



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Rahandusministeerium
Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõukoda
RTRTS eelnõu koostavale töögrupp 30.06.2009

EESTI ADVOKATUURI SEISUKOHAD RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE SEADUSE JA SELLEGA SEONDUVATE SEADUSTE MUUTMISE SEADUSE KOHTA (eelnõu 18. mai 2009 versioon)

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi Eelnõu) on terviklikku õiguskorda halvasti haakuv ning osade sätete puhul põhjendamatult õigusi ja vabadusi piirav. Eesti Advokatuur ei toeta alltoodud põhjustel eelnõu vastuvõtmist.

1. Eelnõu § 1 p 1 – rahapesu mõiste

Advokatuuri seisukoht on, et muutmise seadusest tuleb välja jätta § 1 p 1, kuna sellisel kujul rahapesu defineerimine läheb vastuollu kriminaalõiguse põhimõtetega. Rahapesu mõiste ise ei saa hõlmata kuriteo katset, kihutamist, kaasaitamist, seotud olemist jmt. Esiteks, kuriteole kaasaitamine ja kuriteos otsene või kaudne osalemine laiemalt on kriminaalõiguses lahendatav küsimus. Teiseks, on nii loogiliselt kui õiguslikult väär hõlmata rahapesu mõistega rahapesuks mitteolevaid, kuid rahapesus osalemisega kaasnevaid aspekte. Milline seotuse aste kuriteoga on karistatav, on kriminaalõiguse küsimus, mida ei saa lahendada läbi rahapesu definitsiooni. Kui näiteks rahapesule kihutamine või rahapesuga seotud olemine on ise kuritegu, siis Eelnõus esitatud kujul ja kriminaalõiguse kontekstis tekivad õiguslikult arusaamatud konstruktsioonid, nagu näiteks rahapesu kihutamisele kihutamine, rahapesu katse katse, rahapesuga seotud olemisele kihutamine jmt. näited, mis ilmselgelt on vastuolus kriminaalõiguse printsiipidega. Isegi tiptasemel juristid ei ole võimelised enam tõmbama piiri, mis on kriminaalõiguslikult lubatav tegevus ja mis keelatud.

Ettepanek – muudatus välja jätta. Teema eeldab kriminaalõiguse olulist muutmist, mis puudutab kuriteos osalemist ja selle senisest laiaulatuslikumat kriminaliseerimist, mis ei pruugi olla põhjendatud vastuolude tõttu oluliste õiguspõhimõtetega.



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

2. Eelnõu § 1 p 2 ja 3 – tegelik kasusaaja

Eelnõus toodud muudatused ei muuda olukorda selgemaks. Kohustatud subjektidele ei ole selge, kui kaugele tuleb minna ning kuidas kontrollida äriühingu aktsionäride aktsionäre ning kui konkreetset füüsilist isikut, kes omaks kontrolli, ei ole.

Ettepanek – reguleerida selgemalt, sh. ka juhud, millal tuleb tõdeda, et konkreetset kasusaavat füüsilist isikut ei ole. Ilmselgelt ei ole kogu majandussfäär üles ehitatud variisikute kasutamisele, vaid äriühingutel ja organisatsioonidel on oma iseseisvad tegevuse eesmärgid.

3. Eelnõu § 1 p 5 – lihtsustatud korras hoolsusmeetmete rakendamine

Tehtud parandused sisuliselt nullivad ära kogu lihtsustatud hoolsusmeetmete rakendamise võimaluse ja muudavad selle tegelikult olematuks. Seni oli RTRTS-is sätestatud lihtsustatud hoolsusmeetmete rakendamise tingimused alternatiivsena, st ei pidanud esinema kõik loetletud tingimused üheaegselt. Eelnõus on muudetud nende kohaldamine kumulatiivseks. Kui rakendada korraga kolme eeldust, mis peavad esinema üheaegselt, siis ei olegi praktikas võimalik lihtsustatud korras hoolsusmeetmeid enam rakendada, kuna RTRTS § 18 lg 4 p 3 piirab ära, et seda liiki tehingutest tulenevate kohustuste aastane koguväärtus ei või ületada 200 000 krooni. Sisuliselt tähendab see, et ettevõtte vastava valdkonna (näiteks põhitegevuse) kogukäive aastas ei või ületada 200 000 krooni, kui ületab, siis mitte kunagi lihtsustatud korras hoolsusmeetmeid rakendada ei saa.

RTRTS § 18 lg 4 on täiendatud uue punktiga 4, mida varasemas seaduses ei ole. Viidatud täienduse kohaselt on täiendavaks tingimuseks, et kohustatud isik registreerib kliendi kohta vähemalt § 23 lg 2 punktides 1-4 sätestatud andmed. Nimetatud punkti lisamise ja selle vajaduse ning aluse kohta puudub seletuskirjas igasugune põhjendus. Vastava täiendava tingimuse lisamist lihtsustatud korras hoolsusmeetmete rakendamise eeldusena ei tulene ka direktiivist nr 2006/70/EÜ. Viidatud täiendav tingimus sisuliselt takistab hoolsusmeetmete lihtsustatud korras rakendamist väga oluliselt, sest RTRTS § 23 lg 2 sätestab muuhulgas kohustust teha isikusamasuse tuvastamiseks esitatud isikut tõendavast dokumendist koopia, aga ka annab üksikasjaliku loetelu dokumentidest ja andmetest, mida fikseerida. Seega püütakse vastava parandusega takistada isiku ja tema esindusõiguse tuvastamise tegelikku ehk sisulist lihtsustamist. Senine RAB-i ja Rahandusministeeriumi praktika on olnud kohustaud subjekti kahjustav, st kõiki seaduse kohaldamisel tekkivaid tõlgendusvõimalusi kasutatakse kohustatud subjektide kahjuks ja nende kohustusi laiendavalt.

Esiteks, eesti keeles ametlikult avaldatud direktiivis nr 2006/70/EÜ ei ole sätestatud,



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

et lihtsustatud korra rakendamiseks toodud tingimusi tuleb kohaldada kumulatiivselt. Vastavalt ei ole ka kehtivas RTRTS-is nimetatud tingimusi sätestatud kumulatiivsena.

Teiseks, vastav direktiiv ei näe ette RTRTS § 18 lg 4 p 4 toodud sätte lisamist lihtsustatud korra rakendamise tingimusena. Tegemist on seega siseriikliku „omaloominguga“, millega põhjendamatult piiratakse ettevõtlusvabadust ja blokeeritakse lihtsustatud korra kasutamist Eestis.

Kolmandaks, RTRTS § 18 lg 4 p 3 ehk rahaline künnis teatud tüüpi tehingute rahalisele mahule üldiselt, on igal juhul ebaproportsionaalne ettevõtlusvabaduse piirang. Eelnõu koostajate väide, et sellist piirangut peab rakendama tulenevalt nn. III rahapesu tõkestamise direktiivist ja direktiivist nr 2006/70/EÜ, ei ole korrektne. Künnist on meie hinnangul rakendatud ebaõigesti. Viimatinimetatud direktiivi nr 2006/70/EÜ kohaselt on rahaline künnis siiski mõeldud iga konkreetse toote või teenuse või tehingu (või omavahel seotud tehingute) kohta, mitte aga ühe rahalise künnisena, kuhu alla peavad mahtuma kõik sama liiki tehingud kõikide klientidega kokku. Rahalist künnist tuleks rakendada iga vastava tehingu kohta eraldivõetuna, näiteks konkreetse kliendiga sõlmitud tehing aastasel perioodil.

On selge, et ettevõtlusvabaduse realiseerimiseks ja tulu teenimiseks ei ole mõtet ühtegi äriühingut pidada, kui tema käive on alla 200 000 krooni. Samuti on eelduslikult äriühingul mingi põhitegevusala, kus sõlmitakse ühte tüüpi tehinguid. Seega, Eelnõu vastuvõtmisel kaob lihtsustatud meetme rakendamise võimalus praktikas lihtsalt ära ning seaduses toodud lihtsustatud hoolsusmeetme võimalus on üksnes illusoorne. Puudub RTRTS-i eesmärkidest või muudest kaalutlustest lähtuv kaalukas huvi välistada Eestis lihtsustatud hoolsusmeetmete rakendamine ja selliselt piirata ettevõtlusvabadust ebaproportsionaalselt ja eesmärgipäratult.

Eelnõus esitatud rahalise künnise ebaloogilisust demonstreerib järgnev näide. Eelnõu kohaselt on võimalik rakendada lihtsustatud hoolsusmeetmeid, kui konkreetse tehingu väärtus on 50 000 krooni. Kui äriühingul on neli klienti, kes igaüks teeb tehingu 50 000 krooni väärtuses, saab kohaldada lihtsustatud hoolsusmeetmeid. Kui aga äriühingul on viis klienti, kes igaüks teeb 50 000 krooni väärtuses tehingu, siis äriühing ei saa enam lihtsustatud hoolsusmeetmeid rakendada. Neljas ja viies klient ei erine oma riskiastme ega muude asjaolude poolest, kuid ühel juhul on ja teisel juhul ei ole võimalik rakendada lihtsustatud hoolsusmeetmeid. Selliseks vahetegemiseks ei ole mõistlikku põhjendust ega alust.

Igati loogiline on, et direktiivide õige kohaldamise korral tuleb rahalist künnist rakendada tehingu või seotud tehingute kohta eraldi ning lihtsustatud hoolsusmeetmete kohaldamine peab olema võimalik piiramatul hulgal tehingute puhul, kui need eraldivõetuna ükski ei ületa rahalist künnist, olgu selleks künniseks siis 200 000 krooni või mõni muu summa.



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Eelnõu koostajate taotlus seoses RTRTS § 18 muutmisega on olnud sisuliselt vähendada lihtsustatud korras hoolsusmeetmete rakendamise võimalused nullini ehk blokeerida, milline kavatsus on olemuselt vastuolus ka rahapesu tõkestamise direktiividega, mis selgelt taolist lihtsustatud korda ette näevad. Tegemist on ebaproportsionaalse ja eesmärgipäratu ettevõtlusvabaduse piiramisega.

Ettepanek – (i) eelnõust välja jätta muudatused, mis puudutavad RTRTS § 18 lg 4 muutmist; või, alternatiivselt, (ii) lihtsustatud hoolsusmeetme kohaldamise aluseid mitte kohaldada kumulatiivselt; (iii) ümber sõnastada RTRTS § 18 lg 4 p 3 selliselt, et rahaline künnis oleks kohaldatav eraldivõetuna tehingute kohta, mitte kogusummana kõikidele samalaadilistele tehingutele; (iv) mitte lisada uut punkti 4, millise lisamiseks puudub sisuline mõte ja ka direktiividest tulenev kohustus.

4. Eelnõu § 1 p 19 ja 20 – RTRTS § 40 lg 5 ja 6 muutmine – vara arest piiramata ajaks

Nii kehtiv seadus kui muudetud sõnastus näevad ette vara käsutamise piiramist uurimisjuhi taotlusel üle seaduses ettenähtud piirtähtaegade, kui asjas on alustatud kriminaalmenetlust, samas ei ole mingeid ajalisi piirmäärasid. Säte võimaldab ebaproportsionaalselt piirata isiku õigust käsutada oma vara, kui kriminaalmenetlus venib.

Ettepanek – sätestada konkreetne ajaline piirmäär, millest üle ei või vara käsutamist takistada.

5. Eelnõu § 1 p 25, 26 ja 27 – majandustegevuse registrist registreeringu kustutamine

Eelnõu sätestab ettevõtjalt sisuliselt tegevusloa äravõtmise ajutiselt või alaliselt, kui on rikutud oluliselt või korduvalt RTRTS nõudeid. Tegemist on ebaproportsionaalse tagajärjega, sisuliselt tähendab see vastaval tegevusalal tegevuse lõpetamist sundkorras, kui esineb korduv pisirikkumine. Rõhutame, et sealjuures on RTRTS sätestatud selliselt, et ükski jurist, ka kogenud advokaat, ei suuda täpselt piiritleda, millal on hoolsusmeetmeid täidetud küllaldaselt, et riigi (loe: keskkriminaalpolitsei rahapesu andmebüroo) arvates on „piisav“. Samuti ei ole võimalik defineerida, mis on „oluline“ rikkumine. Säte võimaldab ulatuslikke kuritarvitusi riigi sunnijõu aparaadi poolt neile mittemeelpäraste isikute suhtes.

Ettepanek – säte välja jätta.



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

6. Eelnõu § 1 p 28 – 34 – väärteokoosseisud RTRTS sätete rikkumise eest

Viidatud sätete lisamisele on kõige põhimõttelisemad ja resoluutsemad vastuväited.

Esiteks, kõik viidatud koosseisud on ebaproportsionaalsed „kautšuk-paragrahvid“, mis võimaldavad ükskõik millist seaduse kohustatud subjekti riigi poolt karistada. RTRTS on suures osas õigusselgusetu seadus, kuna sellest ei saa üksi kohustatud subjekt vastust, mida ta peab täpselt tegema, et tema käitumine või tema poolt rakendatud meetmed oleksid küllaldased, et riigi (loe: keskkriminaalpolitsei) subjektiivsel hinnangul on need piisavad. RTRTS põhineb suures osas sellel, et kohustatud isik peab ise hindama vastavaid riske ning valima sobivaid meetmeid. Samas on keskkriminaalpolitsei senine praktika olnud selline, et nende hinnangul mittenõuetekohane hooldusmeetme rakendamine võrdsustatakse sellega, nagu poleks üldse hooldusmeetmet rakendatud (või muud kohustust täidetud). Sisuliselt langeb iga ettevõtja, kes on seaduse järgi kohustatud subjektiks, järelevalve teostaja suva alla, kes hindab tema tegevuse, meetme või ükskõik millise muu käitumise ebapiisavaks RTRTS mõttes, millest järeldab, et kohustus on täitmata ja karistab väärteokorras. Sätted võimaldavad ulatuslikke kuritarvitusi riigi sunnijõu aparaadi poolt neile mittemeelepäraste isikute suhtes. Sätted on vastuolus õigusselguse põhimõttega, kuna isikul ei ole võimalik üheselt kindlaks teha, kas ta on „piisavalt“ rakendanud meetmeid näiteks isiku tausta uurimiseks ja kas ta on välistanud tema puhul väärteokaristuse rakendamise ohu. Näiteks ei ole mõistlikul inimesel võimalik üheselt kindlaks teha, millal ta on „ärisuhte jälgimise kohustus“ rikkunud, sest RTRTS ei sätesta konkreetset tegevust, mida selleks tegema peab. Seega, väärteo koosseisu olemasolu või puudumine sõltub karistusvõimu omavate isikute suvast ja subjektiivsetest hinnangutest. Samasugune probleem avaldub kõiki loetletud väärteokoosseisude puhul. On suur oht, et riik nõuab järjest põhjalikumalt „detektiivitööd“ tavalistelt teenuseosutajatelt, et rahuldada kriminaalpolitsei subjektiivsetel hinnangutel põhinevaid „standardeid“ ühe või teise tegevusviisi piisavuse osas, ka tähtsusetute ja riskivabade tehingute puhul, kuna see on keskkriminaalpolitseile ja laiemalt riigi sunnijõu aparaadile mugav. Karistuse riski ebamäärasus ja koosseisude ebaselgus tekitab kohustatud subjektides pideva ebakindlustunde ja omakorda võimaldab riigil manipuleerida isikuid, mis lõpptulemusena kahjustab oluliselt ettevõtlusvabadust aga ka isikuvabadusi laiemalt.

Teiseks, karistused on ebaproportsionaalsed. Puudub igasugune põhjendatud vajadus ning praktiliselt põhinev analüüs, mis pärast on vajalik niivõrd ulatuslike ja raskete karistustega väärteokoosseisude sätestamine, seda ka tähtsusetute rikkumiste puhul, kus rahapesu ega terrorismi rahastamist pole üldse toimunud ega ka mitte vastavat kahtlust ei ole. Nii näiteks võimaldavad lisatud sätted karistada laitmatu reputatsiooni ja taustaga isikuga, kes on isiklikult tuttav, tehingu tegemise eest, kui isikusamasust RAB-i arvates piisavalt ei kontrollitud (näiteks pole passikoopiat), sõltumata sellest, et tegelikult on isiku taustaga kõik korras.



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Kolmandaks, seletuskirjas tehtud viited, nagu nõuaks selliste karistusõiguslike koosseisude ja sanktsioonide rakendamist eelviidatud direktiivid, ei vasta tõele. Viidatud direktiivide nõuete täitmiseks on vastu võetud juba kehtiv RTRTS. Mingeid uusi direktiive, mis nõuaksid uute sanktsioonide kehtestamist, ei ole vastu võetud.

Seega soovitakse karistusõiguslike meetmeid kohaldada seadusandja suva alusel, mh määratledes need ühe ja sama sanktsiooniga, võtab võimaluse läbi karistusõiguse analüüsida kaitstavate õigushüvede väärtustusi.

Ettepanek – eelnõust täies ulatuses välja jätta punktid 28-34.

7. Ettepanekud seaduse täiendamiseks

Praktikas tekitab suurimat probleemi väikese ja keskmise mahuga tööde, tellimuste või tehingute tegemine kohustatud subjekti poolt, kuna isiku tuvastamise, taustakontrolli ning hoolsusmeetmete rakendamiseks kuluv ebaproportsionaalselt suur tööjõu ja ajakulu ning väljaminekud taustakontrolliga seotud dokumentide hankimiseks muudab majanduslikult mõttetuks tehingut teha, tööd või tellimust vastu võtta. Tehinguga kaasnev tülikus ja karistuste risk, kui järelevalve hinnangul ei ole meetmed siiski piisavad, ei kaalu paljudel juhtudel üles tehingust saadavad majanduslikku väärtust.

Sellest tulenevalt on vajalik RTRTS ja selles toodud kohustuste mõistlikuks ja tõhusaks rakendamiseks vajalik:

Esiteks, konkretiseerida hoolsusmeetmed, mida täpselt peab kohustatud subjekt tegema, ning selgelt sätestama, millal on tegevus küllaldane. Praegune RTRTS, mida ei muuda paremaks ka tehtavad muudatused, on kindlasti kohaldaja jaoks ülimalt õigusselgusetu õigusakt.

Teiseks, tagada riiklikult vajalikud abivahendid (näiteks looma tasuta andmebaasid koos tõhusa otsingumootoriga, mis komplekselt teeb isiku taustaotsingu kõikides vajalikes andmebaasides, sh. tuues välja kõik isikuga seotud ja geograafilised jm. riskid, samuti otsiks välja vastavate riikide äriregistritest vajalikud andmed otsitava isiku kohta). Vaatamata suulistele lubadustele, ei ole riik teinud selles osas erilisi edusamme, küll aga on lükatud vastutus seaduse kohaldajatele.

Kolmandaks, kindlasti on vajalik sätestada konkreetne rahaline alampiiir, millest väiksemamahuliste tehingute puhul ei tule üldse seadust kohaldada muul juhul, kui üksnes kahtluse tekkimise korral. Majanduslikult on mõttetu tuvastada isikut näost näkku ja läbi viia taustakontrolli protseduuri, kui tegelikult vajab isik üksnes väga väikese ja tähtsusetu tehingu tegemist, nõustamist või abi. Ka teiselt poolt vaadatuna,



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

kui isikul on vaja tehingu tegemiseks esitada virnade viisi dokumente, tõestada oma isikusamasust ja muud tausta, et saada tehtud lihtne tehing või saada odav teenus, siis ta loobub sellest. Näiteks võib tuua väga tõsised takistused, mis on tekkinud välismaiste asutajate poolt aktsiaseltsi asutamisega kaasneva EVK konto avamisel läbi mõne panga. Ebaselgus, milliseid dokumente peab esitama ja hankima, toob asja venimise nädalateks. Seega on mõistlikum asutada äriühing mõnes teises Euroopa Liidu riigis, kus ei ole taolisi probleeme, nagu on tekkinud ja süvenemas Eestis.

Kehtiv RTRTS takistab isikutel tehingu tegemist ja teenuse ostmist ning sisuliselt piirab nende isikute kui ka kohustatud subjektide õigusi ja vabadusi ebamõistlikul moel. Seaduseelnõu autorid ega ka riik laiemalt ei ole teostanud ühtegi teadaolevat adekvaatset analüüsi, millise koormuse toob RTRTS nõuete punktuaalne täitmine kaasa kohustatud subjektidele ja nende klientidele, kes peavad igaks juhuks nõudma, esitama ja koguma hulgaliselt andmeid ja dokumente, ning kas vastav koormus on eesmärgipärane, proportsionaalne ja vajalik RTRTS eesmärke silmas pidades.

Lugupidamisega

Kristel Voltenberg
Kantsler