

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Ethel Pagil

**PÕHIÕIGUSED JA KOHUSTUSED ÄRISUHTE LÕPETAMISEL
RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE
SEADUSE ALUSEL**

Magistritöö

Õppekava HAJM 08/15, peeriala Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Kaido Künnapas, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 15 445 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Ethel Pagil

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 211089TAF

Üliõpilase e-posti aadress: ethel.pagil@gmail.com

Juhendaja: Kaido Künnapas, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. RAHAPESU TÕKESTAMISE MEETMED	9
1.1. Rollid ja koostöö rahapesu tõkestamisel	9
1.1.1 Era- ja avaliku sektori rollid	9
1.1.2. Koostöö ja vastutus.....	11
1.2. Hoolsusmeetmete täitmata jätmise tagajärjed	16
1.2.1 Hoolsusmeetmete täitmine ja täitmise võimatus	16
1.2.2 Arvelduskonto lepinguga seotud erisätted.....	25
2. RIIGI TEGUTSEMISKOHUSTUS	33
2.1. Põhiseaduse § 13 alusel	33
2.2. Põhiseaduse § 14 alusel	39
2.3 Põhiõiguste adressaadid põhimakseteenuse tagamisel	42
KOKKUVÕTE	46
SUMMARY	50
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	52
Lisa 1. Lihtlitsents	57

LÜHIKOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö teemaks on põhimakseteenuse tagamise kohustus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioonide valguses ning sellest tulenev riigi tegutsemiskohustus Eesti Vabariigi põhiseaduse (EV PS) § 13 ja § 14 alusel. Magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mis viidi läbi analüütilist uurimismeetodit kasutades.

Autor on magistritööle seadnud kaks omavahel seotud eesmärki, millest esimene eesmärk on analüüsida era- ja avaliku sektori rolli rahapesu tõkestajatenä ning sellega seoses tuvastada, kas kehtivad regulatsioonid põhimaksekonto teenuse pakkumise, krediidasutuse tegevuse ja rahapesu tõkestamise osas tagavad tarbijale ligipääsu põhimakseteenustele. Eesmärgist lähtuvalt on püstitatud magistritöö esimene uurimisküsimus, kas tarbijale suunatud põhimakseteenuse lepingut võlaõigusseaduse (VÕS) mõistes, mille kaudu tagatakse ligipääs põhimakseteenustele, peaks olema võimalik rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 42 alusel erakorraliselt üles öelda? Püstitatud uurimisküsimuse vastuseks on autor jõudnud järeldusele, et kehtiv regulatsioon ei taga tarbijatele põhimakseteenuste kättesaadavust VÕS põhimaakseteenuse lepingu ja RahaPTS § 42 sätete alusel, mistõttu põhimakseteenuse lepingu ülesütlemist käsitlevaid regulatsioone on vajalik muuta.

Magistritöö teine eesmärk on analüüsida põhimakseteenustele ligipääsu EV PS põhiõiguste ja kohustuste realiseerimise kontekstis, keskendudes riigi tegutsemiskohustusele. Sellest tulenevalt on püstitatud magistritöö teine uurimisküsimus, milline on riigi tegutsemiskohustus EV PS § 13 ja § 14 alusel põhimakseteenuse tagamise vaatest? EV PS § 13, eelkõige selle esimese lause osas sätestab riigi tegutsemiskohustuse üldise kaitsekohustuse kaudu. Sätte idee on see, et seadusandja tagaks piisava regulatsiooni, mis võimaldaks põhiõiguste kaitset ka eraõiguslikes suhetes. EV PS § 14 alusel on kaitsekohustuse adreksaadiks riik. Põhimakseteenustele ligipääsu tagamise vaatest on kohustatud institutsiooniks Rahandusministeerium ja Finantsinspeksioon. Kaitse teostamisel on riigil võimalik valida sobivad abinõud.

Võtmesõnad: arvelduskonto, põhimakseteenus, hooldusmeetmed, kaitsepõhiõigus.

SISSEJUHATUS

Lõputöö teemaks on põhimakseteenuse tagamise kohustus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioonide valguses ning sellest tulenev riigi tegutsemiskohustus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 ja § 14 alusel.

Paarkümmend aastat tagasi veel algusjärgus olnud ning tavakodanikust kaugele jäänud õigusvaldkonnast on tänaseks saanud üks kõneainet pakkuvaim teema. Nimetatud valdkonnaks on rahapesu tõkestamine, mille algusaastateks loetakse 1980ndate keskpaika Ameerikas, Ühendkuningriikides ja Austraalias ning tulenes eelkõige vajadusest narkokaubanduse vastu võidelda, et oleks võimalik takistada kuritegelikul teel kasu teenida ja saadud tulu konfiskeerida.¹ Esmakordselt kriminaliseeriti rahapesu 1986 aastal Ameerikas rahapesu tõkestamise seaduse (*Money Laundering Control Act*) vastuvõtmisega ning samal aastal võeti sarnased seadused vastu ka Ühendkuningriikides.² Aastakümnete jooksul on rahapesu tõkestamise valdkond Euroopas läbi teinud mitmed suured arengud, alustades Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastase ÜRO konventsiooni vastuvõtmisest 1988 aastal Viinis, *Financial Action Taskforce* (FATF) rahapesuvastase töökonna loomisest ning lõpetades Euroopa Liidu direktiividega, mis sisaldavad reegleid rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemiseks Euroopa Liidu liikmesriikides. Nende ja mitmete teiste sündmuste tulemusena mõistetakse tänapäeval Eestis rahapesu all mitte ainult narkokuritegudest saadud tulu legaliseerimist vaid igasugusest kuritegelikust tegevusest saadud vara omamist ning selle varaga toimingute tegemist.³ Kuritegeliku tegevuse all mõistab seadusandja eelkuriteo toimepanemist nii täideviija kui ka osavõtjana, jättes samas kuritegeliku tegevuse mõiste selgelt avamata.⁴ Sarnaselt käsitleb rahapesu ka Riigikohtu praktika, viidates, et Eesti seadusandja ei ole piiranud eelkuritegude ringi, mille tulemusena saadud vara võib olla rahapesu objektiks.⁵ Vastavalt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 1 on seaduse eesmärk ettevõtluskeskkonna usaldusväärset ja

¹ Unger, B. (2013). Can Money Laundering Decrease? *Public Finance Review*, 41(5), 658-676.

² Tibar, I. (2007). Rahapesu kujunemislööst ja olemusest. *Juridica*, 8, 573-583.

³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 21.11.2020, 13.

⁴ Evestus, S-H. (2015). Eelkuriteo sisustamine rahapesukuriteo puhul. Rahapesu mõiste Eesti karistusõiguses. *Juridica*, 5, 360-365.

⁵ RKKKo 3-1-1-34-05, p 21.

läbipaistvust suurendades tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks.⁶

Rahapesu tõkestamise puhul on tegemist valdkonnaga, millel on kaalukas avalik huvi ning mis omab puutumust kõikide ühiskonnagruppidega. Üheks huvide ristumiskohaks on finantsteenuste kättesaadavus, eelkõige arvelduskonto omamine krediidasutuses. Tänapäeval arenenud riikides on keeruline teostada toiminguid arvelduskontot omamata, mis tähendab seda, et surve regulatsioonidele vastamiseks nii krediidasutustele kui ka klientidele on ajaga kasvanud. Kandvat rolli rahapesu tõkestajatenähaakse krediidasutustel, kuna nende valduses on otsesed kanalid, mille kaudu raha liigub. Krediidasutuste kaudu on võimalik täide viia kõik kolm olulist rahapesu etappi, milleks on asetamine, kihistamine ja integreerimine.⁷ Need etapid võivad toimuda järjest või samaaegselt, sõltuvalt kasutatavast tehnikast.⁸ Pidevalt muutuvad rahapesuskeemid ja tehnoloogia areng tingib ka uute õigusaktide vastuvõtmise ja olemasolevate muutmise, esitades väljakutse nii kohustatud isikutele – teenuse pakkumiseks ning samal ajal kõikidele seadusest tulenevatele nõuetele vastamiseks, kui ka klientidele – piisavalt läbipaistva äritegevuse ja makseteenuste kasutamise läbi, mida peab olema võimalik tõendada. Praktikaspõrkuvad kohustatud isiku ja kliendi huvid ärisuhte loomise ning lõpetamise faasis. Ärisuhte lõpetamise puhul on ühel lepingu poolel riskiisule vastamiseks või seadusest tulenev kohustus leping üles öelda, kuid teisalt on õiguspärane ootus teenuse saamisele, mille osutamise kohustus kliendile tuleneb teistest õigusaktidest. Arvelduskonto, täpsemalt põhimakseteenuse lepingu omamisega seotud probleemide aktuaalsusele on viidanud õiguskantsler enda 31.03.2020 kirjutatud kirjas Finantsinspeksioonile kui ka 10.03.2020 kirjutatud märgukirjas rahandusministrile põhimakseteenuste tagamise kohta. Märkides, et rahapesu tõkestamise ja kontode sulgemise osas on vaja leida lahendus. Riigil on tegutsemiskohustus Eesti Vabariigi põhiseaduse (EV PS) §13 ja §14 alusel ning nimetatud normide täitmise tagamine on kõigi riigiasutuste ja võimuharude ülesanne. Riigi kohustus on tagada põhiõiguste süsteemne kaitse.⁹ Käesoleva magistr töö kontekstis on kaitstavateks põhiõigusteks sellised põhiõigused, mille realiseerimise eeldus on ligipääs põhimakseteenuse lepingule. Ühena nendest võib esile tuua EV PS § 28 ehk igapäevase õiguse tervise kaitsele, mille alla kuulub ka riiklike toetuste väljamaksmine. Puuetega inimeste sotsiaalsete toetuste seaduse (PISTS) § 25¹ alusel toimus toetuste väljamaksmine kuni 2009 aastani

⁶ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus RT I, 21.11.2020, 13.

⁷ *How is money laundered?* FATF. Kättesaadav: <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>, 12. aprill 2021.

⁸ Boles, J.R. (2015). Financial Sector Executives as Targets for Money Laundering Liability. *American Business Law Journal*, 52(3), 365-433.

⁹ Madise, Ü. (2020). *Finantsjärelevalve*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.

arvelduskontole või posti teel. Alates 2009 aastast peatati toetuse väljamaksmine, kui toetuse saaja ei ole Sotsiaalkindlustusametile teatanud arvelduskonto numbrit.¹⁰ EV PS § 28 sätestab mitmetahulise põhiõiguse, mis on tihedalt seotud EV PS § 10 sätestatud õigusega inimväärikusele, EV PS § 16 sätestatud õigusega elule ja EV PS § 26 tuleneva eraelu puutumatusel. Tegemist on kaitsealaga, mis hõlmab nii inimese vaimset kui ka füüsilist tervist ning sotsiaalset heaolu.¹¹ Rahapesu tõkestamise vaatest võib ärisuhte lõpetamine sundida inimesi kasutama vähem reguleeritud või reguleerimata kanaleid. Raha liikumine reguleeritud ja jälgitavate kanalite kaudu hõlbustab rahapesu tõkestamist, mistõttu ei pruugi ärisuhte lõpetamine alati kaasa aidata rahapesu tõkestamisele.¹²

Magistriöö esimene eesmärk on analüüsida era- ja avaliku sektori rolli rahapesu tõkestajatenä ning sellega seoses tuvastada, kas kehtivad regulatsioonid põhimaksekonto teenuse pakkumise, krediitiasutuste tegevuse ja rahapesu tõkestamise osas tagavad tarbijale ligipääsu põhimakseteenustele. Eesmärgist lähtuvalt on püstitatud uurimisküsimus, kas tarbijatele suunatud põhimakseteenuse lepingut VÕS mõistes, mille kaudu tagatakse ligipääs põhimakseteenustele, peaks olema võimalik RahaPTS § 42 alusel erakorraliselt üles öelda? Eesmärgi saavutamiseks on töö esimese osa struktuur kirjeldatud alljärgnevalt.

Magistritöö kirjutamise seisuga puudub ärisuhte lõpetamise õiguspärasuses ühtne väljakujunenud praktika, sealhulgas vähene kohtupraktika. Seetõttu keskendub käesolev magistritöö probleemi lahendamisele õiguslikust vaatest, mille esimeses osas analüüsib era- ja avaliku sektori rolli rahapesu tõkestajatenä ning nendele seatud ootust vastavalt tegutseda. Võttes arvesse, et rahapesu tõkestamise valdkond kuulub avaliku õiguse valdkonda ning efektiivse tõkestamistegevuse üheks oluliseks osaks on laiaulatuslik koostöö, analüüsitakse koostöö toimimist RahaPTS alusel ning RahaPTS alusel kohustatud isikule kaasnevat vastutust. Käesoleva töö esimese osa teine alapeatükk kirjeldab ja analüüsib hooldusmeetmete rakendamist ärisuhtes ning hooldusmeetmete rakendamise võimatust ning selle tagajärgi. Muuhulgas käsitletakse hooldusmeetmete rakendamise käigus kohustatud isikule seatud registripidaja teavitamiskohustust, mis jõustub 2021 aastal. Teises alapeatükis analüüsitakse magistritöö esimest uurimisküsimust, kas tarbijatele suunatud põhimakseteenuse lepingut, mille kaudu tagatakse ligipääs põhimakseteenustele VÕS

¹⁰ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. RT I, 22.03.2021, 11.

¹¹ *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 09.05.2021.

¹² Madise, Ü. (2020). *Märgukiri põhimakseteenuste tagamise kohta*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.

mõistes, peaks olema võimalik RahaPTS § 42 alusel erakorraliselt üles öelda? Täpsemalt, kehtivas RahaPTS-s on tegemist imperatiivse sättega. Analüüsi tulemusest lähtuvalt pakutakse ka võimalikke lahendusi.

Magistritöö teine eesmärk, mille sisu avatakse teises peatükis, on analüüsida põhimakseteenustele ligipääsu EV PS põhiõiguste ja kohustuste realiseerimise kontekstis, keskendudes riigi tegutsemiskohustusele. Riigi tegutsemiskohustus on teema, mille sisu kirjeldavad vähesed teaduslikud allikad, kuid see omab käesoleva töö kirjutamisel olulist rolli just seetõttu, et rahapesu tõkestamine kuulub avaliku õiguse valdkonda ning töö esimene uurimisküsimus põhimakseteenuste tagamise kohta on puutumuses isiku põhiõigustega EV PS alusel. Autori hinnangul on oluline põhimakseteenustele ligipääsu tagamise probleemi analüüsida mitte ainult makseteenuse pakujate ehk krediidasutuste ja konkreetsete valdkondade õigusaktide vaatest ning lahendada seeläbi üksikut probleemi, vaid laiemalt ka põhiõiguste tagamise kontekstis. Sellest tulenevalt on seatud magistritöö teine uurimisküsimus, milline on riigi tegutsemiskohustus EV PS § 13 ja § 14 alusel põhimakseteenuse tagamise vaatest? Analüüs keskendub kaitsepõhiõiguse olemusele ja kaitsekohustuse adreessadile. EV PS § 13 ja § 14 analüüs on käsitletud vastavalt magistritöö teise peatüki esimeses ja teises alapeatükis. Teise peatüki kolmandas alapeatükis analüüsitakse maksekeskkonna tagamise eest vastutavate institutsioonide ülesandeid põhiõiguste adreessaadi vaatenurgast.

Magistritöö on kvalitatiivne uurimus, mis viidi läbi analüütilist uurimismeetodit kasutades. Õigusaktide analüüs põhineb eesmärgipärasel ja süstemaatilisel tõlgendamisel. Peamisteks kasutatud allikateks on rahapesu tõkestamise ja põhimakseteenuse tagamisega seotud nii siseriiklikud kui ka Euroopa Liidu (EL) õigusaktid, mida aitavad sisustada valdkonna juhendid ning teadusartiklid.

1. RAHAPESU TÕKESTAMISE MEETMED

1.1. Rollid ja koostöö rahapesu tõkestamisel

1.1.1 Era- ja avaliku sektori rollid

Käesolev peatükk kirjeldab rahapesu tõkestamise süsteemi erinevate rollide kaudu ning uurib, mis põhjusel ja mille alusel on paika pandud tänased rahapesu tõkestamise reeglid ja ootused erinevatele osapooltele. Samuti, mis on nende rollide ühisosa ning milliseid aspekte on autori hinnangul rahapesuvastases võitluses võimalik parandada, et saavutada veelgi tõhusam kaitse kuritegelikul teel saadud vahendite legaliseerimise vastu. Seadusest tulenevate kohustuste täitmisel on vastutus kohustatud isikul ning reeglina tagab seda vastutust ka otsene rahaline nõue, mistõttu käsitletakse põgusalt ka rollide täitmise ja vastutusega seonduvaid sanktsioone.

Tsiviilõiguses on tavapärane lepinguvabaduse põhimõte, mis sisaldab õigust vabalt otsustada, kas, kellega ja millise sisuga võib indiviid lepingu sõlmida¹³. Krediidiasutused on eraõiguslikud juriidilised isikud ning tsiviilsuhetes võrdsetel positsioonidel. Seetõttu võiks eeldada, et neil on vaba voli poolte soovi kohaselt lepingulisi suhteid kujundada. Kuid praktikas ei ole alati võimalik era- ja avalikku õigust selgelt lahus hoida. Avaliku õiguse prioriteedi all eraõiguse ees mõistetakse, et kollisiooni korral murrab avalik õigus eraõiguse. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) kohaselt tähendab see seda, et avalik-õigusliku keeluga vastuolus olev tehing on tühine. Teisalt seda, et eraõigusliku tehinguga ei saa mööda minna ühestki avalik-õiguslikust kohustusest. Kuna krediidiasutuste tegevust reguleerivad mitmed erinevad avalik-õiguslikud turu toimimise reeglid, siis on võimalik eelnimetatud põhimõtet kohaldada ka krediidiasutuste tegevusele hinnangute andmisel. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise, sealhulgas rahvusvaheliste sanktsioonide valdkond kuulub avaliku õiguse valdkonda, mille peamine regulatiivne raamistik luuakse rahvusvaheliste lepingute, standardite ning Euroopa Liidu õigusele baseeruvad RahaPTS imperatiivsete sätete kaudu.¹⁴ Seadusandja ei ole eraldi defineerinud avaliku ülesande mõistet. Avalik ülesanne võib olla riigi kui ka kohaliku omavalitsuse kanda. Avalik võim täidab selliseid

¹³ Narits, R. (1993). Kontinuiteet ja actus contrarius printsiip. *Juridica*, 5, 107-107.

¹⁴ Siibak, K. (2014). Kontosuhet käsitleva kohtupraktika mõningad probleemid. *Juridica*, 9, 652-658.

ülesandeid primaarselt, vastutades otseselt ja ka kaudselt nende ülesannete täitmise eest. Avalikul võimul on võimalus avalikke ülesandeid üle anda erasektorile või ühelt haldusekandjalt teisele seaduse, haldusakti või halduslepingu alusel, järgides seejuures materiaal- ja menetlusõiguslikke nõudeid. Ülesande kuuluvus avalike ülesannete hulka peaks selgelt nähtuma seadusest või olema hõlpsalt seadusest tuletatav.¹⁵ Rahapesu tõkestamise reeglid on suures osas suunatud krediitiasutustele ning see põhineb teoorial, et igasugune rahapesu läbib mingil hetkel krediitiasutusi. Seega on rahapesuga võitlemine lihtsam kontrollides seadusekuulekate krediitiasutuste tegevust, mitte kurjategijate. Rahapesu tõkestamise režiimi eesmärk on muuta rahapesu keeruliseks ning avastada see toimumise ajal, sundides krediitiasutusi rakendama hoolsusmeetmeid ning teavitama rahaliste vahendite liikumisest, mis võivad viidata rahapesule või muule ebaseaduslikule eesmärgile.¹⁶ Seeläbi lasub krediitiasutustel vastutus finantsteenuste osutamise, finantsstabiilsuse tagamise kui ka valdkonna eest, mis otseselt eraõiguse reguleerimisalasse ei kuulu, kuid milliste eesmärkide täitmine toimub suurel määral läbi krediitiasutuste.

Seda, et rahapesu tõkestamisel saab rääkida era- ja avaliku õiguse rollide omavahelisest tihedast koostoimest, kinnitab tõsiasi, et rahapesu tõkestamise protsess aktiivselt teostatavate tegevuste vaatest on kahetasandiline. Ühelt poolt on tegemist tegevusega, mille eesmärgiks on rahapesu ära hoida ehk efektiivsete meetmete kaudu ennetada. Teisalt seisneb tõkestamine kuriteo kriminaliseerimises, mille alusel on kuriteo toimepanijat võimalik vastutusele võtta ning saadud vahendeid konfiskeerida. Preventiivsete meetmete kohaldamise roll avalik-õigusliku kohustusena on pandud erasektorile ning riigi roll on võtta kriminaalõiguslike meetmetega teo toimepanijaid koosseisu täitumisel vastutusele.¹⁷ Erinevate ennetavate meetmete kehtestamine erasektoris moodustab rahapesu tõkestamise protsessis olulise osa. Tulenevalt sellest, et rahapesu tõkestamine kuulub avaliku õiguslikku valdkonda on erasektori kaasamist riigi poolt hakatud nimetama ka vastutusstrateegiaks (inglise keeles *responsibilization strategy*).¹⁸ Strateegia hõlmab valitsuse tahet kuritegevuse vastu tegutseda mitte otseselt riigiasutuste kaudu, vaid hoopis kaudselt, püüdes aktiveerida osa valitsusvälistest ametitest ja organisatsioonidest. Võtmefraasid nimetatud strateegia puhul on partnerlus, asutustevaheline koostöö ja aktiivsete kogukondade loomine.

¹⁵ Parrest, N. (2014). Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. *Juridica*, 10, 732-739.

¹⁶ Bruemmer, R. J., Alper, E.M. (2013). AML: A Corporate Governance Issue. *Banking Law Journal*, 130, 867-890.

¹⁷ Mäeker, M., Nõmm, A. (2020). Pangasaladuse hoidjast politseinikuks: valikud rahapesu tõkestamisel. *Juridica*, 8, 661-670.

¹⁸ Mitsilegas, V., Vavoula, N. (2016). The Evolving EU Anti-Money Laundering Regime: Challenges for Fundamental Rights and the Rule of Law. *Maastricht Journal of European and Competition Law*, 23(2), 261-293.

Peamiseks eesmärgiks on arendada vastutust kuritegevuse ennetamise eest riigist väljaspool asuvatele asutustele, organisatsioonidele ja üksikisikutele ning veenda neid asjakohaselt tegutsema.¹⁹ Rahapesu tõkestamise valdkonnas on seda strateegiat edendanud FATF ning detailsemal tasandil ellu viinud EL läbi teise teise õigusaktide²⁰.

Teoorias peaksid nimetatud tegevused kahetasandilises rahapesu tõkestamise protsessis tagama tugeva raamistiku, mis annab praktikas mõõdetavaid tulemusi kuritegeliku tegevuse vähenemise osas. Rahapesu on peitkuritegu ning tehingute ebaseadusliku olemuse tõttu pole täpset statistikat igal aastal pestava raha summa kohta saadaval. Rahvusvahelise Valuutafondi hinnangul võib rahapesu kogumaht maailmas olla umbes kaks kuni viis protsenti maailma sisemajanduse koguproduktist²¹. Ameerika Ühendriikide Senati hinnangul kuni üks triljon dollarit, millest ligikaudu pool käib läbi Ameerika pankadest²². Samuti on mitmed valdkonna ekspertide töörühmad ning uudiste väljaandjad keeldunud täpsemalt statistikal spekulatsioonidest, sest adekvaatne andmestik puudub. Seetõttu on võimatu esitada lõplikku hinnangut, millistes mahtudes igal aastal ülemaailmselt raha pestakse. Viimaste aastate uuriva ajakirjanduse poolt avaldatud materjalid on paljastanud aga mitmeid suuri rahapesu juhtumeid, mis kinnitavad, et veel on palju teha tõhustamiseks tööd rahapesuvastases võitluses. See kehtib ka Eesti kohta, mis ei ole rahapesujuhtumitest ja meediakajastusest puutumata jäänud, sealhulgas rahvusvahelisel tasandil. Negatiivne meediakajastus on jätnud jälje tervikuna Eesti rahapesuvastase võitluse süsteemile. Võttes arvesse lähimineküü sündmusi ning sellele järgnenud uurimisi, tuleb tõhustada olemasolevaid meetmeid, kui ka leida uusi lahendusi.

1.1.2. Koostöö ja vastutus

Lisaks sellele, et nii era- kui ka avalikul sektoril on rahapesu tõkestamise valdkonnas paika pandud roll, leiab autor, et osapooltevaheline sujuv kommunikatsioon ja reguleeritud koostöö on märksõnadeks ühises rahapesuvastases võitluses. Ideaalis peaks koostöö latusalt toimima nii riigisisestel kohustatud isikutel omavahel, kohustatud isikute ja järelevalveasutuste ning valdkonna valitsusasutuste vahel. Samuti on märkimisväärse tähtsusega rahvusvahelise koostöö edendamine, mis võimaldab käesoleval ajal ning ka tulevikus edukamalt jälile saada piiriülestele

¹⁹ Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.

²⁰ Mitsilegas, Vavoula (2016), *supra nota*, 18, 261-293.

²¹ *How much money is laundered per year?* FATF. Kättesaadav: <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>, 12. aprill 2021.

²² Meral Y. (2020). Strategie Management to Prevent Money Laundering: The Role of Effective Communication. *Journal of Accounting & Finance*, 20(6), 32-48.

keerulistele rahapesu skeemidele. Kõikide eelnimetatud osapoolte vaheline kommunikatsioon annaks praktikas olulise eelise kuritegevusega võitlemisel.

Järgnev kirjeldus toob välja koostööd ja infovahetust reguleerivad sätted ning küsitavused krediitiasutuste vaatest. Esimesed sammud koostöö edendamiseks on seadusandja valdkonna eriseaduses võimaldanud RahaPTS § 16 alusel 2017 aastal ning algselt reguleeris see nii kohustatud isikute omavahelist koostööd kui ka koostööd korra- ja järelevalveasutustega. Koostöö ja infovahetuse paragrahvi all on tegemist FATF soovitusel number 9 rakendamisega, mille eesmärk on tagada koostöö ja infovahetus ulatuslikul viisil ning võttes arvesse teistest õigusaktidest tulenevaid piiranguid²³. Nimetatud paragrahvi sõnastus aga ei võimaldanud praktikas kohustatud isikutel sättest tulenevaid õigusi rakendada. Eelkõige selle üldise sõnastuse tõttu, mille kohaselt oli kohustatud isikutel võimalik teha omavahelist ning riiklike järelevalve- ja korrakaitseasutustega koostööd rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, sealhulgas edastades enda valduses olevat teavet ning järgides õigusaktidest tulenevaid kohustusi ja piiranguid²⁴. Peamine takistus koostöö ja infovahetamise osas tulenes just teistest õigusaktidest, nendest määravaimaks said pangasaladuse ja isikuandmete kaitse valdkonna regulatsioonid.

Kohustus pangasaladuse avaldamiseks võib tulla kokkuleppes kliendiga või seadusega sätestatud kohustusest ning põhimõtteliselt võimaldab pangasaladuses väljenduv vaikimiskohustus usaldada teavet enda ja kliendi vahelise suhte kohta kolmandale isikule. Lisaks on pangasaladus seotud informatsioonilise enesemääramisõigusega, sest see sisaldab üksikisiku õigust ja pädevust otsustada, millal ning millises ulatuses isikliku eluga seonduvat informatsiooni avaldada. Selle alla kuuluvad ka varanduslikud suhted ja igasugune teave selle kohta. Eelnev tähendab, et pangasaladuse instituut on otseselt seotud isiku põhiõigustega ning seadusandjal on kohustus seda asjaolu arvestada iga kord, kui asutakse muutma pangasaladuse režiimi.²⁵ RahaPTS § 16 jõustumise ajal ning mitmed aastat pärast seda, krediitiasutuste seaduse (KAS) pangasaladuse säte koostööd ja infovahetust ei toetanud ning selline otsene alus pangasaladuse avaldamiseks seaduses puudus.

²³ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 459 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

²⁴ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 17.11.2017, 2.

²⁵ Siibak, K., Raa, R. (2002). Pangasaladus. *Juridica*, 3, 171-176.

Isikuandmete kaitse regulatsioonide kohaselt peab selgelt olema määratletud isikuandmete töötlemise seaduslik alus, isikuandmete koosseis, töötlemise eesmärk ning mitmeid teised detailid, mis osas RahaPTS § 16- le oli keerukas tugineda. RahaPTS seletuskirja kohaselt käsitles FATF-i soovitus informatsiooni vahetamist vaid olukordades, kus tegemist on maksjaga seotud informatsiooni edastamisega, korrespondentsuhetega ning tuginemisega teise isiku poolt kogutud andmetele²⁶. Seega võib tagant järele hinnata, et kuigi juba aastal 2017 oli seadusandja eesmärk koostöö ja infovahetamise osa efektiivselt reguleerida, ei olnud kohustatud isikutel võimalik praktikas nimetatud sättele tugineda võrdlemisi üldise sõnastuse tõttu. Isikuandmete töötlemine sellisel üldisel alusel on vastuolus Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2016/679 artikkel 5 sätestatud isikuandmete töötlemise põhimõtetega²⁷. Andmesubjekti õigused on sätestatud andmesubjekti kaitseks, kui ka isikuandmete töötlejale austamiseks ja järgimiseks²⁸.

Sarnaselt põhjendati § 16 muutmist 2019 aastal RahaPTS muutmise seaduse eelnõu koostamisel. Selgitusena toodi välja asjaolud, et säte omab praktikas olulist tähtsust hooldusmeetmete rakendamisel esmase kaitseliinina ning turuosalisel on juhtinud tähelepanu, et kehtiv õigus piirab ülemääraselt nende võimalusi teha koostööd. Täiendavalt märgiti, et isikuandmete töötlemise küsimus on lahenduse saanud sobiva õigusliku aluse osas, milleks on avalik huvi ning sätte sõnastusest võeti välja koostöö järelevalve- ja korrakaitseasutustega kuna see oli sisult kohustuslikku laadi.²⁹

Käesolevaks ajaks on krediitiasutuste seadust täiendatud ning pangasaladuse avaldamise õiguslikuks aluseks lisatud RahaPTS § 16. Samuti on RahaPTS § 16 sõnastus läbinud põhjaliku uuenduse, võimaldades informatsiooni vahetamist Kohustatud isikute vahel kindlate hooldusmeetmete täitmiseks. Nendeks on kliendi või tehingus osaleva isiku isikusamasuse tuvastamine, tegeliku kasusaaja tuvastamine ning teave riikliku taustaga isiku, tema pereliikme või lähedakse kaastöötaja staatuse kohta. RahaPTS seaduse eelnõu seletuskirjale vastavalt on mitmed olulised küsimused saanud lahenduse, kuid endiselt on küsitav, kas kehtiva sätte sõnastus on efektiivne ja aitab kaasa rahapesu tõkestamisele praktilisest aspektist. Autori hinnangul esineb

²⁶ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 459 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), 27 aprill 2016, art 5.

²⁸ Salumaa, K. (2018). Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. *Juridica*, 2, 83-93.

²⁹ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 130 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

endiselt mõningad takistusi koostöö tegemiseks praktikas, mida oleks võimalik täiendavate tegevustega lahendada. Peamise takistusena võib välja tuua kohustatud isikute paljususe ning tegutsemise eri valdkondades, mis muudab reaalse koostöö ja infovahetuse vähe tõenäoliseks. Näitena võib tuua pandimajapidajate ja krediitiasutuste vahelise infovahetuse, mis RahaPTS mõistes mõlemad kuuluvad kohustatud isikute alla. Millisel kujul ja millise süsteemi kaudu andmevahetus peaks toimuma? Samuti, milline on Kohustatud isikute huvi ja usaldus saadavate andmete kvaliteedi, kui ka ressursside vaatest andmevahetusse panustada? Kokkuvõtvalt on tegemist võrdlemisi suure asutuste ja institutsioonide ringkonnaga, kelle vahel andmevahetust õiguspäraselt reguleerida. Lisaks tuleb arvesse võtta isikuandmete töötlemise vaadet, milles andmete vastutav töötleja vastutab andmeedastamisel andmete turvalisuse eest ning seeläbi omakorda andmesubjekti ees. Viimaseks, tegemist on kohustatud isikute võimalusega hoolsusmeetmete täitmiseks andmeid vahetada, mitte kohustusega.

Võttes arvesse kirjeldatud aspekte sätte praktilise rakendamise osas ei ole endiselt piisavalt selge, mis on seadusandja eesmärk, ootus ja milliste mehhanismide kaudu tagatud täitmine. Autori hinnangul on koostöö ja infovahetus reguleeritud üldisel tasandil, kuid puuduvad praktilist koostöö tegemist toetavad infovahetamise standardid ja rakendusaktid. Turuosaliste ühtse toimise vaatest võiks alustada koostööd ja infovahetust samasse valdkonda kuuluvate kohustatud isikute vahel, töötades välja selleks vajalikud protsessid. Initsiatiiv koostöö parendamise osas võib tulla nii era- kui ka avalikust sektorist.

Koostöö ja infovahetuse aspekt on oluline mitte ainult hoolsusmeetmete täitmise kui rahapesu tõkestamise ennetusmeetme aspektist vaid ka sellega kaasneva vastutuse vaatest. Krediitiasutuste vastutus ei hõlma pelgalt kaudset vastutust finantskeskkonna usaldusväärse toimimise tagamise eest või järelevalvajetele raporteerimise osas, kuid sisaldab ka otsest vastutust seaduses sätestatud korras. Rahapesu tõkestamise meetmete täitmisega seotud otsest vastutust käsitleb alljärgnev.

Haldussunni temaatika on viimastel aastakümnetel üheks enim tähelepanu pälvinud arutlusobjektiks kujunenud poliitikute, juristide ja riigiõiguslaste seas. Seda eelkõige kolmel põhjusel, millest esimene tuleneb riigi põhiülesannete käsitusest, mis on suunatud riigi osatähtsuse vähendamisele majandustegevuses ning ettevõtlusvabaduse laiendamises. Paradoksaalselt on sellise käsituse lahutamatu osa ja tulemus õigusliku regulatsiooni kiire kasv, mis toob kaasa järelevalvemehhanismide tõhustamise, sealhulgas karistuslike vahendite ulatusliku seadustamise. Teisalt mõjutavad EL õiguspoliitikast tulenevad arengutendentsid, sealhulgas haldustrahvid, mis

hetke seisuga on mittesobivad Eesti õigussüsteemi mehhaaniliseks ülevõtmiseks. Kolmandana esile tõstmist vääriv asjaolu on kitsamalt õiguslik ning lähtub eeldusest, et riigipoolne tõhus järelevalve ja sanktsioonid suudavad tagada õiguskorra ja tõrjuda ohud. Seeläbi on riik suurendanud mitte ainult majandustegevust pärssivat reeglistikku vaid laiendanud ja karmistanud ka sanktsioonide ulatust.³⁰ Eelnevat kinnitab asjaolu, et RahaPTS eelnõu juurde koostatud seletuskirjas viidatakse, et Eestis kehtiv õiguskord on rahapesu ja terrorismi rahastamise preventiivsete meetmete rakendamata jätmise eest karistuste määramisel olnud oluliselt liberaalsem kui mitmed teised riigid. Kuni 2017 aastani kehtinud RahaPTS sätestatud karistuste määrad ei vastanud kaitstavate õigushüvede olulisusele ning ei mõjutanud süüdlasi hoiduma süütegude toimepanemise eest. Sellest tulenevalt planeeritakse muuta oluliselt RahaPTS kümnendat peatükki, mis käsitleb vastutust, et viia rahatrahvi määrad vastavusse Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2015/849 (AMLD IV) rikkumiste eest ettenähtud kõrgete rahatrahvi määradega. Vastavalt AMLD IV artiklile 59 tagavad liikmesriigid, et direktiivis osundatud juhtudel hõlmavad kohaldatavad halduskaristused ja teised meetmed vähemalt maksimaalset rahalist karistust, mis on sama suur kui kahekordne kasu, mis saadi õigusrikkumise tulemusel või vähemalt ühe miljoni euro ulatuses. Erandina võib kohaldada ka kõrgemaid karistusi kui kohustatud isik on krediidi- või finantseerimisasutus. Sellised juhul näeb direktiiv ette rahalise karistuse nii juriidilisele kui füüsilisele isikule viie miljoni euro ulatuses ning juriidilise isiku korral näeb direktiiv ette ka käibepõhise rahatrahvi määramise võimaluse, mis ulatub kuni kümne protsendini käibest.³¹

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et rahapesu tõkestamise raamistikus on võrdselt olulised nii era- kui ka avaliku sektori roll, millest suures plaanis esimene täidab preventiivset ehk ennetavat funktsiooni ning teine vastutusele võtmist kriminaalõiguslike meetmete abil. Küll aga esineb rollide täitmise ja kogu raamistiku toimimise juures mitmeid nüansse, millele täiendava tähelepanu pööramine aitaks praktikas ka rahapesu tõkestamise efektiivsust tõsta. Võttes arvesse, et rahapesu tõkestamine valdkonnana kuulub avaliku õiguse reguleerimisalasse, mida teostatakse suurel määral eraõigust reguleerivate regulatsioonide kaudu, on ilmne, et piisavaks ei saa lugeda üksnes formaaljuriidiliste sätete olemasolu, tagamaks toimiv rahapesu tõkestamise süsteem. See eeldab ühest küljest seda, et seadusega sätestatud meetmeid on võimalik praktikas rakendada, teisalt seda,

³⁰ Koolmeister, I. (2020). Kresomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. *Juridica*, 4, 231-241.

³¹ *Seletuskiri audiitortevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõu 111 SE juurde*. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

et osapoolte vahel eksisteerib tahe rahapesu vastases võitluses häid tulemusi saavutada. Praegusel ajal on olemas koostöö ja infovahetamise osas üldine seaduslik alus, mis võimaldab kohustatud isikutel omavahel koostööd teha. Küll aga ei ole arvestatud seda, et kohustatud isikute ring RahaPTS mõistes on suur, hõlmates asutusi väga erinevatest valdkondadest, mis teeb koostöö tegemise keerukaks, kulukaks ning toob kaasa täiendava vastutuse isikuandmete töötlemise osas. Seetõttu on vajalik koostöö tegemist detailsemal tasandil reguleerida, võimaldades kohustatud isikutel tugineda välja töötatud platvormile, infovahetamise standarditele või rakendusaktidele. Sarnane koostöö puudub ka era- ja avaliku sektori üleselt, kuhu oleks kaasatud suuremad turuosalised ning valdkonna esindajad avalikust sektorist. Siinkohal võib eeskujuks tuua Ühendkuningriikides Riikliku Majanduskuritegevuse Keskuse juurde loodud tööühma, mis seisneb õiguskaitseasutuste ja finanssektori vahelises partnerluses rahapesu ja laiemalt majanduslike ohtude alase teabe vahetamiseks. Tööühm koosneb rohkem kui neljakümnest finantsasutusest ja viiest õiguskaitseorganist ning on alates 2015 aastast andnud positiivseid tulemusi. Ühtlasi peetakse tööühma rahvusvaheliselt parimate tavade näiteks. Ühendkuningriik on väljendanud soovi võidelda tiptasemel rahapesuskeemidega, mis on sageli keerulised, mitme institutsiooni ja jurisdiktsiooniga seotud. Sellest tulenevalt leiti, et on hädavajalik asutada foorum teabe jagamiseks uute tüpoloogiate, olemasolevate haavatavuste ja uurimismetoodikate osas.³² Taoline infovahetuskeskkond oleks abiks ka Eestis rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemisel. Viimasena on oluline märkida, et koostöö ja infovahetus ei ole oluline pelgalt teadmiste ja turu parima praktikaga kursis olemiseks vaid on oluline meede kohustatud isikute jaoks preventiivse rolli täitmisel. Ebaõnnestumise korral näeb RahaPTS ette kõrged trahvimäärad, mida on võimalik määrata kohustatud isikule temale seatud ootustele mittevastava käitumise korral.

1.2. Hoosusmeetmete täitmata jätmise tagajärjed

1.2.1 Hoosusmeetmete täitmine ja täitmise võimatus

See alapeatükk käsitleb krediidasutuste poolt rakendatavaid hoosusmeetmeid ning analüüsib, millisel juhul on tegemist olukorraga, kus krediidasutus ei ole võimeline hoosusmeetmeid täitma. Samuti, millistel juhtudel on tegemist rahapesu kahtlusega RahaPTS alusel.

³² *Improving the UK's response to economic crime*. National Crime Agency. Kättesaadav: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/>, 12. aprill 2021.

Krediidiasutus on RahaPTS mõistes kohustatud isik, seega on klientidega sõlmitavate lepingute vaatest oluline, millised on avalik-õiguslike õigusaktidega seatud kohustused, täpsemalt millistel tingimustel on kohustatud isikul õigus kliente või nende poolt tehtavaid tehinguid vastu võtta ning teostada³³. Valdonna terminoloogias ja RahaPTS-s on kohustatud isiku ja kliendi vaheline suhe on defineeritud kui ärisuhe. AMLD IV kohaselt on ärisuhe äriline, ametialane või kaubandussuhe, mis on seotud kohustatud isiku kutsealase tegevusega ning millest kontakti loomise ajal oodatakse teatavat kestvust³⁴. Siseriiklikku õigusesse üle võetud definitsioon lisab ning täpsustab, et ärisuhte alla kuuluvad ka tegevused, mille jooksul teeb kohustatud isik teenust või ametiteenust osutades, ametitoiminguid tehes või kaupa pakkudes korduvalt eraldiseisvaid tehinguid majandus-, kutse- või ametitegevuse käigus³⁵. Eeltoodu tähendab, et ärisuhte definitsiooni alla kuulub selgelt krediidiasutustes sõlmitav arvelduskonto leping ning vastavalt RahaPTS-le peab kohustatud isik ärisuhte loomisel, selle vältel ning rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral rakendama seaduses sätestatud hoolsusmeetmeid.

Hoolsusmeetmete rakendamine täidab kesket rolli rahapesu tõkestamise ennetusmeetmena, mis lihtsustatult öeldes tähendab põhjalikke teadmisi kliendi äritegevusest, seotust konkreetse geograafilise piirkonnaga, tehingutest ja pangatoodete, -teenuste kasutamisest. Kliendi tundmist eeldatakse sellise astmeni, mis võimaldab Kohustatud isikul alati teada, mida võib oodata kliendilt pangatoodete-, teenuste ja tehingutega seoses. Pank peab jõudma mõistliku kindluseni, et tema kliendid ei tegele rahapesuga.³⁶ Kehtivas RahaPTS on hoolsusmeetmed sätestatud § 20 ning sinna alla kuulub kliendi ning tema esindaja isikusamasuse tuvastamine, esitatud teabe kontrollimine usaldusväärsest ja sõltumatust allikast. Kliendi esindaja puhul on täiendav kohustus tuvastada esindusõigus ning neid andmeid kontrollida. Tegelik kasusaaja tuvastamine ja tema isikusamasuse kontrollimiseks vajalike meetmete rakendamine ulatuses, mis võimaldab kohustatud isikul kindel olla, kes on tegelik kasusaaja. Samuti peab kohustatud isik aru saama kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku omandi- ja kontrollstruktuurist. Tegelik kasusaaja tuvastamise nõude taga peitub lihtne loogika, selle eesmärgiks on välja selgitada huvitatud isikud, kes on eelistanud varju jääda, kuid kes on tegelikult tehingu või toiminguga taga.

³³ Siibak, K. (2014). Kontosuhet käsitleva kohtupraktika mõningad probleemid. *Juridica*, 9, 652-658.

³⁴ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ, 20. mai 2015.

³⁵ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 21.11.2020, 13.

³⁶ Trajkovski, G., Nanevski, B. (2015) Customer Due Diligence - Focal Point of the Anti-Money Laundering Process. *Journal of Sustainable Development*, 5(12), 39-50.

Sageli eelistatakse oma seoste varjamiseks kasutada variisikuid, kellel võivad olla küll formaalsed omandi- või esindussuhted juriidilise isikuga, kuid sellest hoolimata kontrolli või otsustusõigust ei teosta.³⁷ Siinkohal tuleb tähele panna, et seadusandja ei ole sätestanud üksnes juriidiliste isikute tegeliku kasusaaja tuvastamise kohustuse vaid selline nõue kehtib ka füüsilistest isikutest klientide osas. Vastavalt Finantsinspektsiooni juhendile peab kohustatud isik kahtluse korral tuvastama füüsilise isiku tegeliku kasusaaja ning kahtlus tegeliku kasusaaja olemasolu kohta peaks tekkima eelkõige hoolsusmeetmete rakendamise vältel, kui kohustatud isikul tekib tunne, et füüsilist isikut on kallutatud teingu tegemisele või ärisuhte loomisele³⁸.

Tegeliku kasusaaja tuvastamise kohustus on üks olulisematest hoolsusmeetmetest, mille rakendamine on hiljuti läbinud mitmeid märkimisväärseid muudatusi. AMLD IV ülevõtmisega loodi Äriregistri juurde RahaPTS muudatusega „Tegelike kasusaajate register“. Direktiivi kohaselt peavad äriühingud või teised õiguslikud üksused koguma ja hoidma ajakohastatud teavet oma tegelike kasusaajate kohta. Vastavate andmete esitamise kohustus RahaPTS-s rakendus 2018 aastal. Tegemist on äriühingu poolt deklareeritavate andmetega, millel puudub õiguslik tähendus ning nende sisu ega õigsust ei ole eraldi kontrollitud.³⁹ Muudatus omab olulist tähendust andmete kvaliteedi parandamise osas. Andmete esitamise kohustuse panemine äriühingutele on üks samm selle suunas, et andmete kogumine ja kättesaadavaks tegemine ei ole üksnes kohustatud isiku ülesanne vaid vastutus on ka kohustatud isikuga ärisuhtes oleval isikul. Kuigi tegemist on andmetega, millel puudub õiguslik tähendus, annavad registrisse esitatud andmed Kohustatud isikule siiski täiendava pidepunkti andmete analüüsimiseks.

Ühtlasi on kohustatud isikutele täiendavalt juurde tekkinud kaks kohustust, millega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/843 (AMLD V). Artikli 14 lõige 1 kohaselt, kui kohustatud isik asub ärisuhtesse isikuga, kellel on tegelikult kasu saavate omanike andmete registreerimiskohustus, peavad kohustatud isikud saama sellekohase registriväljavõtte. See tähendab, et kohustatud isikud peavad kontrollima, et nende kliendid kellel on AMLD V artiklist 30 ja 31 tulenev kohustus tegelike kasusaajate infot registreerida, oleksid seda oma asukohariigi

³⁷ Tíbar, I. (2018). Tähelepanekuid uue rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse jõustumisega seoses. *Juridica*, 1, 37-46.

³⁸ *Finantsinspektsiooni soovituslik juhend „Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks“*. Kättesaadav: <https://www.fi.ee/et/juhendid>, 12. aprill 2021.

³⁹ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 130 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill. 2021.

seaduste alusel teinud⁴⁰. Eestis registreeritud juriidiliste isikute puhul peab teave olema nähtav Äriregistrist. Klientidel, kes asuvad Euroopa Liidu riikides ning kellel on tegelike kasusaajate info avaldamise kohustus, kuid kelle kohta kohustatud isikul ei õnnestu registri väljavõtet hankida, tuleks ärisuhe lõpetada RahaPTS § 43 alusel. Teine kohustus seoses tegeliku kasusaaja tuvastamisega tuleneb AMLD V artiklist 30 lõikest 4, mis on üle võetud ka siseriiklikku õigusesse. RahaPTS § 20 kohaselt peavad kohustatud isikud registripidajat teavitama, kui kohustatud isikule on tegeliku kasusaaja tuvastamisel teatavaks saanud andmed, mis erinevad Äriregistris deklareeritud andmetest. Muuhulgas tuleb registripidajale esitada andmed ja dokumendid, millest erinevus nähtub.⁴¹

Registripidaja teavitamise kohustus andmete lahknemise osas jõustub 10. mail 2021 aastal. Praktikaks võib tegelike kasusaajate tuvastamine teatud äriühingute struktuuride puhul osutuda keerukaks ning ka seaduse sõnastus jätab kaalutlusruumi näiteks juhul, kui lõplik valitsev mõju ei tulene osalusest, vaid näiteks osanike vahelisest kokkuleppest või kaudselt asutajaõigusi teostades. Autori hinnangul tõstab andmetest lahknemise teavitamise kohustus olulisel määral kohustatud isikute halduskoormust, eriti kohustatud isikutel, kelle kliendiportfell on suur ning võttes arvesse, et tegemist ei ole pelgalt teavitamiskohustusega vaid sisult ka teavitamise aluseks olevate andmete ja dokumentide esitamisega. Ühtlasi tõusetub küsimus, mis saab teatatud andmete lahknevusest edasi. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsÜS) alusel, kui kohtul on põhistatud andmeid selle kohta, et registrisse on kantud valeandmed või andmed, mis on kohustuslikud registrisse kanda, on esitamata jäetud, teeb kohus määruse, millega kohustab andmete esitamiseks kohustatud isikuid trahvi ähvardusel esitama õigeid andmeid või esitama määrusele vastuväite⁴². Arvestades, et käesolevaks hetkeks ei ole nimetatud säte kehtima hakanud, on vara ennustada, millised on riigi poolsed edasised tegevused tegelike kasusaaja andmete osas. Kas asutakse aktiivselt andmeid korrastama seaduses sätestatud meetmete abil või lõppeb sisuline töö tegelike kasusaaja andmete korrastamisel kohustatud isikute teavitamiskohustuse täitmisel.

RahaPTS § 20 kohaselt peab kohustatud isik aru saama ärisuhtest ning juhuti tehtavast tehingust või toimingust. Asjakohasel juhul tuleb koguda täiendavat teavet. Tegemist on tunne-oma-klienti

⁴⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL, 30.05.2018.

⁴¹ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 130 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill. 2021.

⁴² Tsiviilkohtumenetluse seadustik, RT I, 22.03.2021, 5.

põhimõtte kõige olulisem elemendiga, mille eesmärgiks on aru saada, mis teenust ja millisel põhjusel klient saada soovib ning selle pinnalt järeldada, kas kliendi selline soov läheb kokku tema tegeliku tegevuse, vajaduste ning võimega. Kogutud andmete põhjal hindab kohustatud isik, milline on kliendi edaspidine eeldatav tegevus, teostab ärisuhte seiret ning hindab kliendi tegevust juba kogutud informatsiooni vastu.⁴³ Lisaks peab kohustatud isik teavet hankima asjaolu kohta, kas klient on riikliku taustaga isik, tema pereliige või tema lähedaseks kaastöötajaks peetav isik ning ärisuhte vältel pidevalt teostama ärisuhte seiret. Ärisuhte seire all on tegemist kogutud andmete ajakohastamisega ja ärisuhte pideva jälgimisega kohustatud isiku poolt veendumaks, et teostatavad tehingud vastavad kliendi kohta eelnevalt kogutud informatsioonile. Eesmärgiks on aru saada, millisel eesmärgil klient tehinguid teostab ja kas tehingul on selge mõistetav majanduslik põhjendus. Eelnev peab vastama kliendi kohta varasemalt kogutud informatsioonile. Kohustatud isik peab võimeline olema tuvastama tegevusi ja asjaolusid, mis viitavad rahapesule või terrorismi rahastamisele. Sealhulgas asjaolusid, mis viitavad keerukatele ja ebatavalistele tehingumustritele, millel ei ole selget majanduslikku või õiguspärast eesmärki.⁴⁴ Kliendi rikkuse päritolu kohta kogutakse teavet, kui see on asjakohane.

Eeltoodud loetelu ja põgus kirjeldus kohaldatavate hoolsusmeetmete osas ei ole ammendav loetelu tegevustest, mida kohustatud isik hoolsusmeetmete rakendamise käigus täidab. Kirjelduse eesmärgiks oli anda ülevaade hoolsusmeetmete rakendamise laiast ulatusest ning sellest, et lisaks tegevustele, mis on suunatud ärisuhte hoidmisele, täidab kohustatud isik ka ülesandeid, mille sisuks on avalik õiguslik institutsioonide teavitamiskohustus. Teavitamiskohustusega seoses ei ole käsitletud Rahapesu Andmebüroole edastatavate teavituste sisu ega protsessi. Tegemist on teemaga, mis on detailirohke ning väärrib eraldi käsitlemist.

Seni kuni kohustatud isikul on võimalik temaga ärisuhtes oleva isikuga koostööd teha ja täita seaduses sätestatud ülesandeid, kulgeb ärisuhte tavapärasel rütmil ning üldjuhul puudub poolte vahel sügavam arutelu ärisuhte olemuse osas. Kohustatud isiku poolt on huvi tooteid ja teenuseid seadusega sätestatud alustel pakkuda ning ärisuhtes oleval isikul ehk kliendil neid tarbida. Kui kõne all on krediitiasutuse poolt pakutav arvelduskonto teenus ehk maksekonto võlaõigusseaduse mõistes, puudub tänapäeval vajadus diskussiooniks, kas või miks seda teenust on vaja. Lihtsamad

⁴³ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 459 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 09.05.2021.

⁴⁴ *Ibid.*

näited on töötasu maksmine, seadusandja eeldab, et töötasu makstakse arveldukontole. Samuti riiklikud toetused, mille saamine eeldab arvelduskonto olemasolu. Kohustatud isiku ja kohustatud isikuga ärisuhet luua sooviva isiku huvid ristuvad eelkõige kahes etapis, milleks on arvelduskonto avamine ehk RahaPTS mõistes ärisuhte loomine, mis eeldab hoolsusmeetmete rakendamist. Teisalt ärisuhte lõpetamine, tulenevalt asjaolust, et krediitiasutusel ei ole võimalik ärisuhte vältel hoolsusmeetmeid täieulatuslikult rakendada. RahaPTS käsitleb ärisuhte lõpetamist seaduse viiendas jaos, mille nimeks on hoolsusmeetmete kohaldamata jätmise tagajärjed. Ärisuhte lõpetamist reguleerib sellest § 42, mis on sisult ärisuhet ja tehingu tegemist keelav ning § 43, mis käsitleb tehingu edasilükkamise ja ärisuhte lõpetamise õigust. Järgnev analüüs toob välja, mis on olnud seadusandja mõte RahaPTS § 42 ja § 43 rakendamise osas, ehk millistes olukordades on vajalik ärisuhte lõpetamine kohustatud isiku algatusel.

Sarnaselt hetkel kehtivale RahaPTS-le, sätestas 2017 aastal vastu võetud RahaPTS § 42 kohustusliku ja § 43 kaalutusõigusega ärisuhte lõpetamise. Sel ajal eristas seadusandja selgelt erinevate hoolsusmeetmete rakendamise tähtsust, sätestades, et kui kohustatud isik ei suuda tuvastada või kontrollida isiku ja/või tema esindaja isikusamasust või tegelikku kasusaajat, kehtib keeld ärisuhte loomisele ja tehingu tegemisele. Kui kohustatud isikul on kliendiga ärisuhe, loetakse kliendi poolt hoolsusmeetmete rakendamiseks vajaliku teabe või dokumentide andmisest keeldumine oluliseks lepingu rikkumiseks ning kohustatud isikul on kohustus ärisuhte aluseks olev kestvusleping etteteatamistähtaega järgimata erakorraliselt üles öelda⁴⁵. RahaPTS § 43 reguleeris teiste hoolsusmeetmete kohaldamata jätmise tagajärgi, nimetades seaduse seletuskirjas § 42 reguleerimisalas olevaid hoolsusmeetmeid baashoolsusmeetmeteks ning § 43 reguleerimisalas hoolsusmeetmeid, mille kohaldamise võimatus ei peaks kaasa tooma nii rangeid tagajärgi. Nende hoolsusmeetmete alla kuulusid ärisuhte kohta teabe hankimine, ärisuhte seire ja riikliku taustaga isiku tuvastamine. Nimetatud hoolsusmeetmete puhul jäeti kohustatud isikule võimalus kaaluda, kas hoolsusmeetmete rakendamise raskused on ebaproportsionaalselt ärisuhte jätkamisega kaasnevaid riske suurendavad ja seetõttu tuleks ärisuhte lõpetada või tugevdatud hoolsusmeetmete abil oleks võimalik ärisuhet jätkata.⁴⁶

2020 aastal jõustunud RahaPTS-s võib aga märgata põhimõttelist muudatust § 42 lg 1 p 1 sisu osas, mis keelab ärisuhte loomise ja tehingu lõpule viimise, sõltumata sellest, milliseid seaduse

⁴⁵ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 17.11.2017, 2.

⁴⁶ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 459 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 09.05.2021.

alusel nõutavaid hoolsusmeetmeid kohustatud isik täita ei suuda. Autori hinnangul on muudatus kaasa toonud selgema reguleerimisala ärisuhte lõpetamise osas ning erinevalt 2017 aastal vastu võetud RahaPTS-st, puudub kohustatud isikul õigus kaaluda ja eraldi hinnata ärisuhte lõpetamist, kui hoolsusmeetmeid ei ole võimalik täita. Kehtiva RahaPTS alusel peab kohustatud isik ärisuhte etteteatamistähtaega järgimata erakorraliselt üles ütleva ka siis, kui tegemist on rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusega ja olukorras, kui ta ei suuda seadusega sätestatud hoolsusmeetmeid täita. Kliendi poolt hoolsusmeetmete rakendamiseks vajaliku teabe või dokumentide andmisest keeldumist loetakse oluliseks lepingu rikkumiseks⁴⁷.

Praktikas on RahaPTS § 42 lg 1 p 1 selgem sõnastus abiks nii kohustatud isiku ja kliendi vahelises kommunikatsioonis kui ka kohtuvaidluste lahendamisel. Täiendavalt võib arutleda selle üle, millal saab väita, et hoolsusmeetmed on täidetud ehk, mida saab lugeda piisavaks hoolsusmeetmete täitmiseks, millistel juhtudel võib lugeda, et klient on teabe andmisest keeldunud ning millal võib ärisuhte lõpetamisel tugineda rahapesu kahtlusele.

Hoolsusmeetmete rakendamise piisavuse osas viitab RahaPTS VÕS mõistlikkuse põhimõttele, mis tähendab, et võlasuhtes loetakse mõistlikuks seda, mida samas olukorras heas usus tegutsevad isikud loeksid tavaliselt mõistlikuks. Mõistlikkuse hindamisel arvestatakse võlasuhte olemust ja tehingu eesmärki, vastava tegevus- või kutseala tavasid ja praktikat, samuti muid asjaolusid.⁴⁸ Hoolsusmeetmete rakendamist loetakse piisavaks, kui Kohustatud isikul tekib sisemine veendumus, et ta on täitnud hoolsusmeetmete rakendamise kohustuse. Sisemise veendumuse aluseks on mõistlikkuse põhimõte. Kohustatud isikul peab tekkima teadmine, arusaam ja veendumus, et kliendi kohta on kogutud piisavalt andmeid, tema tegevuse, ärisuhte eesmärgi, ärisuhte raames tehtavate tehingute eesmärgi ja rahaliste vahendite päritolu kohta, millest tulenevalt ta saab aru kliendist ja tema äritegevusest ehk tunneb enda klienti.⁴⁹

Autori hinnangul tuleb mõistlikkuse põhimõtet rakendada ka hoolsusmeetmete rakendamiseks vajaliku teabe andmisest või dokumentide esitamisest keeldumise osas. Eelneva all peab autor silmas seda, et keeldumine ei tähenda mitte üksnes sõnaselget keeldumist kliendi poolt vaid võib väljenduda ka passiivselt andmete esitamata jätmises. Sellisel juhul peab kohustatud isik enne

⁴⁷ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 21.11.2020, 13.

⁴⁸ Võlaõigusseadus. RT I, 04.01.2021, 19.

⁴⁹ *Finantsinspektsiooni soovituslik juhend „Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks“*. Kättesaadav: <https://www.fi.ee/et/juhendid>, 12. aprill 2021.

ärisuhte ülesütlemist kaaluma kõiki asjaolusid kogumis, näiteks, kas kliendile on antud vastamiseks piisav aeg, kas kontaktandmed on korrektsed. Mõistlik on edastada ka korduv päring ning hinnata, kas päritavate andmete seas on andmeid, mida kohustatud isik saab ise koguda avalikest allikatest. Kui kõiki asjaolusid arvesse võttes ei ole kohustatud isikul endiselt võimalik hoolsusmeetmeid uuesti kohaldada, peab kohustatud isik ärisuhte erakorraliselt etteteatamistähtaega järgimata üles ütleva. Ärisuhe loetakse lõppenuks korreksena vormistatud ülesütlemisteate esitamisega.

Sarnaselt eelnevale on toimunud põhimõtteline muudatus ka rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse osas. Kuni 2020 aasta RahaPTS muudatuseni oli kohustatud isikul rahapesu kahtluse korral ärisuhte erakorralise ülesütlemise õigus. Kehtiv RahaPTS § 42 lg 1 p 2 ja lg 4 kohaselt on tegemist ärisuhte lõpetamise kohustusega. Seaduse tasandil ei ole defineeritud rahapesu kahtluse mõistet, kuid seda aitab mõnevõrra sisustada Rahapesu Andmebüroo poolt välja antud juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta. Juhendi kohaselt on rahapesu kahtlus asjaolud või teadmine, mis viitavad sellele, et tehing või tegevus on suunatud rahapesu toimepanemisele või kuritegelikul teel saadud vara varjamisele ning hoolsusmeetmete rakendamisega ei ole kahtlust kõrvaldatud⁵⁰. Kuigi ühest küljest aitaks rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse täpsem defineerimine kaasa õigusselgusele, siis praktilisest aspektist on sellele olemas loogiline põhjendus. Rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse ebamäärane definitsioon ei võimalda kurjategijatel tehinguid kindlate kriteeriumite alusel struktureerida ning seeläbi vältida Rahapesu Andmebüroole kahtlastest tehingutest teavitamist⁵¹. Autori hinnangul toetab muudetud RahaPTS sõnastus selles osas VÕS § 196 lg 1, mis osas on tegemist olukorraga, kui ülesütlevalt lepingupoolelt ei või kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades mõistlikult nõuda lepingu jätkamist. Tulenevalt asjaolust, et rahapesu ja terrorismi kahtluse tekkeks ei ole kindlaid kriteeriume, vaid tegemist on kohustatud isiku hinnanguga konkreetsele tehingule või ärisuhtele, mis kujuneb erinevate asjaolude pinnalt, siis võib öelda, et kahtlus kui selline on subjektiivne mõiste, mis ei ole objektiivselt hinnatav.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et isegi kui vaadelda RahaPTS hoolsusmeetmete rakendamise ja ärisuhte lõpetamisega seotud sätteid viimase paari aasta vältel, siis esmapilgul tundub, et muutunud ei ole palju. Suures osas on tegemist samade nõuete ning pealkirjadega. Hakates aga

⁵⁰ *Rahapesu Andmebüroo juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta*. Kättesaadav: <https://www.politsei.ee/files/Rahapesu/juhend-kahtlaste-tehingute-tunnuste-kohta.pdf?454a9468a1>, 12. aprill 2021.

⁵¹ Takáts, E. (2011) A Theory of “Crying Wolf”: The Economics of Money Laundering Enforcement. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(1), 32–78.

analüüsima toimunud muudatuste sisu, siis hakkab silma mitmed väga olulisi detaile, millest tänases kontekstis kindlasti mööda vaadata ei saa. Üldistatud võib öelda, et RahaPTS nõuded on karmistunud ning kohustatud isikutele on juurde tekkinud uusi kohustusi kui ka piiratud otsustusõigust. Ühest küljest aitab see kaasa seadusest selgemaks arusaamiseks ja ühtsemaks praktikaks. Teisalt tuleb arvestada, et karmistunud nõuetel on tuntavad tagajärjed ka praktikas ning mõjutavad ärisuhteid erinevatest valdkondadest, sealhulgas nii oluliste teenuste puhul kui seda on arvelduskonto teenus, mille kaudu on tagatud ligipääs põhimakseteenustele. Käesolev peatükk tõi muudatustest välja 2021 aastal kehtima hakkava registripidaja teavitamiskohustuse tegelike kasusaajate andmete lahkumise korral, mis puudutab paljusid kohustatud isikuid ning annab märkimisväärse halduskoormuse just suurt kliendiportfelli omavatele kohustatud isikutele. Teavitamiskohustusele järgnevate meetmete rakendamine sõltub riigipoolsest edasisest tegevusest, mida täna ei ole võimalik hinnata. Vastavalt TsÜS-le on kohtul võimalik määrusega kohustada õigeid andmeid esitama või anda võimalus vastuväite esitamiseks. Seega edasine tulemus tegelike kasusaaja andmete kvaliteedi paranemise osas sõltub paljuski sellest, kui aktiivselt riik initsiatiivi haarab.

Ärisuhte lõpetamise kontekstis on kindlasti oluline välja tuua, et võrreldes varasemaga ei anna kehtiv RahaPTS kohustatud isikule kaalutusõigust ärisuhte lõpetamise osas, kui hooldusmeetmeid ei ole võimalik täita. Kehtiva seaduse kohaselt peab kohustatud isik ärisuhte etteteatamistähtaega järgimata erakorraliselt üles ütleva, kui mis tahes RahaPTS sätestatud hooldusmeetet ei ole võimalik rakendada. Hooldusmeetmete rakendamisel tuleb lähtuda mõistlikkuse põhimõttest, mida peaks järgima nii hooldusmeetmete piisavuse hindamisel, kui ka kliendi keeldumisel andmete esitamisest. Ärisuhte lõpetamise ja hooldusmeetmete rakendamise kohustus kehtib ka olukorras, kus kohustatud isikul tekib rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlus. Siinkohal tuleb tõdeda, et ärisuhte lõpetamise, sealhulgas arvelduskonto lepingu lõpetamise võib tingida olukord, kus kohustatud isik pöördub hooldusmeetmete täitmiseks teabe saamiseks kliendi poole ning kui klient eirab päringule vastamist ja/või vajalike dokumentide esitamist, lõppeb ärisuhe erakorralisel alusel. Seega teabe andmisest keeldumine või sellega viivitamine võib lõppeda kliendi jaoks ootamatult. Viimasena väärrib märkimist asjaolu, et RahaPTS § 43 annab kohustatud isikule erakorralise ärisuhte lõpetamise õiguse vaid juhul, kui isiku e-residendi digitaalse isikutunnistuse väljaandmisest keeldutakse, selle kehtivus peatatakse või see tunnistatakse kehtetuks. RahaPTS seletuskirja kohaselt peaks kohustatud isikud rakendama ärisuhte lõpetamise õigust ka RahaPTS § 20 lg 2¹ osas, kuid kehtiv RahaPTS § 43 sõnastus sellist õigust ette ei näe.

1.2.2 Arvelduskonto lepinguga seotud erisätted

Eelmine alapeatükk andis ülevaate hoolsusmeetmete kohaldamisest, kohaldamata jätmise tagajärgedest ja rahapesu kahtlusest. Viimased sellest lõppevad ärisuhte erakorralise lõpetamisega, mis kehtib ka krediidasutuse ja tema kliendi vahel oleva arvelduskonto lepingu osas. Seejuures kirjeldati vaid põgusalt arvelduskonto lepingu tähtsust ja ülesütlemise eripärasid. Käesoleva alapeatüki eesmärk on analüüsida ärisuhte olemust krediidasutuse ja tema kliendi vahel, kui keskseks lepinguks on arvelduskontoleping ehk makseteenuseleping.

Arvelduskonto lepingu olemasolu on seotud isiku põhiõiguste teostamisega ja omab seeläbi mitmeid puutepunkte EV PS sätestatuga. Näiteid selles osas on mitmeid, riiklike toetuste väljamaksmine, millele vastab EV PS § 28 ehk igapäevase tervise kaitsesele, kui ka § 31 ehk õigus tegeleda ettevõtlusega. Mõlemal juhul reguleerivad nende õiguste teostamist eriseadused, mis käsitlevad ja ka eeldavad arvelduskonto olemasolu. Vastavalt äriseadustikule on äriühingu asutamisel rahaliste sissemaksete tegemiseks vajalik arvelduskonto või asutamisel oleval äriühingul nimel avatav konto, RahaPTS mõistes piiratud kasutusega konto. Samuti ei saa mõistlikult eeldada, et tänapäeval on võimalik tegeleda ettevõtlusega arvelduskontot omamata. Riiklike toetuste väljamaksmine PISTIS alusel toimub arvelduskontole. Täiendavalt PS § 15 ehk õigus pöörduda kohtusse oma õiguste ja vabaduste kaitseks ning PS § 19 õigus vabale eneseteostusele. Sarnaseid näiteid võib tuua mitmeid teisigi. Arvelduskontoga seotud olulisusele ja prioriteetsusele annab kaalu asjaolu, et makseteenus ja sularaharinglus on hädaolukorra seaduse (HOS) mõistes defineeritud kui elutähtsad teenused. Definitsiooni kohaselt on tegemist on teenustega, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu, tervist või teise elutähtsa või üldhuviteenuse toimimist⁵². Elutähtsate teenuste loetelu ja definitsiooni väljatöötamisel Eestis lähtuti Taani elutähtsate funktsioonide metoodikast, mis omakorda on koostatud Ameerika Ühendriikide ja Suurbritannia kogemuste põhjal. Metoodika arvestab ja hindab teenuste elutähtsust seitsmes kategoorias:

- 1) Teenuste kasutajate arv – arvu puhul hinnati, kui palju inimesi konkreetsest teenusest kasu saab ning milline on teenusekasutajate arv aasta jooksul;
- 2) Kasutamise sagedus – antud hindamiskriteeriumi puhul arvestati teenuse kasutamist era- ja juriidiliste isikute poolt ning sagedust aastas, kuus või igapäevaselt. Samuti seda kasutamist on teenuse kasutamisega juhuslikult või konkreetsete sihtrühmade poolt;

⁵² Hädaolukorra seadus. RT I, 17.05.2020, 3.

- 3) Teenuse asendatavus – hindamise aluseks oli kriteerium, kas teenus on asendatav või mitte. Asendatavuse korral hinnati täiendavalt selle kiirust ja alternatiivse teenuse samaväärsust;
- 4) Teenuse mõju teisele teenusele – mille juures hinnati, kui paljudele teenustele avaldab mõju konkreetse teenuse katkemine;
- 5) Teenus kui asendusteenus – hindamine lähtus asjaolust, kas teenust ennast on võimalik kasutada alternatiivse teenusena mõne teise teenuse katkestuse korral;
- 6) Tagajärgede saabumise kiirus – mille juures hinnati, kui kiiresti avalduvad teenuse katkestuse tagajärjed teenuse kasutajatele või teistele teenustele;
- 7) Mõju inimese elule ja tervisele – hinnati, kas teenuse katkestus võib kaasa tuua elukorralduslike ebamugavuste juures ka mõju inimeste elule või tervisele.⁵³

Igal eelnimetatud kategoorial olid kindlad kriteeriumid ja punktijaotus. Metoodika ja läbiviidud teenuste hindamise järgi sisustati ka elutähtsa teenuse termin. Ülekaalukas mõju ühiskonnale on teenusel, mis kõigis seitsmes kategoorias sai keskmisest kõrgemaid punkte, näiteks on teenusel suur kasutajaskond, tagajärg saabub kiiresti või tegemist on teenusega, mis on vähesel määral asendatav. Oluline on siinkohal esile tuua, et teenuse katkestusel peab olema otsene mõju inimeste elule või tervisele. Samuti teistele elutähtsatele teenustele või üldhuviteenustele ehk elutähtsa teenuse katkemine võib põhjustada doominoefekti. Eelkirjeldatust lähtuvalt koosneb elutähtsa teenuse definitsioon kahest osast, millest esimene sätestab ülekaaluka mõju ühiskonna toimimisele, mille katkemine ohustab teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist. Teine osa, mis sätestab, et teenuse katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist.⁵⁴

Seega võib järeldada, et arvelduskonto lepingu roll ja olulisus ei piirdu vaid asjaoluga, et see tagab ligipääsu põhimakseteenustele ja omab puutumust põhiõiguste teostamisega, vaid on põimitud erinevate ühiskonnas laialt kasutatavate teenuste hulka. Veel enam, seadusandja on teenuse olulisust ja kättesaadavust hinnanud sedavõrd kõrgelt, et tegemist on teenusega, mis liigitub elutähtsa teenuse alla. Täpsemalt on tagab arvelduskonto ligipääsu kahele elutähtsale teenusele, milleks on makseteenus ja ka sularaharinglus. Viimase sisu seisneb sularaha sissemaksete tegemises maksekontole ja sularaha väljavõtmises maksekontolt. Samuti hõlmab see vajalike ehitiste ja seadmete, näiteks pangaautomaatide, pangakontorite, sealhulgas sularahaveo katkematu

⁵³ *Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, toimik nr 15-1452*. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/>, 09.05.2021.

⁵⁴ *Ibid.*

toimimine, mis võimaldab tarbijatel Eesti territooriumil sularaha kätte saada.⁵⁵ See tähendab, et teenus peab olema kättesaadav ka hädaolukorra ajal. Hädaolukord HOS mõistes on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid⁵⁶. On ilmne, et hädaolukorra ajal ei ole võimalik tagada teenuse täies mahus toimimist. Oluline on see juures nende osade toimimine, mis on mõeldud elanikkonna esmavajaduste rahuldamiseks. Makseteenuste ja sularaharingluse puhul on sellises olukorras oluline eelkõige tagada ülekannete tegemine, maksete vastuvõtmine ja sularaha väljavõtmine. Samuti hoiuste katkestamine ja sularaha sissemakse kontole. Vähem prioriteetne võib olla aga püsikorralduste automaatne toimimine või hoiuste avamine.⁵⁷

Eelnevalt kirjeldatud eesmärkidest lähtuvalt reguleerivad arvelduskonto lepinguga seonduvat mitmed EL ja siseriiklikud õigusaktid. Olukorras, kus RahaPTS näeb eriseadusena ette ärisuhte lõpetamise, tuleb kohustatud isikul arvelduskonto lepingu prioriteetsuse tõttu arvesse võtta ka teisi asjaolusid.

KAS § 89 lg 9 kohaselt on krediidasutus vaba otsustama, keda teenindada või keda mitte, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Mis puudutab põhimakseteenuse lepingut VÕS mõistes ja füüsilisi isikuid ehk tarbijaid, siis otseselt sellele sättele tugineda ei saa. Krediidasutuse otsustusõigus on piiratud võlaõigusseaduse (VÕS) §-s 710¹, millega Eesti võttis üle Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/92/EL (maksekonto direktiiv) artikli 16⁵⁸. See tähendab, et põhimakseteenuste lepinguliigi korral rakendub VÕS § 710¹ sätestatud eriregulatsioon ja krediidasutusel on põhimakseteenuste osutamiseks sõlmitud lepingu korral kontraheerimissundus⁵⁹.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Hädaolukorra seadus. RT I, 17.05.2020, 3.

⁵⁷ *Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, toimik nr 15-1452*. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/>, 09.05.2021.

⁵⁸ Madise, Ü. (2019). *Krediidasutuste tegevus põhimakseteenuste piiramisel*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.

⁵⁹ *Seletuskiri võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 321 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 21. aprill 2021.

Maksekonto direktiiv käsitleb maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu. Maksekonto direktiivi peamine eesmärk on tagada maksekonto ja sellega seotud põhiliste makseteenuste kättesaadavus kõikidele Euroopa Liidus seaduslikul alusel elavatele tarbijatele ning artikli 16 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et kõik krediitiasutused või piisav arv krediitiasutusi pakuvad tarbijatele põhimaksekontot⁶⁰. VÕS üle võetud § 710¹ kohustab krediitiasutust sõlmima põhimakseteenuse lepingut Euroopa Liidus seaduslikul alusel elava tarbijaga põhjendatud huvi korral. Sealhulgas peab krediitiasutus võimaldama põhimakseteenuste kasutamist eri kanalite kaudu.⁶¹ Nimetatud regulatsioon seab tarbijate õigused põhimakseteenuste tagamise osas erilise kaitse alla ning tarbijaga arvelduskonto lepingu sõlmimisest keeldumine ja lepingu ülesütlemine ilma mõjuva põhjuseta ei ole võimalik.

Põhimakseteenuste sisu määravad VÕS ja makseasutuste ja e-raha asutuste seadus (MERAS). Nendele vastavalt kuuluvad põhimakseteenuste alla teenused, mis võimaldavad teha sularaha sissemaksid maksekontole ja väljavõtmist maksekontolt⁶². Võimaldades sealhulgas teha maksekonto pidamiseks kõiki vajalikke toiminguid, mida pakutakse krediitiasutuse klientide teenindamiseks ette nähtud tegevuskohas või sularaha- või makseautomaadis krediitiasutuse lahtiolekuajal või väljaspool lahtiolekuaga⁶³. Samuti otsekorralduste ja ka ühekordsete otsekorralduste täitmine, mille eesmärk on debiteerida maksja maksekontot, kui maksetehingu on algatanud makse saaja volituse alusel, mille maksja on andnud otse makse saajale, makse saaja makseteenuse pakkujale või maksja enda makseteenuse pakkujale. Maksetehingu täitmine makseinstrumendi abil ning krediidikorralduste täitmine, mille eesmärk on krediteerida saaja maksekontot maksetehingu või järjestikuste maksetehingutega maksja maksekontolt viimase antud juhise alusel, sealhulgas maksja poolt oma makseteenuse pakkujale antud juhise alusel regulaarselt või eelnevalt määratud kuupäevadel püsikorralduse täitmine.⁶⁴

Võttes arvesse karmistunud regulatsioone rahapesu tõkestamise valdkonnas ning maksekonto direktiivist tulenevat ootust, et kõikidel tarbijatel peab olema juurdepääs eelnimetatud põhimakseteenustele, tuleb nentida, et tegemist on sisult vastuoluliste regulatiivsete ootustega. Ühest küljest ootus rahapesu riskide maandamisele läbi hoolsusmeetmete rakendamise ning kui

⁶⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2014/92/EL, maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta, 23. juuli 2014.

⁶¹ Võlaõigusseadus. RT I, 04.01.2021, 19.

⁶² Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. RT I, 10.07.2020, 21.

⁶³ Võlaõigusseadus. RT I, 04.01.2021, 19.

⁶⁴ Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. RT I, 10.07.2020, 21.

see ei õnnestu, siis kohustab seadus krediidasutust ärisuhte, antud kontekstis arvelduskonto lepingut lõpetama. Teisest küljest ootus, et tarbijatel oleks juurdepääs EL siseturu teenustele tagatud ning seetõttu on peaksid kõik või piisaval arvul krediidasutusi liikmesriigis pakkuma põhimaksekonto teenust.

Kehtiva õiguskorra probleemidele praktikas on viidanud ka õiguskantsler enda märgukirjas põhimakseteenuste tagamise kohta, tuues teema osas välja mitmeid olulisi aspekte. Esmalt, VÕS § 710¹ lg 5 kohustab krediidasutust makseteenuse lepingu sõlmimisest keelduma RahaPTS § 42 lg 1 sätestatud alustel ning lepingu sõlmimisest keeldumine peab olema põhjendatud vastavalt VÕS § 710¹ lg 6. Seejuures, nagu ka käesolevas magistritöös varasemalt viidatud, ei ole rahapesu kahtlus kuigi selgepiiriline olukord. See tähendab, et isik, kellel on krediidasutuse hinnangul kõrge riskitase või keda kahtlustatakse rahapesus või terrorismi rahastamises, suletakse konto ning neil on keeruline uuesti pangakontot avada. Ühtlasi, kui tegemist on isiku ainsa olemasoleva arvelduskontoga, võib ligipääs põhimakseteenustele olla kättesaamatu. Kehtivate õigusnormidega ei ole välistatud, et krediidasutus lõpetab isikuga arvelduskonto lepingu, eeldades, et isikul on ligipääs põhimakseteenusele mõnes teises krediidasutuses. Täiendavalt puudub käesoleval ajal ka tõhus vaidlustamise kord. Arvestades seda, kui oluline on isiku juurdepääs põhimakseteenustele, tuleb arvelduskonto sulgemisega seotud vaidlused lahendada võimalikult kiiresti ning see peaks olema vabastatud riigilõivu tasumisest, sest pärast konto sulgemist seda võimalust ei ole.⁶⁵

Viidatud puudustele käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel lahendust ei ole. See tähendab, et krediidasutustel on kohustus järgida RahaPTS sätestatud nõudeid ning ka maksekontode direktiiv viitab sellele, et põhimakseteenuste tagamisel tuleb arvestada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmetega. Ometi ei garanteeri kehtivad regulatsioonid seda, et põhimakseteenused oleksid tagatud. Praktikas tähendab see seda, et tarbija jaoks võib tekkida olukord, kus rahapesu tõkestamise nõuete tõttu olemasolev arvelduskonto suletakse ning uut arvelduskontot teine krediidasutus ei ava.

Maksekonto direktiiv artikkel 16 lõike 5 alusel on EL liikmesriikidel lubatud põhimaksekontot pakkuvatel krediidasutustel kontot avamise taotluse tagasi lükata juhul, kui tarbijal on vastavas liikmesriigis tegutsevas krediidasutuses arvelduskonto, mis võimaldab põhimakseteenuste kasutamist. Taotlust ei tohi tagasi lükata juhul, kui tarbija teatab, teise krediidasutuse poolt

⁶⁵ Madise, Ü. (2020). *Märgukiri põhimakseteenuste tagamise kohta*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 20 21.

arvelduskonto sulgemisest. Eesti ei ole nimetatud õigust siseriiklikul tasandil rakendanud.⁶⁶ Täiendavalt ei eristata ka põhimakseteenuste lepingut teistest makseteenuste lepingutest.⁶⁷

Võttes arvesse eelnevalt kirjeldatud asjaolusid ning arvelduskonto pidamisega seotud erinevaid regulatsioone, võib järeldada, et regulatsioonidel on igati loogiline ja tänapäeva elu vajadustele vastav eesmärk. Küll aga on tegemist sisult vastanduvate regulatsioonidega, mis vajavad praktikas rakendamiseks mõningaid muudatusi. Muudatuste vajadust ilmestavad ka sagedad sõnavõttud meedias, mis puudutavad arvelduskonto omamisega seotud teematikat ning viidates peamiselt sellele, et arvelduskonto teenus on eluks vajalik teenus kuid krediidasutuste jäik käitumine arvelduskontode sulgemise osas ei võimalda teenustele ligipääsu. Samuti on viimasel ajal kõneainet pakkunud riskide vältimise (inglise k *de-risking*) teematika, mis osas on täheldatud, et krediidasutused on riskide maandamise asemel asunud riske vältima ning eemalduma teatud valdkondade või kliendigruppide teenindamisest, keda peetakse kõrge rahapesu riskiga⁶⁸. Ühest küljest nähakse sellel rolli kõrgetel regulatiivsetel ootustel, teisalt soovimatusel probleemiga tegeleda ja investeerida innovatiivsetesse riskide juhtimise süsteemidesse⁶⁹. Seeläbi piiratakse juurdepääsu EL siseturu võimalustele ning põhimakseteenustele.

Käesoleva magistritöö esimeseks uurimisküsimuseks on püstitatud küsimus, kas tarbijatele suunatud põhimakseteenuse lepingut (VÕS) mõistes, mille kaudu tagatakse ligipääs põhimakseteenustele, peaks olema võimalik RahaPTS § 42 alusel erakorraliselt üles öelda? Võttes aluseks eelnevalt kirjeldatud asjaolusid, on autor seisukohal, et kehtiv regulatsioon ei taga tarbijatele põhimakseteenuste kättesaadavust, mistõttu põhimakseteenuse lepingu ülesütlemist käsitlevaid regulatsioone on vajalik muuta selliselt, et põhimakseteenused tarbijatele oleksid tagatud. Seisukoht tugineb eelkõige järgmistel asjaoludel:

- Kehtivate regulatsioonide alusel ei eristata põhimaksekonto tavapärasest arvelduskonto tüübist, mistõttu puudub krediidasutustel teave selle kohta, kas RahaPTS § 42 alusel üles öeldav ärisuhe omab põhimaksekonto staatust. Isegi, kui selline teave oleks krediidasutustele kättesaadav, ei erista RahaPTS § 42 põhimaksekonto sulgemist teistest

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Seletuskiri võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 321 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 21. aprill 2021.

⁶⁸ Furst, K. (2017). De-risking shows failure of AML teams to innovate. *American Banker*. 182(71), 1.

⁶⁹ *Ibid.*

- teenuslepingutest. Tegemist on kohustatud isikule seatud kohustusega lõpetada ärisuhe erakorralisel alusel;
- käesoleval ajal ei ole riigi poolt määratud ühte kindlat põhimaksekonto teenuse pakkujat, mille kaudu põhimakseteenuste kättesaadavus oleks tagatud. Samuti puudub määratlus, millistele tingimustele vastav makseteenus tagaks põhimakseteenustele ligipääsu. Siinkohal peab autor silmas eelkõige teenuste kasutamise limiite;
 - makseteenus ja sularaharinglus on HOS mõistes defineeritud kui elutähtsad teenused. See tähendab, et nimetatud teenused omavad ülekaalukat mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu, tervist või teise elutähtsa või üldhuviteenuse toimimist⁷⁰. Seadusandja on pidanud nimetatud teenuste kättesaadavust niivõrd oluliseks, et selliste teenuste kättesaadavus peab olema tagatud ka hädaolukorra ajal;
 - ligipääs põhimakseteenuste tarbimisele mõjutab omakorda põhiõiguste realiseerimise võimalust.

Samuti on autori hinnangul võimalik seda olukorda ühe või teise nurga alt vaadatuna parandada. Võimaliku lahendusena võib alustada sellest, et eristada põhimaksekonto teenus nii öelda tavalisest arvelduskonto teenusest. See tähendab, et vähemalt üks kliendi arvelduskontodest omab põhimaksekonto märget, mille kaudu isikule peab tagatud olema juurdepääs põhimakseteenustele. Informatsioon oleks krediitiasutuste vahel nähtav, mis tähendab, et kui üks krediitiasutus on RahaPTS alusel kohustatud arvelduskonto sulgema, saab krediitiasutus kontrollida, et isikule jääks alles vähemalt üks arvelduskonto teises krediitiasutuses. Nimetatud süsteem tagaks selle, et krediitiasutused ei sulgeks arvelduskontot, arvates ekslikult, et klient omab arvelduskontot mõnes teises või kolmandas krediitiasutuses, mille kaudu põhimakseteenuste pakkumine on tagatud. Eestis on arendatud ja sisuliselt valmis tehniline lahendus, mis vastab EL õiguses toodud elektroonilise andmeotsingu süsteemi kohta kehtivatele nõuetele. Selleks süsteemiks on elektrooniline arestimissüsteem, mille näol on tegemist täitemenetlusregistri, maksukohustuslaste registri ja krediitiasutuse infosüsteemi vahelise infokanaliga. Arendatud süsteemi eesmärk on tagada arvelduskonto arestimise ja arestide haldamisega seotud toimingute kohta elektrooniliselt taotluse edastamine krediitiasutusele, võimaldada päringute tegemist krediitiasutuse valduses olevate andmete kohta ning tagada osapoolte tahteavalduste viivitamatu ja turvaline edastamine.⁷¹ Süsteem võimaldab päringute tegemist õiguskaitseorganite poolt krediitiasutustele, kuid puudub

⁷⁰ Hädaolukorra seadus. RT I, 17.05.2020, 3.

⁷¹ *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 130 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

võimalus krediidasutuste omavaheliseks päringute tegemiseks. Kasutusele võetav lahendus krediidasutuste omavaheliseks suhtlemiseks võib olla täiendava arenduse näol kasutusel oleva elektroonilise arestimissüsteemi juurde.

Juhul, kui tegemist on tarbija ainsa arvelduskontoga ning krediidasutus ei suuda täita hoolsusmeetmeid RahaPTS sätestatud korras või krediidasutusel on rahapesu kahtlus ehk RahaPTS § 42 lg 1 ning tarbijal ei ole võimalik arvelduskontot avada teises krediidasutuses, tuleb tarbijatele sellele vaatamata tagada põhimakseteenus. See tähendab, et tuleb välja töötada õigusaktid ja juhendid, millistel alustel on krediidasutustel võimalik põhimaksekonto teenust pakkuda. Sellekohane algatus on tehtud 2020 aastal krediidasutuste seaduse muutmise seaduse eelnõu 248 SE algatamisega, kuid magistritöö kirjutamise seisuga on eelnõu väljatöötamine peatatud. Autori hinnangul tuleks riigi poolt ära defineerida põhimaksekontole vastavad kriteeriumid, milliste limiitide ja summade ulatuses teenuste pakkumine tagab tarbija jaoks põhimakseteenuste kättesaadavuse. Näiteks ülekannete või pangakaardi kasutamise limiit 1000 eurot kuus. See tähendab teisalt ka seda, et muudatusi on vaja teha ka RahaPTS kuna kehtiv seadus näeb ette ärisuhte erakorralise lõpetamise § 42 alusel. Piiratud teenuste lahenduse osas ei peaks krediidasutusel olema põhimakse konto lepingu ülesütleamise kohustust ega edasist vastutust hoolsusmeetmete täitmise võimatuse osas, kuna riigi poolt on piiritletud teenuse osutamise standardid, mille väljatöötamisel on hinnatud rahapesu ja terrorismi rahastamise võimalikke riske. Selline lahendus harmoneeruks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rollidega, mida käsitleti käesoleva magistritöö esimeses alapeatükis.

2. RIIGI TEGUTSEMISKOHUSTUS

2.1. Põhiseaduse § 13 alusel

Magistritöö esimeses osas käsitleti era- ja avaliku sektori rolli rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestajatena ehk preventiivsete meetmete kohaldamise ja kuriteo vastutusele võtmise vaatest. Töö käigus on viidatud mitmetele praktilistele ja aktuaalsetele probleemidele, mis peamiselt saavad alguse sellest, et regulatsioon toimib hästi ühe valdkonnasiseselt. Näiteks RahaPTS on rakendatav konkreetselt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vaatest, kuid rakendamine koostöös teiste õigusaktidega osutub keerukaks, sest õigusaktides olevad sätted ei suhestu omavahel piisavalt, et neid oleks võimalik praktikas eesmärgipäraselt rakendada. Veel enam, olukorras, kus õigusaktide reguleerimisala on selgelt vastuolulised nagu seda on põhimakseteenuste tagamine põhimaksekonto kaudu ning ärisuhte ülesütlemine kohustatud isiku poolt kohustuslikus korras § 42 alusel. Ehk tegemist on erinevate õigusaktide rägastikuga, millest igaüks kaitseb mingisugust erinevat õigust. Alustades sellest, et KAS § 89 lg 9, mis lubab krediidasutusel oma klienti valida on piiratud VÕS § 710¹ alusel, kohustades krediidasutust põhimakseteenus lepingut sõlmima ning sama sätte lg 5 kohustab maksekonto lepingu sõlmimisest keelduma RahaPTS § 42 lg 1 alusel. Eelviidatud sätte kohustab krediidasutust ka olemasolevat ärisuhet lõpetama RahaPTS § 42 lg 1 esinevatel juhtudel ja lg 4 alusel. Tulemuseks on see, et kehtivate regulatsioonide kaudu ei ole tarbijatele tagatud ligipääs põhimakseteenustele, mis tähendab seda, et eksisteerib riive isiku põhiõigustele EV PS alusel, mida käsitles ka magistritöö eelmine alapeatükk. Seetõttu on autori hinnangul oluline probleemi analüüsida mitte ainult konkreetsete valdkondade õigusaktide vaatest ja lahendada nii öelda üksikut probleemi, vaid laiemalt ka põhiõiguste tagamise kontekstis. Ühest küljest annab see üldisemalt vastuse küsimusele, kes ja kuidas peaks riiklikul tasemel tagama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamis valdkonna toimimise, võttes arvesse, et tegemist on avalik-õigusliku ülesande täitmisega ning teisalt lahendab see küsitavused ka detailsemal tasandil, muuhulgas põhimakseteenustele ligipääsetavuse kontekstis. Autori hinnangul on senine avalik arutelu probleemi lahendamisel keskendunud eelkõige krediidasutuste tegevusele ja ka tegemata jätmisele. Eelnev ei tähenda, et avalik arutelu ja kriitika ei ole asjakohased, kuid jätvavad

analüüsimate ja avamate teise olulise osa, milleks on riigi tegutsemiskohustus. Siinkohal on paslik viidata saksa riigiõigusteadlase ja õigusfilosoofi Robert Alexy mõtteterele, et kaitsev riik on aktiivne riik⁷². Mida täpsemalt mõtteterega mõeldakse, sellele annab vastuse käesolev peatükk, mis analüüsib EV PS § 13 kaitsekohustust.

Põhiseadus ei tohi ühiskonna arengut pärssida, kuid samal ajal on tema ülesandeks stabiilsuse ja õiguskindluse tagamine.⁷³ Seejuures on põhiõigustel kui põhiseadusega tagatud õiguspositsioonidel on definitiivne eelisjärk mittepõhiseaduslike kaalutluste ees.⁷⁴ Põhiõiguste dogmaatikas on üldtunnustatud, et põhiõigustel on kaitseõiguslik dimensioon. Eesti põhiõiguste kataloogi kaasaegsuse tunnuseks on see, et see sisaldab mitte üksnes üldist vabadus- õigust EV PS § 19 lg 1 alusel ja üldist võrdsusõigust EV PS § 12 lg 1 lause 1 alusel, vaid EV PS § 13 lõige 1 esimeses lauses ka üldist õigust kaitsele.⁷⁵ EV PS § 13 kaitsekohustuse rõhuasetus tugineb suures osas sätte esimesel lausel, sätestades igäühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele⁷⁶. Tegemist on ühe üldistest põhiõigusi tagavatest sätetest, mis seab üldised õigusriiklikud põhimõtted ning täiendab ja täpsustab sellisena teisi üldisi iseloomuga põhiõiguste kaitset puudutavaid sätteid. Kaitseõiguste ese seisneb riigi positiivses tegutsemises ning vastavalt traditsioonilise õigusteaduslikule käsitlusele on EV PS § 13 lg 1 esimese lause peamiseks eesmärgiks, et seadusandja kehtestaks piisava regulatsiooni, võimaldamaks kaitsta põhiõigusi ka eraõiguslikes suhetes.⁷⁷ Eeltoodud põhimõtte omab olulist rolli ka käesoleva magistritöö teema käsitlemisel, mille probleem seisneb suures osas erinevate valdkondade õigusaktide vastandumisel ja harmoneerumisel eraõiguslike suhete reguleerimisel.

Lihtsustatud nähtub kaitseõiguse eripära mitte õigusest kaitsele riigi eest, vaid õigus riigipoolsele kaitsele. Kaitsekohustuse sisust aru saamiseks tuleb lahti mõtestada PS § 13 esimene lause ning seda tehes on ilmne, et kaitsekohuslased ei ole eraldi riik ja seadus vaid kaitsekohustuse adressaat on ainult riik. Kaitse seadusega mängib seejuures olulist rolli ning väljendab riigi topelt kohustust. Põhiõigusi kaitsev riik võib tegutseda ainult seaduste alusel ning see tuleneb sellest, et ühe eraisiku kaitse kujutab riivet endast riivet nende eraisikute jaoks, kelle eest kaitset pakutakse. Teisalt

⁷² Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica eriväljaanne*, 5-96.

⁷³ Pikamäe, P. (2019). Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. *Juridica*, 9, 697-710.

⁷⁴ Klatt, M., Meister, M. (2020). Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. *Juridica*, Riigiõiguse aastaraamat, 118-135.

⁷⁵ Alexy (2001), *supra nota*, 71, 5-96.

⁷⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

⁷⁷ *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 21. aprill 2021.

tähendab EV PS § 13 esimene lause mitte üksnes negatiivset kohustust teostada kaitset seadusega või seaduse alusel, vaid ühtlasi positiivset kohustust võimaldada kaitset läbi piisavalt kaitsvate ja kaitset võimaldavate seaduste kehtestamise läbi.⁷⁸

Riigi kaitsekohustusega seoses on õiguskirjanduses märkimist leidnud Schleyeri kaasus. Tegemist on traagilise näitega, kus Saksamaa Konstitutsioonikohus pidi tegelema riigi kaitsekohustusega. 1977 aastal võtsid terroristid pantvangi Saksa Tööandjate Liidu presidendi Hanns-Martin Schleyeri. Vastutasuks Schleyeri vabastamise eest esitasid nad valitsusele nõudmise, mille seas oli ka 11 vahistatud terroristi vabastamise nõue. Mittevabastamise korral ähvardasid terroristid Schleyeri hukata. Schleyeri perekond pöördus Saksamaa Konstitutsioonikohtu poole, et kohustada valitsust täitma terroristide nõudmisi. Konstitutsioonikohtu hinnangul hõlmab põhiõigus elule riigi kõikehõlmavat kohustust kaitsta ja arendada elu, mis muuhulgas tähendab elu kaitsmist teiste isikute õigusvastaste rünnete eest. Tegemist on riigiorganite endi otsusega, millised kaitseabinõud on eesmärgipärased ja sobivad, et tagada efektiivne kaitse. Kõnealuse kaasuse osas tuleb abinõu kohandada vastavalt olukorrale. Seda ei saa ette sätestada ega tuletada individuaalsest põhiõigusest. Abinõu ei ole võimalik ette määratleda, sest vastasel juhul on riigi reaktsioon terroristidele ette teada. Sellisel juhul oleks kodanike elu kaitsmine riigile võimatu ülesanne.⁷⁹ Sündmused Shleyeri kaasuses lõppesid Konstitutsioonikohtu taotluse tagasilükkamisega, mille tõttu Hanns-Martin Schleyer lasti maha. Konstitutsioonikohus toob oma põhjendustes välja kohustuse kaitsta iga inimese elu ning vabadust valida kaitsevahendit.⁸⁰ Ehk kaitsekohustuse täitmisel ja vastava abinõu valimisel on riigil üpris lai mängumaa, mis tähendab, et kaitsekohustuse täitmist võib teatud juhtudel olla ka keeruline hinnata.

Arvelduskontode ja seeläbi põhimakseteenustele ligipääsu tagamise kontekstis, saab riigi kaitsekohustus põhimakseteenuste tagamise osas toimuda läbi olemasolevate seaduste ning positiivse tegutsemise kaudu nende muutmise ja täiendamise vastavalt vajadusele ning uute õigusaktide vajaduse analüüsimise. EV PS § 13 esimene lause seab üldise kaitsekohustuse, kuid koostoimes teiste EV PS sätetega kaitseb seeläbi mitmeid põhiõigusi. Oluline on esile tõsta asjaolu, et EV PS § 13 nimetatud õigust saab rakendada üksnes koosmõjus teise põhiõigusega⁸¹.

⁷⁸ Alexy (2001), *supra nota*, 71, 5-96.

⁷⁹ Belling, D. W. (2004). Põhiõiguste tähendus eraõigusele. *Juridica*, 1, 3-10.

⁸⁰ Alexy (2001), *supra nota*, 71, 5-96.

⁸¹ Danilišina, G. (2019). Riigi kaitsekohustuse täitmine ravimite kättesaadavuse tagamisel kriisides. *Juridica*, 10, 731-740.

Seda põhjusel, et oleks võimalik määrata kaitstav õigushüve⁸². Positiivse kaitsekohustuse üheks elemendiks on riigi poolne aktiivne sekkumine ja juhtimine valdkondades, mis omavad puutumust põhiõigustega.

Eelnevalt kirjeldatud lähenemist kinnitab ka AMLD IV, mis sätestab, et liikmesriigi ülesanne on tagada, et poliitikakujundajad, rahapesu andmebüroo, järelevalveasutused ja teised rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud asutused kehtestavad tõhusad mehhanismid, võimaldades riigisiselt teha koostööd ja koordineerida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise põhimõtete ja meetmete väljatöötamist ja rakendamist.⁸³

Esmapilgul võib tunduda, et EV PS § 13 esimene lause on suunatud vaid seadusandjale vajaliku regulatsiooni kehtestamiseks, kuid tegelikult on kaitsekohustuse sisu oluliselt laiahaardelisem ning EV PS § 13 kui ka § 14 riigi tegutsemiskohustuse ning nende normide täitmise tagamine on kõigi võimuharude ülesanne. Seda peavad arvestama kõik riigiasutused ja kohalikud omavalitused. Riigiasutuste puhul võib see tähendada andmete analüüsi, järelevalve teostamist või teatud valdkonna praktika analüüsimist.⁸⁴ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas võiks see tähendada aktiivset valdkonna parima praktika kujundamist läbi analüüside, juhendite, võimalike seaduse tõlgendamise seisukohtade kui ka otsese kommunikatsiooni kaudu kohustatud isikutega kui ka tarbijatega. See aitaks kaasa probleemide lahendamisele valdkonnas laiaulatuslikult puudutatud kliendigruppe ja kohustatud isikuid kaasates. Eelmises alapeatükis kirjeldati ühe probleemkohana puuduvat vaidluste menetlemise korda arvelduskonto sulgemiste ja põhimakseteenuste tagamise osas. Ka seda võib võtta kui ühe indikaatorina, et kui vaidlusi tekib hulgaliselt ühes valdkonnas sarnaste teemade lõikes, siis see iseenesest viitab lünklikule valdkonna või ka mitme valdkonna regulatsioonidele ja võiks olla märguandeks riigi tegutsemiskohustuse vajadusele. Loomulikult, kui need on puutumuses põhiõiguste ja vabaduste kaitsega.

Riigi tegutsemiskohustusele põhimakseteenuste tagamise vaatest viitab ka maksekontode direktiiv, mis sätestab, et liikmesriik peab andma tarbijatele selget ja arusaadavat teavet

⁸² *Ibid.*

⁸³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ, 20. mai 2015.

⁸⁴ *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 21. aprill 2021.

põhimaksekonto avamise ja kasutamise kohta. Liikmesriigi ülesanne on tagada piisavad ja hästi suunatud kommunikatsioonimeetmed, mille kaudu jõutakse arvelduskontot mitteomavate, kaitsetumate ja liikuvate tarbijateni. Liikmesriigid peaksid edendama ka meetmeid, mis toetavad tarbijate teadmiste parandamist, pakkudes meetmeid ja abi rahaliste vahendite haldamiseks. Täiendavalt peaksid liikmesriigid andma tarbijatele teavet juhiste kohta, mida pakuvad teised tarbijaorganisatsioonid ja riiklikud asutused. Liikmesriigi ülesandeks loetakse ka krediidasutuste algatuste edendamine, mis on suunatud põhimaksekonto teenuse pakkumisele ja sõltumatu finantsalase hariduse kombineerimisele. Krediidasutuste ülesanne seejuures on anda teavet põhimaksekonto konkreetsete omaduste ja kasutustingimuste kohta, osutades abi ja teavet, mida tarbija vajab, et põhimakseteenust kasutada. Samuti tuleb tarbijat teavitada sellest, et põhimakseteenuse tarbimisel ei ole kohustus tarbida krediidasutuse poolt pakutavaid lisateenuseid.⁸⁵

Eelnevalt kirjeldatu käsitles süsteemset lähenemist kaitsekohustusele. Vastuargumendiks süsteemsele lähenemisele võib tuua igaühe õiguse pöörduda kohtusse tema õiguste rikkumise korral. Kohtusüsteemi korraldamise ja seal töötavate inimeste eesmärk peaks olema, et õigusemõistmine toimiks kindla korra alusel. See tähendab, et inimesed saaksid kohtust erapooletut, sõltumatut ja ausat õigusemõistmist ning see paistaks nii ka väljapoole.⁸⁶ Mõistagi on selline võimalus arvelduskonto lepingute ülesütlemise osas olemas, kuid tähelepanuta ei asjaolu, et kohtusse pöördumiseks on vajalik tasuda riigilõiv või ka õigusabi kulud ning ilma arvelduskontota on seda pelgalt neid toiminguid keeruline teha. Samuti lahendab kohus üksiksjuhtumeid ning hindab konkreetse kaasuse asjaolusid, mis kohtu ette tuuakse. See tähendab, et kohtul puudub võimalus juhtumeid valida ning neid laiendada, väljudes konkreetse kaasuse piiridest. Sellest tulenevalt ei saa eeldada, et kohtu ette jõuavad kõiki peamisi probleeme käsitlevad juhtumid, mis võimaldaks kohtul ülevaadet saada terviklikust probleemist. Samuti ei saa üksnes kohtule anda ülesannet ja leida lahendusi ühes valdkonnas tervikuna.⁸⁷

Kirjeldatud asjaolude pinnalt on võimalik jõuda järeldusele, et kuigi kohtu kaudu on võimalik rakendada kaitseõigust ja riigi poolt pakkuda seeläbi kaitsekohustust, hõlmab see vaid üksiksiku

⁸⁵ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2014/92/EL, maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta, 23. juuli 2014.

⁸⁶ Kõve, V. (2019). Kohtusüsteemi ülesanded muutumas ajas. *Juridica*, 9, 711-717.

⁸⁷ Madise, Ü. (2020). *Finantsjärelevalve*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.

õiguste kaitset ning ei paku lahendust probleemidele konkreetses valdkonnas laiemalt. Seega võiks järgmine küsimus tekkida, kuidas on võimalik kaitseala riivet kontrollida kaitseõiguste puhul?

Õiguskirjanduses on vaieldav, kas riivedogmaatika ja seeläbi üldine kaheastmeline kontrollisüsteem, mille kohaselt tuleb esmalt kontrollida kaitseala riivet ja seejärel riive põhiseaduspärasust, on rakendatav ka kaitseõiguse puhul. Kaitseala riive seisneb selle mittetagamises. Kaheastmelise kontrolli võimalikkus nähtub eelkõige sellest, et riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel tuleb läbi viia proportsionaalsuse kontroll. Seejuures tuleb aga arvestada riigiorganite suhteliselt avara mängumaaga, eriti kaitseõiguste, mis nähtus ka Schleyeri kaasuses. Kaitseõiguste riive põhiseaduspärasuse tuvastamise eriprobleemiks on küsimus formaalsete kriteeriumite täitmise osas. Kuna kaitseõiguse riive seisneb üldjuhul vaid kaitse mitteväljajätmises, see tähendab mingi tegevuse või toimingute tegemata jätmises, tekib küsimus, kas seadusereservatsiooni riigipoolsele tegematajätmisele on mõistlik kohaldada ehk nõuda seaduslikku alust selleks, et midagi ei juhtu. Sisuliselt võimaldavad kaitseõigused materiaalset kaitset ning kontroll piirdub eelkõige proportsionaalsuse tuvastamisega.⁸⁸ Eeltoodust võib järeldada, et kaitseõiguse kaitseala riivet ja põhiseaduspärasust on võimalik kontrollida, kuid erinevalt teistest põhiõiguste kontrollist teeb kaitseõiguse kontrolli keeruliseks peamiselt kaks asjaolu, milleks on tegevuse hindamine, mille sisuks on millegi tegemata jätmise. Teisalt asjaolu, et riigipoolse kaitsekohustuse täitmisel on riigiorganitel suur tegutsemisruum, mis ei võimalda kaitsekohustuse täitmist niivõrd adekvaatselt hinnata.

Täiendavalt on EV PS § 13 käsitlemisel on oluline roll õigusselgus põhimõttel. Õiguskindluse idee on luua selgus kehtiva õigusliku korra suhtes, mis tähendab selgust õigusnormide sisu osas ehk õigusselgus põhimõtte, kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes ehk õiguspärase ootuse põhimõtte. Selle eesmärk on kaitsta igäüht riigivõimu omavoli eest ning tagab selle, et isikutel oleks võimalik piisava selgusega võimalik arvestada ja ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.⁸⁹ Lihtsustatult tähendab õigusselgus seda, et seadused ja muud õigusaktid peavad olema selgelt, arusaadavalt, piisavalt ammendavalt ja täpselt sõnastatud, mis võimaldaks igäühel mõista regulatsiooni ning sellele vastavalt seada oma käitumine. Õigusselguse nõude kohaselt peaks igal mõistlikul isikul olema võimalik aru saada, millist

⁸⁸ Alexy (2001), *supra nota*, 71, 5-96.

⁸⁹ Truu, M. (2019). Pilk karistusõiguse lähte: määratluse põhimõttest süüteokoosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel. *Juridica*, 9, 671-686.

käitumist temalt oodatakse.⁹⁰ Käesoleva magistritöö teema kontekstis on oluline välja tuua Riigikohtu seisukoht, mille kohaselt tuleb arvestada, et reguleerides ühe teenuse osutamist mitmes erinevas aktis, ei pruugi olla järgitud õigusselguse põhimõte.⁹¹

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et EV PS § 13, eelkõige selle esimese lause osas sätestab riigi tegutsemiskohustuse üldise kaitsekohustuse kaudu, sätestades igapäevase õiguse riigi ja seaduse kaitsele⁹². Tegemist on mitmetahulise sättega, mis raamib riigi tegutsemiskohustust nii mõnegi nurga alt. EV PS § 13 esimese lause idee on see, et seadusandja tagaks piisava regulatsiooni, mis võimaldaks põhiõiguste kaitset ka eraõiguslikes suhetes. Täiendavalt kuulub kaitsekohustuse alla valdkonnaga seotud analüüside teostamine, praktika analüüsimine ja järelevalve teostamine. Seega seisneb kaitseõiguse ese riigi positiivses tegutsemises. Sellisele positiivsele tegutsemisele viitab maksekonto direktiiv põhimakseteenuste tagamise osas, suunates liikmesriike andma tarbijatele selget teavet põhimaksekonto avamise ja kasutamise kohta. Kujundada ja korraldada sellekohast kommunikatsiooni ja edendada meetmeid, mis oleksid abiks rahaliste vahendite haldamiseks. Sarnane tegutsemiskohustuse ootus nähtub ka AMLD IV, mis sätestab liikmesriigi ülesande tagada tõhusad mehhanismid riigisiseseks koostööks ja valdkonna koordineerimiseks, põhimõtete edendamiseks ja sobivate meetmete väljatöötamiseks. Eelneva juures viidatakse ka konkreetselt poliitikakujundajatele, järelevalveasutustele, rahapesu andmebüroole ja teistele valdkonda reguleerivatele asutustele. Oluline on siinkohal välja tuua veel see, et kaitsekohustuse puhul on sobiva abinõu valimisel riigil avar mängumaa, mis nähtub Shleyeri kaasusest. Ühest küljest annab see riigile võimaluse valida paljude võimaluste vahelt ning otsustada sobiv abinõu. Teisest küljest on kaitseõiguse riivet keerukam kontrollida, kuna riive seisneb üldjuhul kaitse mittevõimaldamises.

2.2. Põhiseaduse § 14 alusel

Lisaks EV PS § 13 reguleerib kaitsekohustust ka EV PS § 14, mis sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.⁹³ EV PS § 14 annab põhiõiguse nõuda, et kõik avaliku võimu teostajad rakendaksid kõiki võimalikke abinõusid ja oleksid aktiivsed põhiõiguste rikkumiste ärahoidmisel. Seega on tegemist

⁹⁰ Maruste, R. (2004). Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. *Juura*, 4, 292.

⁹¹ RKPKJ 5-18-7

⁹² Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

⁹³ *Ibid.*

üldise põhiõigusega menetlusele ja korraldusele. Mõisted ``menetlus`` ja ``korraldus`` on kattuva tähendusväljaga. Mõiste ``korraldus`` sisu alla kuulub nii pädevus, see tähendab kes ja mida, kui ka ``menetlus``, mis vastab küsimusele kuidas. EV PS § 14 on sõnastatud avaliku võimu kohustusena, kuid täiendavalt tuleb seda tõlgendada kui igäihe subjektiivset ehk kohtuliku kaitsega tagatud õigust andvana.⁹⁴

Säte annab demokraatliku õigusriigi jaoks kolm olulist garantiid, sätestades selle, kes on kohustatud põhiõigusi tagama ehk põhiõiguse adressaat. Teiseks üldise nõude põhiõiguste tagamiseks vajalikule menetlusele ja korraldusele ning kolmandaks täiendab võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet võimuvolituse funktsionaalse jaotusega.⁹⁵ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonna ja põhimaksekonto tagamise vaatest on oluline uurida, kes on EV PS § 14 mõistes põhiõiguste tagamisel kohustatud subjekt ehk adressaat, kes peaks tagama põhimaksekonto teenusele ligipääsu. EV PS § 13 lg 1 kohaselt on põhiõiguste adressaadiks riik, kuid EV PS § 14 avab seda tõlgendust detailsemalt, määrates selle kohustuse seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikule omavalitsusele. Adressaadiga seotud temaatika on oluline just sellest vaatest, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega tegelevad turuosalised kui ka tarbijad teaksid, kelle poolt ning milliste kohustuste täitmist võib eeldada.

EV PS § 14 eripärana võib välja tuua asjaolu, et institutsioonidest on ainsana nimetatud kohalikke omavalitsusi, mis tähendab, et põhiõiguste adressaadiks on kõik kohalikud omavalitsused avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu osas tuleb kohustatud institutsioonide tuvastamiseks kasutada süstemaatilist tõlgendamist. Ennatlikult võib märkida, et kohustatud on kogu avalik võim institutsionaalses kui ka funktsionaalses tähenduses. Esimeste all mõeldakse kohalikke omavalitsusi ja ülejäänud avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning viimaste all avalikku võimu teostavaid eraõiguslikke isikuid.⁹⁶

EV PS § 59 alusel kuulub seadusandlik võim Riigikogule.⁹⁷ Sellest tulenevalt on põhiõiguste adressaadiks Riigikogu. Riigikogu langetab riigi elu enim mõjutavaid otsuseid, näiteks Vabariigi Valitsuse moodustamine ja püsimine, seaduste väljatöötamine, muutmine ja täiendamine.⁹⁸ Sellest

⁹⁴ *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 21. aprill 2021.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

⁹⁸ *Mis on Riigikogu?* Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ulesanded-ja-tookorraldus/mis-on-riigikogu/>, 12 aprill 2021.

tulenevalt on põhiõiguste adressaadiks Riigikogu. Seadusandlik võim kohustub põhiõigusi tagama esmalt siis, kui Riigikogu võtab vastu seadusi. Samuti on seadusandlik võim seotud põhiõigustega, kui Riigikogu ratifitseerib Eesti Vabariigi lepinguid EV PS § 121 alusel⁹⁹. EV PS § 121 alla kuuluvad lepingud: mis muudavad riigipiire; mille rakendamiseks on tarvis Eesti seaduste vastuvõtmist, muutmist või tühistamist; mille kohaselt Eesti Vabariik ühineb rahvusvaheliste organisatsioonide või liitudega; millega Eesti Vabariik võtab endale sõjalisi või varalisi kohustusi; mille ratifitseerimine on ette nähtud.¹⁰⁰

Täidesaatev võim kuulub Vabariigi Valitsusele EV PS § 86 alusel¹⁰¹. Täidesaatva võimu tegevuse alus tuleneb Riigikogu poliitilisest legitimatsioonist, mis seab poliitilised eesmärgid ning piirab täidesaatva võimu tegevust õigusnormidega, sealhulgas suunatakse täidesaatva võimu tegevust legitimatsiooni alusel sisuliselt.¹⁰² EV PS § 86 alusel nimetatakse Vabariigi Valitsus nii öelda kitsa tõlgenduse kaudu, kuid põhiõigustele soodsama tõlgenduse eelistamise nõudest tuleb põhiõiguste adressaadiks lugeda tervet haldusorganisatsiooni, mille alla kuuluvad ministriumid, riigikantselei kui ka teised valitsusasutused.¹⁰³

Kohtuvõimu sisustamisel saab lähtuda EV PS § 146 esimesest lausest, mille kohaselt mõistab õigust ainult kohus. Sellest tulenevalt on põhiõiguste adressaadiks maa- ja linnakohtud, halduskohtud, ringkonnakohtud, Riigikohus ja erikohtud.¹⁰⁴

EV PS § 14 analüüsimisel on oluline pöörata tähelepanu terminile ``tagamine``. See hõlmab ühelt poolt põhiõiguste kohustatud poole hoidumist tegevustest, mis põhiõigusi rikub. See tähendab, et ükski põhiõiguste adressaat ei tohi rikkuda üksikisikute vabadust ebaoproportsionaalselt põhiõiguste kitsendamise kaudu. Teisalt hõlmab tagamine kohustust tegutseda. Seega on võimalik, et riigivõimu kandjad rikuvad põhiõigusi tegevusetusega. Säärase rikkumise korral peab kohus silmas pidama olulist erinevust võrreldes tegevusega toime pandud rikkumise puhul. Aktiivse tegutsemise korral on keelatud kõik toimingud ja õigusaktid, mis põhiõigusi rikuvad. Tegevusetuse korral on ootus suunatud vaid ühele, tegutsemisele, mis kõrvaldaks õigusvastase

⁹⁹ *Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused"*. Justiitsministeerium. Kättesaadav: www.just.ee, 09.05.2021.

¹⁰⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Parrest, N. (2016). Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica*, 6, 376-387.

¹⁰³ *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 21. aprill 2021.

¹⁰⁴ *Ibid.*

olukorra.¹⁰⁵ Eelmises alapeatükis viidati siinjuures ka riigi suurele mängumaale valida sobivaid abinõusid.

Kokkuvõtvalt tagab EV PS § 14, sarnaselt § 13 riigi kaitsekohustuse, määrates kindlaks põhiõiguste adressaadid, milleks on riik üldiselt. Kuid eristab ülesanded ka seadusandliku võimu, täidesaatva võimu ja kohtuvõimu vahel. Seejuures on oluline välja tuua, et täidesaatva võimu osas loetakse põhiõiguste adressaadiks tervet haldusorganisatsiooni, mille alla kuuluvad ministriumid, riigikantselei kui ka teised valitsusasutused. Üleüldiselt tuleb avaliku võimu funktsioonide jaotamisel meeles pidada, et ühelegi põhiseaduslikule institutsioonile ei või anda ülesandeid, mis ei ole institutsiooni põhitegevusega seotud¹⁰⁶. Seda arvesse võttes, käsitleb magistritöö järgmine alapeatükk avaliku sektori institutsioonide tegevust, kes vastutavad maksekeskkonna toimimise eest Eestis.

2.3 Põhiõiguste adressaadid põhimakseteenuse tagamisel

Kuivõrd magistritöö teine eesmärk keskendub riigi tegutsemiskohustuse tuvastamisele põhimakseteenuste tagamise vaatest, käsitleb töö viimane alapeatükk maksekeskkonna tagamise eest vastutavaid institutsioone ja nende seadusest tulenevaid ülesandeid. Eelmistes alapeatükkides teostatud analüüsi tulemusest nähtub, et põhiõiguste adressaat on riik ning põhiseaduslikule institutsioonile võib anda ülesandeid, mis on institutsiooni põhitegevusega seotud. Sellest tulenevalt analüüsitakse käesolevas alapeatükis institutsioonide ülesandeid, mis on otseselt seotud maksekeskkonna korraldamise ja tagamisega Eestis.

EV PS § 14 alusel on sätestatud, kes on põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektiks ehk põhiõiguste adressaadiks. Nendest on esile toodud seadusandlik võim, täidesaatev võim, kohtuvõim ning kohalikud omavalitsused. Pealtnäha lihtne ülesehitus vajab selgitamist, sest võimufunktsioon nimetamine iseenesest ei anna teavet selle kohta, kes on kohustatud institutsiooniks.¹⁰⁷ Makse- ja väärtpaberiarveldussüsteemid ning makseviisid moodustavad tervikuna maksekeskkonna. Maksesüsteemide kaudu sooritatakse rahamakseid ning

¹⁰⁵ *Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused"*. Justiitsministeerium. Kättesaadav: www.just.ee, 09.05.2021.

¹⁰⁶ *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 21. aprill 2021.

¹⁰⁷ *Ibid.*

väärtpaberiarveldussüsteemides väärtpaberitehinguid. Makseviiside all käsitletakse maksete algatamise võimalusi krediidasutustes oleva arvelduskonto kaudu ning maksekeskkonna toimimine on oluline eelkõige selleks, et tagada majanduse ja finantsüsteemi stabiilsus, rahapoliitika korraldamine ja tõrgeteta raharingluse tagamine. Selle eest vastutavad Eestis Rahandusministeerium, Eesti Pank, Finantsinspeksioon ja teenuspakkujad ehk pangad ja makseasutused.¹⁰⁸ Üldine finantspoliitika korraldamine kuulub Rahandusministeeriumi vastutusalasse. Finants- ja ettevõtluspoliitika hõlmab õigusaktide väljatöötamist ja poliitika kujundamist järgmistes valdkondades: pangandus- ja väärtpaberitur; kogumispensionid ja kindlustus; raamatupidamine ja audiitoritegevus; hasartmängude korraldamine; rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine. Sealjuures on Rahandusministeeriumi ülesandeks panganduse, väärtpaberituru, investeerimisfondide ja teiste finantsteenuste alaste õigusaktide väljatöötamine. Pangandust ja väärtpaberiturgu reguleerivad õigusaktid on peamiselt finantsinspeksiooni seadus, krediidasutuste seadus, väärtpaberituru seadus, investeerimisfondide seadus, Eesti väärtpaberite keskreistri seadus, hoiu-laenuühistu seadus ning makseasutuste ja e- raha asutuste seadus.¹⁰⁹ See tähendab, et põhimakseteenuste tagamisega seotud oluliste õigusaktide vastutusala kuulub täielikult Rahandusministeeriumile.

Kuna Finantsinspeksioon on nimetatud kui üks maksekeskkonna eest vastutav asutus, annab järgnev kirjeldus ülevaate Finantsinspeksiooni ülesannetest ja vastutusest. Finantsinspeksiooni seadusest (FIS) lähtuvalt on Finantsinspeksioon autonoomse pädevuse ja eraldiseisva eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus, mis tegutseb finantsjärelevalve teostamisel ja kriisilahendusülesannete täitmisel riigi nimel. Inspeksioon lähtub oma tegevuses õigusaktidest ning finantsjärelevalve valdkonnas rahvusvaheliselt tunnustatud tavadest. Tegutsedes sealjuures läbipaistvalt ning häid juhtimispraktikaid rakendades. FIS § 6 sätestab Finantsinspeksiooni ulatuslikud ülesanded ja õigused. Põhimakseteenuste tagamise ja RahaPTS sätete vaatest on oluline esile tuua järgmised ülesanded:

- ettepanekute tegemine finantssektorit ja selle järelevalvet puudutavate seaduste ja muude õigusaktide kehtestamiseks ja muutmiseks ning osaleda vastavate eelnõude väljatöötamisel;
- rakendada õigusaktides ettenähtud meetmeid klientide ja investorite huvide kaitseks;
- edendada elanike teadlikkust finantsteenustest ja finantstoodetest.¹¹⁰

¹⁰⁸ *Makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmise väljatöötamiskavatsus*. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Kättesaadav: www.koda.ee, 09.05.2021.

¹⁰⁹ *Finants- ja ettevõtluspoliitika*. Rahandusministeerium. Kättesaadav: www.rahandusministeerium.ee, 09.05.2021.

¹¹⁰ Finantsinspeksiooni seadus, RT I, 21.11.2020, 4.

Vastamaks magistritöö teisele uurimisküsimusele, milline on riigi tegutsemiskohustust Eesti Vabariigi põhiseaduse EV PS § 13 ja § 14 alusel põhimakseteenuse tagamise vaatest, on läbi viidud analüüsi tulemus kirjeldatud eelmistes alapeatükkides ning lõplikult käesolevas alapeatükis. Riigi tegutsemiskohustusel põhimakseteenustele juurdepääsu tagamise osas on oluline roll nii Rahandusministeeriumil kui ka Finantsinspeksioonil, kuivõrd mõlemad institutsioonid on käsitletavad põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektina ehk põhiõiguste adressaadina. Rahandusministeeriumi ülesanne on valdkonda reguleerivate õigusaktide väljatöötamine ning oluliste maksekeskkonda reguleerivate regulatsioonide, milleks on KAS, MERAS ja ka RahaPTS õigusselguse ja eesmärgipärase rakendamise tagamine. Seega on autori hinnangul VÕS põhimakseteenuse ja RahaPTS vastuoluliste sätete korrigeerimine Rahandusministeeriumi haldusalasse kuuluv ning põhimakseteenuste tagamisega seotud põhiõigus riigi kaitsele adresseeritud Rahandusministeeriumile. Samuti kuuluvad autori hinnangul Rahandusministeeriumi haldusalasse maksekonto direktiivis viidatud liikmesriigi ülesanded tarbijatele selge teabe andmine põhimaksekonto avamise ja kasutamise kohta. Tagades seejuures piisavad kommunikatsioonimeetmed, mille kaudu jõutakse arvelduskontot mitteomavate tarbijateni. Direktiivi kohaselt on liikmesriigi oluline ülesanne anda abi ja parandada tarbijate teadmisi rahaliste vahendite haldamisel.¹¹¹ Eelnevast võib praktikas kasu olla ka sellest aspektist, et tarbijad üldiselt on teadlikumad põhimaksekonto omamisega seonduvatest nõuetest. Sealhulgas RahaPTS nõuetest ning seeläbi toimub tarbijate ja kohustatud isikute vahel sujuv koostöö, mille tulemusena ei peaks kohustatud isikud ideaalis rakendama ärisuhte ülesütlemist RahaPTS § 42 alusel, sest hoolsusmeetmed saavad piisavas ulatuses täidetud tänu kliendi poolt edastatud vajalikule ja õigeaegsele teabele.

Tänapäevases ühiskonnas ühiskonna liikmetele kaitse ja turvatunde loomisele tuleb riigil lisaks seadustele rakendada teadlikult ka teisi ühiskondlikus teadvuses eksisteerivaid võimalusi.¹¹² FIS tulenevalt kannab põhiõiguste adressaadi rolli ka Finantsinspeksioon, mille seadusest tulenevad ülesanded kattuvad osaliselt Rahandusministeeriumi ülesannetega. Kattuvus eelkõige õigusaktide väljatöötamises osalemise, kui ka kliendi huvide kaitsmise ning finantsalase teavitustöö tegemise osas. Seega võib järeldada, et tarbijatel peaks siinkohal tagatud olema nii öelda topelt kaitse kahe institutsiooni poolt. Finantsinspeksioonil on seadusest tulenev kohustus osaleda õigusaktide

¹¹¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2014/92/EL, maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta, 23. juuli 2014.

¹¹² Siibak, K. (2001). Finanstregulatsioonid ja finantsjärelevalve. *Juridica*, 3, 170-174.

väljatöötamisel ja muutmisel, pidades oma tegevusel silmas klientide ja investorite huvide kaitset, mille alla kahtlemata kuulub põhimakseteenustele ligipääsu tagamine. Samuti on seadusandja sätestanud ka Finantsinspektsiooni ülesandeks teadlikkuse edendamise finantsteenuste ja finantstoodete valdkonnas. Sellist lähenemist toetab ka AMLD IV, milles viidatakse, et muuhulgas on järelevalveasutuste ülesanne osaleda, kehtestada ja koordineerida vajalikud mehhanismid ja koostöö riigisisesele, et toetada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete rakendamist. Põhiõiguste süsteemse kaitse pooldamine nähtub ka Finantsinspektsiooni seisukohast, mille kohaselt on Finantsinspektsioon aastaid toetanud finantsombudsmani institutsiooni loomist Finantsinspektsiooni juurde¹¹³. Eelviidatud ametikoha loomisega on ootus, et kliendi ja makseteenuste pakkujate vahel tekkinud vaidlused saavad hõlpsalt lahenduse, millega suures plaanis oleksid paremini kaitstud tarbijate huvid¹¹⁴. Magistratöö kirjutamise seisuga on finantsombudsmani ametikoht loomise etapis. Seetõttu ei ole käesoleval hetkel võimalik hinnata ametikoha loomisega seonduvat mõju tarbijate õigustele.

¹¹³ Tammer, S. (2020). Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? *Juridica*, 8, 603-613.

¹¹⁴ *Miks vajab Eesti finantsombudsmani?* Finantsinspektsioon. Kättesaadav: www.fi.ee, 09.05.2021.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö teemaks on põhimakseteenuse tagamise kohustus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioonide valguses ning sellest tulenev riigi tegutsemiskohustus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 ja § 14 alusel.

Autor on magistritööle seadnud kaks omavahel seotud eesmärki, millest esimene eesmärk on analüüsida era- ja avaliku sektori rolli rahapesu tõkestajatenä ning sellega seoses tuvastada, kas kehtivad regulatsioonid põhimaksekonto teenuse pakkumise, krediidiastutuse tegevuse ja rahapesu tõkestamise osas tagavad tarbijale ligipääsu põhimakseteenustele. Eesmärgist lähtuvalt on püstitatud magistritöö esimene uurimisküsimus, kas tarbijale suunatud põhimakseteenuse lepingut VÕS mõistes, mille kaudu tagatakse ligipääs põhimakseteenustele, peaks olema võimalik RahaPTS § 42 lg 1 alusel erakorraliselt üles öelda?

Magistritöö esimesele eesmärgile ja püstitatud uurimisküsimusele vastavad järgmised tulemused:

- Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkond kuulub avaliku õiguse valdkonda. Kahetasandilises rahapesu tõkestamise protsessis kannab preventiivsete meetmete rolli erasektor ning avaliku sektori roll on kriminaalõiguslike meetmetega teo toimepanijaid koosseisu täitumisel vastutusele võtta. Erasektori kaasamist riigi poolt nimetatakse vastutusstrateegiaks (*responsibilization strategy*), mis hõlmab valitsuse tahet kuritegevuse vastu tegutseda mitte otseselt riigiasutuste poolt, vaid kaudselt, aktiveerides osa valitsusevälistest ametitest ja organisatsioonidest.;
- Lisaks paika pandud rollidele on autori hinnangul oluline osa koostööl, mis aitaks praktikas saavutada paremaid tulemusi rahapesuvastases võitluses. Seejuures näeb autor võimalusi koostöö parendamiseks nii kohustatud isikutel omavahel, kui ka era- ja avaliku sektori vaatest. Esimesel juhul vajab kehtiv RahaPTS 16 praktikas rakendamiseks reguleeritud infovahetamise standardeid ja turvalist andmevahetuskeskkonda. Samuti on vähe tõenäoline, et andmevahetus esimeses etapis hakkab toimuma kõikide kohustatud isikute üleselt. Tegemist on võrdlemisi suure asutuste ja institutsioonide ringkonnaga, kelle vahel andmevahetust õiguspäraselt reguleerida. Era- ja avaliku sektori koostöö osas võib eeskujuks võtta Ühendkuningriikide Riikliku Majanduskuritegevuse Keskuse juurde loodud töörühmast, mis koosneb rohkem kui neljakümnest finants- ja krediidiastutusest ja viiest õiguskaitseorganist. Töörühma eesmärgiks on tagada õiguskaitseasutuste ja

suuremate turuosaliste vaheline partnerlus rahapesu ja ka laiemalt majanduslike ohtude alase teabe vahetamiseks. Töörühma peetakse rahvusvaheliselt parimate tavade näiteks. Sarnane töörühm võiks tegutseda Eestiski. Veel on oluline esile tuua, et koostöö ja infovahetus ei ole oluline pelgalt turu parima praktikaga kursis olemiseks, vaid on ka oluline meede hoolsusmeetmete täitmise tagamisel;

- Võrreldes 2017 aastal kehtima hakanud ja hetkel kehtivat RahaPTS hoolsusmeetmete rakendamise ja ärisuhte lõpetamisega seotud sätteid, võib täheldada RahaPTS sätestatud nõuete olulist karmistumist. Kehtiv RahaPTS kohustab kohustatud isikut ärisuhte lõpetama, kui kohustatud isikul ei ole võimalik mistahes hoolsusmeedet täita või olukorras, kus kohustatud isikul on rahapesu kahtlus. 2017 aastal kehtima hakanud RahaPTS nägi ette oluliselt leebema lähenemise. Seaduse seletuskirja kohaselt käsitleti § 42 kohustusliku ärisuhte lõpetamise all nii öelda baashoolsusmeetmete kohaldamata jätmise tagajärgi, mis tõid kaasa ärisuhte erakorralise ülesütlemise. RahaPTS § 43 käsitles aga ärisuhte ülesütlemise õigust teatud hoolsusmeetmete kohaldamise võimatuse korral ja ka rahapesu kahtluse korral. Seaduse seletuskirja kohaselt ei peaks teatud hoolsusmeetmete kohaldamise võimatus kaasa tooma niivõrd rangeid tagajärgi ning kohustatud isikule jäeti võimalus kaaluda ärisuhte jätkamisega kaasnevaid riske, võimaldades neid maandada tugevdatud hoolsusmeetmetega. RahaPTS 43 reguleerimisalasse kuulusid ärisuhte kohta teabe hankimine, ärisuhte seire ja riikliku taustaga isiku tuvastamine ning rahapesu kahtlus. Seejuures tuleb arvestada, et karmistunud nõuetel on tuntavad tagajärjed ka praktikas ärisuhte lõpetamise vaatest.

Püstitatud uurimusküsimuse vastuseks on autor jõudnud järeldusele, et kehtiv regulatsioon ei taga tarbijatele põhimakseteenuste kättesaadavust VÕS põhimaakseteenuse lepingu ja RahaPTS § 42 sätete alusel, mistõttu põhimakseteenuse lepingu ülesütlemist käsitlevaid regulatsioone on vajalik muuta. Autori seisukoht tugineb eelkõige järgmistel asjaoludel:

- kehtivate regulatsioonide alusel ei eristata põhimaksekontot tavapärasest arvelduskonto tüübist, mistõttu puudub krediidasutustel teave selle kohta, kas RahaPTS § 42 alusel üles öeldav ärisuhe omab põhimaksekonto staatust. Isegi, kui selline teave oleks krediidasutustele kättesaadav, ei näe RahaPTS § 42 erisust põhimaksekonto sulgemise osas. Tegemist on kohustatud isikule seatud kohustusega lõpetada ärisuhe erakorralisel alusel;

- riigi poolt ei ole määratud ühte kindlat põhimaksekonto teenuse pakkujat, mille kaudu põhimakseteenuste kättesaadavus oleks tagatud. Samuti puudub määratlus, millistele tingimustele vastav makseteenus tagaks põhimakseteenuste kättesaadavuse. Siinkohal peab autor silmas eelkõige teenuste kasutamise limiite;
- makseteenus ja sularaharinglus on HOS mõistes defineeritud kui elutähtsad teenused. See tähendab, et nimetatud teenused omavad ülekaalukat mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu, tervist või teise elutähtsa või üldhuviteenuse toimimist. Seadusandja on pidanud nimetatud teenuste kättesaadavust niivõrd oluliseks, et selliste teenuste kättesaadavus peab olema tagatud ka hädaolukorra ajal;
- ligipääs põhimakseteenustele mõjutab omakorda põhiõiguste realiseerimise võimalust. Esile võib tuua EV PS § 28 ehk igäühe õiguse tervise kaitsele, mille alla kuulub ka riiklike toetuste väljamaksmine. Toetuste saamise eelduseks on arvelduskonto olemasolu.

Magistritöö teine eesmärk on analüüsida põhimakseteenustele ligipääsu EV PS põhiõiguste ja kohustuste realiseerimise kontekstis, keskendudes riigi tegutsemiskohustusele. Riigi tegutsemiskohustus omab käesoleva töö kirjutamisel olulist rolli just seetõttu, et rahapesu tõkestamine kuulub avaliku õiguse valdkonda ning töö esimene uurimisküsimus põhimakseteenuste tagamise kohta on puutumuses isiku põhiõigustega EV PS alusel. Autori hinnangul on oluline põhimakseteenustele ligipääsu tagamise probleemi analüüsida mitte ainult makseteenuse pakkujate ehk krediidasutuste ja konkreetsete valdkondade õigusaktide vaatest ning lahendada seeläbi üksikut probleemi, vaid laiemalt ka põhiõiguste tagamise kontekstis. Sellest tulenevalt on seatud magistritöö teine uurimisküsimus, milline on riigi tegutsemiskohustus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 ja § 14 alusel põhimakseteenuse tagamise vaatest?

Magistritöö teisele eesmärgile ja püstitatud uurimisküsimusele vastavad järgmised tulemused:

- EV PS § 13 esimene lause sätestab riigi tegutsemiskohustuse üldise kaitsekohustuse kaudu, sätestades igäühe õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Kaitseõiguste ese seisneb mitte üksnes negatiivse kohustuses teostada kaitset seadusega, vaid ka positiivses kohustuses võimaldada kaitset piisavalt kaitsvate ja kaitset võimaldavate seaduste kehtestamise läbi;
- riigi positiivsele tegutsemisele viitab ka maksekonto direktiiv põhimakseteenuste tagamise osas, suunates liikmesriike andma tarbijatele selget teavet põhimaksekonto avamise ja kasutamise kohta. Direktiivi kohaselt on liikmesriigi ülesanne kujundada ja korraldada

sellekohast kommunikatsiooni ja edendada meetmeid, mis oleksid abiks rahaliste vahendite haldamiseks. Sarnane tegutsemiskohustuse ootus nähtub ka AMLD IV, mis sätestab liikmesriigi ülesande tagada tõhusad mehhanismid riigisiseseks koostööks ja valdkonna koordineerimiseks, põhimõtete edendamiseks ja sobivate meetmete väljatöötamiseks. Eelneva juures viidatakse ka konkreetselt poliitikakujundajatele, järelevalveasutustele, rahapesu andmebüroole ja teistele valdkonda reguleerivatele asutustele. Kaitseõiguse teostamisel on riigil võimalik valida sobivad abinõud;

- EV PS § 14 alusel on sätestatud, kes on põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektiks ehk põhiõiguste adreksaadiks. Nendest on esile toodud seadusandlik võim, täidesaatev võim, kohtuvõim ning kohalikud omavalitsused. Institutsionaalsel tasandil on põhimakseteenuste tagamise ja sellega seotud EV PS sätestatud põhiõiguste adreksaadiks Rahandusministeerium, kuivõrd ministeeriumi vastutusalasse kuuluvad kõik peamised makseteenust osutamist ja rahapesu tõkestamist käsitlevad õigusaktid;
- FIS tulenevalt kannab põhiõiguste adreksaadi rolli ka Finantsinspeksioon. Finantsinspeksioonil on seadusest tulenev kohustus osaleda õigusaktide väljatöötamisel ja muutmisel, pidades oma tegevusel silmas klientide ja investorite huvide kaitset, mille alla kahtlemata kuulub põhimakseteenustele ligipääsu tagamine. Samuti on seadusandja sätestanud ka Finantsinspeksiooni ülesandeks teadlikkuse edendamise finantsteenuste ja finantstoodete valdkonnas. Sellist lähenemist toetab ka AMLD IV, milles viidatakse järelevalveasutuste ülesandele osaleda, kehtestada ja koordineerida vajalikud mehhanismid ja koostöö riigisiselt, et toetada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete rakendamist.

Autori ettepanek põhimakseteenuste tagamiseks on välja töötada põhimakseteenuse osutamist reguleerivad sätted, millistel alustel peab tarbijale olema põhimakseteenus tagatud. Üheks võimaluseks on riigi poolt ära defineerida põhimaksekontolet vastavad kriteeriumid, milliste limiitide ja summade ulatuses teenuste pakkumine tagab tarbija jaoks põhimakseteenuste kättesaadavuse. See tähendab, et muudatusi on vaja teha ka RahaPTS, KAS ja VÕS põhimakseteenust reguleerivates sätetes. Defineeritud ja seeläbi ka piiritletud teenuste lahenduse osas ei peaks krediidiasutusel olema põhimaksekonto lepingu ülesütlemise kohustust ega edasist vastutust hooldusmeetmete täitmise võimatuse osas, kuna riigi poolt on piiritletud teenuse osutamise standardid, mille väljatöötamisel on hinnatud rahapesu ja terrorismi rahastamise võimalikke riske. Selline lahendus harmoneeruks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rollidega ning tagaks tarbijatele ligipääsu põhimakseteenustele.

SUMMARY

FUNDAMENTAL RIGHTS AND OBLIGATIONS WHEN TERMINATING A BUSINESS RELATIONSHIP UNDER THE MONEY LAUNDERING AND TERRORISM FINANCING PREVENTION ACT

Ethel Pagil

The topic of this master's thesis is the obligation to provide a basic payment services, considering money laundering and terrorist financing prevention regulations and the consequent obligation of the state to act on the basis of § 13 and § 14 of the Constitution of the Republic of Estonia.

The master's thesis is a qualitative study conducted using an analytical research method. The analysis of the legislation is based on systematic interpretation and its intended purpose. The main sources used are both national and European Union (EU) legislation related to the prevention of money laundering and the provision of basic payment services, which are backed by guidelines and research articles in the field.

Anti-money laundering is an area of overriding public interest that affects all sections of society. One of the intersections of interests is the availability of financial services, in particular having a current account with a credit institution. In practice, the interests of the obliged entity and the client are in conflict during the onboarding and the termination phase of the business relationship. In her letter to the Financial Supervision Authority as well as in a memorandum to the Minister of Finance, the Chancellor of Justice has also referred to the relevance of problems related to holding of a current account in particular a basic payment service agreement. Pointing out that a solution needs to be found between prevention of money laundering and closing accounts.

The author has set two interrelated goals for the master's thesis. The first of which is to analyze the role of the private and public sector as preventors of money laundering, with respect to determining whether the current regulations on basic payment account service, credit institution activities and anti-money laundering ensure consumer access to basic payment services.

Based on the goal, the first research question of the master's thesis is whether it should be possible to extraordinarily terminate the basic payment service contract with a consumer within the context

of the Law of Obligations Act, according to the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act § 42.

In response to the research question, the author has come to the conclusion that the current regulation does not guarantee access to the basic payment services to consumers on the basis of the Law of Obligations Act and § 42 of the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act, therefore it is necessary to change the regulations related to this.

The second goal of the master's thesis is to analyze access to basic payment services, in the context of the realization of the fundamental rights and commitments given by the Constitution of the Republic of Estonia and its obligation to act.

Consequently, the second research question of the master's thesis has been set. What is the obligation of the state to act upon ensuring the basic payment services on the basis of § 13 and § 14 of the Constitution of the Republic of Estonia?

The first sentence of § 13 of the Constitution of the Republic of Estonia, confirms the obligation of the state to act through a general obligation to protect. The idea of the provision is to ensure that the legislator would provide sufficient regulation to allow the protection of fundamental rights including in private relations.

On the other hand, the first sentence of § 13 of the Constitution of the Republic of Estonia means not only an obligation to provide protection by law, but also an obligation to provide protection through the continuous development of its protective and enabling laws.

Pursuant to § 14 of the Constitution of the Republic of Estonia, the duty of acting on its obligations falls with the state. The Ministry of Finance and the Financial Supervision Authority are the obligated institutions in respect to the access of the basic payment services. When exercising the obligation to defense, the state can choose appropriate measures.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Teadusartiklid

1. Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica eriväljaanne*, 5-96.
2. Belling, D. W. (2004). Põhiõiguste tähendus eraõigusele. *Juridica*, 1, 3-10.
3. Boles, J.R. (2015). Financial Sector Executives as Targets for Money Laundering Liability. *American Business Law Journal*, 52(3), 365-433.
4. Bruemmer, R. J., Alper, E.M. (2013). AML: A Corporate Governance Issue. *Banking Law Journal*, 130, 867-890.
5. Danilišina, G. (2019). Riigi kaitsekohustuse täitmise ravimite kättesaadavuse tagamisel kriisides. *Juridica*, 10, 731-740.
6. Evestus, S-H. (2015). Eelkuriteo sisustamine rahapesukuriteo puhul. Rahapesu mõiste Eesti karistusõiguses. *Juridica*, 5, 360-365.
7. Furst, K. (2017). De-risking shows failure of AML teams to innovate. *American Banker*. 182(71), 1.
8. Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *The British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471.
9. Klatt, M., Meister, M. (2020). Proportsionaalsus kui universaalne põhiseaduslik printsiip. *Juridica*, Riigiõiguse aastaraamat, 118-135.
10. Koolmeister, I. (2020). Kresomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. *Juridica*, 4, 231-241.
11. Kõve, V. (2019). Kohtusüsteemi ülesanded muutumas ajas. *Juridica*, 9, 711-717.
12. Maruste, R. (2004). Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. *Juura*, 4, 292.
13. Meral Y. (2020). Strategie Management to Prevent Money Laundering: The Role of Effective Communication. *Journal of Accounting & Finance*, 20(6), 32-48.
14. Mitsilegas, V., Vavoula, N. (2016). The Evolving EU Anti-Money Laundering Regime: Challenges for Fundamental Rights and the Rule of Law. *Maastricht Journal of European and Competition Law*, 23(2), 261-293.

15. Mäeker, M., Nõmm, A. (2020). Pangasaladuse hoidjast politseinikuks: valikud rahapesu tõkestamisel. *Juridica*, 8, 661-670.
16. Narits, R. (1993). Kontinuiteet ja actus contrarius printsiip. *Juridica*, 5, 107-107.
17. Parrest, N. (2014). Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. *Juridica*, 10, 732-739.
18. Parrest, N. (2016). Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. *Juridica*, 6, 376-387.
19. Pikamäe, P. (2019). Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. *Juridica*, 9, 697-710.
20. Salumaa, K. (2018). Andmesubjekti õigused uue isikuandmete kaitse üldmääruse foonil. *Juridica*, 2, 83-93.
21. Siibak, K. (2001). Finanstregulatsioonid ja finantsjärelevalve. *Juridica*, 3, 170-174.
22. Siibak, K., Raa, R. (2002). Pangasaladus. *Juridica*, 3, 171-176.
23. Siibak, K. (2014). Kontosuhet käsitleva kohtupraktika mõningad probleemid. *Juridica*, 9, 652-658.
24. Takáts, E. (2011) A Theory of “Crying Wolf” : The Economics of Money Laundering Enforcement. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 27(1), 32–78.
25. Tammer, S. (2020). Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? *Juridica*, 8, 603-613.
26. Tibar, I. (2007). Rahapesu kujunemisloost ja olemusest. *Juridica*, 8, 573-583.
27. Tibar, I. (2018). Tähelepanekuid uue rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse jõustumisega seoses. *Juridica*, 1, 37-46.
28. Trajkovski, G., Nanevski, B. (2015) Customer Due Diligence - Focal Point of the Anti-Money Laundering Process. *Journal of Sustainable Development*, 5(12), 39-50.
29. Truu, M. (2019). Pilk karistusõiguse lähteile: määratletuse põhimõttest süüteo koosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel. *Juridica*, 9, 671-686.
30. Unger, B. (2013). Can Money Laundering Decrease? *Public Finance Review*, 41(5), 658-676.

Eesti õigusaktid

31. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
32. Finantsinspektsiooni seadus, RT I, 21.11.2020, 4.

33. Hädaolukorra seadus. RT I, 17.05.2020, 3.
34. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. RT I, 10.07.2020, 21.
35. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. RT I, 22.03.2021, 11.
36. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 17.11.2017, 2.
37. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. RT I, 21.11.2020, 13.
38. Tsiviilkohtumenetluse seadustik, RT I, 22.03.2021, 5.
39. Võlaõigusseadus. RT I, 04.01.2021, 19.

EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid

40. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2014/92/EL, maksekontoga seotud tasude võrreldavuse, maksekonto vahetamise ja põhimaksekontole juurdepääsu kohta, 23. juuli 2014.
41. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ, 20. mai 2015.
42. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL, 30.05.2018.
43. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), 27 aprill 2016.

Eesti kohtulahendid

44. RKKKo 3-1-1-34-05.
45. RKPJK 5-18-7.

Muud allikad

46. *Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne*. Kättesaadav: <https://pohiseadus.ee/>, 09.05.2021.

47. *Finants- ja ettevõtluspoliitika*. Rahandusministeerium. Kättesaadav: www.rahandusministeerium.ee, 09.05.2021.
48. *Finantsinspeksiooni soovituslik juhend „Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks“*. Kättesaadav: <https://www.fi.ee/et/juhendid>, 12. aprill 2021.
49. *How is money laundered?* FATF. Kättesaadav: <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/>, 12. aprill 2021.
50. *Improving the UK's response to economic crime*. National Crime Agency. Kättesaadav: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/>, 12. aprill 2021.
51. Madise, Ü. (2019). *Krediidiasutuste tegevus põhimakseteenuste piiramisel*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.
52. Madise, Ü. (2020). *Finantsjärelevalve*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.
53. Madise, Ü. (2020). *Märgukiri põhimakseteenuste tagamise kohta*. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad>, 12. aprill 2021.
54. *Makse- ja arveldussüsteemide regulatsiooni muutmise väljatöötamiskavatsus*. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Kättesaadav: www.koda.ee, 09.05.2021.
55. *Miks vajab Eesti finantsombudsmani?* Finantsinspeksioon. Kättesaadav: www.fi.ee, 09.05.2021.
56. *Mis on Riigikogu?* Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tutvustus-ja-ajalugu/riigikogu-ulesanded-ja-tookorraldus/mis-on-riigikogu/>, 12. aprill 2021.
57. *Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused"*. Justiitsministeerium. Kättesaadav: www.just.ee, 09.05.2021.
58. *Rahapesu Andmebüroo juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta*. Kättesaadav: <https://www.politsei.ee/files/Rahapesu/juhend-kahtlaste-tehingute-tunnuste-kohta.pdf?454a9468a1>, 12. aprill 2021.
59. *Seletuskiri audiitortevõtmise seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse (finantsvaldkonna väärteokaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) eelnõu 111 SE juurde*. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.
60. *Seletuskiri hädaolukorra seaduse eelnõu juurde, toimik nr 15-1452*. Kättesaadav: <https://eelnoud.valitsus.ee/>, 09.05.2021.
61. *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 459 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

62. *Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 130 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 12. aprill 2021.

63. *Seletuskiri võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 321 SE juurde*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 21. aprill 2021.

Lisa 1. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹¹⁵

Mina Ethel Pagil

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Põhiõigused ja kohustused ärisuhte lõpetamisel rahapesu ja terrorismi rahastamise seaduse alusel“,

mille juhendaja on Kaido Künnapas,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

11.05.2021

¹¹⁵ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtjaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.