, mis võib kaudselt mõjutada teenuse hindu.

Mõju pankade klientidele, sh tarbijatele ja ettevõtjatele

Mõju tavaklientidele puudub.

Positiivne mõju:

- kasvab finantssektori usaldusväärsus;

³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb03e20e-caf7-463d-9b60-ddf6021742b2/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20t%20kestmise%20seadus>

Negatiivne mõju:

- pangad võivad oma kasvanud kulusid katta teenuse hinna tõstmisega.

Mõju riigiasutustele, sh rahapesu andmebüroole ja Prokuratuurile, halduskohtutele

2017. aastal piiras RAB konto käsutamist 30 päevaks 53 korral ning 60 päevaks 33 korral.

Varade kogumaht, mille käsutamist RAB piiras, oli 31,2 miljonit eurot. Kavandatavate seadusmuudatustega RABi, prokuratuuri ja halduskohtu halduskoormus võib kasvada.