

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Karl Einar Ilves

**RIIKLIKU TAUSTAGA ISIKUTE TUVASTAMINE: KAS VAJADUS RIIKLIKU
ANDMEBAASI JÄRELE?**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Marko Kairjak

Tallinn

2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. RAHAPESU TÕKESTAMINE JA KORRUPTSIOONIVASTANE VÕITLUS	
EESTIS	8
1.1 Riikliku taustaga isikute definitsiooni funktsionaalne seos eelkuriteo tõkestamisega...	8
1.2 Korruptsioon ja selle vastane võitlus	12
1.3 Korruptsiooni erikäsitus rahapesu tõkestamise kontekstis	18
2. RIIKLIKU TAUSTAGA ISIKUTE TUVASTAMINE	22
2.1 Kohustatud isikute võimalused riikliku taustaga isikute tuvastamiseks	22
2.1.1 Teabe hankimine kliendilt	24
2.1.2 Teabe hankimine sõltumatutest allikatest ning majasisesest andmebaasist.....	27
2.1.3 Teabe hankimine tasulistest andmebaasidest	31
2.2 Riigi võimalused kohustatud isikute toetamiseks	36
2.2.1 Loetelu ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks	37
2.2.2 Riikliku taustaga isikute nimekiri.....	39
2.2.3 Riiklik ja erasektori peetav riikliku taustaga isikute andmebaas.....	41
3. EESTI RIIKLIKU TAUSTAGA ISIKUTE ANDMEBAAS	47
3.1 Koostöö ja infovahetus avaliku ja erasektori vahel	47
3.2 Andmebaasi ülesehitus ja selles sisalduvad andmed	51
3.3 Andmebaasiga seotud õiguslikud küsimused	59
3.3.1 Koostöö ja infovahetuse õiguslik alus	59
3.3.2 Andmekaitseõiguslikud küsimused	62
KOKKUVÕTE	66
IDENTIFICATION OF POLITICALLY EXPOSED PERSONS: IS THERE NEED	
FOR NATIONAL DATABASE?	72
KASUTATUD ALLIKAD	77

SISSEJUHATUS

20. sajandi viimase kümnendi lõpus, kui avaliku sektori korrupsiooniga seonduv probleem üha teravnes, hakkas rahvusvahelisele rahapesu tõkestamise režiimile avalduma surve, et normistik peaks tegelema ka poliitikute, riigiametnike, nende lähedaste kaastöötajate ja pereliikmetega seonduvate riskidega.¹ Seejuures saab välja tuua, et Euroopa Liidu õigusesse jõudis riikliku taustaga isikutega normistik esmakordselt 2005. aastal, mil võeti vastu teine rahapesu tõkestamist käsitlev direktiiv². Direktiivi preambula punktide 24 ning 25 sõnastusest tulenevalt kujutavad kõrgel riiklikul ametikohal olevad isikud suuremat rahapesu ja terrorismi rahastamise riski.

Kuigi vahepeal on riikliku taustaga isikuid puudutavas normistikus tehtud mitmeid muudatusi ja täiendusi, siis on normistiku sisu jäänud suures pildis samaks. Eesti õigusesse on Euroopa Liidu direktiividest tulenev rahapesu tõkestamise ja riikliku taustaga isikuid puudutav normistik üle võetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses³ (RahaPTS). RahaPTS § 20 lg 1 p 5 kohaselt peab kohustatud isik koguma hoolsusmeetmete kohaldamisel teavet asjaolu kohta, kas isik on riikliku taustaga isik, tema pereliige või tema lähedaseks kaastöötajaks peetav isik.

Kuigi seaduses sätestatud kohustus on võrdlemisi üldine ning selle sisu on mitmeti mõistetav, siis on sätte sisu täpsustatud eelnõu seletuskirjas ning Finantsinspektsiooni poolt krediidi- ja finantseerimisasutustele suunatud soovituslikus juhendis (Finantsinspektsiooni juhend).⁴ Vastav juhend täpsustab RahaPTS § 20 lg 1 p-s 5 toodud kohustuse sisu ning märgib, et sisuliselt tähendab „teabe kogumine“ seda, et kohustatud isikutel tuleb riikliku taustaga isik tuvastada. Seejuures loetleb juhend ka erinevad võimalused või meetodid, kuidas on kohustatud

¹ Mrazauskaite, R., Stephenson, M. C. Proposal for Global Database of Politically Exposed Persons. – Stanford Journal of International Law 56(2) 2020, lk 157. Kättesaadav arvutivõrgus: https://scholar.harvard.edu/files/mstephenson/files/stephenson_mrazauskaite_-_global_database_of_peps_sjil.pdf (22.03.2022).

² 26. oktoobri 2005. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2005/60/E rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – ELT L 309, 25.11.2005, lk 15-36 (AMLD2).

³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 12.03.2022, 19.

⁴ Finantsinspektsioon. Finantsinspektsiooni juhend „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmed krediidi- ja finantseerimisasutustes“. 2018, p 4.3.4.10. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/FI_AML_Soovituslik_juhend.pdf (24.04.2022).

isikutel võimalik riikliku taustaga isikuid tuvastada.⁵ Vastavad meetodid ei ole spetsiifilised üksnes Eestile, vaid samadel alustel toimub tuvastamine ka mujal maailmas.⁶

Kuigi kohustatud isikutel on riikliku taustaga isikute tuvastamiseks mitmeid võimalusi, siis on isikute tuvastamine praktikas problemaatiline.⁷ Seejuures on Eesti kontekstis probleemile viidanud nii turuosalised kui ka riik.⁸ Probleemi lahendamiseks ning kohustatud isikute abistamiseks RahaPTS § 20 lg 1 p-s 5 toodud kohustuse täitmisel on riigil võimalik anda omapoolne panus. Lihtsustatult öeldes, kuivõrd riikliku taustaga isikute näol on tegemist isikutega, kelle tööandjaks on riik, siis on riigil ka kõige parem ülevaade sellest, kes vastavaid riiklikke ametikohti täidavad.

Hetkel, mil riik kohustatud isikutega vastavat infot ei jaga, valitseb õiguslikult pentsik olukord. Ühelt poolt on riigi valduses andmed, kes täidavad rahandusministri määruses⁹ loetletud ametikohti ning keda tuleb RahaPTS § 9¹ lg 1 mõistes pidada riikliku taustaga isikuteks. Samal ajal tuleneb seadusest kohustatud isikutele kohustus riikliku taustaga isikuid tuvastada (RahaPTS § 20 lg 1 p 5), nende tegemisi ja tehinguid tähelepanelikult jälgida (RahaPTS § 41 lg 1 p 3) ning kahtlastest tehingutest ja käitumismustrist riiki teavitada (RahaPTS § 49 lg 1). Vastavate kohustuste sisuks on kaitsta finantssüsteemi ning abistada riiki rahapesu vastases võitluses.

Seadusest tulenevate kohustuste täitmisel puudub kohustatud isikutel aga informatsioon selle kohta, millist konkreetset isikut tuleb käsitleda riikliku taustaga isikuna. Vastava staatuse tuvastamiseks peavad kohustatud isikud tegema märkimisväärsed jõupingutusi ja kulutusi ning ka parima tahtmise juures ei ole garanteeritud, et neil õnnestub isiku riiklik taust tuvastada. Samal ajal peavad kohustatud isikud arvestama ka sellega, et kui riikliku taustaga isik jääb tuvastamata ning seetõttu eksitakse tehingu tegemisel seaduses sätestatud nõuete täitmisel, võib riik neid vastavalt RahaPTS § 87 lg-le 2 karistada kuni 400 000 eurose rahatrahviga. Sellest tulenevalt eksisteerib risk, et kohustatud isikud keskenduvad vastutuse välistamisele, selle asemel, et tegeleda riskide haldamisega. Soov riske vältida võib viia selleni, et kohustatud

⁵ *Ibid.*, p 4.3.4.14.

⁶ Greenberg, T. S., Gray, L., Schantz, D., Gardner, C., Latham, M. Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector. World Bank 2010, lk 45. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2441> (25.04.2022).

⁷ Mrzauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 160.

⁸ Rahandusministeerium. Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise siseriiklik riskihinnang 2020. Lisa 1. Ettepanekud Eesti riikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise 2020. aasta riskihinnangu põhise edasise tegevuskava jaoks. 25.05.2021, p 44. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine> (11.04.2022).

⁹ Loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks. Rahandusministri 22.09.2020 määrus nr 34. - RT I, 24.09.2020, 4.

isikud loobuvad tervete äriiinide või kliendigruppide (nt riikliku taustaga isikute) teenindamisest. See piiraks aga teenuste kättesaadavust ning avaldaks mõju majandusele ja ühiskonnale laiemalt.¹⁰

Ülaltoodu kokkuvõtteks on näitlikult kirjeldades täna tegemist olukorraga, kus riik saadab sõdurid rindele, kuid ei ütle sõduritele, kes on „vastane“. Riik ise teab, kes on „vastane“, kuid sõduritega informatsiooni teadmata põhjusel ei jaga. Seejuures ähvardab sõdurit kohustuse täitmata jätmise eest karistus. Vastava info jagamine lihtsustaks aga oluliselt kohustatud isikute tööd, aitaks muuta süsteemi efektiivsemaks ning suunata ressursi sinna, kus seda tõeliselt vajatakse.

Käesolevas magistritöös seab autor ülesandeks analüüsida järgmisi õiguslikke küsimusi. Esiteks, kas riikliku taustaga isikute andmebaasi loomiseks ja vastava info edastamiseks on Eesti õiguses õiguslik alus. Teiseks, kas riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine on kooskõlas kehtiva andmekaitseõigusega.

Nimetatud ülesannete edukaks täitmiseks ja analüüsi teostamiseks püstitab autor kolm uurimisküsimust. Esiteks, milline on vajadus riikliku taustaga isikute andmebaasi järele. Teiseks, kuidas võiks riikliku taustaga isikute andmebaas olla Eestis üles ehitatud. Kolmandaks, mis on andmebaasi loomise õiguslik alus ning millised on võimalikud takistused riikliku taustaga isikute andmebaasi loomiseks.

Lähtudes püstitatud uurimisküsimustest on magistritöö olemuselt kvalitatiivne ning analüüsi teostamiseks kasutab autor erinevaid uurimismeetodeid. Esimeses peatükis, milles autor analüüsib rahapesu tõkestamise ja riikliku taustaga isikute normistiku ning korruptsioonivastase võitluse kujunemislugu ja arenguid, kasutab autor ajaloolis-analüütilist uurimismeetodit. Seevastu teises ja kolmandas peatükis analüüsib autor riikliku taustaga isikute tuvastamise meetodeid ja kehtivat õigusraamistikku ning võrdleb seda läbivalt teiste riikide praktika ja regulatsioonidega. Kuivõrd analüüsi aluseks on läbivalt teiste riikide praktika, kasutab autor teises ja kolmandas peatükis lisaks eelnimetatutele ka võrdlevat meetodit.

Allikatenä kasutab autor magistritöös peamiselt õiguskirjandust, Eesti ja Taani järelevalveasutuste, rahvusvahelise rahapesu tõkestamise toimkonna (FATF)¹¹ ning muude rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega tegelevate organisatsioonide ja

¹⁰ Mäeker, M., Nõmm, A. Pangasaladuse hoidjast politseinikuks: valikud rahapesu tõkestamisel. – Juridica 2020/8, lk 665.

¹¹ Autori märkus: inglise keeles: *Financial Action Task Force*.

institutsioonide avaldatuid juhendmaterjale, suuniseid ja arvamusi. Teises ja kolmandas peatükis kasutab autor lisaks eeltoodule ka Taani, Läti ja Ukraina riikliku taustaga isikute andmebaase käsitlevaid elektroonilisi allikaid ning vastavate riikide ameti- ja valitsusasutuste poolt avaldatud informatsiooni. Seejuures tuleb märkida, et valdavalt on töö koostamiseks kasutatud võõrkeelset kirjandust ning allikaid. Võõrkeelsetele allikatele toetumine on eelkõige põhjendatud sellega, et eesti keeles ei ole teemakohast materjali avaldatud.

Magistritöö teema on aktuaalne, sest riikliku taustaga isikute tuvastamisega seonduvale probleemile on lisaks riigile hiljuti tähelepanu juhtinud ka erasektori esindajad.¹² Lisaks saab välja tuua, et riikliku riskihinnangu tegevuskavas on ühe tegevuskava punktina toodud, et riik kaalub riikliku taustaga isikute andmebaasi loomist.¹³ Just nimelt kaalub, sest avaldatud tegevuskava ei ole pealkirjast tulenevalt lõplik ning andmebaasi loomiseks ei ole määratud ka tähtaega. Samuti puudub sisuline analüüs selle osas, mis põhjustel on andmebaasi loomine vajalik ning millised on riigi võimalused vastava andmebaasi loomiseks. Käesolevas magistritöös teostab autor vastava analüüsi ning pakub välja võimaliku lahenduse.

Autorile teadaolevalt ei ole riikliku taustaga isikuid käsitlevat teadustööd varasemalt Eestis avaldatud. Riikliku taustaga isikute tuvastamisega seonduvat probleemi on võõrkeelses kirjanduses käsitletud ning asjakohaseid materjale on autor ka käesoleva töö kirjutamisel kasutanud ning neile viidanud.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis analüüsib autor, miks on riikliku taustaga isikute tuvastamine oluline küsimus, millega tegeleda ja kuhu ressursse panustada. Teises peatükis analüüsib autor, millised võimalused on kohustatud isikutel riikliku taustaga isiku tuvastamiseks. Lisaks analüüsib autor, millised võimalused on riigil kohustatud isikute abistamiseks vastavasisulise kohustuse täitmisel. Vastava analüüsi teostamiseks toob autor näited Taanis, Lätis ja Ukrainas kasutusel olevatest meetmetest. Kolmandas peatükis analüüsib autor avaliku ja erasektori koostöö ja infovahetuse olulisust ning pakub välja lahenduse, kuidas muuta riikliku taustaga isikute tuvastamine efektiivsemaks. Seejuures analüüsib autor pakutava lahendusega seonduvaid õiguslikke küsimusi, sh seda, kas ja kuidas on kehtiva õiguse alusel võimalik avaliku ja erasektori vaheline koostöö ja infovahetus rahapesu tõkestamise ning riikliku taustaga isikute tuvastamise kontekstis.

¹² FinanceEstonia. FinanceEstonia koostas soovitusel rahapesu tõkestamisega kaasneva halduskoormuse vähendamiseks. 01.02.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.financeestonia.eu/news/financeestonia-koostas-soovitusel-rahapesu-tokestamisega-kaasneva-halduskoormuse-vahendamiseks/> (14.04.2022).

¹³ Rahandusministeerium (viide 8), p 44.

Töö autor tänab magistritöö juhendajat Marko Kairjaki panuse eest töö valmimise.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad eelkõige märksõnad: riikliku taustaga isik, PEP, rahapesu tõkestamine, infovahetus ja koostöö.

1. RAHAPESU TÕKESTAMINE JA KORRUPTSIOONIVASTANE VÕITLUS EESTIS

1.1 Riikliku taustaga isikute definitsiooni funktsionaalne seos eelkuriteo tõkestamisega

Kaasaegse rahapesu tõkestamise süsteemi tekkeajaks võib pidada perioodi 1980. aastate keskpaigast kuni 1990. aastate alguseni, mil normistik loodi peamiselt narkokaubanduse vastu võitlemise vahendina.¹⁴ Kuigi rahapesuga seonduv probleem ajendas 1970. aastate lõpul tegema mõningaid jõupingutusi finantssektori eneseregulatsiooni suunas, ja Euroopa Nõukogu andis 1980. aastal välja soovitused seoses meetmetega kuritegelike rahaliste vahendite ülekandmise vastu, jõuti rahapesu kuriteo kriminaliseerimiseni esmakordselt 1986. aastal Ameerika Ühendriikides.¹⁵

Ühendriikide eeskujul hakkas seejärel rahapesu vastase võitluse režiim ilmet võtma ka rahvusvahelisel tasandil. 1988. aastal kohustas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastane konventsioon (Viini konventsioon) osalisriike kriminaliseerima tegevused, mis olid seotud ebaseaduslikust uimastimüügist saadud tulu legaliseerimisega.¹⁶ Samal aastal avaldas Baseli Pangajärelevalve Komitee¹⁷ juhised pankadele seoses kohustusega tunda oma kliente, vältida kahtlaseid tehinguid ning teha koostööd õiguskaitseorganitega.¹⁸

Aasta hiljem, 1989. aastal, asutasid G-7 riigid, Euroopa Komisjon ja veel kaheksa riiki ühiselt organisatsiooni *Financial Action Task Force* (FATF)¹⁹. Vastava organisatsiooni ülesandeks sai töötada välja ühised rahapesu vastu võitlemise standardid ning seejuures avalikustas FATF oma

¹⁴ Schott, P. A. Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. The World Bank, 2003, lk (III)2-3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/982541468340180508/pdf/634980WP0Refer00Box0361517B0PUBLIC0.pdf> (21.03.2022).

¹⁵ Gurule, J. The Money Laundering Control Act of 1986: Creating a New Federal Offense or Merely Affording Federal Prosecutors an Alternative Means of Punishing Specified Unlawful Activity? – Notre Dame Law School, Vol. 32/823 1995, lk 823-824. Kättesaadav arvutivõrgus: https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/21/#:~:text=The%20purpose%20of%20the%20Money,of%20punishing%20the%20crime%20itself. (21.03.2022).

¹⁶ Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastane Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon. – RT II 2000, 15, 92. Eesti suhtes jõustus konventsioon 10.10.2000.

¹⁷ Autori märkus: inglise keeles The Basel Committee on Banking Supervision.

¹⁸ Schott, P.A, lk 45.

¹⁹ Autori märkus. Eesti keeles on FATF tõlgitud kui rahapesuvastane töökond. Rahapesuvastane töökond on demokraatlike riikide valitsustevaheline organ, mis töötab välja rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse standardeid ning meetodeid ja edendab sellealast poliitikat.

40 soovitusel esmakordselt 1990. aastal. FATF-i standardite näol on formaalselt tegemist soovitustega, ja kuigi need ei ole riikide suhtes õiguslikult siduvad, on neist tänaseks kujunenud riiklike rahapesu tõkestamise normistike ülemaailmne standard.²⁰ Sellest tulenevalt viitab autor käesolevas magistritöös läbivalt erinevatele FATF-i avaldatud materjalidele ning seisukohtadele.

USA ja rahvusvaheliste organisatsioonide kõrval hakkas paralleelselt oma rahapesu tõkestamise normistikku välja töötama ka Euroopa Liit (EL). EL võttis oma esimese rahapesu käsitleva direktiivi vastu 1991. aastal.²¹ Vastav direktiiv nõudis sisuliselt ELi liikmesriikidelt FATF-i 1990. aastal avalikustatud soovitude integreerimist oma siseriiklikesse õigusaktidesse.²² Kuivõrd Eesti on EL liige ning EL õigus on meie õigussüsteemi lahutamatu osa, käsitleb ning viitab autor magistritöös läbivalt asjakohastele EL õigusaktidele.

Käesoleva töö kontekstis tasub märkida, et loetletud õigusaktid riikliku taustaga isikut ei käsitle. Terminit „riikliku taustaga isik“ ei olnud veel välja mõeldud ning nendega seonduvaid riske ei teadvustatud. Seejuures võib põhjuseks pidada seda, et esialgu oli rahapesu tõkestamise normistiku fookuses peamiselt uimastiäri ning vähemal määral ka ebaseaduslik relvakaubandus ja erasektoris toime pandud pettused. Normistiku narkokaubandusele suunatust kinnitab seejuures nii Viini konventsiooni pealkiri kui ka esimene FATF-i avaldatav iga-aastane raport.²³ Arvestades, et normistiku teravik oli suunatud narkokaubandusele, on mõisteta, et raamistik riikliku taustaga isikutega seonduvat ei käsitlenud.

Kuigi rahapesu tõkestamise normistiku välja töötamine põhines soovil võidelda narkokaubandusega, on rahapesu seotud ka paljude muude kuriteo vormidega.²⁴ Seega pole üllatav, et aja jooksul hakati rahapesu tõkestamise süsteemi nägema olulise elemendina ka muude kuritegevuse vormide, nagu nt terrorismi rahastamise ja massihävitussõjade leviku, vastu võitlemisel. Käesoleva töö kontekstis on aga oluline, et 20. sajandi viimase kümnendi lõpus, kui avaliku sektori korruptsiooniga seonduv probleem üha teravnes, hakkas rahvusvahelisele rahapesu tõkestamise režiimile avalduma surve, et normistik peaks tegelema

²⁰ Nance, M.T. The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. *Crime Law Soc Change* 69 2018, lk 115. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-017-9747-6#citeas> (21.03.2022).

²¹ 10. juuni 1991. aasta Euroopa Nõukogu direktiiv nr 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – ELT L 166, 28.06.1991, lk 77-83 (AMLD1).

²² ComplyAdvantage. A Brief History of the AMLDS: Part one. 15.12.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://complyadvantage.com/insights/brief-history-aml-ds-part-one/> (21.03.2022).

²³ Nance, M.T., lk 115.

²⁴ Chaikin, D, Sharman, J.C. *Corruption and Money Laundering: A symbiotic Relationship*. Palgrave Series in Asian Governance: Palgrave Macmillan 2009, lk 1.

ka poliitikute, riigiametnike, nendega lähedaste kaastöötajate ja pereliikmetega seonduvate riskidega.²⁵

Arusaam, et finantsasutused peavad riikliku taustaga isikutele tähelepanu pöörama, kinnistus 2000. aastate alguses. 2001. aastal avaldas Baseli Pangajärelevalve Komitee konsulatiivdokumendi pankade klientide suhtes rakendatava hoolsuskohustuse kohta. Muuhulgas märgiti dokumendis, et tähtsatel avalikel ametikohtadel olevad isikud koos nendega seotud isikutega on pankade jaoks kõrge riskiga kliendid, keda tuleb tähelepanelikult jälgida.²⁶

Seejärel toimusid 2003. aastal kaks olulist arengut, mis määrasid kindlaks, et riikliku taustaga isikutega seonduv normistik on tulnud, et jääda. Esiteks võeti 31.10.2003 vastu ÜRO korruptsioonivastane konventsioon²⁷ (UNCAC), mille artikkel 52 kohaselt: „võtavad konventsiooni osalised kooskõlas oma õigusega meetmeid, et nõuda riigi jurisdiktsiooni alla kuuluvatelt finantsasutustelt /.../ suhtumist erilise tähelepanuga kontodesse, mis avatakse või hoitakse väljapaistvaid avalikke ülesandeid täitnud või täitvate isikute, samuti nende perekonnaliikmete või lähedaste isikute poolt või nende nimel“.

Teiseks lisas FATF 2003. aastal oma 40 soovitus sisaldava juhendi ülevaatamise käigus uuendatud versiooni esmakordselt termini „riikliku taustaga isik“²⁸ koos selle mõiste definitsiooni ning selgesõnalise soovitusena, et finantsasutused kehtestaksid asjakohased riskijuhtimisprotseduurid, et määrata kindlaks oma klientide riikliku taustaga isiku staatus ja võtta täiendavaid meetmeid selliste isikute teenindamisel. Täiendavate meetmetena loetles juhend kõrgema juhtkonna nõusoleku küsimist riikliku taustaga isikuga ärisuhte loomiseks, mõistlike meetmete võtmist vara ning rikkuse päritolu tuvastamiseks ja ärisuhte tõhustatud jälgimist.²⁹

Seejärel võttis EL 2005. aastal FATF-i eeskujul vastu teise rahapesu tõkestamist käsitleva direktiivi³⁰, mis muuhulgas kutsus üles kasutama rahapesu tõkestamisel riskipõhist lähenemist ning sellest tulenevalt rakendama riikliku taustaga isikute suhtes tugevdatud hoolsusmeetmeid.

²⁵ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 157.

²⁶ Basel Committee on Banking Supervision. Customer due diligence for banks. 2001, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf> (22.03.2022).

²⁷ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. – RT II 2010, 4, 10.

²⁸ Autori märkus: inglise keeles: *politically exposed person (PEP)*.

²⁹ The Financial Action Task Force. The Fourty Recommendations. 20.06.2003, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf> (22.03.2022).

³⁰ 26. oktoobri 2005. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv nr 2005/60/E rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – ELT L 309, 25.11.2005, lk 15-36 (AMLD2).

Direktiivi preambula punkti 24 ning 25 sõnastusest tulenevalt kujutavad kõrgel riiklikul ametikohal olevad isikud suuremat rahapesu ja terrorismi rahastamise riski. Seejuures viitab direktiivi sõnastus sellele, et riikliku taustaga isikute suhtes kõrgendatud tähelepanu ning tugevdatud hoolsusmeetmete kohaldamist õigustab rahvusvaheline korruptsioonvastane võitus. Seega tuleneb direktiivi sõnastusest selgelt, et riikliku taustaga isikute režiimi väljatöötamise eesmärgiks on võidelda spetsiifilise kuriteoliigi ehk korruptsiooniga.

Riikliku taustaga isikute suhtes rakendatavad meetmed loetleti direktiivi artikli 13 lõikes 4. Kui võrrelda direktiivis toodud loetelu FATF-i 2003. aastal avaldatud soovitusel loetletud meetmetega, tuleb tõdeda, et sõnastused on peaaegu identsed. Seega saab öelda, et EL-i riikliku taustaga isikute normistiku välja töötamise aluseks oli FATF-i 2003. aasta juhend, mis jällegi kinnitab FATF-i seisukohtade autoriteetsust.

Pärast esmase normistiku vastuvõtmist on nii FATF kui ka EL teinud riikliku taustaga isikutega seonduvates juhendites ning regulatsioonides täiendusi. Näiteks, kui 2003. aasta FATF-i juhend määras riikliku taustaga isikutena kitsalt välisriikide valitsuste ametnikke (*foreign PEPs*)³¹, siis 2012. aastal laiendas FATF isikute ringi ning hõlmas uuendatud definitsiooni ka siseriiklikud ametnikud (*domestic PEPs*) ning rahvusvaheliste organisatsioonide juhid (*PEPs of international organisations*).³² Vastava muudatusega viis FATF oma juhendi kooskõlla eelmainitud ÜRO korruptsioonivastase konventsiooniga.³³

Kuivõrd Eesti on alates 2004. aastast EL liikmesriik, lähtub Eesti kehtiv siseriiklik rahapesu tõkestamise alane normistik EL direktiividest. Seejuures on vastavad direktiivid Eesti õigusesse üle võetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses (RahaPTS).

Kokkuvõtteks saab eeltoodu pinnalt teha mitu olulist järeldust. Esiteks saab öelda, et rahapesu vastase võitluse normistiku välja töötamise eesmärgiks oli algselt võidelda narkokaubandusega ning muudele kuriteoliikidele keskendumine tekkis hiljem. Käesoleva töö seisukohalt on ajaloolise ülevaate andmine ning süsteemi loomise eesmärkide mõistmine oluline, sest see aitab piiritleda töö fookust.

Teiseks saab öelda, et riikliku taustaga isikutega seonduva normistiku väljatöötamise lähtealuseks ning eesmärgiks on tegeleda konkreetse kuriteoliigi – korruptsiooniga. Seda

³¹ Vt The Financial Action Task Force (viide 29), lk 11 definitsiooni sõnastus.

³² The Financial Action Task Force. Politically Exposed Persons (Recommendations 12 ja 22). 2013, p 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> (22.03.2022).

³³ *Ibid.*

kinnitavad nii ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni kui ka teise rahapesu tõkestamise direktiivi, mis on aluseks ka RahaPTS normistikule, sõnastused. Lisaks on sama seisukohta väljendatud ka õiguskirjanduses.³⁴ Sellest tulenevalt piiritleb autor edaspidi eelkuritegude ringi ning käsitleb töös üksnes korruptsiooniga seonduvat.

Viimaseks saab välja tuua, et vastavalt ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni ning FATF-i 2003. aastal avaldatud juhendi sõnastusele, oli riikliku taustaga isikute normistik suunatud finantsasutusele. Kui vaadata aga täna kehtivat normistikku, siis on RahaPTS-s sisalduva riikliku taustaga isikute normistiku subjektide ring oluliselt laiem ning hõlmab muuhulgas näiteks professionaalseid teenuseosutajaid (advokaadid, notarid, audiitorid) ning teatud juhul ka kaupmehed.

1.2 Korruptsioon ja selle vastane võitlus

Kuivõrd tuvastasime eelmises peatükis, et riikliku taustaga isikute režiim on loodud spetsiifilise kuriteoliigi ehk korruptsiooni vastu võitlemiseks, siis käsitleb autor järgnevalt korruptsiooni ning selle vastase võitlusega seonduvat. Käesolevas alapeatükis analüüsib autor, kuidas toimub korruptsioonivastane võitlus Eestis, sh kes valdkonda koordineerib, milline on Eesti korruptsioonitase ning milliseid meetmeid plaanitakse korruptsioonivastases võitluses võtta.

Rahvusvahelised organisatsioonid on korruptsiooni defineerinud kui ametikoha või võimu kuritarvitamist omakasu eesmärgil.³⁵ Laiemalt võib korruptsiooni käsitleda ka kui usalduse kuritarvitamist, st olukorda, kus isikule on tema ametikohast/positsioonist tulenevalt antud teatud usaldus või diskretsioon otsuste vastuvõtmiseks ning isik kasutab seda omakasu eesmärgil ära.³⁶

Eeltooduga sarnase definitsiooni pakub ka korruptsioonivastane seadus³⁷ (KVS), mille § 4 lg 1 kohaselt on korruptiivne tulu ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus. Seejuures rõhutab KVS seletuskiri, et kasu, mida korruptsioonist saadakse, ei pea olema varaline, vaid nt põhjendamatu karistamisest loobumine, parema töökoha või ravivõimaluse

³⁴ Mäcker, M., Nömm, A., lk 665; Lee, P.L. A Renewed Focus on Foreign Corruption and Politically Exposed Persons. – Banking Law Journal 2010 127/9, lk 813. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/blj127&i=831> (23.04.2022).

³⁵ Tanzi, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. – IMF Staff Papers 1998, vol. 45(4), lk 8. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf> (21.01.2022).

³⁶ Jain, A.K. Corruption: A review. – The Journal of Economic Studies, Vol 15 (1) 2001, lk 73. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-6419.00133> (26.03.2022).

³⁷ Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 13.04.2021, 4.

saamine on samuti korruptiivne.³⁸ Sellisel juhul on tegemist „muu soodustusega“ KVS § 4 lg 1 mõistes.

Kuivõrd korruptsiooni on keeruline üheselt defineerida³⁹, on oluline mõista selle sisu ja erinevaid vorme. Printsiiabis eksisteerib korruptsioon nii avalikus, era- kui kolmandas sektoris.⁴⁰ Erasektori korruptsioon võib esineda näiteks olukorras, kus ettevõtte osakonnajuht eelistab omakasu eesmärgil endaga seotud isiku omanduses oleva ettevõtte pakkumist konkurentide pakkumisele. Sellisel juhul on tegemist erasektoris tegutsevate füüsiliste või juriidiliste isikutega, kelle volitused otsuseid või toiminguid teha tulenevad ettevõttesisestest suhetest (füüsilise isiku puhul nt töölepingust).

Avaliku sektori korruptsiooniga on tegemist juhul, kus üheks pooleks on ametiisik. KVS § 2 lg 1 kohaselt on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku võimu ülesande täitmiseks ametiseisund. Ametiseisund seisneb aga õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha teatud otsus või toiming (KVS § 2 lg 2 p 1-2). Erinevalt erasektorist saab avaliku sektori korruptsioonist rääkida siis, kui toimub füüsilise isiku poolt avaliku ülesande täitmine. Käesoleva töö kontekstis käsitleb autor korruptsioonina üksnes avaliku sektori korruptsiooni, mille üheks pooleks on ametiisik, kes on riikliku taustaga isik RahaPTS § 9¹ lg 1 mõistes.

Korruptsiooni mõiste ei hõlma endas üksnes ühte konkreetset käitumist või teokoosseisu.⁴¹ Karistusseadustiku⁴² kohaselt võivad korruptiivse käitumise näited hõlmata näiteks altkäemaksu võtmist, usalduse kuritarvitamist, kelmust, omastamist ning mõjuvõimuga kauplemist. Siinkohal saab välja tuua, et Eesti karistusõiguses on rahapesu eelkuriteo puhul tegemist avatud kataloogiga ning printsiiabis võivad kõik KarS-i eriosas sätestatud kuriteod olla rahapesule eelnevaks kuritegelikuks tegevuseks.⁴³ Riikliku taustaga isikute kontekstis saab seega öelda, et kuigi riikliku taustaga isikute normistiku eesmärk on võidelda korruptsiooniga, siis ei ole see KarS mõistes suunatud ühele konkreetse eriosa koosseisule.

Eestis pole sõltumatut korruptsioonivastase võitluse institutsiooni loodud, kuid Vabariigi Valitsus moodustas 2002. aastal oma korraldusega korruptsioonivastaste asjatundjate

³⁸ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri (192 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee> (24.03.2022).

³⁹ Jain, A.K, lk 73.

⁴⁰ Rose-Ackerman, S. Corruption: Causes, consequences and cures. – Trends in Organized Crime, 3(1) 1997, lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/apdj-7-2-2-Myint.pdf> (21.01.2022).

⁴¹ Chaikin, D., Sharman, J.C., lk 8.

⁴² Karistusseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9

⁴³ Evestus, S.-R. Eelkuriteo sisustamine rahapesukuriteo puhul. – Juridica 2015/5, lk 363.

komisjoni, mis pidi hakkama tegelema horisontaalset koordineerimise nõudvate küsimustega. Ministeeriumidest kuulusid vastavasse komisjoni justiits-, välis-, ja siseministeeriumi esindajad.⁴⁴ Järgmisena toob autor välja ja analüüsib asjatundjate komisjoni poolt 2018. aastal välja toodud peamisi järeldusi Eesti korruptsioonivastase tegevuse kohta.

Oma põhijäreldustes leidis komisjon, et korruptsioonivastane tegevus on vajalik läbivalt kõigile avaliku võimu struktuuridele, aga sellele vaatamata teostatakse Eesti avalikus sektoris korruptsioonivastast võitlust detsentraliseeritult. Komisjoni kohaselt on sellise detsentraliseeritud lähenemise puuduseks korruptsioonivastase tegevuse läbiviimisel ühest küljest ressursside ebaotstarbekas kasutamine juhul, kui töötatakse välja dubleerivaid lahendusi ja üldise toe puudumine neile asutustele, kes tahaksid, kuid ei oska korruptsiooni probleematikat käsitleda.⁴⁵

Seejuures leidis komisjon, et kuigi korruptsiooni nähakse erinevates riigiasutustes probleemina ja ollakse nõus selle probleemi lahendamise tegelemise, pole see ühegi allüksuse otseseks töökohustuseks ja seega sõltub korruptsiooni ohjeldamise alal tehtav subjektiivsetest tegudest, nagu ühe või teise töötaja initsiatiiv. Komisjon ilmestas olukorda järgnevalt: „Kuna aga õiguslike teadmistega inimeste töökoormus asutustes on reeglina kõrge, pole neil reeglina aega tegeleda millegagi lihtsalt hobi korras.“⁴⁶

Lisaks eeltoodule jõudis komisjon järeldusele, et kuigi valitsuses toimub erinevaid korruptsioonivastaseid initsiatiive pidevalt, siis ei ole need omavahel kuidagi sidustatud ja nii jääb nende mõju alati lokaalseks, kuigi vajadus on just üldiste lahenduste järgi, mis muudaksid avaliku arvamuse korruptsiooni levikust ligilähedaseltki sarnaseks korruptsiooni tegeliku levikuga. Sellest tulenevalt nägi komisjon ka põhimõttelist vajadust preventiivset korruptsioonivastast tegevust koordineeriva riigihaldusüksuse loomiseks.⁴⁷

Kokkuvõtvalt saab öelda, et komisjon viitas oma järeldustes mitmetele probleemkohtadele. Esiteks joonistus teostatud analüüsist selgelt välja, et Eestil puudus keskne haldusüksus, kes korruptsioonivastast tööd juhiks ja koordineeriks ning et vastutust teemaga tegelemise eest ükski osapool võtta ei soovi. Lisaks väärivad eraldi märkimist veel ka asjaolu, et komisjoni hinnangul on korruptsioon Eesti ühiskonnas probleem, millega tuleb tegeleda.⁴⁸

⁴⁴ Rahandusministeerium. Korruptsioonivastase tegevuse juhtimine Eestis. 10.10.2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/korruptsioonivastase-tegevuse-juhtimine-eesis> (24.03.2022).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

Käesoleva töö kirjutamise hetkeks on ülalviidatud komisjoni avaldatud kokkuvõttest möödunud ca kolm ja pool aastat. Järgmisena analüüsib autor, kuidas on korruptsioonivastane tegevus juhitud 2022. aastal ning kas vahepeal on valdkonnas toimunud olulisi arenguid.

Juhtimise seisukohalt ei ole Eestis jätkuvalt loodud korruptsioonivastase tegevuse koordineerimiseks eraldi haldusüksust. Korruptsioonivastast tegevust koordineerib Justiitsministeerium (KVS § 8). Justiitsministeeriumi kõrval panustavad valdkonna arengusse ka muud ministeeriumid (iga kontaktisik koordineerib korruptsioonivastast poliitikat vastavas ministeeriumis), valdkonnapõhised võrgustikud ning erinevad uurimisasutused.⁴⁹ Seega saab öelda, et võrreldes 2018. aastaga on tehtud samm edasi ning kuigi eraldi haldusüksust juhtimiseks loodud ei ole, nähtub, et juhtimissüsteem on vähemalt mingil määral tsentraliseeritud.

Teiseks küsimus sellest, kas korruptsioon on Eesti ühiskonnas jätkuvalt probleem. Siinkohal saab esmalt välja tuua, et Riigikohus on väljendanud seisukohta, mille kohaselt on korruptsioonikuriteod ühed kõige raskemini avastatavad kuriteod.⁵⁰ Kuivõrd korruptsiooni on keeruline avastada ja selle kohta puudub täpne statistika, siis on keeruline hinnata ka selle levikut ning probleemi tõsidust.⁵¹ Samas, kuigi hindamise läbiviimine on keeruline, ei ole see võimatu. Korruptsioonialase teadlikkuse hindamise ja korruptsioonivastase võitluse seisukohast tasub välja tuua Transparency Internationali koostatavat iga-aastast rahvusvahelist indeksit, mis reastab maailma riigid korruptsiooni ühiskondliku tajumise indikaatori alusel.⁵² Korruptsioonitaju indeks hindab korruptsiooni taset avalikus sektoris ja poliitikakujundamises, tajutuna välisekspertide ja äriühingute poolt. Tulemused esitatakse skaalal 0 kuni 100, kus 0 on viide kõrgele ning 100 madalale korruptsioonitasemele.⁵³

2021. aasta korruptsioonitaju indeksis teenis Eesti 74 punktiga 13.-17. koha.⁵⁴ Kui võrrelda tulemust 2018. aasta indeksiga, siis on Eesti kolme aasta lõikes teeninud juurde ühe punkti ning tõusnud riikide arvestuses mõned kohad.⁵⁵ Seega, kui vaadata üksnes korruptsioonitaju

⁴⁹ Justiitsministeerium. Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025. 11.02.2021, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus/korruptsioonivastane-tegevuskava-2025> (24.04.2022).

⁵⁰ RKKKo 08.07.2014, 3-1-1-31-14, p 17.

⁵¹ Greenberg, T. S., Gray, L., Schantz, D., Gardner, C., Latham, M. Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector. World Bank 2010, preambula lk XIII.

⁵² Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri (192 SE), lk 3.

⁵³ Transparency International. Eesti kaotas korruptsioonitaju indeksis punkti. Pressiteade, 25.01.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://transparency.ee/uudised/eesti-kaotas-korruptsioonitaju-indeksis-punkti> (25.03.2022).

⁵⁴ Transparency International. Corruption Perception Index 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (25.03.2022).

⁵⁵ Transparency International. Corruption Perception Index 2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018> (25.03.2022).

indeksit, siis on Eesti teinud korruptsioonivastases võitluses edasimineku nii saadud punktide kui ka edetabeli koha lõikes. Samuti võib 13.-17. kohta pidada maailma mastaabis kindlasti heaks tulemuseks, sest kokku hinnati 180 riiki.

Lisaks Eestile tasub korruptsioonitaju indeksiga seoses veel välja tuua vastava indeksi edetabeli tipud. 2021. aasta indeksi kohaselt teenisid 88 punkti ning 1.-3. koha Taani, Soome ja Uus-Meremaa. Seejuures on märkimisväärne, et Taani on vastava indeksi juhtriik olnud alates 2018. aastast. Käesoleva töö kontekstis saab seejuures välja tuua, et Taani on üks riikidest, kes on täiendavalt panustanud ka riikliku taustaga isikute tuvastamise ning plaanib lähitulevikus oma süsteeme veel oluliselt täiendada.⁵⁶

Samas ei tähenda ainuüksi korruptsioonitaju indeksi kõrge koht Eesti jaoks seda, et meil ei ole korruptsioonivastase võitluse küsimusega vaja tegeleda. Esiteks näitab arenemisruumi korruptsioonitaju indeks ise, mille kohaselt teenis Eesti Taanist tervelt 14 punkti vähem, mis on 100 punkti skaalal märkimisväärne vahe. Lisaks, nagu möönis ka asjatundjate komisjon oma põhijäreldustes, ei pruugi edetabeli kõrge koht peegeldada korruptsioonitaseme reaalselt taset.⁵⁷ Viimaks, jättes kõrvale eeltoodu, on korruptsioonivastane võitlus kestev protsess⁵⁸ ning seega on korruptsioonivastase võitluse küsimus igal juhul jätkuvalt aktuaalne.

Lisaks eeltoodule kinnitab probleemi jätkuvat päevakohasust ka Eesti korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025. Tegevuskava koostati justiitsministeeriumi juhtimisel, selle täitmist juhitakse läbi korruptsiooniennetuse võrgustiku ja iga asutus vastutab tegevuskavas temale pandud kohustuste täitmise eest.⁵⁹

Tegevuskava koostamisel analüüsiti Eesti korruptsiooni tõkestamise valdkonda ning selles on toodud välja tänase süsteemi kitsaskohad ja nende ületamise jaoks võetavad meetmed. Kuigi loetelu on mahukas, tasub käesoleva töö kontekstis välja tuua andmete ja nende kättesaadavusega seonduv.

Nimelt tuvastati tegevuskava koostamise käigus, et erinevates registrites olevate andmete avaandmetena kättesaadavaks tegemine ning nende omavaheline seostamine suurendab protsesside läbipaistvust. Seejuures tuuakse välja, et andmete kättesaadavuse ja omavahelise ristikasutusega oleks võimalik muuta tõhusamaks korruptsiooni- ja majanduskuritegude menetlemist. Lisaks on tegevuskava koostajad täheldanud, et rahapesu ja selle eelkuritegude

⁵⁶ Autori märkus: vt täpsemalt ptk 2.2.2.

⁵⁷ Rahandusministeerium (viide 44).

⁵⁸ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri (192 SE), lk 3.

⁵⁹ Justiitsministeerium, lk 3.

tõkestamiseks on eraõiguslikel juriidilistel isikutel kohustus hoida ja koguda asjakohaseid andmeid tegelike kasusaajate kohta, mis mh eeldab tegelike kasusaajate registri arendamist.⁶⁰ Vastavate arenduste teostamine on üks tegevuskava punktidest.⁶¹

Siinkohal saab välja tuua, et lisaks tegelike kasusaajate tuvastamise kohustusele on samadel eraõiguslikel juriidilistel isikutel (kohustatud isikutel RahaPTS mõistes) kohustus hankida teavet asjaolu kohta, kas kliendi näol on tegemist riikliku taustaga isiku, tema pereliikme või lähedase kaastöötajaga (RahaPTS § 20 lg 1 p 5). Seejuures, nagu eespool tuvastasime, on riikliku taustaga isikut puudutav normistik välja töötatud just selleks, et võidelda korruptsiooniga.

Seega, kuigi tegevuskava sellele ei viita ega analüüsi, oleks tegelike kasusaajate registri kõrval võimalik riigil korruptsioonivastase võitluse tõhustamiseks luua ka riikliku taustaga isikute register. Vastavad algandmed on riigil olemas, sest rahandusministeeriumi määruse loetelus toodud isikute tööandjaks on üldjuhul riigi erinevad institutsioonid ja asutused ning sestap on riigil ka kõige parem ülevaade sellest, kes vastavaid ametikohti täidavad.⁶² Lisaks on riigi valduses ka vastavate isikute pereliikmete ning lähedaste kaastöötajate andmed, mis paiknevad vastavalt riigi hallatavates rahvastiku- ning äriregistris. Vastavate andmete kättesaadavaks tegemise ning riskasutuse abil oleks riigil samuti võimalik tõhustada korruptsioonivastast võitlust (sh eekuritegude tuvastamist ja menetlemist).

Tegevuskavaga seonduva kokkuvõtteks saab öelda, et riikliku tegevuskava välja töötamine on oluline tõhustamiseks korruptsioonivastast võitlust Eestis. Lisaks muudele teemadele on üheks eesmärgiks seatud ka avaandmete kättesaadavaks tegemine ning nende omavaheline seostamine. Arvestades Eesti digiriigi staatust ning võimekust erinevaid lahendusi välja töötada, on see kindlasti tervitatav ning jõukohane. Juba olemasolevate ideede kõrval võiks üheks täiendavaks sammuks olla riikliku taustaga isikute registri loomine.

Teema kokkuvõtteks saab teha järgmised järeldused. Esiteks, Eestis ei ole korruptsiooni tõkestamiseks loodud eraldi haldusüksust, kuid valdkonna eest vastutab ning seda juhib justiitsministeerium. Seega võib öelda, et juhtimine on vähemalt mingis ulatuses tsentraliseeritud. Lisaks, arvestades korruptsiooni laastavat mõju riigi toimimisele,⁶³ saab

⁶⁰ *Ibid.*, lk 10.

⁶¹ *Ibid.*, lk 19.

⁶² Kang, S. Rethinking the Global Anti-Money Laundering Regulations to Deter Corruption. *International and Comparative Law Quarterly* Vol 67 (3) 2018, lk 702. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/incolq67&div=36&id=&page=> (24.04.2022).

⁶³ Autori märkus: vt täpsemalt ptk 1.3.

öelda, et korruptsioonivastane võitlus on riigi parimates huvides ning seega tasub sellesse panustada.

Teiseks, Eesti korruptsioonitaseme kohta annab teatava ettekujutuse Transparency International koostatav korruptsioonitaju indeks. Indeksi pingerea põhjal võib öelda, et muu maailmaga võrreldes on Eesti korruptsioonitase madalam kui suures osas teistes riikides. Samas, nagu ka asjatundjate komisjoni arvamus kinnitab, ei peegelda Eesti edetabeli koht täielikult tegelikku olukorda ning seetõttu on jätkuvalt vaja panustada korruptsioonivastasesse võitlusesse, isegi kui statistika näitab head joont.

Kolmandaks, riiklik tegevuskava loetleb terve rea tegevusi, millesse riik plaanib korruptsioonivastase võitluse valdkonnas lähitulevikus panustada. Nagu sissejuhatuses ka mainitakse, ei ole tegevuskava loetelu lõplik. Üheks täiendavaks ettepanekuks võiks olla nt riikliku taustaga isikute registri loomine.

1.3 Korruptsiooni erikäsitus rahapesu tõkestamise kontekstis

Eelmistes peatükkides tuvastas autor, et paralleelselt eksisteerivad meie õigusruumis kaks süsteemi: rahapesu tõkestamine ning korruptsioonivastane võitlus. Seejuures on rahapesu tõkestamise süsteemi üheks komponendiks riikliku taustaga isikute normistik, mis on loodud korruptsiooni vastu võitlemiseks. Kui rahapesu tõkestamise puhul on preventiivsete meetmete kohaldamise roll pandud erasektorile,⁶⁴ siis korruptsioonivastases võitluses on põhiraskus riigi kanda.

Eeltoodu ei kehti aga riikliku taustaga isikute puhul, mille normistiku sisuks on küll korruptsioon tõkestamine, kuid sellega seotud kohustused on rahapesu tõkestamise süsteemi osana pandud erasektorile. Käesolevas alapeatükis analüüsib autor, milline seos esineb rahapesu ning korruptsiooni vahel ning miks on korruptsiooni kui spetsiifilise kuriteoliigi erikäsitus rahapesu tõkestamise kontekstis vajalik.

Nagu eespool tuvastasime, on korruptsiooni üheks oluliseks elemendiks isikliku kasu saamine. Nagu ka paljude muude kasumit tootvate kuritegude puhul, on rahapesul korruptsiooni kõrval oluline roll, sest ebaseaduslikult teenitud tulu tuleb õiguskaitseorganite eest varjata.⁶⁵ Rahapesu võimaldab korruptiivsel teel teenitud tulu finantssüsteemi integreerida ning illegaalse päritolu

⁶⁴ Mäeker, M., Nõmm, A., lk 662.

⁶⁵ Chaikin, D., Sharman, lk 1.

seose kaotamise abil saab isik saadud hüvesid täieõiguslikult nautida. Seega saab öelda, et rahapesu võimalus soodustab korruptsiooni.⁶⁶

Vastav seos rahapesu ja korruptsiooni vahel viitab sellele, et rahapesu reguleerimine võiks olla tõhus viis korruptsiooni kontrollimiseks – kui saadud tulu ei ole võimalik integreerida ning kasutada, siis puudub ka motivatsioon korruptiivse teo toime panemiseks. Selleks, et kurjategijad ei saaks hõlpsasti õiguskaitseasutuste pilgu alt pääseda, on erasektori esindajad (kohustatud isikud RahaPTS mõistes) kohustatud õiguskaitseasutusi abistama, teavitades vastavaid asutusi kahtlastest tegevustest ja tehingutest.⁶⁷ Samas ei selgita see, miks korruptsioon nõuab rahapesu normistiku abil erilist tähelepanu, kuigi korruptsioon on vaid üks paljudest võimalikest rahapesu eelkuritegudest.

Nagu eespool tuvastasime, on rahapesu tõkestamise süsteemi üks osa riikliku taustaga isikute normistik, mis on suunatud konkreetse kuriteoliigi ehk korruptsiooni tõkestamisele. Seejuures on rahapesu tõkestamise süsteem riskipõhine, mis lihtsustatult öeldes tähendab, et mida suurem on risk, seda suuremat tähelepanu tuleb kohustatud isikutel asjaolule/kliendile pöörata ning suuremas ulatuses hoolsusmeetmeid kohaldada.⁶⁸

Ka riikliku taustaga isikute puhul lähtub RahaPTS riskipõhisest lähenemisest. RahaPTS § 38 lg 5 kohaselt tuleb riikliku taustaga isiku, tema pereliikme või lähedaseks kaastöötajaks peetava isiku puhul kohaldada lisaks §-s 38 loetletud meetmetele ka §-s 41 sätestatud meetmeid. Sama paragrahvi teine lause teeb sellest esmapilgul imperatiivsest kohustusest erandi ning sätestab, et kui isiku suhtes esineb RahaPTS § 34 lg 3 p-s 1 nimetatud väiksemat riski iseloomustav asjaolu, tuleb §-des 38 ning 41 toodud meetmeid kohaldada vaid juhul, kui samaaegselt esineb mõni suuremale riskile viitav asjaolu.

Seega, kuigi RahaPTS eeldab, et riikliku taustaga isiku või temaga seotud isiku näol on tegemist kõrge riskiga isikuga, kelle suhtes tuleb rakendada tugevdatud hoolsusmeetmeid, siis on kohustatud isikutele jäetud ruumi riskipõhiseks hindamiseks. Nimelt, kui kliendiks on Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigiga seotud isik (RahaPTS § 34 lg 3 p 1 olukord), siis ei ole tugevdatud meetmete kohaldamine nõutav, kui samal ajal ei esine suuremale riskile (RahaPTS

⁶⁶ Kyriakos-Saad, N., Esposito, G., Schwarz, N. The Incestuous Relationship Between Corruption and Money Laundering. 2012. Revue internationale de droit pénal, Vol 83, lk 161. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2012-1-page-161.htm?contenu=article> (26.03.2022).

⁶⁷ Kang, S., lk 700.

⁶⁸ The Financial Action Task Force. Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing. High Level Principles and Procedures. 2007, p 1.7. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf> (24.03.2022).

§ 37 lg 2-4) viitavaid asjaolusid. Arvestades aga suuremale riskile viitavate asjaolude abstraktsust, seda, et tegemist on lahtise loeteluga ning Finantsinspektsiooni juhendis toodud täiendavate hindamise kriteeriumitega⁶⁹, on võimalik analüüsi teostamise tulemusena jõuda ikkagi selleni, et isiku suhtes tuleb rakendada tugevdatud hoolsusmeetmeid, hoolimata sellest, et kliendiks on näiteks Eesti päritolu või kodakondusega isik.

Riskipõhisest lähenemisest tulenevalt võivad tugevdatud hoolsusmeetmete kohaldamise kohustuse kaasa tuua ka mitmed muud riskitegurid, nt kliendi ärivaldkond või päritoluriik. Kuigi muud riskitegurid ei ole vähem olulised, ei too enamiku esinemine eelduslikult kaasa kohustust kohaldada tugevdatud hoolsusmeetmeid, vaid nende osas kehtib selgelt riskipõhine lähenemine. Sarnaselt isiku riiklikule taustale tuleb tugevdatud hoolsusmeetmeid kohaldada eelduslikult ka olukorras, kus klient on seotud suure riskiga kolmanda riigiga (RahaPTS § 39) või kui tegemist on korrespondentsuhtega (RahaPTS § 40). Samas ei ole kummagi näite puhul vastava kohustuste sisuks konkreetse kuriteoliigi vastane võitlus. Seega on korruptsioonivastane võitlus ning riikliku taustaga isikud teatud mõttes eristaatuses.

Rahapesu tõkestamise kontekstis on korruptsiooni erikäsitus esiteks põhjendatud korruptsiooniga kaasnevate tagajärgede tõsidusega. Korruptsiooni laastavat mõju riigi majandusele, rahvusvahelisele julgeolekule ning inimkonna arengule on laialdaselt tunnustatud.⁷⁰ Korruptsiooni negatiivne mõju majanduslikule arengule on põhjalikult tõendatud seeläbi, et korruptsioon vähendab riigi atraktiivsust kõiksugu investeringutele, kapitali akumulatsiooni, kapitali sissevoolu ning majandusliku heaolu tootlikkust, mis kõik on omavahel seotud.⁷¹ Kui riigis lokkab korruptsioon ning ametnikud ei lähtu otsuste tegemisel õigusriigi põhimõtetest, vaid isiklikust kasust, siis ei ole riik investorite jaoks atraktiivne. Selle tagajärjel jääb areng toimumata, uuenduslikud töökohad loomata ning ühiskonna majanduslik areng takerdub.

Lisaks takistab korruptsioon inimestel (eriti kõige haavatavamatel gruppidel) viia ellu oma poliitilisi, kodaniku-, sotsiaalseid, kultuurilisi ja majanduslikke õigusi.⁷² Seejuures peavad

⁶⁹ Finantsinspektsioon, p 4.3.4.10.

⁷⁰ Chaikin, D., Sharman, J.C., lk 1.

⁷¹ Lambsdorff, J.G. Corruption in Empirical Research — A Review. Transparency International, 1999, lk 6-9. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/d2ws1_jglambsdorff.pdf (24.03.2022).

⁷² International Council on Human Rights Policy. Corruption and Human Rights: Making the Connection. Transparency International 2009, lk 23. Kättesaadav arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1551222#:~:text=This%20report%2C%20Corruption%20a nd%20Human,to%20particular%20acts%20of%20corruption. (24.03.2022).

Maailmapank ja Rahvusvaheline Valuutafond korruptsiooni suurimaks takistuseks miljonite inimeste vaesusest välja toomisel.⁷³

Veel saab korruptsiooni erikäsitlemist põhjendada selle madala avastamismääraga.⁷⁴ Kuigi korruptsiooni puhul on ohvriks ühiskond tervikuna, siis ei ole tihtipeale võimalik tuvastada konkreetset ohvrit, kes kuriteost teavitaks.⁷⁵ Näiteks enamikul altkäemaksujuhtumitel, mida võib pidada üheks levinumaks korruptsioonikuriteoks,⁷⁶ ei ole võimalik tuvastada kannatanut. Seejuures on kannatanu teavitamine aga kuritegude avastamise oluline allikas.⁷⁷

Isegi nendel juhtudel, kui potentsiaalne või tegelik kannatanu on olemas, ei pruugi isikud märgata neile altkäemaksu andmisega tekitatud kahju.⁷⁸ Näiteks kui ettevõtte on riigihanke võitmiseks ametnikule altkäemaksu maksnud, on teistel pakkujatel keeruline tuvastada altkäemaksu andmise ja lepingu sõlmimise vahelist seost. Seejuures esineb sama probleem ka muude korruptsioonikuritegude puhul – olenevalt teost küll väiksemal määral, kuid siiski.⁷⁹

Kokkuvõtteks saab eeltoodu põhjal teha järgmised järeldused. Arvestades korruptsiooniga ühiskonnale kaasnevat negatiivset tagajärgi ning korruptsiooni avastamisega seotud probleeme, on õigustatud selle kuriteoliigi erikäsitlemist rahapesu tõkestamise kontekstis. Samuti, võttes arvesse korruptsiooni ning rahapesu vahelist seost, on põhjendatud, et siinkohal abistavad riiki korruptsioonivastases võitluses erasektori esindajad (kohustatud isikud). Erasektori kaasamine on vajalik seetõttu, et korrumppeerunud isikud soovivad teenitud vara kasutada erinevate kaupade ja teenuste ostmiseks ning seega on kohustatud isikute valduses info selle kohta, milliseid tehinguid riikliku taustaga isikud teevad ning kuidas oma tulusid kasutavad. Teatud mõttes võib kohustatud isikuid vaadelda ka kui korruptsioonikuriteo tunnustajaid.⁸⁰

⁷³ Chaikin, D., Sharman, J.C., lk 1.

⁷⁴ Schneider, V. Kas ütlused või jälitustegevus. Altkäemaksu võtmise koosseisu tõendamine. – *Juridica* 2020/2, lk 149.

⁷⁵ *Ibid.*, lk 146.

⁷⁶ International Council on Human Rights Policy, lk 17.

⁷⁷ Kang, lk 700-701.

⁷⁸ *Ibid.*, lk 701.

⁷⁹ *Ibid.*, lk 701.

⁸⁰ *Ibid.*, lk 701.

2. RIIKLIKU TAUSTAGA ISIKUTE TUVASTAMINE

2.1 Kohustatud isikute võimalused riikliku taustaga isikute tuvastamiseks

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor erinevaid meetodeid, mis on kohustatud isikutel riikliku taustaga isikute tuvastamiseks. Täpsemalt käsitleb autor küsimust, kas kohustatud isikutel on olemasolevate meetodite abil võimalik efektiivselt tuvastada riikliku taustaga isikuid.

Neljanda rahapesu tõkestamise direktiivi⁸¹ artikkel 20 punkti a kohaselt peavad kohustatud isikud riikliku taustaga isikutega tehtavate tehingute või ärisuhte puhul looma asjakohased riskijuhtimissüsteemid, sealhulgas riskipõhised protseduurid, millega tehakse kindlaks, kas klient või kliendi tegelikult kasu saab omanik on riikliku taustaga isik.

Eesti võttis ülalnimetatud direktiivi oma siseriiklikusse õigusesse üle 2017. aastal. Vastava seaduseelnõu ja seletuskirja kohaselt võeti direktiivi artikli 20 punktis a sisalduv riikliku taustaga isikutega seonduv säte üle RahaPTS § 20 lg 1 p-s 5.⁸² Nimetatud sätte kohaselt peab kohustatud isik hoolsusmeetmete kohaldamisel hankima teavet asjaolu kohta, kas isik on riikliku taustaga isik, tema pereliige või tema lähedaseks kaastöötajaks peetav isik. Seletuskirjas täpsustatakse, et nimetatud sätte alusel tuleb tuvastada riikliku taustaga isiku staatus või sellise isiku perekonnaliikmeks või lähedaseks kaastöötajaks olemine.⁸³ Seejuures ei anna seadus ega seletuskiri täpsemaid juhiseid, mida tähendab „teabe hankimine“ ning kuidas tuvastamine praktikas toimub.

Seaduses sätestatud umbmäärase kohustuse sisu on selgitanud Eesti ameti- ja finantsjärelevalve asutused oma juhendites ning kodulehtedel.⁸⁴ Vastavalt Finantsinspeksiooni poolt krediidi- ja finantseerimisasutustele suunatud soovituslikule juhendile⁸⁵ (Finantsinspeksiooni juhend) võtab kohustatud isik meetmeid, et tuvastada, kas klient või juhuti tehtavat tehingut teostada sooviv isik ja nende isikute tegelik kasusaaja või esindaja on riikliku taustaga isik, tema

⁸¹ 20. mai 2015. aasta 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. – ELT L 141, 5.6.2015, lk 73-117 (AMLD4).

⁸² Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/elnoud/eelnou/fb03e20e-caf7-463d-9b60-ddf6021742b2/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20r%C3%B5kestamise%20seadus> (23.04.2022).

⁸³ *Ibid.*, lk 39.

⁸⁴ Vt nt Rahapesu Andmebüroo: Kasulik info, 09.02.2022. Kättesaadav arvutivõrgus <https://fiu.ee/kasulik-info/kasulik-info> (22.02.2022); Pangaliit. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://pangaliit.ee/rahapesu-tokestamine/pep-ametikohad> (22.02.2022).

⁸⁵ Finantsinspeksioon. Finantsinspeksiooni juhend „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmed krediidi- ja finantseerimisasutustes“, 2018.

pereliige või lähedane kaastöötaja. Juhendi kohaselt on riikliku taustaga isiku tuvastamiseks kolm peamist võimalust:⁸⁶ (samadele meetoditele on viidatud läbivalt ka kirjanduses)⁸⁷

- 1) teabe hankimine vahetult kliendilt endalt ehk staatuse kohta küsimuse esitamine ning samuti lisainfo küsimine isiku töö- ja ametikohta kohta;
- 2) teabe hankimine avalikult kättesaadavatest andmebaasidest ja registritest (kolmandatest allikatest informatsiooni hankimine);
- 3) teabe hankimine majasisestest või kolmandate isikute tasulistest andmebaasidest (nimekontrolli andmebaas).

Juhendi kohaselt toimub üldjuhul tuvastamine punkti 1 kohaselt. Kui kohustatud isik on aga veendunud, et tegemist ei saa olla riikliku taustaga isikuga või kui tegemist on kohaliku riikliku taustaga isikuga ning kohustatud isikule on ilmselge, et tegemist ei ole kõrge riskiga kohaliku riikliku taustaga isikuga, siis võib kohustatud isik otsustada kohaldada punktis 1 toodud meetet osaliselt (st piirduda nt ametikoha küsimisega). Seega ei ole „kas olete riikliku taustaga isik?“ stiilis küsimuse esitamine ilmtingimata nõutav, kuid kohustatud isik peab olema valmis selgitama, millel tema veendumus põhineb ning miks vastavat küsimust riikliku taustaga isikuks olemise kohta ei esitatud.⁸⁸

Lisaks punktile 1 (tuvastamise üldreegel) peab kohustatud isik saadud teavet kontrollima punkti 2 või 3 kohaselt, kusjuures punkti 2 kohaldatakse juhul, kui punkti 3 ei kohaldata. Seega eeldab Finantsinspeksioon sisuliselt, et krediidi- või finantseerimisasutusest kohustatud isik kasutaks riikliku taustaga isikute tuvastamiseks majasisest või mõne teenusepakkuja andmebaasi. Kui andmebaasi ei kasutata, siis tuleb lähtuda punktist 2 ning hankida lisateavet ja kontrollida punkti 1 alusel kogutud infot sõltumatutest allikatest. Samuti peab kohustatud isik olema valmis põhjendama, miks isikuid ei skriinita ehk miks punktis 3 nimetatud andmebaase ei kasutata.⁸⁹

Järgmiseks on oluline käsitleda küsimust, kui ulatuslikult peab kohustatud isik alternatiivseid meetmeid rakendama. Eelkõige peavad riikliku taustaga isiku tuvastamiseks võetavad meetmed olema riskipõhised ehk vastama kohustatud isiku suurusele ning tegevuse ja osutatavate teenuste laadile, ulatusele, keerukuse astmele, sh riskiisule ja kohustatud isiku tegevusega kaasnevatele riskidele. See tähendab, et mida suurem on kohustatud isiku kliendibaas, risk, et ärisuhe luuakse kõrge riskiga riikliku taustaga isikuga ning risk, et kohustatud isiku osutatavate

⁸⁶ *Ibid.*, p 4.3.4.14

⁸⁷ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 160; Kang, S., lk 703-707; Greenberg, T.S., jt, lk 33-43.

⁸⁸ Finantsinspeksioon, joonealune viide nr 122.

⁸⁹ *Ibid.*, p 4.3.4.17.

teenuste kaudu võiks kõrge riskiga riikliku taustaga isik soovida kuritegelikul teel saadud rahalisi vahendeid legaliseerida, seda rohkem või seda ulatuslikumaid meetmeid peab kohustatud isik ülalkirjeldatud võimalustest rakendama.⁹⁰

Ühe või teise meetme võtmise kasuks otsustamise ning meetmete kohaldamise ulatuse kontekstis tasub veel välja tuua, et RahaPTS § 20 lg 6 kohaselt arvestatakse kohustatud isiku hoolsusmeetmete kohaldamise hindamisel võlaõigusseaduses sätestatud mõistlikkuse põhimõtet. See tähendab, et konkreetse meetodi sobivuse üle otsustamisel tuleb lisaks eeltoodule arvestada ka kohustatud isiku suurust ja võimekust üht või teist meetodit praktikas rakendada. On oluline vahe, kas nõuda tasulise andmebaasi kasutamist mõnelt Eesti suurimalt krediitiasutuselt või nt piirilinnas valuutavahetusteenust pakkuvalt ettevõttelt.⁹¹ Kuna kohustatud isikute ring on väga lai, ei saa mõistlikult eeldada, et kõik kohustatud isikud kasutaksid RahaPTS § 20 lg 1 p 5 kohustuse täitmisel tasulisi andmebaase.

Kokkuvõtteks saab öelda, et riikliku taustaga isikute tuvastamiseks on kolm peamist meetodit. Finantsinspektsiooni juhend annab kohustatud isikutele suunised, kuidas peaks tuvastamine toimuma ning millised on seejuures järelevalveasutuse ootused. Järgmisena käsitleb autor kõiki kirjeldatud meetodeid üksikasjalikult ja toob välja iga meetodi positiivsed küljed ja võimalikud probleemkohad.

2.1.1 Teabe hankimine kliendilt

Esimene viis riikliku taustaga isiku tuvastamiseks on vastava teabe hankimine kliendilt/juhutehingut teha soovivalt isikult. Selle meetodi kasutamisel toimub riikliku taustaga isiku tuvastamine isikult vahetult saadud ütluste alusel. Peamine võimalus vastava info saamiseks ning antud ütluste fikseerimiseks on stiilis „Kas olete riikliku taustaga isik?“ küsimuse või „Kinnitan, et olen/ei ole riikliku taustaga isik“ kinnituse küsimine mõnes kohustatud isiku poolt kasutatavas ankeedis.⁹²

Lisaks erasektorile kasutavad ülalkirjeldatud lahendust ka näiteks notarid - Notarite Koda on töötanud välja standardvormi ning hõlmanud vastava küsimuse nii füüsiliste kui juriidiliste

⁹⁰ *Ibid.*, p 4.3.4.16.

⁹¹ Autori märkus: valuutavahetajad on RahaPTS mõistes finantseerimisasutused (RahaPTS § 6 lg 2 p 1) ehk kohustatud isikud RahaPTS § 2 lg 1 p 2 mõistes. Teatud erisustega kohalduvad neile samad reeglid mis krediitiasutustele.

⁹² Swedbank. Kliendiandmete ankeet (eraisik). Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.swedbank.ee/static/pdf/private/d2d/accounts/openNewAccount/Kliendiandmete_ankeet_eraisik_est.pdf (22.02.2022).

isikute täidetavatesse ankeetidesse.⁹³ Lisaks tasub märkida, et RahaPTS § 20 lg 5 kohaselt on kohustatud isikul õigus nõuda kliendilt esitatud andmete kinnitamist oma allkirjaga. Kaitsmaks end võimalike tulevikus aset leidvate vaidluste eest ning fikseerides üheselt isiku antud ütlused, on allkirja nõudmine antud küsimuse puhul kindlasti põhjendatud ning toodud näidete põhjal ka praktikas levinud.

Lisaks konkreetse küsimuse või kinnituse küsimisele on riikliku taustaga isiku tuvastamine võimalik ka muu hoolsusmeetmete kohaldamise käigus kogutava info pinnalt. RahaPTS § 20 lg 2 kohaselt peab kohustatud isik muuhulgas määrama kindlaks kliendi või juhuri tehingus osaleva isiku kutse- või tegevusala. Kui isiku ütluste kohaselt töötab isik mõnel rahandusministri 22.09.2020 määruses nr 34⁹⁴ (rahandusministri määrus) loetletud ametikohal, saab kohustatud isik otsese indikatsiooni, et kliendi näol on tegemist riikliku taustaga isikuga. Kuigi selline tuvastamise viis on teoorias võimalik ning praktikas ka järelevalveasutuse poolt teatud juhtudel aktsepteeritav⁹⁵, ei ole üksnes sellele toetumine üldjuhul piisav. Kirjeldatud kahe võimaluse kasutamine kombinatsioonina on aga kindlasti tervitatav ning praktikas ka levinud (vt nt viide nr 92).

Vahetult isikult endalt saadava info alusel riikliku taustaga isiku tuvastamise meetodi peamiseks eeliseks võrreldes teistega võib pidada seda, et info kogumine ei nõua üldjuhul suurt pingutust ega inim- või finantsressurssi. Lisaks riikliku taustaga isikute tuvastamisele peab kohustatud isik kohaldama ka teisi hoolsusmeetmeid ning ühe lisaküsimuse lisamine kliendiandmete ankeeti (või eraldi ankeedi koostamine) ei ole otseselt ressursikulukas.⁹⁶ Samuti võib selle meetodi eeliseks teatud mõttes lugeda selle vahetust, sest info saadakse vahetult allikast ning seda ei vahenda keegi kolmas. Samas kehtivad antud meetodi eelised täpselt nii kaua, kuni saab olla kindel, et isiku ütlused tema staatuse kohta vastavad tõele.

Just nimelt isiku ütluste usaldusväärsuse küsimus on peamine asjaolu, mis seab vahetult info kogumise meetodi adekvaatsuse kahtluse alla. Esiteks on võimalik olukord, et isik ei tea ütlusi andes, et ta on riikliku taustaga isik.⁹⁷ Kõrge riigiametniku, näiteks ministri, puhul on isiku mitteteadmine oma staatusest ilmselt vähetõenäoline. Samas, kuna riikliku taustaga isikute ring on väga lai (sisuliselt on tegemist avatud loeteluga) ning selleks kvalifitseerub näiteks ka riigi

⁹³ Notaride Koda. Lisa 1. Füüsilise isiku ankeet (aprill 2021). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.notar.ee/et/teabekeskus/rahapesu> (22.02.2022).

⁹⁴ Loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks. Rahandusministri 22.09.2020 määrus nr 34. - RT I, 24.09.2020, 4.

⁹⁵ Finantsinspeksioon, joonealune viide nr 122.

⁹⁶ Greenberg, T.S., jt, lk 36.

⁹⁷ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 160.

enamusosalusega ettevõtte juhatuse või nõukogu liige või, veelgi enam, tema üleneja ja alaneja sugulane ning lähedaste ärisuhetega isik, siis sellisel juhul ei ole staatuse mitteteadmise autori hinnangul pelgalt teoreetiline, vaid vägagi tõenäoline.

Lisaks staatusest mitteteadmisele on isegi olulisemaks ohukohaks selle meetodi puhul, et isik annab oma staatuse kohta tahtlikult valeütlusi.⁹⁸ Valeütluste andmise motiiviks võib esmalt olla lihtsalt soov vältida liigset tähelepanu ning tugevdatud hoolsusmeetmete kohaldamisega kaasnevat kontrolli. Eeldusel, et isik ebaseadusliku tegevusega tegelenud ei ole, siis kahju selle tagajärjena otseselt kellelegi ei teki.

Võimaliku kahju kontekstis saab siinkohal vahemärkusena välja tuua, et RahaPTS § 87 lg 2 kohaselt võib riikliku taustaga isikuga tehingu tegemise nõuete rikkumisel kohustatud isikut karistada rahatrahviga kuni 400 000 eurot. Sellest tulenevalt eksisteerib risk, et kohustatud isikud keskenduvad vastutuse välistamisele, selle asemel, et tegeleda rahapesu tõkestamisega. Soov riske vältida võib aga viia selleni, et kohustatud isikud loobuvad tervete äriilide või kliendigruppide (nt riikliku taustaga isikute) teenindamisest. See piiraks aga teenuste kättesaadavust ning avaldaks mõju majandusele ja ühiskonnale laiemalt.⁹⁹

Samas on eriti tõenäoline valeütluste esitamine olukorras, kus riikliku taustaga isikul on tõepoolest midagi varjata ehk kui ta tegeleb ebaseadusliku tegevusega ning sellest tulenevalt soovib vältida tugevdatud hoolsusmeetmetega kaasnevat lisakontrolli. Sel juhul realiseerub olukord, mille jaoks kogu riikliku taustaga isikute tuvastamise süsteem on loodud – kuritegelikul teel saadud tulu integreeritakse hõlpsasti finantssüsteemi ning isikul on võimalik takistusteta hüvesid nautida.

Lisaks on siinkohal oluline välja tuua, et kehtiva seadusandluse kohaselt ei ole valeandmete esitamine eraõiguslikule juriidilisele isikule (kohustatud isikule) kuritegu karistusseadustiku mõistes ega ka väärtegu RahaPTS mõistes. Sisuliselt tähendab see olukorda, kus küsimustikus valeandmete esitamine ei too isikule kaasa mingisugust vastutust ning kui valeütluste andmine peaks isegi hiljem välja tulema, on võimalik seda valestimõistmise või muu sarnase argumendiga lihtsalt vabandada.

Kokkuvõttes saab öelda, et kui isikult vahetult andmete kogumise meetodi kasutamise korral on pahatahtlikul isikul niivõrd lihtne süsteemi kuritarvitada ja vältida tugevdatud hoolsusmeetmete kohaldamisega kaasnevat täiendavat kontrolli, siis ei saa asuda seisukohale,

⁹⁸ *Ibid.*, lk 160.

⁹⁹ Mäe, M., Nõmm, A., lk 662.

et üksnes selle meetodi rakendamisest riikliku taustaga isiku tuvastamisel piisab. Seega peab selle kõrval või asemel kasutama mõnda alternatiivset meetodit, mis võimaldab isiku antud ütlusi kontrollida.

2.1.2 Teabe hankimine sõltumatutest allikatest ning majasisesest andmebaasist

Teiseks võimaluseks riikliku taustaga isiku tuvastamiseks on teabe hankimine kolmandatest, sõltumatutest allikatest. Teoreetiliselt on selliste allikate loetelu piiramatult. Praktikas sõltub sobiva allika valik suuresti sellest, kas isik on riikliku taustaga isik oma ametikoha (riikliku taustaga isik), perekondliku kuuluvuse (riikliku taustaga isiku pereliige) või ärihuvide (riikliku taustaga isiku lähendane kaastöötaja) tõttu.¹⁰⁰ Järgmisena analüüsib autor, kuidas ja milliste allikate abil on erineva staatusega isikute tuvastamine Eesti kontekstis võimalik.

Avaliku võimu olulisi ülesandeid täitva isiku (riikliku taustaga isik) enda tuvastamiseks sobib allikana näiteks Google otsingumootor või LinkedIn sotsiaalmeedia platvorm.¹⁰¹ Kõrgete riigiametnike puhul kuvab otsingumootor vastena näiteks isiku avaldatud artiklid, Vikipeedia lehekülje või ametiasutuse kodulehe. LinkedIn sotsiaalmeedia platvormi puhul on selle kasutajad reeglina lisanud profiilil oma tegevusala ja ametikoha – kui ametikoht kattub rahandusministri määruses loetletud ametikohaga, annab see indikatsiooni, et tegemist on riikliku taustaga isikuga.

Kui tegemist on avaliku võimu olulisi ülesandeid täitva isikuga, siis ei ole riikliku tausta tuvastamine erinevate allikatega tutvumise järel üldjuhul keeruline. Lisaks eelpool nimetatud allikatele on kõrgete riigiametnike puhul heaks allikaks kindlasti ka erinevate asutuste kodulehed. Näiteks ametisolevate Riigikogu liikmete kohta leiab infot Riigikogu kodulehelt.¹⁰²

Siinkohal on heaks näiteks ka Pangaliit¹⁰³ ja Rahapesu Andmebüroo¹⁰⁴, kes on oma kodulehtedel koondanud allikad, kust ühe või teise ametikoha täitjate kohta informatsiooni hankida. Selline info koondamine on kindlasti abiks paljudele kohustatud isikutele. Samas, kuivõrd allikaid on palju, siis on nende kõigi läbivaatamine aeganõudev. Seetõttu on nendest

¹⁰⁰ The Financial Action Task Force (viide 32), p 60.

¹⁰¹ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 160.

¹⁰² Riigikogu. Riigikogu liikmete nimekiri 23.02.2022 seisuga. Kättesaadav arvutivõrgus <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikmed/> (23.02.2022).

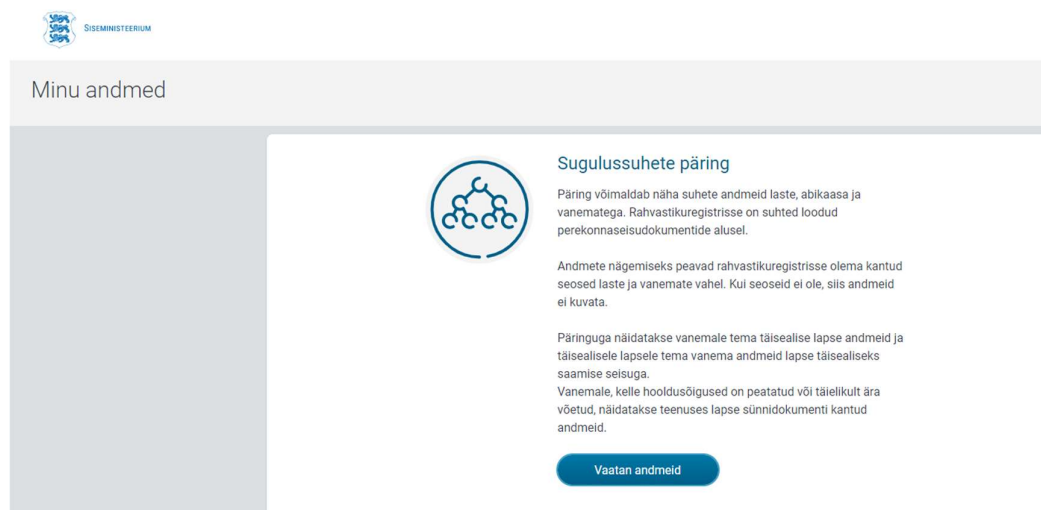
¹⁰³ Eesti Pangaliit. Riikliku taustaga isikute (PEP) ametikohad. Kättesaadav arvutivõrgus <https://pangaliit.ee/rahapesu-tokestamine/pep-ametikohad> (23.02.2022).

¹⁰⁴ Rahapesu Andmebüroo. Soovitusi riikliku taustaga isikute otsimiseks. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://fiu.ee/kasulik-info/kasulik-info> (23.02.2022).

peamiselt kasu olukorras, kus konkreetse isiku staatuse osas esineb kahtlus – veebilehelt on võimalik nt kontrollida, kas isik on Riigikogu liige või mõne ametkonna juht.

Seevastu, kui tegemist on riikliku taustaga isiku pereliikmega RahaPTS § 9¹ lg 7 mõistes, siis reeglina avalikud otsingumootorid sellise isiku tuvastamiseks ei sobi. Võib küll esineda erandeid olukordades, kus isik on oma perekonnasidemed sotsiaalmeedias avaldanud või on tegemist mõne prominentse isiku abikaasa või lapsega, kelle seotus riikliku taustaga isikuga tänu meediaväljaannete artiklikele otsingumootori päringuga hõlpsasti välja tuleb, kuid see on pigem erandlik.

Perekonnaliikmetest riikliku taustaga isikute tuvastamiseks on Eestis kõige käepärasemaks ning kõikehõlmavamaks allikaks rahvastikuregister. Rahvastikuregistri seaduse¹⁰⁵ (RRS) § 21 lg 1 p 15 kohaselt sisaldab rahvastikuregister mh andmeid sugulussuhete kohta ning sugulussuhete päring võimaldab näha suhete andmeid laste, abikaasa ja vanematega.¹⁰⁶ Seega hõlmab register pea kõik RahaPTS § 9¹ lg 7 p-des 1-4 loetletud isikud ning päringu alusel on võimalik saada info, kas isik on riikliku taustaga isiku pereliige või mitte (vt joonis nr 1).



Joonis 1. Kuvatõmmis Rahvastikuregistri iseteeninduskeskkonnast.

Riikliku taustaga isiku lähedase kaastöötaja ja riigi enamusosalusega äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete (keda loetakse RahaPTS § 9¹ lg 2 p 9 kohaselt avaliku võimu oluliste ülesannete täitjateks) tuvastamiseks sobib lisaks eespool kirjeldatud otsingumootorite kasutamisele päringu tegemine äriregistrisse. RahaPTS § 78 lg 1 kohaselt avaldatakse äriregistris tegeliku kasusaaja andmed ning äriseadustiku § 64 p 5 kohaselt sisalduvad

¹⁰⁵ Rahvastikuregistri seadus - RT I, 31.01.2020, 17.

¹⁰⁶ Riigiportaal. Sugulussuhete päring. <https://www.rahvastikuregister.ee/personal/relationships> (15.03.2022).

registrikaardil juhatuse liikme andmed ning eraldi päringuna on võimalik saada informatsioon äriühingu nõukogu liikmete ning omandiõiguse kohta. Seega hõlmab äriregister avalikud juriidiliste isikutega seonduvad andmed, mis on riikliku taustaga isikute ning nende lähedaste kaastöötajate tuvastamisel asjakohased.

Lisaks on kõigi eelpool kirjeldatud otsingute ja päringute abil võimalik kohustatud isikutel luua ka enda nn majasisene riiklike taustaga isikute nimekiri, mida vähemalt osad kohustatud isikud ka kasutavad.¹⁰⁷ Sellise nimekirja koostamine ei ole iseenesest keeruline ülesanne ning nimekirja protsess võiks lühidalt olla järgnev.

Majasisese nimekirja koostamise aluseks saab võtta rahandusministri määruses loetletud ametikohad, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks. Ülalkirjeldatud allikate abil on võimalik iga ametikoha taha leida konkreetse isiku nimi. Järgmise sammuna, kui on teada avaliku võimu ülesandeid täitvad isikud, saab teha päringud rahvastiku -ja äriregistrisse ning saada sealt vastavalt info riikliku taustaga isikute pereliikmete ja lähedaste kaastöötajate kohta.

Koondades leitud info kokku, saab kohustatud isik nimekirja isikutest, keda tuleb info kogumise ajahetkel käsitleda riikliku taustaga isikuna RahaPTS § 9¹ lg 1 mõistes. Võrreldes saadud nimekirja olemasoleva kliendibaasiga, saab kohustatud isik kontrollida, kas mõni tema olemasolevatest klientidest on riikliku taustaga isik (olukorras, kus nimekiri koostatakse hiljem, kui algab äritegevus). Uute klientide puhul saab kohustatud isik edaspidi kontrolli teostada enne ärisuhte loomist või juhutehingu teostamist.¹⁰⁸

Kuigi majasisese nimekirja koostamine või üksikute otsingute tegemine ei ole kohustatud isiku jaoks ülemäära keeruline, on sellise lahenduse kasutamine ebaefektiivne.¹⁰⁹ Majasisese nimekirja peamine puudus seisneb selles, et sellisel viisil nimekirja koostamisel fikseerib kohustatud isik riikliku taustaga isikute nimekirja ühel kindlal ajahetkel. Niipea kui kohustatud isik arvab, et on nimekirja valmis saanud, siis võib praktikas järgmisel hetkel toimuda muudatus selle osas, kes üht või teist ametikohta täidab.

Näiteks kui mõne riigi enamusosalusega ettevõtte juhatuse liikmete hulgas toimub muudatus ja ametisse nimetatakse uus isik, kes enne tema valimist ei ole riikliku taustaga isiku staatuses, peab kohustatud isik sellele reageerima ning valitava isiku ja temaga seotud isikud oma nimekirja lisama. Samuti tuleb nimekirjas jätkuvalt hoida eelnevalt ametis olnud juhatuse liiget

¹⁰⁷ Greenberg, T.S. jt, lk 45.

¹⁰⁸ *Ibid.*, lk 34.

¹⁰⁹ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 153.

ning pereliikmeid ja lähedasi kaastöötajaid, sest RahaPTS § 41 lg 3 kohaselt peab kohustatud isik vähemalt 12 kuu jooksul pärast ametist lahkumist võtma arvesse riske, mis on kõnealuse isikuga jätkuvalt seotud (riikliku taustaga isikuga seonduv risk ei lakka eksisteerimast sel hetkel, kui tema ametiaeg lõpeb).

Selleks, et hoida majasisest nimekirja pidevalt värskena, peaks kohustatud isik sisuliselt iga päev ülalkirjeldatud otsinguprotsessi uuesti läbi tegema.¹¹⁰ See aga tähendaks, et ettevõtte vastavuskontrolli osakonnas peaks ainuüksi selle ülesande täitmiseks töötama vähemalt üks inimene. Ka kõige kiirema protsessoriga arvuti, valguskaabli abil arvutisse jõudva Interneti ning tööülesandeid täitva isiku nobedate näppude abil võtab taolistepäringute tegemine sedavõrd palju aega, et muude töökohustuste kõrvalt seda teha pole võimalik.

Lisaks ajakulule on oluline ka eelkirjeldatud meetme võtmisega kaasnev otsene rahas mõõdetav kulu.¹¹¹ Esiteks tuleb kohustatud isikul muidugi arvestada vastavat tööülesannet täitva töötaja palgakuluga, kuid sellele lisaks tuleb tasu maksta ka registritesse tehtavate päringute eest. Iga päring maksab ning kui soovida nimekirja hoida pidevalt värskena, moodustab päringute eest tasutav summa lõviosa kogukulust.¹¹² Näiteks äriregistrist äriühingu nõukogu liikmete kohta andmete saamiseks tuleb teostada üld- ja isikuandmete päring. Seejuures on ühekordse päringu hind 2 eurot vastavalt justiitsministri 30.11.1998 määruse nr 55 § 9 lg-le 1.¹¹³

Kokkuvõtteks saab öelda, et erinevate otsingumootorite, sotsiaalmeedia platvormide ja registrite kasutamine riikliku taustaga isikute tuvastamisel on kohustatud isikute jaoks kindlasti olulised ja vajalikud tööriistad. Samas sobib see meetod eelkõige olemasoleva informatsiooni kontrollimiseks näiteks olukorras, kus kohustatud isikul on tekkinud kahtlus, kas isiku näol on tegemist riikliku taustaga isikuga või mitte.

Ainuüksi sellele meetodile tuginemine riikliku taustaga isiku staatuse tuvastamiseks ei ole sobiv seetõttu, et iga kliendi kohta otsingu teostamine on ressursimahukas. Isikute kohta otsingute ja päringute teostamine võib võtta tunde ja maksta kokku märkimisväärsed summasid. Olukorras, kus kohustatud isikul on kliente tuhandetes ning tehingute teostamine

¹¹⁰ The Financial Action Task Force (viide 32), p 69.

¹¹¹ Greenberg, T.S., jt, lk 46.

¹¹² Osanik, R. Rahapesu tõkestamisega sammud on pangale üks suuremaid kulutusi. – Delfi, 26.02.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/89057925/rainer-osanik-rahapesu-tokestamise-sammud-on-pangale-uks-suuremaid-kulusid> (11.04.2022).

¹¹³ Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine - RT I, 22.01.2020, 8.

toimub lühikese aja jooksul, ei ole sellises ulatuses ressursside panustamine võimalik ega ka mõstlik.

2.1.3 Teabe hankimine tasulistest andmebaasidest

Kolmandaks võimaluseks isiku riikliku tausta kohta informatsiooni hankimiseks on kasutada erasektori teenusepakkujate andmebaase. Maailmas on tänaseks palju erinevaid teenusepakkujaid¹¹⁴, kuid tuntuimad neist on näiteks Dow Jones¹¹⁵, LexisNexis¹¹⁶ või Refinitiv¹¹⁷ andmebaasid. Teiste hulgas kasutab Dow Jonesi andmebaasi näiteks ka Eesti finantstehnoloogia ettevõtte Salv, kes on finantskuritegevusega võitlemiseks loonud terviklahenduse, mis hõlmab ka riikliku taustaga isikute skriinimist.¹¹⁸

Kirjeldatud andmebaasidest info saamiseks on mitmeid võimalusi ning sobiva meetodi valik sõltub eelkõige sellest, milline on kontrolli teostamise maht.¹¹⁹ Kui on vaja kontrollida mõnda üksikut nime, siis sobib selleks üldjuhul teenusepakkuja veebimoodul, millele teenuse kasutaja saab ligipääsu ning kust on võimalik lähteandmed sisestades saada vaste, kas konkreetne isik on riikliku taustaga isik või mitte. Samuti võimaldavad teenusepakkujad teostada päringuid üle API lahenduse ning eriti suuremahuliste päringute korral pakutakse ka nn rätseplahendust.¹²⁰

Selliste andmebaaside kasutamise eelisteks võib pidada nende laia haaret erinevates jurisdiktsioonides (sõltuvalt andmebaasist sisaldavad andmeid kogu maailma või kindla kontinendi riikide riikliku taustaga isikute kohta), erinevate keelerühmade ning tähe märkide sisaldumist ja üldiselt saadaoleva andmekogumi tohutut suurus. Samuti on andmebaasidest saadud teave tihti peale struktureeritud ja kasutajasõbralikumalt esitatud kui tavalises Interneti otsingumootoris. Kindlasti on nende eeliseks ka ülalkirjeldatud võimalus tarkvaralahendus vastavalt konkreetse ettevõtte vajadustele liidestada (üksik päring vs kogu kliendi portfelli kontroll).¹²¹

Samas esineb andmebaasidel kirjeldatud positiivsete omaduste kõrval ka olulisi murekohti. Esiteks on tasuliste andmebaaside kasutamine riiklike taustaga isikute tuvastamisel äärmiselt

¹¹⁴ The Financial Action Task Force (viide 32), p 61.

¹¹⁵ Dow Jones. Dow Jones wins „Best Solution – PEPs & Sanctions Screening. 2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.dowjones.com/professional/risk/resources/risk-blog/best-peps-sanctions-screening> (14.03.2022).

¹¹⁶ LexisNexis. Watchlist Screening. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://risk.lexisnexis.com/global/en/financial-services/financial-crime-compliance/watchlist-screening> (14.03.2022).

¹¹⁷ Refinitiv. World-Check Risk Intelligence. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.refinitiv.com/en/products/world-check-kyc-screening#features-and-benefits> (14.03.2022).

¹¹⁸ Salv. Screening. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://salv.com/product/screening/> (15.03.2022).

¹¹⁹ Greenberg, T.S., jt, lk 45.

¹²⁰ Dow Jones.

¹²¹ Greenberg, T.S., jt, lk 45.

kulukas.¹²² Kuna paljud kohustatud isikud toetuvad riiklike taustaga isikute tuvatamisel välistele teenusepakkujatele, peavad nad kõik ostma andmebaasile ligipääsu.¹²³ Suurimate teenusepakkujate hinnakirjad ei ole avalikud, aga erinevate riikide pankade esindajate sõnul moodustab andmebaaside kasutamine koos vajalike IT-arenduste ning hooldustöödega märkimisväärse osa ettevõtte vastavuskontrolli osakonna eelarvest.¹²⁴

Seejuures toimub teenuse hinnastamine üldjuhul päringute arvu põhiselt – mida rohkem päringuid, seda suurem kogukulu, samas kui ühe päringu hind mahu suurenedes väheneb. Näiteks teenusepakkuja NameScan hinnakirjast nähtub, et 250 päringut maksab 375 dollarit (1,5 dollarit päringu kohta), aga 4 000 päringut maksab 1 680 dollarit (0.42 dollarit päringu kohta) ning suuremate mahtude korral on hind kokkuleppeline.¹²⁵

Kui arvestada, et ühe päringu hind on kasvõi 0,05 euro senti ning eeldada, et kohustatud isikuks on LHV Pank, kellel oli 20.11.2021 seisuga üle 300 000 kliendi¹²⁶, tuleks LHV-l teenusepakkujale kogu kliendiportfelli ühekordse kontrolli raames välja käia vähemalt 15 000 eurot (eeldusel, et kliendiandmeid uuendatakse üks kord aastas).

Siinkohal möönab autor, et valdav osa kohustatud isikutest ei ole krediidasutused ning sellest tulenevalt on keskmise suurusega kohustatud isiku kliendiportfell kindlasti ka oluliselt väiksem, kuid vaatamata sellele ilmestab ainuüksi ühe krediidasutuse pinnalt toodud näide asjaolu, et andmebaaside kasutamisele kulub kohustatud isikutel märkimisväärne summa. Arvestades asjaolu, et juba 2015. aasta seisuga oli Eestis ca 9 000 kohustatud isikut¹²⁷, on selge, et andmebaasidesse päringute tegemise kulutused ulatuvad kalendriaastas sadadesse tuhandettesse eurodesse.

Lisaks tuleb arvestada ka seda, et Finantsinspektsiooni ning FATF-i suuniste kohaselt ei ole üksnes tasulisele andmebaasile toetumine riiklike taustaga isikute tuvastamisel piisav.¹²⁸ Seega, isegi kui kohustatud isik on otsustanud andmebaasi ligipääsu osta, peab ta ikkagi täiendava kuluna arvestama inimressursile tehtavate tööjõukulutustega, mis tuleb kanda seoses andmebaasist saadud info kontrollimisega.

¹²² Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹²³ LexisNexis Risk Solutions. The True Cost Of Anti-Money Laundering Compliance. Survey Report 2017, lk 17. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://risk.lexisnexis.com/global/en/insights-resources/research/the-true-cost-of-aml-compliance-european-survey> (15.03.2022).

¹²⁴ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹²⁵ NameScan. Pricing. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://namescan.io/Pricing.aspx> (14.03.2022).

¹²⁶ LHV. LHV pangaklientide arv kerkis üle 300 000. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.lhv.ee/et/uudised/2021/41> (15.03.2022).

¹²⁷ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE), lk 77.

¹²⁸ The Financial Action Task Force (viide 32), p 61.

Kuigi vähesed kortsutavad tõenäoliselt kulmu selle peale, et suured pangad peavad seadusest tulenevate nõuete täitmisele rohkem vahendeid kulutama, tuleb silmas pidada, et andmebaase kasutavad ka väiksemad kohustatud isikud ning lisaks on tegemist põhimõttelise küsimusega, kas ülemääraste ja raiskavate kulutuste tegemine on vajalik ning mõistlik. Siinkohal tuleb arvestada, et kohustatud isikute vastavuskontrolli osakonna eelarve on piiratud ning ülemäärased kulutused vähendavad ressursse teistes valdkondades ja tegevustes ning nõrgendavad seeläbi kohustatud isiku rahapesu vastase võitluse süsteemi laiemalt.¹²⁹

Lisaks kulukusele on teiseks oluliseks puudujäägiks asjaolu, et andmebaasides sisalduv info on tihtipeale puudulik või ei vasta tegelikule olukorrale.¹³⁰ Veendumaks, et andmebaasis sisalduvad andmed on igal ajahetkel õiged, tuleks välja selgitada, millistele allikatele teenusepakkuja on tuginenud ning kui tihti andmeid uuendatakse. Üldjuhul teenusepakkujad kodulehtedel vastavat infot ei avalda, kuid vähemalt Dow Jones on uuringu raames esitatud küsimusele e-maili teel kinnitanud, et riikliku taustaga isikute kohta kogutud teave pärineb avalikult kättesaadavatest allikatest.¹³¹ Lisaks kinnitab seda seisukohta erialane kirjandus.¹³²

Nagu eespool tuvastasime, seonduvad avalikele allikatele toetumisega mitmed probleemid. Isiku tuvastamine ei ole keeruline, kui tegemist on nt presidendi või peaministriga, kuid olukord on oluliselt komplitseeritum vähem prominentsete ametikohtade ning pereliikmete või lähedaste kaastöötajate puhul. Seega võib avalikele allikatele toetumine olla ebapiisav ning seejuures võivad ebatäpsused esineda kahes vormis. Esiteks võivad andmebaasid sisaldada valenegatiivseid vasteid (isikuid, kes on riikliku taustaga isikud, kuid jäävad mingil põhjusel tuvastamata) ning teiseks valepositiivseid vasteid (isikuid, kes ei ole riikliku taustaga isiku staatuses, kuid lisatakse nimekirja sellele vaatamata).

Rahapesu ning korruptsiooni tõkestamise seisukohalt on neist olulisem probleem kindlasti esimene. Valenegatiivse vaste olukorras võib tähelepanu alt välja jääda isik, kelle suhtes on täiendavate hoolsusmeetmete kohaldamine vajalik. Seejuures on võimatu kindlalt teada, kui tõsine probleem valenegatiivsete vastetega seonduv on, kuid varasemad uurimised on tuvastanud mitmed juhtumid, kus eraettevõtjatest teenusepakkujad ei ole suutnud riikliku

¹²⁹ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹³⁰ Mrazauskaite, R. The Case for Governments Maintaining PEP Registries. The Global Anticorruption Blog, 18.06.2019. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/06/18/the-case-for-governments-maintaining-pep-registries/> (18.03.2022).

¹³¹ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹³² Greenberg, T.S., lk 45; Mrazauskaite, R. (viide 130).

taustaga isikuid tuvastada.¹³³ Tavaliselt jäävad valenegatiivsed tulemused avastamata, välja arvatud juhul, kui klient satub uurimise alla või kui sisekontroll vea tuvastab. Seega võib probleem olla palju laiemalt levinud, kui me teame.¹³⁴

Arvestades info kättesaadavust ning meie digiriigi eripärasid, on autori hinnangul Eesti kontekstis tõenäoline, et kõige suuremad puudujäägid esinevad erinevate andmebaaside andmetes just riikliku taustaga isikute pereliikmete ning vähem prominentsete ametikohtade täitjate osas. Seda eelkõige põhjusel, et vastav info võib olla kohati raskesti kättesaadav, eriti kui info kogujaks ei ole rahvastikuregistri või äriregistriga varasemalt kokku puutunud isik. Lisaks ka asjaolu, et ametikohti täitvad isikud vahetuvad sageli, mistõttu ei pruugi muudatused andmebaasides vähemalt koheselt kajastuda.

Lisaks valenegatiivsetele sisaldavad andmebaasid sageli ka valepositiivseid tulemusi.¹³⁵ Valepositiivne tulemus võib esiteks esineda siis, kui isikul on sama või sarnane nimi kui riikliku taustaga isikul.¹³⁶ Eesti kontekstis võib selline olukord aset leida siis, kui andmebaasi on kantud näiteks isik nimega Jüri Tamm või Martin Saar ning andmebaasis puudub muu isikutunnus, näiteks sünniaeg või isikukood. Kuna identse nimega isikuid on mitmeid ning puudub täiendav isikutunnus isikute eristamiseks, annab andmebaas paratamatult valepositiivseid vasteid.

Lisaks võib andmebaas sisaldada valepositiivseid vasteid seetõttu, et andmebaasi koostajad tuginevad aegunud allikatele.¹³⁷ See olukord võib tekkida eelkõige siis, kui isik on ametist lahkunud ning tema ametist lahkumisest on möödunud üle 12 kuu. RahaPTS § 41 lg 3 kohaselt peab kohustatud isik vähemalt 12 kuu jooksul võtma arvesse riske, mis on ametist lahkunud riikliku taustaga isikuga seotud ning kohaldama vastavaid meetmeid seni, kuni on veendunud, et isiku puhul riikliku taustaga isikule omaseid riske enam ei esine. Sama sisuga kohustust rõhutavad ka FATF ning Finantsinspeksioon oma juhendites.¹³⁸

Seega ei näe seadus ega ka järelevalveasutuse juhend ette kindlalt perioodi, vaid isiku staatuse lõppemise hindamisel tuleb lähtuda riskipõhisest lähenemisest. Autor mõnab, et presidendi või peaministri puhul on „üks kord PEP, alati PEP“ lähenemine mõistetav, kuid kindlasti ei ole

¹³³ Messick, R. Ferreting Out Kleptocrats' Buddies: The Ukrainian Solution Part I. The Global Anticorruption Blog, 04.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://globalanticorruptionblog.com/2017/10/04/ferreting-out-kleptocrats-buddies-the-ukrainian-solution-part-i/> (18.03.2022); Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹³⁴ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹³⁵ Mrazauskaite, R (viide 130).

¹³⁶ Rossi, I., Pop, L., Clementucci, F., Sawaqed, L. Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. World Bank, Washington 2012, lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26790> (15.03.2022).

¹³⁷ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 161.

¹³⁸ The Financial Action Task Force (viide 32), p 44; Finantsinspeksioon, p 4.3.4.3.

selline lähenemine proportsionaalne vähem prominentsete ametikohtade (nt riigi enamusosalusega ettevõtte nõukogu liikme) või riikliku taustaga isiku perekonnaliikmete puhul. Kuna riskipõhise analüüsi teostamine iga üksiku isiku kohta eraldi oleks äärmiselt aja- ja ressursikulukas, on arusaadav ka teenusepakujate „ükskord PEP, alati PEP“ lähenemise rakendamine kõikide nimekirja kantud isikute puhul. See tekitab paratamatult aga olukorra, kus andmebaas sisaldab arvestataval hulgal objektiivselt mitterelevantseid valepositiivseid vasteid.

Kuigi valepositiivsete vastete tagajärjed ei ole valenegatiivsete vastete võimaliku tagajärjega võrreldavad, siis ei ole need tähtsusetud. Eelkõige kaasneb riikliku tausta isiku staatusega see, et vastav isik satub kohustatud isiku täiendava tähelepanu alla. Kuigi sellega kaasnev halduskoormus on isiku jaoks tavaliselt suhteliselt tagasihoidlik, on see siiski ebameeldiv. Loetelu täiendavatest meetmetest, mida kohustatud isik riikliku taustaga isiku suhtes kohaldab, on kirjeldatud RahaPTS § 41 lg-s 1 ning nende meetmete sisu on täpsustatud Finantsinspektsiooni juhendis.¹³⁹

Lähtudes seadusest ning Finantsinspektsiooni juhendist ei saa seega väita, et kohustatud isik peaks üksnes riikliku taustaga isiku staatuse tõttu klienti käsitlema kui kurjategijat või keelduma ärisuhte loomisest. Selline lähenemine on selgelt vastuolus ka FATF-i soovitustega.¹⁴⁰ Seega on riikliku taustaga isiku staatus isiku jaoks oluliselt leebem võrreldes sanktsiooninimekirja subjekti staatusega, millega kaasneb sisuliselt äralõikamine kogu finantssüsteemist.¹⁴¹

Vaatamata eeltoodule leiab maailmast näiteid, kus finantsasutused on suhted riikliku taustaga isikutega lõpetanud. Sellist kaitsestrateegiat nimetatakse riskide vähendamiseks.¹⁴² Kõige äärmuslikumaks näiteks võib pidada JPMorgani 2014. aasta otsust sulgeda korraga 3 500 praeguste ja endiste USA mitteresidentidest kõrgete valitsusametnike kontod. Seejuures põhjendas JPMorgan otsust sellega, et mitteresidentidest riikliku taustaga isikute kontodega kaasnevad hoolsusmeetmete kohaldamise kulud käivad panga jaoks üle jõu.¹⁴³ Õnneks on sellised näited siiski haruldased ning ka vastuolus rahvusvaheliste eeskirjadega.

¹³⁹ Finantsinspektsioon, p-d 4.3.4.18.-4.3.4.20.

¹⁴⁰ The Financial Action Task Force (viide 32), p 2.

¹⁴¹ Özdamar, Ö., Shahin, E. Consequences of Economic Sanctions: The State of the Art and Paths Forward, *International Studies Review*, Vol 24 (4) 2021, lk 1648. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://academic.oup.com/isr/article/23/4/1646/6309628#323451386> (15.03.2022).

¹⁴² Autori märkus: inglise keeles *de-risking*.

¹⁴³ Reuters. JPMorgan says to shut U.S accounts of foreign diplomats. 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.reuters.com/article/cbusiness-us-jpmorgan-chase-diplomats-idCABREA460XN20140507> (15.03.2022).

Kokkuvõtteks saab öelda, et väliste andmebaaside kasutamine riikliku taustaga isikute tuvastamiseks on kohustatud isikute jaoks oluline tööriist. See võimaldab saada infot struktureeritult ning vähendada oluliselt kohustatud isikute ajakulu. Samas on neil andmebaasidel ka selged puudused. Esiteks on need kohustatud isikute jaoks äärmiselt kallid, mistõttu paljud väiksemad ettevõtted ei saa seda endale lubada ning lisaks on kaheldav andmebaasides sisalduvate andmete õiguspärasus. Kuivõrd üksnes välisele andmebaasile toetumine ei ole riikliku taustaga isikute tuvastamisel rahvusvahelise standardi kohaselt piisav, siis on andmebaaside näol tegemist kasuliku abivahendiga, mis toetab kohustatud isikut tervikpildi kokku panemisel. Paralleelselt tuleb siiski kasutada ka muid meetodeid.

Arvestades eeltoodut saab teha järelduse, et olemasolevate meetodite paralleelsel rakendamisel on kohustatud isikutel võimalik tuvastada, kas isik on riikliku taustaga isik või mitte. Samas ei saa ülaltoodud analüüsi pinnalt väita, et olemasolev süsteem võimaldab seadusest tulenevat kohustust täita efektiivselt, sest meetodite rakendamisega kaasneb kohustatud isikute jaoks ebamõistlikult suur aja- ning muude ressurside kulu.

2.2 Riigi võimalused kohustatud isikute toetamiseks

Kui eespool analüüsis autor üksikasjalikult, millised võimalused on kohustatud isikutel riikliku taustaga isikute tuvastamiseks, siis järgmiseks käsitleb autor lähemalt võimalusi, mis on riigil kohustatud isikute abistamiseks vastavasisulise kohustuse täitmisel. Ka FATF on oma juhendis selgelt väljendanud, et riikidel on võimalus riiklike taustaga isikute tuvastamisse panustada ning kohustatud isikuid kohustuse täitmisel toetada.¹⁴⁴

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor, mil määral on Eesti riik panustanud, et lihtsustada kohustatud isikutel riikliku taustaga isikute tuvastamist. Lisaks analüüsib autor, kas Eesti saab selles valdkonnas täiendavalt midagi ära teha, arvestades teiste Euroopa riikide praktikat.

Euroopa riikidest leiab kohustatud isikute vastavasisulise kohustuse täitmise lihtsustamiseks ning efektiivsemaks muutmiseks erinevaid näiteid. Kokkuvõtvalt võib välja tuua järgmised võimalused:

- 1) riik avalikustab loetelu ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks;

¹⁴⁴ The Financial Action Task Force (viide 32), p 64.

- 2) riik loob nimekirja ametikohtadest ning ametikoha täitjatest, keda loetakse riikliku taustaga isikuteks;
- 3) riik loob riikliku taustaga isikute registri (andmebaasi).

Järgmiseks analüüsib autor kõiki loetletud võimalusi üksikshaaval ning toob näiteid Euroopa riikidest, kus üht või teist lahendust praktikas kasutatakse.

2.2.1 Loetelu ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks

Riikliku taustaga isiku tuvastamise lähtekohaks on üldjuhul konkreetse riigi seadusandluses toodud definitsioon. Seejuures tuleb märkida, et riigid (sh Euroopa Liidu liikmesriigid) ei lähtu kõik ühesugusest definitsioonist, vaid nende sisus esineb erisusi.¹⁴⁵ Seaduses toodud definitsioon määrab, keda tuleb pidada riikliku taustaga isikuks. Eestis sätestab riikliku taustaga isiku definitsiooni RahaPTS § 9¹ lg 1 ning selle sisu täpsustavad lg-d 2-8. Kui lugeda üksnes RahaPTS § 9¹ lg-s toodud definitsiooni, on väga keeruline, kui mitte võimatu, üheselt määratleda, milliseid ametikohta täitjaid tuleb pidada riikliku taustaga isikuks ja milliseid mitte.

Kirjeldatud probleemi tajusid ka Euroopa Komisjon ja Parlament ning probleemi lahenduseks sätestati 30.05.2018 vastu võetud viienda rahapesu tõkestamise direktiiviga¹⁴⁶ liikmesriikidele kohustus koostada ning avalikustada nimekirja ametikohtadest, mille täitjaid tuleb lugeda avaliku võimu olulisi ülesandeid täitvateks isikuteks (riikliku taustaga isikuteks). Eesti on direktiivis sätestatud kohustuse täitnud ning rahandusministri määrusega¹⁴⁷ võeti vastu loetelu Eesti ametikohadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks.

Seejuures on ametikohtade kohta loetelu koostamise vajadust on oma 2013. aasta juhendis soovitanud ka FATF.¹⁴⁸ Juhendis märgitakse, et selline lahendus annab kohustatud isikutele olulise sisendi või pidepunkti analüüsimaks, keda tuleb pidada riikliku taustaga isikuks. Samuti toob FATF juhendis välja, et sellise lahenduse eeliseks saab pidada asjaolu, et nimekirja välja töötamine ei ole ressursikulukas. Lisaks, kuivõrd riigi ametikohtade struktuur on suures plaanis ajas muutumatu, siis puudub vajadus nimekirja pidevalt uuendada. Autor nõustub eeltoodud põhjendustega ning märgib, et vastava nimekirja välja töötamine on igal juhul tervitatav ning

¹⁴⁵ Mrzauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 159.

¹⁴⁶ 30. mai 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 218/843, 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. – ELT L 156, 19.6.2018 (AMD5).

¹⁴⁷ Autori märkus: vt viide 9.

¹⁴⁸ The Financial Action Task Force (viide 32), p 64.

kriitilise tähtsusega esimene samm, et aidata kohustatud isikutel riiklike taustaga isikute maailmas orienteeruda.

Samas on sellel lahendusel ka oma puudused. Esiteks, kuigi ametikohtade loetelu püsib ajas suures osas muutumatu, toimuvad sageli muudatused ametikohti täitvate isikute seas. See tekitab olukorra, kus kohustatud isik võib küll teada ning igal hetkel ka seadusest lähtudes kontrollida, et näiteks riigikohtunikke või Finantsinspektsiooni juhatuse liikmeid tuleb pidada riikliku taustaga isikuteks, aga kui kohustatud isikul puudub samal ajal teadmine, kes on konkreetne isik, kes nimetatud ametikohta täidab, siis on seaduse tundmisest RahaPTS § 20 lg 1 p 5 kohustuse täitmisel vähe kasu. Sisuliselt eeldab ametikohtade loetelu lahendus, et kohustatud isik on paralleelselt teadlik ka ametikoha täitjatest. Kuivõrd ametikohti on Eestis sadu¹⁴⁹ ning nende täitjaid on suuremal või vähemal määral pidevas muutumises, ei ole realistlik, et kohustatud isik on reaalajas kursis, kes parasjagu üht või teist ametikohta täidab.

Teiseks ei hõlma loetelu riikliku taustaga isikute pereliikmeid ega lähedasi kaastöötajaid. Seega, kuigi seaduse kohaselt on kohustatud isikul kohustus tuvastada ka riikliku taustaga isiku pereliikmed ning lähedased kaastöötajad, ei aita ametikohtade loetelu selle kohustuse täitmisele kaasa. Alternatiivselt ametikohtade loetelule on siinkohal riikidel aga võimalik seadusega määratleda, keda tuleb lugeda riikliku taustaga isiku lähedaseks kaastöötajaks ning pereliikmeks. Eestis on definitsioonid toodud vastavalt RahaPTS § 9¹ lg-tes 4 ning 3. Samas jällegi, kuigi on teada, keda tuleb sugulastest pidada riikliku taustaga isiku pereliikmeks, on ainuüksi sellisest teadmisest vähe abi, kui kohustatud isikul puudub faktiteadmine konkreetsete isikute sugulussidemete kohta.

Kokkuvõtteks saab öelda, et loetelu koostamise ja avaldamisega on Eesti kindlasti teinud olulise sammu, et kohustatud isikud saaksid riikliku taustaga isikuid tuvastada. Ametikohtade loetelu abil on kohustatud isikutel võimalik sõltumatute allikate abil omal käel leida iga ametikoha taha konkreetset ametikohta täitva isiku nimi. Samuti on ametikohtade loetelu võimalik võrrelda kliendi esitatud töö- ja ametikoha andmetega. Samas, nagu peatükis 2.1.2 tuvastasime, on sellise meetodi rakendamisel omad puudused ning seetõttu ei saa sellist lahendust pidada piisavaks. Ametikohtade loetelu abil ei ole kohustatud isikutel võimalik efektiivselt kontrollida erinevate meetodite abil kogutud infot.

¹⁴⁹ Autori märkus: ainuüksi rahandusministri määruses loetletud ametikohti on kokku ca 600.

2.2.2 Riikliku taustaga isikute nimekiri

Teiseks võimaluseks, mida riik saab omalt poolt seoses riikliku taustaga isikute tuvastamisega ära teha, on avaldada loetelu riikliku taustaga isikute ametikohtadest koos vastavat ametikohta täitvate isikute nimede ning isikutunnustega (nt sünniaeg või isikukood). Euroopa riikidest kasutab sellist lahendust käesoleva töö kirjutamise hetkel näiteks Taani.¹⁵⁰

Taanis peab vastavat riikliku taustaga isikute nimekirja Taani finantsjärelevalveasutus Finanstilsynet. Finanstilsynet avaldab nimekirja oma kodulehel ning see on vabalt kõigile isikutele kättesaadav ning eraldi failina ka alla laetav.¹⁵¹ Seejuures sisaldab nimekiri järgmisi andmeid: riikliku taustaga isiku ees- ja perekonnanimi, ametikoht, sünniaeg, kuupäev, millal isik ametisse astus või millal sealt lahkus.¹⁵²

Finanstilsynet uuendab nimekirja vastavalt vajadusele – juhul, kui uus isik astub ametisse või varasemalt ametis olnud isiku ametist lahkumisest möödub 12 kuud. Kuigi nimekirja peab ja avaldab Tööstus- ja Rahandusministeeriumi nimel Finanstilsynet, siis saadakse vastav sisend nimekirja pidamiseks erinevatelt ametiasutustelt, organisatsioonidelt ning ettevõtetelt (iga asutus teavitab temaga seotud riikliku taustaga isiku nime ning sünniaja). Juhul, kui ametikoha osas toimub muudatus, siis on vastav asutus kohustatud sellest Finanstilsyneti kolme tööpäeva jooksul teavitama.¹⁵³

Vastav nimekiri määrab seega siseriiklikult kindlaks, keda peetakse riigis riikliku taustaga isikuks ning sellele nimekirjale saavad tugineda kõik kohustatud isikud. Samas võib isik teatud juhul olla riikliku taustaga isik ka siis, kui teda ei ole nimekirja kantud. Selline võimalus esineb juhul, kui isiku andmeid ei ole teavitustähtjast tulenevalt veel Finanstilsyneti teavitatud.¹⁵⁴ Finanstilsyneti hinnangul aitab vastava nimekirja pidamine oluliselt kaasa riikliku taustaga isikute ühetaolisele ning ühemõttelisele tuvastamisele ning isikute ringi piiramisele.¹⁵⁵

Autori hinnangul on Taani mudeli puhul tegemist olulise edasiminekinga võrreldes üksnes ametikohtade loetelu avaldamisega. Kuna ametikoha juures on lisatud ka isiku nimi ning välja on töötatud ka süsteem, kuidas hoida nimekirja andmeid värskena, siis saavad kohustatud isikud

¹⁵⁰ Finanstilsynet. PEP-liste, 15.03.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.finanstilsynet.dk/Tal-og-Fakta/PEP-liste> (16.03.2022).

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ Finanstilsynet. The FSA's Guide to the Act on Measures to Prevent Money Laundering and Financing of Terrorism (the AML Act). 2020, lk 96. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.dfsa.dk/Rules-and-Practice/AML_act_guide (16.03.2022).

¹⁵⁴ *Ibid.*, lk 95-96.

¹⁵⁵ *Ibid.*, lk 96

igal ajahetkel nimekirja vastu kontrollida, kas kliendi näol on tegemist riikliku taustaga isikuga. Võrreldes üksnes ametikohtade loeteluga vähendab see oluliselt kõigi kohustatud isikute halduskoormust seoses avalikest allikatest kontrolli teostamisega.

Samas on sellisel lahendusel siiski ka oma puudused. Peamiseks puuduseks võib seejuures pidada seda, et Finanstilsyneti peetav nimekiri ei sisalda riikliku taustaga isikute pereliikmeid ning lähedasi kaastöötajaid. Pereliikmete ja lähedaste kaastöötajate tuvastamiseks peavad kohustatud isikud kasutama muid meetodeid.¹⁵⁶ Vastavate otsingute teostamine või andmete hankimine on aga ressursikulukas manuaalne protsess, mistõttu on Finanstilsynet esitanud ettepanekud, kuidas hetkel kasutusel olevat süsteemi muuta.¹⁵⁷

Ettepanekud olemasoleva süsteemi täiustamiseks esitati Projekt AML/TEK raames. Projekt AML/TEK-i keskmes on Taani Parlamendi ning tolleaegse valitsuse poolt 2019. aastal vastu võetud poliitiline otsus tugevdada Taani finantskuritegevuse vastu võitlemise süsteemi. Vastuvõetud otsuse tulemusena sai Finanstilsynet ülesandeks analüüsida olemasolevat olukorda ja kasutusel olevaid süsteeme ning pakkuda välja lahendused, mis aitaksid kohustatud isikuid seadusest tulenevate kohustuste täitmisel ning tõsta rahapesu tõkestamise vastase süsteemi efektiivsust.¹⁵⁸

Ühe meetmena tõi Finanstilsynet raportis välja just riikliku taustaga isikute nimekirjaga seonduva. Raportis tuuaks välja, et Finanstilsyneti poolt peetav nimekiri ei sisalda andmeid riikliku taustaga isikute pereliikmete ning lähedaste kaastöötajate kohta. Seetõttu tuleb kohustatud isikutel vastavad andmed hankida muul viisil. See on aga äärmiselt ressursikulukas protsess, mille tulemuste kvaliteet on kaheldava väärtusega. Probleemi lahenduseks pakkus Finanstilsynet välja kaks võimalikku lahendust: luua riikliku taustaga isikute jaoks eraldi register või API-l põhinev andmebaas andmete reaajas kontrollimise võimaldamiseks.¹⁵⁹

Kuigi tehnoloogiliselt on tegemist kahe erineva lahendusega, siis on nende lähtealused samad. Mõlema lahenduse aluseks on Finanstilsyneti poolt peetav riikliku taustaga isikute nimekiri. Ettepaneku kohaselt tuleks olemasolevat nimekirja aga kõigi isikute puhul täiendada CPR

¹⁵⁶ *Ibid.*, lk 95.

¹⁵⁷ Finanstilsynet. Projekt AML/TEK. 2021, lk 45. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.dfsa.dk/News/Press-releases/2021/Consultation_project_aml_tek (16.03.2022).

¹⁵⁸ Finanstilsynet. An analysis on developing the digital infrastructure and strengthening the “Know Your Customer”-procedures. Pressiteade, 2021. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.dfsa.dk/News/Press-releases/2021/Consultation_project_aml_tek (17.03.2022).

¹⁵⁹ Finanstilsynet (viide 157), lk 44.

numbriga¹⁶⁰. Seejärel on CPR numbri abil võimalik teha päringud CVR¹⁶¹ ning CPR¹⁶² registritesse ning saada vastavalt info riikliku taustaga isikute lähedaste kaastöötajate ning pereliikmete kohta. Päringute tulemusena on võimalik saada kokku nimekiri isikutest, keda tuleb pidada riikliku taustaga isikuteks.¹⁶³

Finanstilsyneti hinnangul aitaks ülalkirjeldatud lahendus parandada riikliku taustaga isikute monitoorimise kvaliteeti ning vähendada sellega seotud kulusid. Finanstilsyneti ettepanekut toetavad ka Taani finantsasutuste katusorganisatsioon *Finance Denmark*¹⁶⁴ ning kindlustusandjate ning pensionifondide katusorganisatsioon *Insurance & Pension Denmark*.¹⁶⁵

Kokkuvõtteks leiab autor, et Taanis täna kasutusel olev süsteem on oluline edasimineku võrreldes Eestis kasutusel oleva ametikohtade loetelu lahendusega. Reaalsete isikute nimedega nimekirja abil on kohustatud isikutel võimalik tulemuslikult kindlaks teha ja kontrollida, kas kliendi näol on tegemist riikliku taustaga isikuga. Samas, kuivõrd Taani praegune lahendus ei hõlma pereliikmeid ning lähedasi kaastöötajaid, siis ei ole tegemist tervikliku lahendusega ning seetõttu Eesti samasugust lähenemist rakendama ei peaks. Võttes arvesse aga Finanstilsyneti poolt AML/TEK projekti raames tehtud ettepanekuid, võiks Eesti kaaluda riikliku registri, API-l põhineva lahenduse või mõne muu alternatiivse lahenduse kasutusele võtmist. Arvestades meie digiriigi olemust, on Eestil võimekus lahenduse loomiseks kindlasti olemas.

2.2.3 Riiklik ja erasektori peetav riikliku taustaga isikute andmebaas

Kolmandaks võimaluseks, kuidas riik saab riikliku taustaga isikute tuvastamiseks panustada, on luua riikliku taustaga isikute register/andmekogu.¹⁶⁶ Euroopa riikidest on riikliku taustaga isikute register ühel või teisel kujul loodud Lätis ning Ukrainas. Kuigi lõpptulemus on mõlema riigi puhul sarnane, on riikide lahendused siiski erinevad ning seetõttu käsitleb autor neid allpool eraldi.

Läti on loonud riikliku taustaga isikute tuvastamiseks riikliku andmekogu. Andmekogu peab Läti Maksuamet¹⁶⁷ ning päringu alusel on võimalik saada kohustatud isikul info, kas isik

¹⁶⁰ Autori märkus: Eestis kontekstis on CPR number isikukood.

¹⁶¹ Autori märkus: Eestis kontekstis on CVR äriregister.

¹⁶² Autori märkus: Eestis kontekstis on CPR rahvastikuregister.

¹⁶³ Finanstilsynet (viide 157), lk 44.

¹⁶⁴ Autori märkus: Eestis on analoogne katusorganisatsioon FinanceEstonia.

¹⁶⁵ Finanstilsynet (viide 157), lk 44.

¹⁶⁶ Käesoleva töö kontekstis käsitleb autor registrit ja andmekogu sünonüümidega. Praktikas viitab register sellele, et andmete hoiustamise jaoks on loodud eraldiseisev ruum (register). Andmekogu viitab aga sellele, et eraldiseisvat ruumi ei ole, vaid eksisteerib andmekogu, mis koondab päringute abil andmed teistest registritest ning väljastab need päringu tegijale.

¹⁶⁷ Autori märkus: läti keeles „Valsts ieņēmumu dienests“.

(klient) on riikliku taustaga isik. Seejuures on võimalik teha läbi veebilehe nii üksikuid päringuid kui ka liidestada andmekogu ettevõtte süsteemiga ning teostada päringuid andmejaotusvõrgu kaudu.¹⁶⁸ Üksiku päringu saab teostada maksuameti kodulehel ning päringu tegemiseks on vaja sisestada isiku ees- ja perekonnanime ning isikukood.¹⁶⁹ Seega ei ole tegemist avaliku nimekirjaga (nagu nt Taanil), vaid kinnise andmekoguga, mis eeldab päringu tegemiseks isiku andmete olemasolu.

Maksuameti peetav andmekogu sisaldab andmeid Läti riikliku taustaga isikute ning nende täisealiste pereliikmete kohta, kuid ei sisalda andmeid riikliku taustaga isikute lähedaste kaastöötajate kohta. Lisaks, alaealise pereliikme staatuse kohta info saamiseks peab kohustatud isik sisestama lisaks alaealise isiku andmetele ka tema seadusliku esindaja andmed. Andmekogu koosneb andmetest, mis on maksuameti valduses ning loodud andmebaas võimaldab luua seose riikliku taustaga isiku ning temaga seotud isiku vahel.¹⁷⁰

Politically significant persons

Name (s)

Näide

Surname

Näide

Personal code

Näide

Select

Help

Individual

Name and surname:

Näide

Name, surname of a politically significant person	List of posts	Date from	Date until
Näide	THE JUDGE	7/1/2013	

Printouts

Information updated: 18.03.2022 10:29:06

Joonis 2. Kuvatõmmis veebikeskkonnas teostatud päringust. Isiku andmed on asendatud sõnaga „Näide“. Teostatud päring kinnitab, et vastavate andmetega isik on riikliku taustaga isik alates 07.01.2013 ning, et isik on ametilt kohtunik.

¹⁶⁸ Regulations Regarding the Amount of Information Provided by the State Revenue Service on Politically Exposed Persons and the Procedures for the Requesting, Issuing, and Storing Thereof. Republic of Latvia. Cabinet Regulation No. 406, 27.08.2019, paragraph 2.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/309344-regulations-regarding-the-amount-of-information-provided-by-the-state-revenue-service-on-politically-exposed-persons-and-the-procedures-for-the-requesting-issuing-and-storing-thereof> (17.03.2022).

¹⁶⁹ Valsts ieņēmumu dienests. Politiski nozīmīgas personas. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www6.vid.gov.lv/PNP> (17.03.2022).

¹⁷⁰ LV portāls. Informāciju par politiski nozīmīgām personām saņems no VID datubāzes. LV portāls, 01.11.2019. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://lvportals.lv/skaidrojumi/309976-informaciju-par-politiski-nozimigam-personam-sanems-no-vid-datubazes-2019> (17.03.2022).

Seejuures on märkimisväärne, et vastava lahenduse välja töötamise aluseks on Moneyali vastastikuse hindamise raport, mille kohaselt tuvastati hindamise käigus puudused Läti riikliku taustaga isikute tuvastamise süsteemis.¹⁷¹ 2018. aasta juulis avaldatud raporti kohaselt anti Lätile soovitus kaaluda luua riikliku taustaga isikute staatuse kontrollimiseks riiklik tsentraalne register.¹⁷² Läti loodud andmekogu alustas tööd ligikaudu aasta hiljem, 2019. aasta novembris. Arvestades asjaolu, et Eestil seisab Moneyvali hindamine ees 2022. aasta kevadel,¹⁷³ ei ole välistatud, et sarnase sisuga soovitus riikliku andmekogu loomiseks tehakse hindamise käigus ka Eestile.

Võrreldes Taanis täna kasutatava lahendusega on Läti astunud veel tubli sammu edasi, et aidata kohustatud isikuid riikliku taustaga isikute tuvastamisel. Riikliku andmekogu loomine on selge märk, et riik soovib korruptsiooni ja rahapesu vastasesse võitlusse panustada. Võrreldes Taani avaliku nimekirjaga on Lätis kasutatav lahendus ka oluliselt konservatiivsem andmekaitse vaatepunktist vaadatuna. Isikute andmed ei ole avalikkusele vabalt kätte saadavad, vaid selle asemel on võimalik teostada alusandmete alusel andmekogusse päring ning sisuliselt saada jah/ei vastus, kas isik on riikliku taustaga isik või mitte. Kui alusandmed puuduvad, ei ole võimalik päringut teostada. Selline lahendus aitab tagada, et isikuandmete töötlemine toimub üksnes seaduslikel alustel ning vältida võimalikke isikuandmete väärkasutamist. Kui Eesti peaks sarnase lahenduse loomist tulevikus kaaluma, siis võiks andmete avalikustamine toimuda autori hinnangul Läti lahendusega sarnase loogika alusel.

Teiselt poolt vaadatuna on Läti lahendusel aga üks selge puudus ja see seondub riikliku taustaga isikute lähedaste kaastöötajate info puudumisega andmekogus. Kuigi muus osas on Läti loonud eeskujuliku lahenduse riikliku taustaga isikute tuvastamiseks/kontrollimiseks, on nimetatud aspektist lähtuvalt tegemist siiski pooliku lahendusega. Seejuures ei õnnestunud autoril leida ühest informatsiooni, miks andmekogu lähedasi kaastöötajaid ei hõlma. Autori hinnangul võib põhjus olla eelkõige tehniline. Nimelt, nagu eespool mainitud, koostati Lätis andmebaas ükses maksuametil olemasolevate andmete alusel. Kuna Läti äriregistrit peab maksuametist

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Moneyval). Latvia. Fifth Round Mutual Evaluation Report. 2018, lk 89. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf> (17.03.2022).

¹⁷³ Kreek, R. Rahapesu tõkestamise ekspert: ma ei hakkaks pakkuma, kas Eesti suudab vältida rahapesu halli tsooni langemist. – Postimees 11.02.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://investor.postimees.ee/7451934/rahapesu-tokestamise-ekspert-ma-ei-hakkaks-pakkuma-kas-est-i-suudab-valtida-rahapesu-halli-tsooni-langemist> (17.03.2022).

eraldiseisev juriidiline isik, mis kuulub Läti Justiitsministeeriumi haldusalasse, ei pruugi vastavad andmed olla maksuameti valduses või neile lihtsalt kättesaadavad.¹⁷⁴

Lisaks Lätile eksisteerib riikliku taustaga isikute andmebaas ka Ukrainas. Üks peamistest erisustest võrreldes Läti andmebaasiga seisneb selles, et Ukrainas ei pea andmebaasi riik, vaid selle on loonud ning seda haldab kodanikualgatus Anti-Corruption Action Centre (AntAC). AntACi näol on tegemist Eesti mõistes mittetulundusühinguga, mille eesmärk on võidelda riigis lohkava korruptsiooniga.¹⁷⁵

Vastava andmebaasi loomine algas 2014. aastal ning selle näol on tegemist esimese „riikliku“ avalikult kättesaadava riikliku taustaga isikute andmebaasiga maailmas. Andmebaasis sisalduv info on kõigile kättesaadav läbi veebilehe¹⁷⁶ ning päringu tegemiseks on vaja sisestada üksnes isiku nimi. 2020 aasta seisuga sisaldas andmebaas üle 40 000 füüsilise isiku ning 15 000 juriidilise isiku profiili. Seejuures on võimalik teostada päringuid ning saada informatsiooni nii ladina kui kirillitsa tähestikus.¹⁷⁷

Viimane on oluline täiendus seetõttu, et korrumpeerunud isikud teenivad tulu küll kodumaal, kuid eelistavad seda kulutada välismaal.¹⁷⁸ Selleks, et andmebaasist oleks kasu ka teiste riikide finantsasutustele, on Ukraina seisukohalt kriitilise tähtsusega, et andmed oleksid kättesaadavad nii kirillitsa kui ladina tähestikus.¹⁷⁹

AntACi peetav andmebaas sisaldab endas andmeid nii riikliku taustaga isikute, nende pereliikmete kui ka lähedaste kaastöötajate kohta.¹⁸⁰ Seega erinevalt Läti lahendusest hõlmab Ukraina andmebaas kõik kolm riikliku taustaga isikute kategooriat. Erinevuseks Läti ja Ukraina andmebaaside vahel on ka see, millist informatsiooni see isiku kohta sisaldab.

Kui Läti andmebaas andis vastuse üksnes selle osas, kas isik on/ei ole riikliku taustaga isik, mis on isiku ametikoht ning millal ta ametisse valiti, siis Ukraina andmebaas teeb selle osas olulise

¹⁷⁴ Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistrs. About us. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ur.gov.lv/en/about-us/> (18.03.2022).

¹⁷⁵ Shevchuk, T. Free-to-access Ukraine PEP database could become the new model. The FCPA Blog, 12.12.2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://fcpablog.com/2018/12/12/free-to-access-ukraine-pep-database-could-become-the-new-mod/> (18.03.2022).

¹⁷⁶ Autori märkus: vt <http://pep.org.ua/>.

¹⁷⁷ Stolen Asset Recovery Initiative. Open Source National Databases on Politically Exposed Persons (PEPs). The World Bank, 15.04.2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://star.worldbank.org/blog/open-source-national-databases-politically-exposed-persons-peps> (18.03.2022).

¹⁷⁸ Messick, R. Chasing Dirty Money: A Public Database of Ukrainian PEPs. The Global Anticorruption Blog, 18.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://globalanticorruptionblog.com/2017/10/18/chasing-dirty-money-a-public-database-of-ukrainian-peps/> (18.03.2022).

¹⁷⁹ Stolen Asset Recovery Initiative (viide 177).

¹⁸⁰ Shevchuk (viide 175).

täienduse. Nimelt sisaldab Ukraina andmebaas lisaks eeltoodule ka informatsiooni isiku sissetulekute, kohustuste ning varade (sh kinnisvara, sõidukid) kohta.¹⁸¹ Seega, kui Läti andmebaas annab kohustatud isikule minimaalselt nõutava informatsiooni, siis Ukraina lahendus loob isikust tervikprofiili.

Selline tervikprofiili loomine on aga ka selgelt üheks põhjuseks, miks on Ukrainas välja töötatud lahenduse kopeerimine ja teistes riikides kasutamise võimalikkus seatud kahtluse alla.¹⁸² Muude argumentide kõrval on Euroopa Liidu tasemel määravaks andmekaitseõiguses kehtiv minimaalsuse põhimõte. Autori hinnangul ei ole profiili loomise lahenduse rakendamine minimaalsuse põhimõtte valguses Euroopa Liidu liikmesriigis võimalik. Samas ei pea autor profiili loomist ka nt Eesti kontekstis vajalikuks – korruptsioonitaju indeksi alusel ei ole Eesti korruptsioonitase Ukrainaga võrreldav (Eestil vastavalt 13. koht ja Ukrainal 122. koht maailmas).

Analüüsides Läti ja Ukraina registrite sarnasusi, saab välja tuua, et sarnaselt Läti lahendusele pärinevad ka Ukraina andmebaasis sisalduvad andmed erinevatest riiklikest registritest. Seejuures võib Ukraina andmebaasi tuumaks pidada andmeid, mis pärinevad elektroonilisest huvide deklaratsioonide registrist. Vastav register loodi Ukrainas 2016. aastal ning selles sisalduvad andmed riigiametnike esitatud majanduslike huvide deklaratsioonide kohta.¹⁸³

Siinkohal tasub märkida, et ka Eesti riigiametnikel on KSV § 13 alusel huvide deklaratsioon esitamise kohustus ning deklaratsioonide haldamiseks on loodud eraldiseisev huvide deklaratsioonide register, mida haldab Maksu-ja Tolliamet ning millele on juurdepääs Maksu-ja Tolliameti „e-maksuamet/e-toll“ keskkonnas.¹⁸⁴

Kokkuvõtteks saab öelda, et nii Läti kui Ukraina on teinud olulisi pingutusi, et lihtsustada kohustatud isikutel riikliku taustaga isikute tuvastamist. Riikide loodud lahendused on küll mõnevõrra erinevad, kuid oma toimumispõhimõtetelt on need tegelikult sarnased. Mõlemad andmekogud on elektroonilised ning nendes sisalduvad andmed pärinevad erinevatest riiklikest registritest. Oluline ühisnimetaja on see, et riikliku taustaga isikute andmed on erinevates riiklikes registrites olemas ja eraldi andmeid andmekogu loomiseks kogutud ei ole.

¹⁸¹ Stolen Asset Recovery Initiative (viide 177).

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Shevchuk (viide 175).

¹⁸⁴ Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 24.04.2016 määrus nr 60. – RT I, 22.05.2021, 10, § 3 lg 1.

Arvestades eeltoodut saab teha järelduse, et ametikohtade loetelu avaldamisega on Eesti astunud esimese sammu, et abistada kohustatud isikuid riikliku taustaga isikute tuvastamisel. Samas, kui võrrelda tehtud panust Taani, Läti või Ukrainaga, siis on see panus pigem tagasihoidlik. Võttes aluseks teiste riikide praktika ning arvestades erinevate lahenduste tugevuste ning nõrkustega, on Eestil olemasolevate registrite ja andmebaaside andmete pinnalt võimalik luua riikliku taustaga isikute tuvastamiseks andmekogu, mis hõlmab kõik riikliku taustaga isikute kategooriad. Andmekogu loomiseks (ja korruptsiooniga võitlemiseks) on vaja poliitilist tahet küsimusega tegeleda¹⁸⁵ ning IT-alast võimekust idee teoks teha. Neist esimene on diskussiooni tõstatamise abil vaja tekitada ning teise eelduse olemasolus autor Eesti puhul ei kahtle.

¹⁸⁵ Oidsalu, M. Lavly Perling: korruptsioon on nagu vähkkasvaja, mis muudkui areneb. – ERR 26.03.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://kultuur.err.ee/1608545254/lavly-perling-korruptsioon-on-nagu-vahkkasvaja-mis-muudkui-areneb> (23.04.2022).

3. EESTI RIIKLIKU TAUSTAGA ISIKUTE ANDMEBAAS

3.1 Koostöö ja infovahetus avaliku ja erasektori vahel

Eelmises peatükis tuvastas autor, et riikliku taustaga isikute tuvastamise süsteemil on mitmed puudusi. Kokkuvõtvalt leidis autor analüüsi tulemusena, et riikliku taustaga isikute tuvastamiseks kasutatavad meetodid on kohustatud isikute jaoks ebaefektiivsed ja/või ülemääraselt kallid. Arvestades erinevate institutsioonide initsiatiive ning rahapesu tõkestamise valdkonna suundumusi, analüüsib autor käesolevas alapeatükis, kuidas riikliku taustaga isikute tuvastamisega seotud murekohti adresseerida ning muuta süsteemi efektiivsemaks.

Rahapesu vastase võitluse, sh riikliku taustaga isikute, normistiku tõhusamaks muutmiseks peab infovahetus avaliku ja erasektori vahel olema kahe-suunaline.¹⁸⁶ Ühest küljest on kriitiline, et kohustatud isikud jagaksid riigiga infot klientide teostatavate tehingute kohta. Informatsiooni jagamine on vajalik seetõttu, et erasektoril on ülevaade sellest, milliseid tehinguid kliendid nende juures teostavad. Kuna riigil vastav ülevaade puudub, siis on ka loogiline, et erasektor vastavat teavet riigiga jagab. Teistmoodi ei saagi süsteem töötada, sest ilma kohustatud isikute sisendita puudub riigil ülevaade isikute poolt teostatud tehingutest (riik ise tehingutes ei osale). Seega on kohustatud isikute esitatavatel teavitustel rahapesu vastases võitluses keskne roll.¹⁸⁷

Kuigi erasektori poolt teabe jagamine on süsteemi toimimise seisukohalt kriitilise tähtsusega, on süsteemi efektiivse toimimise seisukohalt oluline, et riik jagaks vastu ka enda valduses olevat teavet kohustatud isikutega.¹⁸⁸ Piltikult öeldes – kui ilma erasektori teavitusteta oleks riik isikute teostatavate tehingute osas pimeduses, siis kui riik enda valduses olevat teavet erasektoriga vastu ei jaga, siis on erasektori nähtavusulatus piiratud. Kohustatud isik on küll teadlik enda poolt kogutud teabest ja tema enda klientide tegemistest, kuid tal puudub teadmine teiste turuosaliste ja avaliku sektori valduses oleva teabe kohta. Seetõttu ei näe kohustatud isik üksnes enda valduses oleva info pinnalt tervikpilti ning teabe puudumise tõttu ei ole tal võimalik oma ressursse maksimaalse efektiivsusega rakendada.

Seejuures on era- ja avaliku sektori koostöö ja infovahetuse olulisust täheldanud ka FATF, mis on oma 2017. aastal avaldatud juhendis rõhutanud, et efektiivne infovahetus on üheks toimiva

¹⁸⁶ Kang, S., lk 703.

¹⁸⁷ Saperstein, L., Sant, G., Ng, M. The Failure of Anti-Money Laundering Regulation: Where is the Cost-Benefit Analysis? Notre Dame Law Review Online, 2015 Vol 91 (1), lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: https://scholarship.law.nd.edu/ndlr_online/vol91/iss1/4/ (11.04.2022).

¹⁸⁸ Kang, S., lk 703.

rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse süsteemi nurgakiviks ning teabe jagamise tõkestamine võib negatiivselt mõjutada rahapesu ja terrorismi rahastamise meetmete tõhusust ja vastupidi, tahtmatult hõlbustada kuritegelike võrgustike tegevust.¹⁸⁹

Oma juhendis toob FATF veel välja, et teabe jagamine on võtmetähtsusega ka finantssüsteemi läbipaistvuse edendamise ja tervlikkuse kaitsmise seisukohalt. Teabe jagamine võimaldab kohustatud isikutel ja asjaomastel ametiasutustel saada teavet, analüüse ja andmeid, mis on vajalikud rahapesu vastu võitlemiseks. Kuigi tehingutega seotud teave pärineb kohustatud isikutelt, siis vaatavad kohustatud isikud riigi poole, et saada vastu teavet suundumuste analüüsi, käitumismustrite või geograafilise haavatavuse kohta. Info saamine on vajalik selleks, et paremini hallata oma riske, jälgida tehinguvoogusid ning anda ametiasutustele väärtuslikumat sisendit. Oluline on veel välja tuua, et FATF-i hinnangul võivad nii avaliku kui erasektori esindajad olla nii teabevoos allikad kui vastuvõtjad.¹⁹⁰ Seega möönab ka FATF, et kahe-suunaline info liikumine on võimalik ja ka vajalik.

Lisaks FATF-le on avaliku ja erasektori vahelise tõhusa teabevahetuse olulisust toonitanud ka Euroopa Komisjon (EK).¹⁹¹ Nimelt algatas EK 2021. aastal avaliku konsultatsiooni rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas toimuva avaliku ja erasektori partnerlusele kohaldatavate juhiste välja töötamiseks. Konsultatsiooni raames paluti turuosalistel vastata EK välja töötatud küsimustlikule. Seejuures oli tähtaeg arvamuste avaldamiseks 2. november 2021. Kuigi käesoleva töö kirjutamise hetkeks ei ole analüüsi tulemusi avalikustatud, ilmestab vastava initsiatiivi võtmine selgelt, et kahe-suunaline info liikumine on EL-s rahapesu tõkestamise kontekstis oluline küsimus, millega lähitulevikus tegeletakse ning kuhu soovitakse panustada.¹⁹²

Kuigi FATF ega EK sellele otseselt ei viita, on era- ja avaliku sektori koostöö tõhustamise vajadus seotud ka sellega, et rahapesu tõkestamise süsteem tervikuna on ebaefektiivne.¹⁹³ Veelgi enam, finantskuritegevuse eksperdi Ronald Poli avaldatud uuringu kohaselt on globaalne rahapesu tõkestamise süsteem üks ebaefektiivsemaid poliitilisi eksperimente, mille raames

¹⁸⁹ The Financial Action Task Force. Private Sector Information Sharing. 2017, p-d 1 ja 4. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Private-Sector-Information-Sharing.pdf> (11.04.2022).

¹⁹⁰ *Ibid.*, p 5.

¹⁹¹ European Commission. Public consultation on guidance on the rules applicable to the use of public-private partnerships in the framework of preventing and fighting money laundering and terrorist financing. Consultation document. 2021, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/info/files/2021-anti-money-laundering-public-private-partnerships-consultation-document_en (11.04.2022).

¹⁹² *Ibid.*, lk 3.

¹⁹³ The Economist. The war against money-laundering is being lost. 17.04.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/12/the-war-against-money-laundering-is-being-lost> (11.04.2022).

võivad pankade ja muude ettevõtete (kohustatud isikute) tehtavad kulutused olla üle 100 korra suuremad, kui hilisemalt erinevate menetluste raames konfiskeeritud varad.¹⁹⁴ Samale probleemile ning kulu-tulu analüüsi läbiviimise vajadusele on viidanud õiguskirjanduses ka teised autorid.¹⁹⁵

Vastavate arvamuste aluseks võib pidada asjaolu, et igal aastal kulutavad pangad ja muud finantsasutused miljardeid dollareid finantskuritegude vastu võitlemisele. Seejuures kasvab tehtavate kulutustega paralleelselt ka ametiasutustele esitatavate teavituste arv. Vaatamata rahaliste kulutuste ning teavituste arvu üheaegsele suurenemisele ei saa aga öelda, et rahapesu vastu võitlemise süsteem oleks muutunud oluliselt efektiivsemaks.¹⁹⁶

Arvestades riikliku riskihinnangu põhijäreldusi¹⁹⁷ on autor seisukohal, et Eesti rahapesu tõkestamise süsteem ei ole saavutanud maksimaalselt võimalikku efektiivsust. Kuigi puuduvad usaldusväärsed andmed kohustatud isikute tehtavate kulutuste kohta, siis ei saa väita, et kuluefektiivsuse küsimus Eestit ei puuduta. Vastavalt FATF-i ja EK suunistele on üheks võimaluseks tõsta süsteemi efektiivsust tõhustades sektoritevahelist koostööd. Sellest tulenevalt on avaliku ja erasektori vahelise koostöö ja infovahetuse tõhustamine vajalik ka Eestis.

Maailma kontekstis on tänaseks ka juba näiteid, kus avaliku ja erasektori partnerlus¹⁹⁸ toimib. 2020. aasta juuni seisuga olid partnerlused loodud vähemalt 18 riigis, seal hulgas ka näiteks Leedus, Lätis ja Soomes.¹⁹⁹ Esile võib tuua neist just Leedu, kus 2021. aasta mais alustas tegevust organisatsioon *Centre of Excellence in Anti-Money Laundering*, mille asutajaliikmeteks on Leedu keskpang, sealne rahandusministeerium ning kaheksa suurimat kommertspanka. Kõigi muude funktsioonide hulgas on organisatsioon platvormiks, mille kaudu toimub infovahetus turuliikmete ning avaliku sektori vahel ning samuti on

¹⁹⁴ Pol, R.F. Anti money laundering: The world's least effective policy experiment? Together, we can fix it. Policy Design and Practice, 2020 Vol 3 (1), lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2020.1725366> (11.04.2022).

¹⁹⁵ Vt Saperstein jt (viide 187).

¹⁹⁶ Anderson, J., DiLemmo, K., Schoo, D. Winning the AML Intelligence War with Public Private Partnerships. Financial Regulatory Observer – Autumn 2021. 15.11.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.whitecase.com/publications/insight/financial-regulatory-observer-autumn-2021/winning-aml-intelligence-war> (11.04.2022).

¹⁹⁷ Rahandusministeerium. Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise siseriiklik riskihinnang 2020. Kokkuvõte. 25.05.2021, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine> (11.04.2022).

¹⁹⁸ Autori märkus: inglise keeles *Public-Private Partnership* (PPP).

¹⁹⁹ Anderson jt (viide 196).

organisatsioon seadnud eesmärgiks töötada välja erinevaid juhendeid ning teostada uuringuid ja analüüse.²⁰⁰

Erinevalt meie lähinaabritest ei ole Eestis analoogset avaliku ja erasektori partnerluse platvormi või organisatsiooni loodud. See aga ei tähenda, et sektorite vahel koostöö sootuks puudub. Nii Finantsinspeksioon kui RAB on avaldanud turuosalistele mõeldud juhendeid ning analüüse. Samuti korraldatakse turuosalistele koolitusi ning infopäevi. Vastavad initsiatiivid on kindlasti tervitatavad ning need on abiks paljudele kohustatud isikutele. Vaatamata sellele on siinkohal ka riik ise möönnud, et hetkel tehtav ei ole avaliku ja erasektori koostöö kontekstis piisav ning et täiendavalt tuleks analüüsida võimalusi sektoritevahelise koostöö platvormi ehk PPP (*Public-Private Partnership*) loomiseks.²⁰¹ Riikliku riskihinnangu tegevuskava kohaselt võiks PPP olla platvorm, mille kaudu saaksid turuosalistes ja pädevad asutused (sh FI, RAB, KKP, KAPO) jagada omavahel mõlema poole jaoks olulist informatsiooni.²⁰²

Vastava initsiatiivi võtmine ning punkti tegevuskavasse lisamine kinnitab, et Eesti soovib avaliku ja erasektori koostööd arendada ning sektoritevahelist infovahetust tõhustada. Seejuures on printsiibis PPP egiidi all võimalik vahetada erineva sisuga infot ning sektoritevaheline koostöö ja infovahetus võib toimuda paljudes erinevates vormides.²⁰³

Käesoleva töö kontekstis on sektoritevahelise koostöö ja infovahetuse raames avalikul sektoril võimalus jagada erasektoriga tema valduses olevat informatsiooni riikliku taustaga isikute kohta. Nagu teises peatükis tuvastasime, siis kuna riikliku taustaga isikute tööandjaks on riik, on riigil kõige parem ülevaade sellest, kes rahandusministri määruses loetletud ametikohti täidavad. Lisaks on teatavas ulatuses riigil ka info selle kohta, kes on riikliku taustaga isikute pereliikmed ning lähedased kaastöötajad. Vastava informatsioon jagamine lihtsustaks oluliselt kohustatud isikute tööd RahaPTS § 20 lg 1 p 5 kohustuse täitmisel, muudaks süsteemi efektiivsemaks ning aitaks vähendada liigselt tehtavaid kulutusi.

Kokkuvõtteks saab öelda, et avaliku ja erasektori koostöö on suund, mille arendamise vajadust näeb nii FATF, EK kui ka Eesti riik. Infovahetuse tõhustamisel on oluline potentsiaal muuta rahapesu tõkestamise süsteem efektiivsemaks. Riikliku taustaga isikute kontekstis saab avalik sektor toetada erasektorit teabega, mis lihtsustaks oluliselt kohustatud isikute tööd ning aitaks

²⁰⁰ Lietuvos Bankas. Anti-money laundering in Lithuania taken to a qualitatively new level. 05.17.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.lb.lt/en/news/anti-money-laundering-in-lithuania-taken-to-a-qualitatively-new-level> (11.04.2022).

²⁰¹ Rahandusministeerium (viide 8), p 37.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Anderson jt (viide 196).

seejuures muuta süsteemi efektiivsemaks. Euroopa riikide hulgas on mitmeid näiteid, kus koostöö avaliku ja erasektori vahel toimub ja/või kus riik riikliku taustaga isikute alast teavet turuosalistega jagab. Järgmisena analüüsib autor kuidas võiks Eestis vastav infovahetus toimida.

3.2 Andmebaasi ülesehitus ja selles sisalduvad andmed

Käesoleva töö teises peatükis tuvastas autor, et riikliku taustaga isikute tuvastamine on kohustatud isikute jaoks keeruline ülesanne ning olemasolevad meetodid riikliku taustaga isikute tuvastamiseks on ebaefektiivsed. Alapeatükis 3.1 jõudis autor järeldusele, et üheks võimaluseks rahapesu tõkestamise süsteemi efektiivsust tõsta on tõhustada avaliku ja erasektori infovahetust ning koostööd. Riikliku taustaga isikute kontekstis oleks riigil võimalik erasektoriga jagada informatsiooni riikliku taustaga isikuteks kvalifitseeruvate isikute kohta. Vastava info jagamine aitaks kohustatud isikuid RahaPTS § 20 lg 1 p 5 kohustuse täitmisel.

Autori järeldust, et kohustatud isikute tuvastamine on problemaatiline, on kinnitanud erasektori esindajad. Eelkõige ilmestab seda Eesti finantssektori esindusorganisatsiooni FinanceEstonia poolt ministriumitele ning järelevalveasutustele esitatud ettepanekud rahapesu tõkestamise ja klienditundmise põhimõtete rakendamisel tekkiva halduskoormuse vähendamiseks.²⁰⁴ Muuhulgas tegi FinanceEstonia ettepaneku luua kohalik riikliku taustaga isikute andmekogu. Märkimisväärne on, et FinanceEstonial on käesoleva töö kirjutamise hetke seisuga 94 liiget ning nende hulgas on mitmed krediidiandjad, finantseerimisasutused, advokaadibürood, audiitorid ning virtuaalvääringu teenuse pakkujad.²⁰⁵ Seega saab öelda, et FinanceEstonia esindab suurel hulgal RahaPTS § 2 lg-s 1 loetletud kohustatud isikute huve ning seisukohti.

Lisaks saab siinkohal välja tuua, et riikliku taustaga isikute tuvastamisega seotud probleemist on teadlik ka avalik sektor. Nimelt on riikliku riskihinnangu tegevuskavas ühe probleemina välja toodud, et kohustatud isikutel on väga raske täita oma hoolsuskohustusi riikliku taustaga isikute kontrollimisel. Vastava probleemi adresseerimiseks on tegevuskavasse lisatud punkt, mille kohaselt plaanib riik luua reaajas toimiva riikliku taustaga isikute andmebaasi.²⁰⁶ Vastava tegevuse eest on vastutavaks määratud rahandusministeerium, kuid seejuures ei ole ülesandele määratud tähtaega.²⁰⁷

²⁰⁴ FinanceEstonia (viide 12).

²⁰⁵ FinanceEstonia. Members. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.financeestonia.eu/members/> (14.04.2022).

²⁰⁶ Rahandusministeerium (viide 8), p 44.

²⁰⁷ *Ibid.*

Arvestades eeltoodut on riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine Eestis igati aktuaalne küsimus. Käesolevas peatükis analüüsib autor, millised võimalused on Eestil riikliku taustaga isikute andmebaasi loomiseks, sh käsitleb autor küsimusi, kuidas võiks andmebaas olla üles ehitatud ning milliseid andmeid peaks andmebaas sisaldama. Samuti analüüsib autor seda, kas andmebaasi loomiseks on vaja koguda täiendavaid andmeid või kas ja mil määral saab selleks kasutada juba olemasolevates andmekogudes ja registrites sisalduvaid andmeid.

RahaPTS § 9¹ lg 1 kohaselt on riikliku taustaga isik füüsiline isik, kes täidab või on täitnud avaliku võimu olulisi ülesandeid ja kelle suhtes jätkuvalt esinevad sellega seotud riskid. Loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks, on kehtestatud rahandusministri määrusega. Seega, kui Eesti soovib luua riikliku taustaga isikute andmebaasi, siis tuleb esimese sammuna aluseks võtta rahandusministri määrmes toodud ametikohtade loetelu ning leida iga ametikoha täitja juurde konkreetse isiku nimi. Seejuures on vastava info kogumiseks ja nimekirja koostamiseks vähemalt kaks võimalust.

Esimene võimalus ametikohtade täitjate kohta info kogumiseks on küsida infot vastava institutsiooni, organisatsiooni, ametkonna või juriidilise isiku käest, kelle juures vastava ametikoha täitja tegutseb. Näiteks ministrite ja kantslerite kohta võiks info pärineda vastavast ministeeriumist või Riigikogu liikmete kohta Riigikogu kantseleist. Sellist lahendust kasutab riikliku taustaga isikute nimekirja koostamiseks täna Taani.²⁰⁸

Nagu autor peatükis 2.2.2 välja tõi, siis peab Taanis riikliku taustaga isikute nimekirja Finanstilsynet, kuid vastav sisend nimekirja pidamiseks saadakse erinevatelt ametiasutustelt, organisatsioonidest ja ettevõtetelt. Sisuliselt kehtib põhimõte, et iga asutus on kohustatud Finanstilsyneti teavitama temaga seotud riikliku taustaga isikutest (sh on asutused kohustatud teavitama, kui ametikoha täitja vahetub).²⁰⁹

Taani mudeli eeliseks võib esiteks pidada seda, et info ametikohtade täitjate kohta pärineb vahetult vastavat ametikohta täitva isiku „tööandjal“. Just tööandjal on kõige parem ülevaade, kes vastavat ametikohta täidab ning, kui isiku osas toimub muudatus, on tal kohe võimalik reageerida ning teavitada sellest infot koguvale asutusele, mis tagab, et andmebaasi andmed on pidevalt uuendatud ning vastavad tegelikule olukorrale.²¹⁰ Lisaks saab Taani lahenduse tugevuseks pidada ka seda, et andmete kogumine ei ole ressursimahukas.²¹¹ Rakendades

²⁰⁸ Finanstilsynet (viide 150).

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Kang, S., lk 697.

²¹¹ *Ibid.*, lk 707.

põhimõtet, et iga asutus teavitab oma ametikoha täitjatest, jaotub andmete kogumisega kaasnev halduskoormus laiali ning seeläbi ei suurene märgatavalt ühegi osapoole töömaht.

Teisest küljest on sellisel lahendusel ka omad teatavad mõttekohad. Esiteks, kui soovida kopeerida Taanis kasutusel olevat mudelit, siis peab riik otsustama, millise asutuse ülesandeks saab vastavate andmete kogumine. Taanis täidab seda ülesannet Finanstilsynet ehk Eesti mõistes Finantsinspeksioon.²¹² Riikliku riskihinnangu tegevuskavas on riikliku taustaga isikute andmebaasiga seotud tegevuste eest vastutavaks märgitud rahandusministeerium.²¹³ Arvestades valdkonna spetsiifikat, sobiks autori hinnangul Eestis andmekoguja ülesanded täitma Finantsinspeksioon, Rahapesu Andmebüroo või teatud juhul ka Maksu- ja Tolliamet. Kuivõrd Rahapesu Andmebürool on RahaPTS § 59 kohaselt ligipääs riigi andmekogudele, võiks andmekogujaks olla tema.

Teiseks mõttekohaks Taani mudeli puhul on see, et kuigi jaotatult ei ole kaasnev halduskoormus avaliku sektori jaoks suur, on andmete kogumine ja edastamine siiski manuaalne protsess. Kuigi andmete edastamiseks on võimalik luua vastav keskkond, mis võimaldaks andmeid koguda võimalikult efektiivselt, nõuab see siiski inimese (avaliku sektori töötaja) sekkumist. Kui inimsekkumist oleks võimalik vältida, tegemata sealjuures järeleandmisi andmete kvaliteedi osas, siis oleks protsessi automatiseerimine tulevikku silmas pidades oluline asjaolu, mida andmebaasi loomisel silmas pidada. Kuivõrd riikliku taustaga isikute režiim ei ole lähiajal kuskile kadumas, tasuks esialgne lisaressursi investering end pikas perspektiivis ära.²¹⁴

Teine võimalus rahandusministri määruses loetletud ametikohtade täitjate kohta info kogumiseks on kasutada juba olemasolevaid ning riigi valduses olevaid andmeid. Nimelt oleks ametikohtade täitjate kohta võimalik informatsiooni saada ametiisikute poolt riigile esitatavatest huvide deklaratsioonist.²¹⁵ Selle alternatiivi peamiseks eeliseks saab teoreetiliselt pidada seda, et erinevalt Taani mudelist puudub vajadus koguda täiendavaid andmeid. Huvide deklaratsioonidel põhinevat lahendust on riikliku taustaga isikute andmebaasi ülesehitamisel kasutanud Ukraina.²¹⁶

Kuigi riikliku taustaga isikute ning huvide avaldamise režiime on vaadeldud eraldi, siis on need omavahel olemuselt tihedalt seotud, sest mõlema režiimi eesmärk on võidelda

²¹² Finanstilsynet (viide 150).

²¹³ Rahandusministeerium (viide 8), p 44.

²¹⁴ Mrzauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 173.

²¹⁵ Rossi, I., jt, lk 1.

²¹⁶ Shevchuk (viide 175).

korruptsiooniga.²¹⁷ Kuigi režiimid töötavad paralleelselt ning neil on ühine eesmärk, puudub täna kahe iseseisva süsteemi vahel kommunikatsioon. Samas on huvide deklaratsioonide täitmise raames kogutud andmeid võimalik kasutada riikliku taustaga isikute tuvastamisel.²¹⁸

Selleks, et deklaratsioonis sisalduvatest andmetest oleks andmebaasi loomisel kasu, peab ametiisikute täidetav deklaratsioon sisaldama esiteks andmeid selle kohta, millisel ametikohal deklaratsiooni esitaja töötab.²¹⁹ Kui isiku deklaratsioonis märgitud ametikoht kattub mõne rahandusministri määruses toodud ametikohaga, siis on võimalik deklaratsiooni andmete alusel teha järeldus, et deklarant on riikliku taustaga isik. Lisaks, vältimaks valepositiivsete vastete (nimekaimu) probleemi, peaks deklaratsioonis sisalduma lisaks isiku nimele ja ametikohale ka isikutunnus nagu isikukood või sünniaeg.²²⁰ Kuivõrd KVS § 14 lg 6 kohaselt sisaldab huvide deklaratsioon muuhulgas deklarandi nime, ametikoha andmeid ning isikukoodi, siis saab öelda, et Eestis ametiisikute poolt täidetav deklaratsioon sisaldab informatsiooni, mis on minimaalselt nõutav, et andmeid saaks kasutada riikliku taustaga isikute andmebaasi loomisel.

Siinkohal märgib autor vahemarkusena, et lisaks isiku nimele, isikukoodile ning ametikohale peaks loodav andmebaas sisaldama kindlasti ka andmeid selle kohta, millal isik ametisse astus või millal sealt lahkus. Vastavate andmete sisaldumine on oluline seetõttu, et üldjuhul tuleb riikliku taustaga isikutele omaseid riske võtta arvesse vähemalt 12 kuu jooksul pärast seda, kui isik ametikohalt lahkus (RahaPTS § 41 lg 3). Andmete lisamine võimaldaks isikuid lihtsasti andmebaasist vajadusel eemaldada, mis aitaks jällegi tagada andmete ajakohasust. Vastavad andmed sisalduvad ka Taani ja Läti andmekogudes.²²¹

Kuigi huvide deklaratsioon sisaldab iseenesest andmebaasi loomise seisukohalt kriitilise tähtsusega andmeid, siis on teiseks oluliseks küsimuseks, kas deklaratsiooni esitamine on kohustuslik kõigil rahandusministri määruses loetletud ametikohtadel.²²² Loetelu isikutest, kellel on kohustus huvide deklaratsioon esitada on toodud KVS § 13 lg-s 1. Võrreldes KVS § 13 lg 1 loetlu rahandusministri määruses loetletud ametikohtade loeteluga, on autor seisukohal, et KVS § 13 lg-s 1 toodud loetelu ei hõlma kõiki rahandusministri määruses loetletud ametikohti. Näiteks puudub huvide deklaratsiooni esitamise kohustus rahvusvaheliste organisatsioonide juhtidel. Samuti puudub autoril info selle kohta, kas erinevate asutuste juhid või institutsioonide organid on kasutanud seadusest tulenevat diskretsiooni muuta

²¹⁷ Rossi, I., jt, lk 1.

²¹⁸ *Ibid.*, lk 29.

²¹⁹ *Ibid.*, lk 23.

²²⁰ *Ibid.*, lk 9.

²²¹ Finanstilsynet (viide 150); LV portāls (viide 170).

²²² Rossi, I., jt, lk 27.

deklaratsiooni täitmine ametiisikutele kohustuslikuks.²²³ Seega, kui riik sooviks andmebaasi loomisel kasutada huvide deklaratsioonis sisalduvaid andmeid, siis tuleks esmajoones veenduda, et deklaratsiooni esitamise kohustus on kõigil rahandusministri määruses loetletud ametikohtadel.

Kolmandaks oluliseks mõttekohaks seoses huvide deklaratsioonides sisalduvate andmete kasutamisega on see, et huvide deklaratsiooni täidavad ametikohti täitvad isikud iseseisvalt. Seega esineb, sarnaselt finantsasutuste poolt kasutatava riikliku taustaga isikute deklaratsiooniga, võimalus, et isik esitab huvide deklaratsioonis enda kohta valeandmeid.²²⁴ Vältimaks olukorda, kus isik jääb seetõttu riikliku taustaga isikute andmebaasi hõlmamata, on andmete kvaliteedi tagamiseks vaja eeltingimusena luua efektiivne kontrolli- ja sanktsioonimehhanism. Võrreldes esimese, Taani mudelil põhineva, alternatiiviga esineb siin seega märgatavalt suurem risk, et andmebaasi andmed ei ole tõesed.

Neljandaks oluliseks asjaoluks huvide deklaratsiooni andmete kasutamisel on andmebaasi andmete uuendamisega seotud küsimus. Riikliku taustaga isikute andmebaasi seisukohalt on oluline, et selles sisalduvad andmed vastaksid igal ajahetkel tegelikule olukorrale.²²⁵ KVS § 12 lg 2 kohaselt tekib deklaratsiooni esitamise kohustus nelja kuu jooksul ametisse asumisest. Selline ajaraam on riikliku taustaga isikute andmebaasi seisukohast mõeldamatu. Kui deklaratsiooni esitamiseks on 4 kuud alates hetkest, kui isik astub ametisse, siis esineb suur tõenäosus, et andmebaasi andmed ei vasta tegelikule olukorrale. Seega on Taani mudelil, kus isikute vahetumise viiteaeg on kuni kolm päeva²²⁶, andmete kvaliteedi seisukohalt oluline eelis.

Eeltoodu kokkuvõtteks saab öelda, et rahandusministri määruses loetletud ametikohtade täitjate kohta info saamiseks on kaks võimalust. Mõlemal alternatiivil on oma eelised ning puudused. Arvestades eeltoodud analüüsi on autor seisukohal, et Eesti riikliku taustaga isikute andmebaasi loomisel võiks aluseks võtta Taani mudeli. Seda eelkõige põhjusel, et selle välja töötamine on lihtsam ning andmete kvaliteet ning ajakohasus on paremini tagatud. Samas ei tähenda see seda, et huvide deklaratsioonides sisalduvaid andmed ei saa riikliku taustaga isikute tuvastamisel täiendava allikana kasutada. Järgmiseks käsitleb autor riikliku taustaga isikute pereliikmete ning lähedaste kaastöötajatega seonduvat.

²²³ Autori märkus: vt nt KVS § 13 lg 1 p 10 sõnastus.

²²⁴ Kang, S., lk 160.

²²⁵ Mrazauskaite, R., Stephenson, M.C. (viide 1), lk 169.

²²⁶ Finanstilsynet (viide 153), lk 96.

Lisaks rahandusministri määruses loetletud ametikohtade täitjatele peavad kohustatud isikud tuvastama riikliku taustaga isiku pereliikmed ning lähedased kaastöötajad.²²⁷ Seega, kui ambitsiooniks on luua võimalikult kõikehõlmav riikliku taustaga isikute andmebaas, peavad selles sisalduma ka pereliikmete ning lähedaste kaastöötajate andmed.

RahaPTS § 9¹ lg 7 p-de 1-4 kohaselt loetakse riikliku taustaga isiku pereliikmeks abikaasat või abikaasaga samaväärseks peetavat isikut, vanemat, last ning lapse abikaasat või temaga samaväärseks peetavat isikut.

Nagu autor peatükis 2.1.2 tuvastas, siis sisalduvad riikliku taustaga isiku pereliikmete andmed rahvastikuregistris. RRS § 21 lg 1 p 15 kohaselt sisaldab rahvastikuregister mh andmeid sugulussuhete kohta ning sugulussuhete päringu abil on võimalik saada informatsioon isiku laste, abikaasa ja vanemate kohta.²²⁸ Seega sisalduvad rahvastikuregistris peaaegu kõik RahaPTS § 9¹ lg 7 p-des 1-4 loetletud isikute andmed ning päringu alusel on võimalik vastav info lihtsasti kätte saada.

Siinkohal möönab autor, et pereliikmete kontekstis ei sisalda rahvastikuregister abikaasaga samaväärseks peetava isiku (nt elukaaslase) andmeid. Küll aga sisalduvad vastavad andmed huvide deklaratsioonis. KVS § 14 lg 6 p 3 kohaselt peab deklaratsioon mh sisaldama deklarandiga ühist majapidamist jagava isiku andmeid. Seega oleks teroreetiliselt võimalik RahaPTS § 9¹ lg 7 p 4 nimetatud isiku andmed saada Maksu- ja Tolliamet juures peetavast huvide deklaratsioonide registrist, kuid seejuures tuleb deklaratsioonides sisalduvate andmete kasutamisel arvestada ülalkirjeldatud riske.

Arvestades eeltoodut oleks seega rahvastikuregistrisse (ja huvide deklaratsioonide registrisse) päringute tegemise abil võimalik hõlpsasti saada informatsioon riikliku taustaga isiku pereliikmete kohta. Autor on seisukohal, et kui andmebaasi luua, siis on igati mõistlik hõlmata andmebaasi ka pereliikmed. Seejuures sisalduvad pereliikmete andmed Läti²²⁹ ja Ukraina²³⁰ andmebaasides ning tulevikus kavatseb ülalkirjeldatud loogika alusel pereliikmed hõlmata andmebaasi ka Taani.²³¹

RahaPTS § 9¹ lg 8 p-de 1-3 kohaselt tuleb riikliku taustaga isiku kaastöötajaks pidada füüsilist isikut, kelle kohta on teada, et isik on juriidilise isiku või usaldushalduse tegelik kasusaaja koos

²²⁷ Finantsinspeksioon, p 4.3.4.1.

²²⁸ Autori märkus: vt lähemalt ptk 2.1.2.

²²⁹ LV portāls (viide 170).

²³⁰ Messick, R. (viide 178).

²³¹ Finanstillsynet (viide 157), lk 47.

riikliku taustaga isikuga, isikul on lähedased ärisuhted riikliku taustaga isikuga või ta on riikliku taustaga isiku huvides loodud juriidilise isiku või usaldushalduse tegelik kasusaaja.

Seaduses toodud riikliku taustaga isiku lähedase kaastöötaja definitsioon on võrdlemisi segane, kuid esiteks saab sellest välja lugeda, et lähedaseks kaastöötajaks tuleb pidada isikut, kes on koos riikliku taustaga isikuga juriidilise isiku tegelik kasusaaja. RahaPTS § 76 lg 1 kohaselt hoiustatakse tegeliku kasusaaja andmeid tegelike kasusaajata andmekogus. RahaPTS § 78 lg 1 kohaselt avaldatakse tegeliku kasusaaja andmed äriregistri infosüsteemis. Seega on vastavasse andmekogusse/infosüsteemi tehtava päring abil võimalik saada teave isikute kohta, kes on koos riikliku taustaga isikuga (eraõigusliku) juriidilise isiku tegelikuks kasusaajaks.²³²

Lisaks tegelikule kasusaajale tuleb seaduse kohaselt tuvastada ka isikud, kellel on riikliku taustaga isikuga lähedased ärisuhted. Seejuures ei täpsusta seadus, mis kvalifitseeruvad lähedasteks ärisuheteks. Lähedaste ärisuhete olemust ei täpsusta ka Finantsinspektsiooni juhend. Ka FATF ei määratle üheselt, keda tuleb pidada lähedaste ärisuhetega isikuks, kuid mõonab, et nendeks võivad olla näiteks isikud, kes kuuluvad koos riikliku taustaga isikuga äriühingu juhtorganitesse. Nagu autor peatükis 2.1.2 tuvastas, sisalduvad äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmete andmed äriregistris. Seega oleks vastavate isikute andmed võimalik hankida teostades vastavasisulised päringud äriregistrisse.

Viimaks, kuigi seadus seda otseselt ei maini, sätestab Finantsinspektsiooni juhend, et lähedaseks kaastöötajaks kvalifitseerub ka isik, kellel on teadaolevalt suhe tegeliku kasusaajaga, mis ei kvalifitseeru pereliikme staatuseks (näiteks tüdruk- või poiss-sõber, armuke jne).²³³ Sama sisuga juhise on andnud ka FATF.²³⁴ Nagu eespool tuvastasime, siis on riikliku taustaga isiku elukaaslase andmed võimalik saada huvide deklaratsioonide registrist. Kui tegemist on aga tüdruku-, poiss-sõbra või armukesega, siis vastavate isikute kohta andmed avalikes andmebaasides puuduvad ning nende andmete hankimiseks tuleb rakendada teisi meetodeid.

Lähtudes eeltoodust saab teha mitmed olulised järeldused. Esiteks saab öelda, et rahvastikuregistri, huvide deklaratsioonide registri ja äriregistri päringute abil on võimalik hankida riikliku taustaga isikute pereliikmete ning lähedaste kaastöötajate andmed.

²³² Autori märkus: vt ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE), lk 26.

²³³ Finantsinspektsioon, p 4.3.4.13 (iii).

²³⁴ The Finance Action Task Force (viide 32), p 49.

Siinkohal möönab autor, et andmebaaside päringute abil ei ole võimalik tuvastada ning hankida andmeid kõigi potentsiaalselt riikliku taustaga isikute pereliikmeteks ning lähedasteks kaastöötajateks kvalifitseeruvate isikute kohta. Ka FATF on juhendis välja öelnud, et pereliikmete ja lähedaste kaastöötajate tuvastamine on keeruline ülesanne, sest vastavate isikute arv ei ole piiratud ning isikud võivad pidevalt muutuda (tegemist ei ole kinnise loeteluga).²³⁵ Samas on vastavate isikute tuvastamine veelgi keerulisem täna kui riikliku taustaga isikute andmebaas puudub. See tuleneb eelkõige sellest, et erinevates registrites olemasolevate andmete kättesaamine on kohustatud isikute jaoks keeruline ülesanne. Üksikute päringute manuaalne teostamine on aeganõudev ning kulukas ning sellega kaasneb halduskoormus käib paljudele keskmistele ja väikestele kohustatud isikutele üle jõu. Lisaks on näiteks armukeste ning tüdruk- või poiss-sõbra tuvastamine praktiliselt võimatu ka ilma andmebaaside päringuteta.

Seega, kuigi erinevate registrite päringute abil ei ole loodavas andmebaasi võimalik hõlmata kõik riikliku taustaga isikuks kvalifitseeruvad isikud, on vastava andmebaasi loomine märkimisväärne samm edasi võrreldes olemasolevate tuvastamise meetoditega. Hetkel on kohustatud isikutel keeruline efektiivselt tuvastada isegi riikliku taustaga isikute ametikohtade täitjaid, rääkimata siis nende pereliikmetest või lähedastest kaastöötajatest. Andmebaasi loomine aitaks vähendada kõigi kohustatud isikute halduskoormust, kuid enim oleks sellest abi väiksemate ja ja keskmise suurusega ettevõtetele.

Seda seetõttu, et andmebaasi kõrval kehtiks jätkuvalt riskipõhine lähenemine, mille kohaselt peavad riikliku taustaga isiku tuvastamiseks võetavad meetmed vastama kohustatud isiku suurusele ning tegevusele, ja osutatavate teenuste laadile, ulatusele, keerukuse astmele, sh riskiisule ja kohustatud isiku tegevusega kaasnevatele riskidele.²³⁶ Kui väiksemate ja keskmise suuruse ettevõtete puhul võiks andmebaasi päring olla piisav jõupingutus, siis ei pruugi see olla nii nt krediidiandjatele, kes peavad paralleelselt kasutama riikliku taustaga isikute tuvastamiseks ka traditsionaalseid meetodeid.

Kokkuvõtteks saab öelda, et Eestil on võimalik luua riikliku taustaga isikute andmebaas, milles sisalduvad nii riikliku tausta isikute, nende pereliikmete kui lähedaste kaastöötajate andmed. Andmebaasi loomisel saab aluseks võtta nn Taani mudeli, mille eelduseks on vastutava ametiasutuse määramine ning tema õiguste ja kohustuste sätestamine õigusakti tasandil. Riikliku taustaga isikute pereliikmete ja lähedaste kaastöötajate andmed on võimalik saada

²³⁵ *Ibid.*, p 46.

²³⁶ Finantsinspeksioon, p 4.3.4.16.

päringute abil olemasolevatest registritest ning eraldi andmeid koguda selleks vaja ei ole. Järgmisena analüüsib autor andmebaasiga seotud õiguslikke küsimusi.

3.3 Andmebaasiga seotud õiguslikud küsimused

3.3.1 Koostöö ja infovahetuse õiguslik alus

Eelmistes alapeatükkides jõudis autor järeldustele, et avaliku ja erasektori koostöö ja infovahetuse tõhustamisel on oluline potentsiaal muuta rahapesu tõkestamise süsteem efektiivsemaks ning et ühe meetmena on Eestil võimalik luua riikliku taustaga isikute andmebaas. Lisaks praktilisele teostusele tuleb andmebaasi loomisel arvestada ka õiguslike küsimustega. Esiteks tuleb tuvastada, kas infovahetuseks ja andmebaasi loomiseks eksisteerib kehtivas õiguses õiguslik alus. Käesolevas alapeatükis analüüsib autor, kas kehtivas RahaPTS-s eksisteerib õiguslik alus, mille kohaselt oleks riigil võimalik erasektoriga jagada teavet riikliku taustaga isikute kohta.

RahaPTS § 16 lg 1 kohaselt võivad kohustatud isikud teha omavahel koostööd rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, sealhulgas edastades või vahetades teavet. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võivad kohustatud isikud omavahel muuhulgas vahetada teavet, mida üks neist vajab ja mida teine on hankinud käesoleva seaduse § 20 lõike 1 punktist 5 tuleneva hoolsusmeetme kohaldamiseks. Viimati viidatud säte seab kohustatud isikutele kohustuse tuvastada riikliku taustaga isik, tema pereliige ning lähedane kaastöötaja. Seega nähtub, et RahaPTS § 16 lg 2 kohaselt võivad kohustatud isikud vahetada mh teavet selle kohta, kas isiku puhul on tegemist riikliku taustaga isikuga.

RahaPTS § 16 näol on tegemist FATF 9. soovitusel rakendamise, mis käsitleb pangasaladust ning informatsioonivahetust olukordades, kus on tegemist informatsiooni edastamisega, korrespondentssuhtega ja tuginemisega teise isiku kogutud andmetele.²³⁷ Seejuures on õiguskirjanduses väljendatud seisukohta, et RahaPTS § 16 sätestab kohustatud isikute omavahelise koostöö õigusliku aluse, kuid lisaks ka koostöö avaliku sektoriga.²³⁸

Kui aga lähtuda üksnes RahaPTS § 16 lg 1 ja 2 sõnastusest, siis ei ole võimalik teha järeldust, et sätte alusel võib toimuda lisaks horisontaalsele kohustatud isikute vahelisele infovahetusele ka vertikaalne avaliku ja erasektori infovahetus. Seda järeldust kinnitab ka kehtiva RahaPTS §

²³⁷ Tibar, I. Tähelepanekud uue rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse jõustumisega seoses. – *Juridica* 2018/1, lk 39.

²³⁸ *Ibid.*

16 vastuvõtmise eelnõu seletuskiri. Seletuskirja kohaselt soovitakse paragrahviga parandada kohustatud isikute omavahelist koostöövõimet ning rahapesu tõkestamise efektiivsust. Seejuures märgitakse seletuskirjas, et koostöö tegemine on kohustatud isikute võimalus, mitte kohustus ning seda arvestades jäetakse lõikest 1 välja viide (koostööle) järelevalve- ja korrakaitseasutustega, mis on kohustusliku iseloomuga ja mida käsitleb RahaPTS 5. peatükk.²³⁹ Seega nähtub seletuskirjast selgelt, et RahaPTS § 16 alusel on võimalik infovahetus üksnes kohustatud isikute vahel ning avaliku ja erasektori koostööd käsitletakse seaduses eraldi.

Siinkohal on aga oluline välja tuua, et kuni 19.07.2020 kehtinud RahaPTS redaktsioonis²⁴⁰ oli paragrahv 16 sõnastus oluliselt erinev. Varasemalt kehtinud säte oli sõnastatud järgmiselt: „Kohustatud isikud teevad koostööd omavahel ning riiklike järelevalve- ja korrakaitseasutustega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, sealhulgas edastades enda valduses olevat teavet ning vastates päringutele mõistliku aja jooksul, järgides õigusaktidest tulenevaid kohustusi ja piiranguid.“ Kuigi varasemas redaktsioonis puudus analoogne säte kehtivale RahaPTS § 16 lg-le 2, siis on võimalik varasema sõnastuse alusel teha järeldus, et avaliku ja erasektori kahepoolne koostöö oli RahaPTS § 16 alusel võimalik. Seda järeldust toetaks ka eespool viidatud tõlgendus RahaPTS § 16 sisust. Autori hinnangul võinuks varasem RahaPTS § 16 sõnastus olla õiguslikuks aluseks riikliku taustaga isikute kohta andmete vahetamisel.

Vaatamata eeltoodule tuleb käesoleva töö kontekstis siiski lähtuda kehtivast õigusest. Kuivõrd kehtiv RahaPTS § 16 ei saa olla avaliku ja erasektori infovahetuse ja ühtlasi ka riikliku taustaga isikutega seonduva teabevahetuse õiguslikuks aluseks, analüüsib autor järgmiseks muid võimalikke aluseid. Nagu seletuskirjas kirjeldati, siis sisalduvad kohustatud isikute ja järelevalve- ja korrakaitseasutuste omavahelist suhtlust reguleerivad sätted RahaPTS 5. peatükis.

Esiteks käsitleb avaliku ja erasektori infovahetust RahaPTS § 49. Nimetatud sätte lg-te 1-4 kohaselt on kohustatud isikud esitama RAB-le teavitusi. Lõige 4 sätestab aga kohustuse, mille kohaselt on kohustatud isik esitama RAB-le päringus küsitava teabe. Mõlema sätte näol on tegemist ühesuunalise info liikumisega, mille alusel on info saajaks RAB. Ainuke säte, mille kohaselt saab infovahetus olla vastassuunaline, on sama paragrahvi lõige 7, mille kohaselt võib RAB anda kohustatud isikutele tagasisidet teavitamiskohustuse täitmise ja teabe kasutamise

²³⁹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu seletuskiri (130 SE), lk 13-14. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/69421167-7e69-4383-b2f8-b9f2912a13e6> (24.04.2022).

²⁴⁰ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 31.12.2019, 20.

osas ning RahaPTS § 56 lg 1, mis annab RAB-le õiguse anda soovituslikke juhendeid. Lisaks eeltoodule käsitleb teabevahetust mingil määral ka RahaPTS § 54¹ lg 1 ning § 58 lg 1, kuid autori hinnangul ei saa nimetatud sätted olla õiguslikuks aluseks riikliku taustaga isikuid puudutava info liikumiseks avaliku ja erasektori vahel. Sama järeldus kehtib ka RahaPTS § 49 kohta.

Lähtudes eeltoodust saab öelda, et kehtivas RahaPTS-s puudub õiguslik alus, mille kohaselt võiks toimuda avaliku ja erasektori koostöö ning kahesuunaline infovahetus riikliku taustaga isikutega seonduvate andmete edastamiseks.

Kuivõrd vastava teabe vahetamine on lubatud kohustatud isikute vahel, on arusaamatu, miks ei võiks sama sisuga teavet vahetada riigiga. Seejuures oli kahesuunaline infovahetus ja koostöö võimalik varasemalt kehtinud redaktsiooni valguses. Arvestades eeltoodut ning peatükis 3.1 tehtud järeldust, et avaliku ja erasektori koostöö ning infovahetus on rahapesu tõkestamise kontekstis kesksel kohal ning et riik soovib sellesse ka panustada, teeb autor ettepaneku, et kehtivat RahaPTS § 16 sõnastust tuleks muuta viisil, mis võimaldaks kohustatud isikutel teha koostööd ning vahetada infot ka avaliku sektoriga (eelkõige järelevalve- ja korrakaitseasutustega). Vastupidiselt seletuskirjas viidatud seisukohale leiab autor, et koostöö ja infovahetamine ei pea RahaPTS § 16 mõistes olema kohustusliku iseloomuga, vaid võib printiibis olla ka vabatahtlik. Oluline on, et vajadusel oleks infovahetus võimalik. Vastav muudatus looks ka õigusliku aluse riikliku taustaga isikute andmete jagamiseks.

Lisaks koostöö ja infovahetuse õigusliku alusega seotud küsimusele peab kehtivas õiguses leiduma õiguslik alus ka andmete kogumiseks ning andmebaasi pidamiseks. Riikliku taustaga isikute andmete kogumise seisukohalt võiks õiguslikuks aluseks olla RahaPTS § 59, mille kohaselt on RAB-l seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks õigus esitada päringuid ja saada andmeid riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku isiku andmekogust. Kuivõrd autori välja pakutud lahenduse puhul pärineksid andmed erinevatest andmekogudest, oleks RAB-l võimalik need RahaPTS § 59 alusel koguda (ja hiljem RahaPTS § 16 alusel kättesaadavaks teha).

Lisaks tuleb korraldusliku küsimusena luua alus andmebaasi pidamiseks ning andmete kogumise eest vastutava asutuse õiguste ja kohustuste sätestamiseks. Käesoleva töö kirjutamise hetkel vastav normistik Eesti õiguskorras puudub. Siinkohal saab Eesti vastava normistiku välja töötamisel eeskujuks võtta teiste riikide praktika. Näiteks Lätis reguleerib andmebaasi töö korraldust Läti Vabariigi valituse 27.08.2019 vastuvõetud määrus nr 406. Vastava määrusega sätestatakse teave, mis andmebaasis avaldatakse ning millele seaduse subjektidel on ligipääs,

samuti nähakse ette sellise teabe küsimise, väljastamise ja säilitamise kord.²⁴¹ Sarnaselt Lätiga on analoogse sisuga akt vastu võetud ka Taanis.²⁴² Seega, kui Eesti soovib luua riikliku taustaga isikute andmebaasi, tuleb andmebaasi töökorralduse reguleerimiseks võtta vastu analoogne õigusakt (nt ministri määrus).

3.3.2 Andmekaitseõiguslikud küsimused

Käesolevas alapeatükis analüüsib autor andmebaasi loomisega seotud andmekaitseõiguslikke küsimusi. Seejuures otsib autor vastust küsimusele, kas riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine on kooskõlas andmekaitseõiguse põhimõtetega.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise režiim ning teemakohased õigusaktid on loodud selleks, et ennetada, tuvastada ja üldiselt tõhustada rahapesu ja terrorismi rahastamise vastast võitlust. Seejuures tuleb arvestada, et üksikisikutel on õigus eraelu puutumatusele ning isikuandmete kaitsele. Vastav põhiõigus kehtib paljudes jurisdiktsioonides, sealhulgas Eestis, ning see kujutab endast olulist poliitilist eesmärki siseriikliku õiguse aluspõhimõtete raamistikus. Isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse eesmärkide kõrval eksisteerivad paralleelselt ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alased eesmärgid, mis teenivad laiemalt olulisi riikliku julgeoleku ning avaliku huvi eesmärgi. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning isikuandmete kaitse eesmärgid ei ole teineteist välistavad, kuid nende mõlema üheaegsel saavutamisel tuleb leida tasakaal.²⁴³

Eeltoodu kinnitab, et rahapesu tõkestamise normistikul on oluline kokkupuude ka isikuandmete kaitse ja eraelu puutumatuse eesmärkidega, mistõttu tuleb viimastega riikliku taustaga isikute andmebaasi loomisel arvestada. Peatükis 3.2 kirjeldatud andmebaasi loomiseks on tehniliselt mitmeid erinevaid võimalusi. Näiteks on võimalik selleks luua eraldiseisev register või ehitada andmebaas üles API-l²⁴⁴ põhinevale lahendusele.²⁴⁵ Sõltumata andmebaasi tehnilise lahenduse teostusest, kuivõrd andmebaasi loomiseks on vaja koguda isikuandmed ning teostada isikuandmete saamiseks erinevaid päringuid, hõlmab vastava andmebaasi loomine endas

²⁴¹ Regulations Regarding the Amount of Information Provided by the State Revenue Service on Politically Exposed Persons and the Procedures for the Requesting, Issuing, and Storing Thereof (viide 168).

²⁴² Erhvervsministeriet. Bekendtgørelse om indberetning og offentliggørelse af oplysninger om indenlandske politisk eksponerede personer. BEK no. 1704, 20.12.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2017/1704> (16.04.2022).

²⁴³ The Financial Action Task Force (viide 189), p 14.

²⁴⁴ Autori märkus: API on tarkvaraliides, mis võimaldab kahel tarkvaral teatud selgelt määratletud reeglite alusel suhelda ja teavet vahetada. API on võrreldav elektripistikuga, kust saab kätte täpselt määratletud andmed. API kaudu saab süsteemi või infrastruktuuri osi teistele kättesaadavaks teha, võimaldades neil lisaks integreerida või arendada oma süsteeme.

²⁴⁵ Finanstilsynet (viide 157), lk 47-48 (vt andmebaasi struktuuri osas joonised 7.1 ja 7.2).

isikuandmete töötlemist isikuandmete kaitse üldmääruse²⁴⁶
(IKÜM) artikkel 4 p-i 2 mõistes.

Kuivõrd toimub isikuandmete töötlemine, tuleb esmajoonel järgida isikuandmete töötlemisel seaduslikkuse põhimõtet. Seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peab isikuandmete töötlemiseks olema õiguslik alus.²⁴⁷ Seejuures on isikuandmete töötlemise õiguslikud alused loetletud IKÜM artikkel 6 lg-s 1. Viidatud artikli punkt e) kohaselt on isikuandmete töötlemine seaduslik, kui isikuandmete töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või vastutava töötleja avaliku võimu teostamiseks.

Seejuures kinnitab rahapesu tõkestamise neljas direktiiv, et rahapesu ja terrorismi rahastamise võitlust peavad oluliseks avalikuks huviks kõik liikmesriigid²⁴⁸ ning direktiivi artikkel 43 kohaselt tuleb direktiivi alusel toimuvat isikuandmete töötlemist rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärgil käsitleda avaliku huvi küsimusena Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 (IKÜM) mõistes. Direktiivis toodud põhimõte on Eesti õigusesse üle võetud RahaPTS § 48 lg-s 2 ning selle sisu toonitab ka vastava seaduseelnõu seletuskiri.²⁴⁹

Seega, kuivõrd riikliku taustaga isikute tuvastamine on osa rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemist, saab öelda, et rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse eesmärgil isikuandmete töötlemine kvalifitseerub oluliseks avalikuks huviks IKÜM artikkel 6 lg 1 p-i (e) mõistes ning sellest tulenevalt on riikliku taustaga isikute andmebaasi loomisel teostatav isikuandmete töötlemine seaduslik. Veelgi enam, ülalviidatud seletuskirjas on väljendatud seisukohta, mille kohaselt on isiku riiklikku tausta puudutav teave oma iseloomult avalik, mistõttu ei saa selle suhtes esineda ootust privaatsusele.²⁵⁰

Lisaks andmebaasi loomisele on õigusliku aluse olemasolu vajalik ka hilisema andmebaasile ligipääsu andmise kontekstis. Kuivõrd andmete töötlemine on vajalik rahapesu tõkestamise eesmärgil, siis saab öelda, et andmebaasile peaks olema ligipääs kõigil RahaPTS § 2 lg-s 1 loetletud kohustatud isikutel. Ka kohustatud isikute puhul saab andmete töötlemise õiguslikuks

²⁴⁶ 27. aprilli 2016. aasta 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). – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88.

²⁴⁷ Kubben, P., Dumontier, M., Dekker, A. Fundamentals of Clinical Data Science. Cham (CH): Springer 2019, lk 62. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-99713-1> (16.04.2022).

²⁴⁸ Autori märkus: vt direktiivi preambula punkt 42.

²⁴⁹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu seletuskiri (130 SE), lk 14.

²⁵⁰ *Ibid.*, lk 13.

aluseks pidada IKÜM artikkel 6 lg 1 p-i (e) (RahaPTS § 48 lg 2), sest kogutud andmeid töödeldakse rahapesu tõkestamise eesmärgil.²⁵¹

Lisaks seaduslikkuse põhimõttele tasub andmebaasi loomise kontekstis käsitleda eraldi ka IKÜM artikkel 5 p-s (c) toodud minimaalsuse põhimõtet. Minimaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb isikuandmete töötlemisel tagada, et isikuandmed on asjakohased, olulised ja piiratud sellega, mis on vajalik nende töötlemise eesmärgi seisukohalt. Teisisõnu tuleb lähtuda kogumise eesmärgist ning mitte koguda rohkem andmeid, kui on eesmärgi saavutamiseks vajalik.²⁵² Minimaalsuse põhimõttest tulenevalt on seega muuhulgas oluline mõelda, milliseid andmeid andmebaas sisaldab ning kellele ja mil viisil on andmebaasi andmed kättesaadavad.

Nagu autor peatükis 3.2 tuvastas, on andmebaasi loomisel oluline hõlmata vähemalt järgmised andmed: isiku nimi, eristav isikutunnus (isikukood, selle puudumisel sünniaeg), ametikoht või seos riikliku taustaga isikuga ning riikliku taustaga isiku staatuse tekkimise ja lõppemise aeg. Arvestades peatükkides 2.1.3 ja 3.2 toodud põhjendusi, on vastavate andmete sisaldumine oluline nende töötlemise eesmärgi seisukohalt. Samad andmed sisalduvad seejuures ka Taani ja Läti riikliku taustaga isikute nimekirjas/andmebaasis.²⁵³

Järgmisena käsitleb autor küsimust, kellel peaks olema andmebaasile ligipääs ning kuidas toimub andmete väljastamine. Autor on seisukohal, et riikliku taustaga isikute andmebaas võib printsiibis olla avalik ning vabalt kättesaadav kõigile isikutele. Andmebaasi avalikkus ei tähenda aga seda, et sarnaselt Taanis täna kasutatavale lahendusele oleks avalikkusel ligipääs andmebaasi algandmetele ning et isikutel oleks võimalik riikliku taustaga isikute nimekiri koos muude andmetega eraldi failina alla laadida.²⁵⁴ Selle asemel pakub autor välja, et andmebaasist andmete väljastamine võiks olla päringupõhine. Tagamaks, et andmebaas vastab erinevates suurustes kohustatud isikute vajadusele, peaks olema võimalik teostada üksikuid päringuid läbi brauseri (kodulehe), kui ka liidestada andmebaas kohustatud isikute infosüsteemidega ning teostada suuremahulisi päringuid üle API.²⁵⁵

Päringul põhineva andmebaasi puhul saab (kohustatud) isik teostada riikliku taustaga isikute andmebaasi päringu juhul, kui tema valduses on isiku andmed, kelle staatust ta soovib kontrollida.²⁵⁶ Selleks, et saada kliendi riikliku taustaga isiku staatuse kohta teavet, peab isik

²⁵¹ Finanstillsynet (viide 157), lk 16.

²⁵² Andmekaitse Inspektsioon. Isikuandmete töötlemise üldjuhend. 19.03.2019, lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf (16.04.2022).

²⁵³ Finanstillsynet (viide 157), lk 45; LV portāls (viide 170).

²⁵⁴ Finanstillsynet (viide 150).

²⁵⁵ Finanstillsynet (viide 157), lk 46.

²⁵⁶ Kang, S., lk 719.

sisestama kliendi nime ja isikukoodi. Kui andmed puuduvad, siis päringut esitada ei saa. Kui vastava nime ja isikukoodiga isik täidab või on täitnud rahandusministri määruses loetletud ametikohta või kui isikul on seos eelnimetatud isikuga, kuvab süsteem positiivse vastuse tulemuse ning seejuures on lisainfona toodud isiku ametikoht/seos riikliku taustaga isikuga ning staatus alg- või lõppaeg.²⁵⁷ Samasugusel loogikal toimib Läti riikliku taustaga isikute andmebaas.²⁵⁸ Samuti on vastava lahenduse kasutusele võtmise arutelud käimas ka Taanis.²⁵⁹

Alternatiivselt võib andmebaas olla ka suletud ning ligipääs võimaldatakse üksnes kohustatud isikutele ja/või selleks õiguslikku alust omavale isikule. Ka piiratud ligipääsevusega andmebaas võiks autori hinnangul olla päringupõhine. Vastava ligipääsu taotlemiseks tuleks sel juhul luua eraldiseisev menetlus, mis võimaldab peaaesjalikult veenduda, et taotluse esitajal on andmete töötlemiseks õiguslik alus ning et taotleja rakendab asjakohaseid meetmeid kogutud isikuandmete kaitseks. Siinkohal märgib autor, et arvestades rahapesu kuriteo globaalset iseloomu ning asjaolu, et riikliku taustaga isikutega seonduv risk on suurim väljaspool isiku ametikoha jurisdiktsiooni, peaks loodav menetlus olema võimalikult lihtne ning võimaldama anda andmebaasile ligipääs ka teiste riikide finantsasutustele.²⁶⁰ Oma andmebaasi on kättesaadavaks teinud ning selle kasutamise võimalusest välisriikide finantsasutusi teavitanud Ukraina.²⁶¹

Lähtudes eeltoodust saab kokkuvõtteks öelda, et riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine ei ole vastuolus IKÜM regulatsiooniga. Seejuures tuleb andmebaasi tehnilise lahenduse välja töötamisel arvestada mh minimaalsuse põhimõttega. Kuivõrd avaliku andmebaasi loomisega ei kaasneks ligipääsu võimaldamisega seonduvat halduskoormust ning seejuures oleks päringupõhise lahenduse kasutamisel võimalik tagada isikuandmete kaitse, on autor seisukohal, et loodav andmebaas võib olla avalik. Asjaolu, et Läti on päringupõhise riikliku taustaga andmebaasi loonud ning samal loogikal põhinevat lahendust kavatseb lähitulevikus rakendada ka Taani, kinnitab, et riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine on IKÜM regulatsiooni valguses võimalik. Vastavat järeldust kinnitab ka Taani finantsjärelevalve Finanstilsyneti teostatud analüüs.²⁶²

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ Autori märkus: vt magistritöö lk 39, joonis nr 2.

²⁵⁹ Finanstilsynet (viide 157), lk 45.

²⁶⁰ The Wolfsberg Group. Wolfsberg Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs). 2017, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf> (16.04.2022).

²⁶¹ Shevchuk (viide 175).

²⁶² Finanstilsynet (viide 157), lk 44.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö ülesandeks oli analüüsida järgmisi õiguslikke küsimusi. Esiteks, kas riikliku taustaga isikute andmebaasi loomiseks ja vastava info edastamiseks on Eesti õiguses õiguslik alus. Teiseks, kas riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine on kooskõlas kehtiva andmekaitseõigusega.

Nimetatud ülesannete täitmiseks püstitas autor kolm uurimisküsimust. Esiteks, milline on vajadus riikliku taustaga isikute andmebaasi järele. Teiseks, kuidas võiks riikliku taustaga isikute andmebaas olla Eestis üles ehitatud. Kolmandaks, mis on andmebaasi loomise õiguslik alus ning millised on võimalikud takistused riikliku taustaga isikute andmebaasi loomiseks.

Rahapesu tõkestamise normistiku eesmärk on kaitsta riigi finantssüsteemi ja majandusruumi. Rahapesu tõkestamise süsteemi üheks osaks on riikliku taustaga isikute normistik. Riikliku taustaga isikute normistiku eesmärgiks on võidelda ühe konkreetse eelkuriteoliigi ehk korruptsiooniga. Seejuures on riikliku taustaga isikutele täiendava tähelepanu pööramine õigustatud seeläbi, et kõrgel riiklikul ametikohal olev isik võib oma positsiooni omaskasu eesmärgil ära kasutada, mistõttu esineb vastavate isikute puhul kõrgendatud rahapesu risk.

Rahapesu ja korruptsioon on omavahel tihedalt seotud. Kui riigi rahapesu tõkestamise süsteem on haavatav ning teoreetiliselt on rahapesu tuvastamata võimalik toimepanna, siis esineb ka suurem motivatsioon korruptiivse tegevusega tegeleda. Kui rahapesu võimalik ei ole, siis puudub ka motivatsioon korruptiivse teo toimepanemiseks, sest korruptiivsel teel saadavat kasu või muud hüve ei ole võimalik kasutada.

Arvestades korruptsiooniga ühiskonnale kaasnevaid negatiivseid tagajärgi ning korruptsiooni avastamisega seotud probleeme, on õigustatud selle kuriteoliigi erikäsitus rahapesu tõkestamise kontekstis. Samuti, võttes arvesse korruptsiooni ning rahapesu vahelist seost, on põhjendatud, et siinkohal abistavad riiki korruptsioonivastases võitluses kohustatud isikud. Erasektori kaasamine on siinkohal vajalik seetõttu, et korrumpeerunud isikud soovivad saadud vahendeid kasutada erinevate kaupade ja teenuste ostmiseks ning seega on kohustatud isikute valduses info selle kohta, milliseid tehinguid isikud teostavad ning kuidas saadud tulusid kasutavad.

Teoreetilise käsitluse kõrval on korruptsiooni tõkestamine aktuaalne ka Eestis. Eesti korruptsioonitaseme kohta annab teatava ettekujutuse Transparency International koostatav korruptsioonitaju indeks. Indeksi pingerea põhjal võib öelda, et muu maailmaga võrreldes on

Eesti korruptsioonitase madalam kui suures osas teistes riikides. Samas, nagu ka asjatundjate komisjoni arvamus kinnitab, ei pruugi Eesti edetabeli koht täielikult peegeldada tegelikku olukorda. Kuigi statistika näitab head joont, peab ka Eesti jätkuvalt panustama korruptsioonivastasesse võitlusesse. Seega, arvestades normistiku eesmärki, on riikliku taustaga isikutega seonduv Eesti kontekstis oluline küsimus, millega tegeleda.

Magistritöö teises peatükis analüüsis autor riikliku taustaga isikute tuvastamiseks kasutatavaid meetodeid. Kokkuvõtvalt saab öelda, et tuvastamiseks on kolm peamist meetodit. Järgnevalt toob autor välja meetodite peamised puudused. Isikult vahetult andmete kogumise meetodi kasutamise korral on pahatahtlikul isikul äärmiselt lihtne süsteemi kuritarvitada ja vältida tugevdatud hoolsusmeetmete kohaldamisega kaasnevat täiendavat kontrolli. Seetõttu ei saa asuda seisukohale, et üksnes selle meetodi rakendamisest riikliku taustaga isiku tuvastamisel piisab. Paralleelselt peab selle meetodi kõrval või asemel kasutama mõnda muud meetodit.

Teiseks võimaluseks riikliku taustaga isikut tuvastada on teostada isiku kohta otsing erinevates otsingumootorites ja veebilehtedel. Ainuüksi sellele meetodile tuginemine ei ole sobiv seetõttu, et iga isiku kohta otsingu teostamine on ressursimahukas. Olukorras, kus kohustatud isikul on kliente tuhandetes ning tehingute teostamine toimub lühikese aja jooksul, ei ole vajalikus ulatuses ressursside panustamine võimalik ega ka mõstlik.

Kolmandaks võimaluseks riikliku taustaga isiku tuvastamiseks on kasutada spetsiaalsete teenusepakkuja andmebaase. Väliste andmebaaside kasutamine riikliku taustaga isikute tuvastamiseks on kohustatud isikute jaoks oluline tööriist. See võimaldab saada infot struktureeritult ning vähendada oluliselt kohustatud isikute ajakulu. Samas on andmebaasidel ka selged puudused. Esiteks on need kohustatud isikute jaoks äärmiselt kallid, mistõttu ei saa paljud keskmised ja väiksemad ettevõtted seda endale lubada ning lisaks sisaldavad need märkimisväärsel hulgal valepositiivsed ja -negatiivsed vasteid.

Arvestades eeltoodut saab öelda, et traditsiooniliste meetodite paralleelsel rakendamisel on kohustatud isikutel võimalik üldjuhul tuvastada, kas klient on riikliku taustaga isik. Samas ei ole meetodite paralleelne rakendamine praktikas tihtipeale võimalik, sest nendega kaasneb ebamõistlikult suur aja ja muude ressursside kulu. Seega ei võimalda olemasolev süsteem täita RahaPTS § 20 lg 1 p-st 5 tulenevalt kohustust efektiivselt.

Lisaks traditsioonilistele tuvastamise meetoditele analüüsis autor ka võimalusi, mismoodi saab riikliku taustaga isikute tuvastamisse panustada riik. Analüüsi teostamisel võttis autor aluseks

Eestis, Taanis, Lätis ja Ukrainas kasutusel olevad lahendused. Kokkuvõtvalt saab riikide kasutavate lahenduste kohta välja tuua järgmised järeldused.

Eesti on riikliku taustaga isikute tuvastamiseks avaldanud loetelu isikutest, keda tuleb siseriiklikult pidada riikliku taustaga isikuteks. Vastava loetelu avaldamisega on Eesti kindlasti teinud olulise sammu, et kohustatud isikud saaksid riikliku taustaga isikuid tuvastada. Ametikohtade loetelu abil on kohustatud isikutel võimalik traditsiooniliste tuvastamise meetodite abil leida iga ametikoha taha konkreetset isiku nimi. Samas on sellisel lahendusel olulised puudused, mistõttu ei ole riikliku taustaga isikute tuvastamine efektiivne.

Taani kasutab käesoleva töö kirjutamise hetkel lahendust, mille kohaselt avaldab kohalik järelevalvesasutus oma kodulehel nimekirja isikutest, keda tuleb pidada riikliku taustaga isikuteks. Autor leiab, et Taanis kasutusel olev süsteem on oluline edasimineku võrreldes Eestis kasutusel oleva ametikohtade loetelu lahendusega. Konkreetsete isikute nimedega nimekirja abil on kohustatud isikutel võimalik tulemuslikult kindlaks teha ja kontrollida, kas kliendi näol on tegemist riikliku taustaga isikuga. Samas, kuivõrd Taani praegune lahendus ei hõlma pereliikmeid ning lähedasi kaastöötajaid, siis ei ole tegemist tervikliku lahendusega ning seetõttu autor samasuguse lahenduse väljatöötamist Eestis ei poolda.

Lätis on riik loonud riikliku taustaga isikute andmebaasi. Vastava andmebaasi loomise ajendiks saab seejuures pidada Moneyvali hindamise raames Lätile tehtud ettepanekut. Kuigi muus osas on Läti loonud eeskujuliku lahenduse riikliku taustaga isikute tuvastamiseks, on andmebaasil üks selge puudus. Nimelt ei sisalda Läti andmebaas riikliku taustaga isikute lähedaste kaastöötajate informatsiooni ning seetõttu ei ole autori hinnangul tegemist parima võimaliku lahendusega.

Ukrainas on riikliku taustaga isikute andmebaasi loonud kodanikualgatus AntAC. Vastav andmebaas põhineb ametnike huvide deklaratsioonides esitatud andmetel ja lisaks sisaldab see teistest riiklikest registritest pärinevaid andmeid. Võrreldes Läti andmebaasiga sisaldab Ukraina andmebaas oluliselt rohkem infot ning loob andmebaasis olevast isikust sisuliselt tervikprofiili. Autori hinnangul ei ole Eesti kontekstis tervikprofiili loomine vajalik. Kuivõrd Ukraina andmebaas põhineb esmajoones ametnike täidetavatel huvide deklaratsioonidel, mille kasutamise puhul esinevad Eesti kontekstis andmete kvaliteedi osas mitmed riskid, ei poolda autor samasuguse lahenduse kasutusele võtmist Eestis.

Taanis, Lätis ja Ukrainas kasutusel olevate lahenduste kokkuvõtteks saab öelda, et kõik riigid on andnud olulise panuse, et lihtsustada kohustatud isikutel riikliku taustaga isikute tuvastamist.

Loodud lahendused on küll kõik mõnevõrra erinevad, kuid oma toimumispõhimõtelt on Läti ja Ukraina andmebaasid tegelikult sarnased. Mõlemad andmekogud on elektroonilised ning nendes sisalduvad andmed pärinevad erinevatest riiklikest registritest.

Arvestades eeltoodut saab esimesele uurimisküsimusele vastata, et Eestis on vajadus riikliku taustaga isikute andmebaasi järele. Seejuures on suurim vajadus andmebaasi järele just väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel, kelle jaoks käib traditsiooniliste tuvastamise meetodite paralleelne rakendamine üle jõu ning mistõttu kannatab kohustuse täitmise kvaliteet. Samas on andmebaas kindlasti vajalik ka näiteks krediitiasutustele. Seda ainuüksi seetõttu, et seaduse nõuete täitmata jätmisel võib neid oodata kopsakas rahatrahv. See võib aga viia selleni, et riskide haldamise asemel panustatakse vastutuse välistamisele, mis avaldaks mõju ühiskonnale laiemalt.

Töö kolmandas peatükis analüüsis autor, kuidas riikliku taustaga isikute tuvastamisega seotud murekohti Eesti kontekstis adresseerida ja kuidas muuta süsteemi efektiivsemaks. Esiteks saab välja tuua, et avaliku ja erasektori koostöö ja infovahetus on suund, mille arendamise vajadust näeb nii FATF, Euroopa Komisjon kui ka Eesti riik. Koostöö ja infovahetuse tõhustamisel on oluline potentsiaal muuta rahapesu tõkestamise süsteem efektiivsemaks. Riikliku taustaga isikute tuvastamise kontekstis saab avalik sektor jagada kohustatud isikutega tema valduses olevat informatsiooni.

Arvestades eeltoodut saab teisele uurimisküsimusele vastata järgnevalt. Riikliku taustaga isikutega seotud teabe edastamiseks oleks Eestil võimalik teiste riikide praktikat ja vastavate lahenduste tugevusi ning nõrkusi arvesse võttes luua riikliku taustaga isikute andmebaas, milles sisalduvad nii riikliku taustaga isikute, nende pereliikmete kui lähedaste kaastöötajate andmed. Andmebaasi loomisel saab aluseks võtta nn Taani nimekirja mudeli, mille kohaselt koondatakse riiklikke ametikohti täitvate isikute teave konkreetse riigi- või järelevalveasutuse valdusesse. Seejuures pärinevad riiklikke ametikohti täitvate isikute andmed vastavalt asutuselt, organisatsioonilt, institutsioonilt või äriühingut, kelle juures ametikoha täitja töötab. Selline lahendus aitab ülemäärast halduskoormust loomata tagada, et andmekogu andmed on pidevalt uuendatud ja vastavad tegelikule olukorrale.

Lisaks on andmete riskasutuse abil võimalik andmebaasi hõlmata ka riikliku taustaga isikute pereliikmete ja lähedaste kaastöötajate andmed. Vastavad andmed on võimalik saada päringute abil olemasolevatest registritest ning eraldi andmeid koguda ei ole vaja. Kuigi erinevate registrite päringute abil ei ole loodavasse andmebaasi võimalik hõlmata kõiki riikliku taustaga isikuks kvalifitseeruvaid isikuid, on vastava andmebaasi loomine märkimisväärne samm edasi

võrreldes olemasolevate tuvastamise meetoditega. Hetkel on kohustatud isikutel keeruline efektiivselt tuvastada isegi riikliku taustaga isikute ametikohtade täitjaid, rääkimata siis nende pereliikmetest või lähedastest kaastöötajatest. Andmebaasi loomine aitaks vähendada kõigi kohustatud isikute halduskoormust, kuid enim oleks sellest abi väiksemate ja keskmise suurusega ettevõtetele, mis moodustavad RahaPTS § 2 lg-s 1 nimetatud kohustatud isikutest valdava enamuse.

Kolmanda uurimisküsimuse vastuseks märgib autor järgmist. Kuigi andmebaasi loomise praktiline teostus ei ole ülemäära keeruline, siis ei ole vastavate andmete jagamine hetkel kehtiva õiguse kohaselt võimalik. Vastavalt teostatud analüüsile puudub kehtivas RahaPTS-s õiguslik alus, mille kohaselt võiks toimuda avaliku ja erasektori koostöö ning kahe-suunaline infovahetus riikliku taustaga isikutega seonduvate andmete edastamiseks. Kuivõrd vastava teabe vahetamine on lubatud kohustatud isikute vahel, on arusaamatu, miks ei võiks sama sisuga teavet edastada kohustatud isikutele riik. Seejuures oli kahe-suunaline infovahetus ja koostöö võimalik varasemalt kehtinud RahaPTS redaktsiooni valguses. Arvestades eeltoodut ning asjaolu, et avaliku ja erasektori koostöö ning infovahetus on rahapesu tõkestamise kontekstis kesksel kohal ning et riik soovib sellesse ka panustada, teeb autor ettepaneku, et kehtivat RahaPTS § 16 sõnastust tuleks muuta viisil, mis võimaldaks kohustatud isikutel teha koostööd ning vahetada infot ka avaliku sektoriga. Vastupidiselt seletuskirjas viidatud seisukohale leiab autor, et koostöö ja infovahetamine ei pea RahaPTS § 16 mõistes olema kohustusliku iseloomuga, vaid võib printiibis olla ka vabatahtlik. Oluline on tagada, et vajadusel oleks infovahetus võimalik. Vastav muudatus looks ka õigusliku aluse riigi valduses olevate riikliku taustaga isikuid puudutavate andmete jagamiseks kohustatud isikutega.

Viimaks saab välja tuua, et riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine ja andmete kättesaadavaks tegemine on kooskõlas IKÜM regulatsiooniga. Kuivõrd andmete töötlemise eesmärgiks on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine, siis kvalifitseerub riikliku taustaga isikute andmete töötlemine avalikuks huviks IKÜM artikkel 6 lg 1 p-i (e) mõistes ning sellest tulenevalt on riikliku taustaga isikute andmebaasi loomisel teostatav isikuandmete töötlemine seaduslik. Samal alusel on õigus andmeid töödelda ka kohustatud isikutel.

Lisaks andmete töötlemise õigusliku aluse olemasolule on andmebaasi tehnilise lahenduse välja töötamisel oluline arvestada andmekaitseõigusest tuleneva minimaalsuse põhimõttega. Kuivõrd avaliku andmebaasi loomisega ei kaasneks ligipääsu võimaldamisega seonduvat menetluslikku halduskoormust ning seejuures oleks päringupõhise lahenduse kasutamisel võimalik tagada isikuandmete kaitse, on autor seisukohal, et printsiibis võib loodav andmebaas

olla avalik. Asjaolu, et Läti on päringupõhise riikliku taustaga isikute andmebaasi loonud ning samal loogikal põhinevat lahendust kavatseb lähitulevikus rakendada ka Taani, kinnitab, et riikliku taustaga isikute andmebaasi loomine on IKÜM regulatsiooni valguses võimalik.

Käesoleva magistritöö näol on tegemist esimese põhjaliku riikliku taustaga isikuid käsitleva analüüsiga eestikeelses õiguskirjanduses. Materjalist on autori hinnangul abi kohustatud isikutel RahaPTS § 20 lg 1 p-s 5 toodud kohustuse täitmisel. Samuti saab riik kasutada magistritöös toodud analüüsi lähtealusena riikliku taustaga isikute andmebaasi loomisel. Autori teostatud analüüs hetkeolukorrast ning Euroopa riikides kasutusel olevate andmebaaside lahendustest ja võimalustest on andmebaasi loomisel kindlasti kasulikuks sisendiks. Lisaks juhib töö tähelepanu asjaolule, et kehtiva RahaPTS alusel ei ole võimalik avaliku ja erasektori kahesuunaline koostöö ja infovahetus. Samas on rahapesu tõkestamisel tehtava koostöö tähtsust toonitanud nii FATF, Euroopa Komisjon kui Eesti riik.

IDENTIFICATION OF POLITICALLY EXPOSED PERSONS: IS THERE NEED FOR NATIONAL DATABASE?

Summary

In this master's thesis, the author sets out to analyse the legal issues related to the creation of a national database of politically exposed persons (PEPs). More specifically, the task is to first analyse, whether there is a legal basis in Estonian law for creating a national PEP database and transmitting the corresponding information and, secondly, whether the creation of the database is in line with the data protection regulation.

In order to successfully perform these tasks and carry out the analysis, the author raises three research questions. Firstly, if and why is there a need for a national PEP database. Secondly, how could the database be structured in Estonia. Thirdly, what is the legal basis for setting up the database and what are the possible legal obstacles.

The regulation concerning the prevention of money laundering and politically exposed persons arising from the directives of the European Union have been transposed into Estonian law in the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (RahaPTS). Pursuant to § 20 (1) 5) of the RahaPTS, upon application of due diligence measures, an obliged entity must gather information on whether the person is a politically exposed person, their family member or a person known to be their close associate.

Although the obligation provided by law is relatively general and its content is ambiguous, the content of the provision is specified in the explanatory memorandum to the draft law and in the guidelines issued by the Financial Supervision Authority. The respective instructions specify the content of the obligation of § 20 (1) 5) of the RahaPTS and state that in essence “gathering of information” means that obliged persons must identify a PEP. The guideline also lists various ways or methods by which obliged entities can identify such persons. The respective methods are not only specific to Estonia, but the same methods are used globally.

While obliged entities have several possibilities to identify PEPs, the identification of such persons is problematic in practice. At the same time, both market participants and the state have pointed to the problem in the Estonian context. In order to solve the problem and assist the obliged persons in fulfilling the obligation specified in § 20 (1) 5) of the RahaPTS, the state can make its contribution. To simplify, as PEPs are persons whose employer is the state, the state also has the best overview of who holds the respective positions.

At the moment when the state does not share the relevant information with the obliged entities there is a vague situation. On the one hand, the state possesses data regarding who shall be considered as PEPs within the meaning of § 9¹ (1) of the RahaPTS. At the same time, obliged entities have the obligation to identify such persons, to closely monitor their actions and transactions and to inform the state of suspicious transactions and behaviour patterns. The purpose of the respective obligations is to protect the financial system and assist the state in the fight against money laundering.

However, in fulfilling their obligations under the law, obliged entities do not have information on which specific person is to be considered as a PEP. In order to establish such a status, the obliged entities have to make considerable efforts and expenses, and even with the best of intentions, there is no guarantee that they will be able to identify all PEPs. At the same time, obliged entities must also take into account that if a PEP is not identified and therefore the transaction is made in violation of the requirements provided by law, the state may impose a fine of up to 400,000 euros pursuant to § 87 (2) of the RahaPTS. Consequently, there is a risk that obliged entities will focus on the exclusion of liability instead of managing the risk. In turn, the desire to avoid risks may lead to obliged entities refusing to serve entire business lines or customer groups (for example, PEPs). However, this would limit the availability of services and have an impact on the wider economy and society.

Considering the above, this master's thesis seeks an answer to the question of whether Estonia should create a national PEP database. The author analyses whether there is a legal basis in Estonian law for creating such database and sharing corresponding data, and whether the creation of a database is in accordance with the applicable data protection law.

In answer to the first research question, whether and why there is a need for a national database of politically exposed persons, the author notes the following. First of all, it can be pointed out that the purpose of the regulation of PEPs is to fight against one specific type of predicate crime, i.e. corruption. At the same time, paying additional attention to persons with a national background is justified by the fact that a person in a high public position may use his or her position for personal gain, which means that exists an increased risk of money laundering for such persons. Hereby, based on analysis, the author concluded that although the statistics on the spread of corruption show a positive trend, Estonia must also continue to contribute to the fight against corruption (and money laundering).

In general, there are three main methods for identifying PEPs. As a result of the analysis, the author found that by applying traditional methods in parallel, obliged entities are generally able to identify whether the customer is a PEP or not. However, parallel application of methods is often not possible in practice, as they require an unreasonable amount of time and other resources. Thus, the existing system does not enable the obligation to be performed effectively.

Therefore, in order to address the issue, the answer to the first research question is that Estonia needs to create a national PEP database. The problem is particularly acute for small and medium-sized companies, which lack the tools and resources to apply the methods in parallel and in necessary extent to effectively identify PEPs and fulfil their legal obligations. At the same time, a database is also needed, for example, for credit institutions. It is important because non-compliance with the law may result in a hefty fine and, in order to avoid liability, there is a possibility that de-risking approach is chosen over risk management.

In answer to the second research question, how could the database be structured in Estonia, the author notes the following. In performing the analysis, the author analysed the solutions used in Denmark, Latvia and Ukraine. The choice of respective countries is justified because all countries use different solutions. This makes it possible to analyse the strengths and weaknesses of each solution and propose the best possible solution based on the analysis.

Taking into account the practice of other countries and the strengths and weaknesses of the respective solutions, Estonia would be able to create a national PEP database, which contains data on PEPs, their family members and close associates. The database can be created on the basis of the so-called Danish model, according to which the information of persons holding public office is centralized in the possession of a chosen state or supervisory authority. In doing so, the data on the persons filling the public office shall come from the institution, organisation, institution or company with which the respective person is employed. Such a solution would help to ensure that the data in the database is constantly up-to-date without creating excessive administrative burden for any participant.

In addition, the cross-usage of data makes it possible to include in the database the data of family members and close associates. In the Estonian context, the corresponding data could be obtained from the population register and the commercial register. Corresponding data can be obtained by querying existing registers and it is not necessary to collect separate data. Although it is not possible to include all potential PEPs in the database, the creation of such a database would be a significant step forward compared to the existing identification methods. Based on

the risk-based approach, in addition to the creation of a database, traditional identification methods should continue to be used where appropriate.

In answer to the third research question, what is the legal basis for setting up the database and what are the possible legal obstacles, the author notes the following. Although the practical implementation of creating a national PEP database is not overly complicated, the sharing of such data is not possible under the current law. According to the performed analysis, there is no legal basis in the current RahaPTS, according to which there could be public-private cooperation and two-way exchange of information for the transfer of data related to politically exposed persons. To the extent that the exchange of such information is permitted between obliged entities, it is incomprehensible why the state could not transmit information with the same content to obliged entities. At the same time it worth noting that two-way exchange of information and cooperation between public and private sector was possible in the light of the previously valid version of RahaPTS.

Considering the above and the fact that public-private cooperation and exchange of information are crucial aspects in the context of prevention of money laundering, and that the state has expressed the desire to contribute to the topic, the author proposes that the current wording of § 16 of the RahaPTS be amended in a way which would allow public sector to share the information in its possession and cooperate with the obliged entities. Contrary to the position referred to in the explanatory memorandum of valid RahaPTS, the author considers that cooperation and exchange of information need not be mandatory within the meaning of § 16 of the RahaPTS, but may in principle also be voluntary. It is important to ensure that the exchange of information is possible if necessary. The corresponding amendment would also create a legal basis for the sharing of data on PEPs in the possession of the state.

Finally, it can be pointed out that the creation of a national PEP database and making the data available to obliged entities is in accordance with the General Data Protection Regulation (GDPR). Since the purpose of the processing is to combat money laundering and terrorist financing, the processing of data of politically exposed persons qualifies as public interest within the meaning of Article 6 (1) (e) of GDPR and consequently the processing of personal data is considered lawful. Obligated entities also have the right to process the data on the same basis.

In addition to the existence of a legal basis for processing personal data, it is important to take into account the principle of data minimisation arising from Article 5 (1) (c) of the GDPR when developing a technical solution for a database. Among other aspects, the principle shall be

considered when deciding whether the database is public and how the data is transferred. As the creation of a public database would not involve the procedural administrative burden of providing access and the protection of personal data could be ensured by using a query-based solution, the author is of the opinion that in principle the database can be public. The fact that Latvia has created a database with a query-based solution and that Denmark intends to implement a solution based on the same logic in the near future confirms that the creation of a national PEP database is possible in the light of the GDPR.

To conclude, the author notes that the set goals were achieved. As a result of the analysis, it is clear that the identification of PEPs is problematic in practice. To solve the problem, the state can create a national database, which contains data on PEPs as well as their family members and close associates. The creation of such a database would help to make the system more efficient and it is especially critical for small and medium-sized companies, which make up the vast majority of obliged entities. However, there is no legal basis in the current law on the basis of which public-private cooperation and exchange of information can operate and on the basis of which, inter alia, information on PEPs can be exchanged. Finally, the creation of the database is in line with the GDPR.

KASUTATUD ALLIKAD

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Anderson, J., DiLemmo, K., Schoo, D. Winning the AML Intelligence War with Public Private Partnerships. Financial Regulatory Observer – Autumn 2021. 15.11.2021. Arvutivõrgus: <https://www.whitecase.com/publications/insight/financial-regulatory-observer-autumn-2021/winning-aml-intelligence-war> (11.04.2022).
2. Andmekaitse Inspeksioon. Isikuandmete töötleva üldjuhend. 19.03.2019. Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/isikuandmete_tootleja_uldjuhend.pdf (16.04.2022).
3. Basel Committee on Banking Supervision. Customer due diligence for banks. 2001. Arvutivõrgus: <https://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf> (22.03.2022).
4. Chaikin, D., Sharman, J.C. Corruption and Money Laundering: A symbiotic Relationship. Palgrave Series in Asian Governance: Palgrave Macmillan 2009.
5. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Moneyval). Latvia. Fifth Round Mutual Evaluation Report. 2018, Arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf> (17.03.2022).
6. ComplyAdvantage. A Brief History of the AMLDS: Part one. 15.12.2021. Arvutivõrgus: <https://complyadvantage.com/insights/brief-history-amlds-part-one/> (21.03.2022).
7. Dow Jones. Dow Jones wins „Best Solution – PEPs & Sanctions Screening. 2020 Arvutivõrgus: <https://www.dowjones.com/professional/risk/resources/risk-blog/best-peps-sanctions-screening> (14.03.2022).
8. European Commission. Public consultation on guidance on the rules applicable to the use of public-private partnerships in the framework of preventing and fighting money laundering and terrorist financing. Consultation document 2021. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/info/files/2021-anti-money-laundering-public-private-partnerships-consultation-document_en (11.04.2022).
9. Evestus, S.-R. Eelkuriteo sisustamine rahapesukuriteo puhul. – Juridica 2015/5.
10. FinanceEstonia. FinanceEstonia koostas soovitud rahapesu tõkestamisega kaasneva halduskoormuse vähendamiseks. 01.02.2022. Arvutivõrgus: <http://www.financeestonia.eu/news/financeestonia-koostas-soovitud-rahapesu-tokestamisega-kaasneva-halduskoormuse-vahendamiseks/> (14.04.2022).
11. FinanceEstonia. Members. Arvutivõrgus: <http://www.financeestonia.eu/members/> (14.04.2022).
12. Finanstilsynet. An analysis on developing the digital infrastructure and strengthening the “Know Your Customer”-procedures. Press release 2021. Arvutivõrgus: https://www.dfsa.dk/News/Press-releases/2021/Consultation_project_aml_tek (17.03.2022).
13. Finanstilsynet. PEP-liste. 15.03.2022. Arvutivõrgus: <https://www.finanstilsynet.dk/Tal-og-Fakta/PEP-liste> (16.03.2022).
14. Finanstilsynet. Project AML/TEK. 2021. Arvutivõrgus: https://www.dfsa.dk/News/Press-releases/2021/Consultation_project_aml_tek (16.03.2022).
15. Finanstilsynet. The FSA’s Guide to the Act on Measures to Prevent Money Laundering and Financing of Terrorism (the AML Act). 2020. Arvutivõrgus: https://www.dfsa.dk/Rules-and-Practice/AML_act_guide (16.03.2022).

16. Finantsinspeksioon. Finantsinspeksiooni juhend „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmed krediidi- ja finantseerimisasutustes“. 2018. Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-11/FI_AML_Soovituslik_juhend.pdf (24.04.2022).
17. Greenberg, T. S., Gray, L., Schantz, D., Gardner, C., Latham, M. Politically Exposed Persons: Preventive Measures for the Banking Sector. World Bank 2010. Arvutivõrgus: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2441> (15.03.2022).
18. Gurule, J. The Money Laundering Control Act of 1986: Creating a New Federal Offense or Merely Affording Federal Prosecutors an Alternative Means of Punishing Specified Unlawful Activity? – Notre Dame Law School, Vol. 32/823 1995. Arvutivõrgus: https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/21/#:~:text=The%20purpose%20of%20the%20Money,of%20punishing%20the%20crime%20itself. (21.03.2022).
19. International Council on Human Rights Policy. Corruption and Human Rights: Making the Connection. Transparency International 2009. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1551222#:~:text=This%20report%2C%20Corruption%20and%20Human,to%20particular%20acts%20of%20corruption. (24.03.2022).
20. Jain, A.K. Corruption: A review. – The Journal of Economic Studies, Vol 15 (1) 2001. Arvutivõrgus: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-6419.00133> (26.03.2022).
21. Justiitsministeerium. Korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025. 11.02.2021. Arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus/korruptsioonivastane-tegevuskava-2025> (24.04.2022).
22. Kang, S. Rethinking the Global Anti-Money Laundering Regulations to Deter Corruption. International and Comparative Law Quarterly Vol 67 (3) 2018. Arvutivõrgus: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/incolq67&div=36&id=&page=> (24.04.2022).
23. Kreek, R. Rahapesu tõkestamise ekspert: ma ei hakkaks pakkuma, kas Eesti suudab vältida rahapesu halli tsooni langemist. – Postimees 11.02.2022. Arvutivõrgus: <https://investor.postimees.ee/7451934/rahapesu-tokestamise-ekspert-ma-ei-hakkaks-pakkuma-kas-est-i-suudab-valtida-rahapesu-halli-tsooni-langemist> (17.03.2022).
24. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri (192 SE).
25. Kubben, P., Dumontier, M., Dekker, A. Fundamentals of Clinical Data Science. Cham (CH): Springer 2019. Arvutivõrgus: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-99713-1> (16.04.2022).
26. Kyriakos-Saad, N., Esposito, G., Schwarz, N. The Incestuous Relationship Between Corruption and Money Laundering. Revue internationale de droit pénal, Vol 83 2012. Arvutivõrgus: <https://www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2012-1-page-161.htm?contenu=article> (26.03.2022).
27. Lambsdorff, J.G. Corruption in Empirical Research — A Review. Transparency International, 1999. Arvutivõrgus: http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/d2ws1_jglambsdorff.pdf (24.03.2022).
28. Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistrs. About us. Arvutivõrgus: <https://www.ur.gov.lv/en/about-us/> (18.03.2022).
29. Lee, P.L. A Renewed Focus on Foreign Corruption and Politically Exposed Persons. – Banking Law Journal 127/9 2010.
30. LexisNexis. Watchlist Screening. Arvutivõrgus: <https://risk.lexisnexis.com/global/en/financial-services/financial-crime-compliance/watchlist-screening> (14.03.2022).

31. LexisNexis Risk Solutions. The True Cost Of Anti-Money Laundering Compliance. Survey Report 2017. Arvutivõrgus: <https://risk.lexisnexis.com/global/en/insights-resources/research/the-true-cost-of-aml-compliance-european-survey> (15.03.2022).
32. LHV. LHV pangaklientide arv kerkis üle 300 000. Arvutivõrgus: <https://www.lhv.ee/et/uudised/2021/41> (15.03.2022).
33. Lietuvos Bankas. Anti-money laundering in Lithuania taken to a qualitatively new level. 05.17.2021. Arvutivõrgus: <https://www.lb.lt/en/news/anti-money-laundering-in-lithuania-taken-to-a-qualitatively-new-level> (11.04.2022).
34. LV portāls. Informāciju par politiski nozīmīgām personām saņems no VID datubāzes. LV portāls, 01.11.2019. Arvutivõrgus: <https://lvportals.lv/skaidrojumi/309976-informaciju-par-politiski-nozimigam-personam-sanems-no-vid-datubazes-2019> (17.03.2022).
35. Messick, R. Chasing Dirty Money: A Public Database of Ukrainian PEPs. The Global Anticorruption Blog, 18.10.2017. Arvutivõrgus: <https://globalanticorruptionblog.com/2017/10/18/chasing-dirty-money-a-public-database-of-ukrainian-peps/> (18.03.2022).
36. Messick, R. Ferreting Out Kleptocrats' Buddies: The Ukrainian Solution Part I. The Global Anticorruption Blog, 04.10.2017. Arvutivõrgus: <https://globalanticorruptionblog.com/2017/10/04/ferreting-out-kleptocrats-buddies-the-ukrainian-solution-part-i/> (18.03.2022).
37. Mrazauskaite, R., Stephenson, M. C. Proposal for Global Database of Politically Exposed Persons. – Stanford Journal of International Law 56(2) 2020. Arvutivõrgus: https://scholar.harvard.edu/files/mstephenson/files/stephenson_mrazauskaite_-_global_database_of_peps_sjil.pdf (22.03.2022).
38. Mrazauskaite, R. The Case for Governments Maintaining PEP Registries. The Global Anticorruption Blog, 18.06.2019. Arvutivõrgus: <https://globalanticorruptionblog.com/2019/06/18/the-case-for-governments-maintaining-pep-registries/> (18.03.2022).
39. Mäeker, M., Nõmm, A. Pangasaladuse hoidjast politseinikuks: valikud rahapesu tõkestamisel. – Juridica 2020/8.
40. NameScan. Pricing. Arvutivõrgus: <https://namescan.io/Pricing.aspx> (14.03.2022).
41. Nance, M.T. The regime that FATF built: an introduction to the Financial Action Task Force. – Crime Law Soc Change 69 2018. Arvutivõrgus: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-017-9747-6#citeas> (21.03.2022).
42. Notaride Koda. Lisa 1. Füüsilise isiku ankeet (aprill 2021). Arvutivõrgus: <https://www.notar.ee/et/teabekeskus/rahapesu> (22.02.2022).
43. Oidsalu, M. Lavly Perling: korruptsioon on nagu vähkkasvaja, mis muudkui areneb. – ERR 26.03.2022. Arvutivõrgus: <https://kultuur.err.ee/1608545254/lavly-perling-korruptsioon-on-nagu-vahkkasvaja-mis-muudkui-areneb> (23.04.2022).
44. Osanik, R. Rahapesu tõkestamisega sammud on pangale üks suuremaid kulutusi. – Delfi 26.02.2022. Arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/89057925/rainer-osanik-rahapesu-tokestamise-sammud-on-pangale-uks-suuremaid-kulusid> (11.04.2022).
45. Pangaliit. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine. Arvutivõrgus: <https://pangaliit.ee/rahapesu-tokestamine/pep-ametikohad> (22.02.2022).
46. Pangaliit. Riikliku taustaga isikute (PEP) ametikohad. Arvutivõrgus: <https://pangaliit.ee/rahapesu-tokestamine/pep-ametikohad> (23.02.2022).
47. Pol, R.F. Anti money laundering: The world's least effective policy experiment? Together, we can fix it. Policy Design and Practice, 2020 Vol 3 (1). Arvutivõrgus: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2020.1725366> (11.04.2022).
48. Rahandusministeerium. Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise siseriiklik riskihinnang 2020. Kokkuvõte. 2021. Arvutivõrgus:

- <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine> (11.04.2022).
49. Rahandusministeerium. Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise siseriiklik riskihinnang 2020. Lisa 1. Ettepanekud Eesti riikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise 2020. aasta riskihinnangu põhise edasise tegevuskava jaoks. 2021.
50. Rahandusministeerium. Korruptsioonivastase tegevuse juhtimine Eestis. 10.10.2018. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/korruptsioonivastase-tegevuse-juhtimine-eestis> (24.03.2022).
51. Rahapesu Andmebüroo: Kasulik info, 09.02.2022. Arvutivõrgus <https://fiu.ee/kasulik-info/kasulik-info> (22.02.2022).
52. Rahapesu Andmebüroo. Soovitusi riikliku taustaga isikute otsimiseks. Arvutivõrgus: <https://fiu.ee/kasulik-info/kasulik-info> (23.02.2022).
53. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE).
54. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu seletuskiri (130 SE).
55. Refinitiv. World-Check Risk Intelligence. Arvutivõrgus: <https://www.refinitiv.com/en/products/world-check-kyc-screening#features-and-benefits> (14.03.2022).
56. Reuters. JPMorgan says to shut U.S accounts of foreign diplomats. 2014. Arvutivõrgus: <https://www.reuters.com/article/cbusiness-us-jpmorgan-chase-diplomats-idCABREA460XN20140507> (15.03.2022).
57. Riigikogu. Riigikogu liikmete nimekiri 23.02.2022 seisuga. Arvutivõrgus <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/koosseis/riigikogu-liikmed/> (23.02.2022).
58. Riigiportaal. Sugulussuhete päring. Arvutivõrgus: <https://www.rahvastikuregister.ee/personal/relationships> (15.03.2022).
59. Rose-Ackerman, S. Corruption: Causes, consequences and cures. – Trends in Organized Crime 3(1) 1997. Arvutivõrgus: <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/apdj-7-2-2-Myint.pdf> (21.01.2022).
60. Rossi, I., Pop, L., Clementucci, F., Sawaqed, L. Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. World Bank, Washington 2012. Arvutivõrgus: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26790> (15.03.2022).
61. Salv. Screening. Arvutivõrgus: <https://salv.com/product/screening/> (15.03.2022).
62. Saperstein, L., Sant, G., Ng, M. The Failure of Anti-Money Laundering Regulation: Where is the Cost-Benefit Analysis? – Notre Dame Law Review Online, 2015 Vol 91 (1). Arvutivõrgus: https://scholarship.law.nd.edu/ndlr_online/vol91/iss1/4/ (11.04.2022).
63. Schneider, V. Kas ütlused või jälitustegevus. Altkäemaksu võtmise koosseisu tõendamine. – Juridica 2020/2.
64. Schott, P. A. Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. The World Bank, 2003. Arvutivõrgus: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/982541468340180508/pdf/634980WP0Refer00Box0361517B0PUBLIC0.pdf> (21.03.2022).
65. Shevchuk, T. Free-to-access Ukraine PEP database could become the new model. The FCPA Blog 12.12.2018. Arvutivõrgus: <https://fcpablog.com/2018/12/12/free-to-access-ukraine-pep-database-could-become-the-new-mod/> (18.03.2022).
66. Stolen Asset Recovery Initiative. Open Source National Databases on Politically Exposed Persons (PEPs). The World Bank, 15.04.2020. Arvutivõrgus: <https://star.worldbank.org/blog/open-source-national-databases-politically-exposed-persons-peps> (18.03.2022).
67. Swedbank. Kliendiandmete ankeet (eraisik). Arvutivõrgus: https://www.swedbank.ee/static/pdf/private/d2d/accounts/openNewAccount/Kliendianmete_ankeet_eraisik_est.pdf (22.02.2022).

68. Tanzi, V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. – IMF Staff Papers vol. 45(4) 1998. Arvutivõrgus: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf> (21.01.2022).
69. The Economist. The war against money-laundering is being lost. 17.04.2021. Arvutivõrgus: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/04/12/the-war-against-money-laundering-is-being-lost> (11.04.2022).
70. The Financial Action Task Force. Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing. High Level Principles and Procedures. 2007. Arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/High%20Level%20Principles%20and%20Procedures.pdf> (24.03.2022).
71. The Financial Action Task Force. Politically Exposed Persons (Recommendations 12 ja 22). 2013. Arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> (22.03.2022).
72. The Financial Action Task Force. Private Sector Information Sharing. 2017. Arvutivõrgus: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Private-Sector-Information-Sharing.pdf> (11.04.2022).
73. The Financial Action Task Force. The Fourty Recommendations. 2003. Arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf> (22.03.2022).
74. The Wolfsberg Group. Wolfsberg Guidance on Politically Exposed Persons (PEPs). 2017. Arvutivõrgus: <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf> (16.04.2022).
75. Tibar, I. Tähelepanekud uue rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse jõustumisega seoses. – Juridica 2018/1.
76. Transparency International. Corruption Perception Index 2018. Arvutivõrgus: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018> (25.03.2022).
77. Transparency International. Corruption Perception Index 2021. Arvutivõrgus: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (25.03.2022).
78. Transparency International. Eesti kaotas korruptsioonitaju indeksis punkti. Pressiteade, 25.01.2022. Arvutivõrgus: <https://transparency.ee/uudised/eesti-kaotas-korruptsioonitaju-indeksis-punkti> (25.03.2022).
79. Valsts ieņēmumu dienests. Politiski nozīmīgas personas. Arvutivõrgus: <https://www6.vid.gov.lv/PNP> (17.03.2022).
80. Özdamar, Ö., Shatin, E. Consequences of Economic Sanctions: The State of the Art and Paths Forward, International Studies Review, Vol 24 (4) 2021. Arvutivõrgus: <https://academic.oup.com/isr/article/23/4/1646/6309628#323451386> (15.03.2022).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

81. Erhvervsministeriet. Bekendtgørelse om indberetning og offentliggørelse af oplysninger om indenlandske politisk eksponerede personer. BEK no. 1704, 20.12.2017.
82. Euroopa Nõukogu 10. juuni 1991. aasta direktiiv nr 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – ELT L 166, 28.06.1991, lk 77-83 (AMLD1).

83. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta direktiiv nr 2005/60/E rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – ELT L 309, 25.11.2005, lk 15-36 (AMLD2).
84. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 20. mai 2015. aasta 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. – ELT L 141, 5.6.2015, lk 73-117 (AMLD4).
85. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27. aprilli 2016. aasta 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). – ELT L 119, 04.05.2016, lk 1-88.
86. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta 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. – ELT L 156, 19.6.2018 (AMD5).
87. Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus. VVm 24.04.2016 määrus nr 60. – RT I, 22.05.2021, 10.
88. Karistusseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9.
89. Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 13.04.2021, 4.
90. Loetelu Eesti ametikohtadest, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks. RMm 22.09.2020 nr 34. – RT I, 24.09.2020, 4.
91. Narkootiliste ja psühhotropsete ainete ebaseadusliku ringluse vastane Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon. – RT II 2000, 15, 92.
92. Regulations Regarding the Amount of Information Provided by the State Revenue Service on Politically Exposed Persons and the Procedures for the Requesting, Issuing, and Storing Thereof. Republic of Latvia. Cabinet Regulation No. 406, 27.08.2019.
93. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 12.03.2022, 19.
94. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 31.12.2019, 20.
95. Rahvastikuregistri seadus - RT I, 31.01.2020, 17.
96. Äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektrooniliste andmete väljastamise eest võetava tasu suuruse ja nende isikute loetelu, kellele väljastatakse äriregistri, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri, korteriühistute registri ning kommertspandiregistri elektroonilisi andmeid tasuta, kinnitamine. JMm 30.11.1998 nr 55. – RT I, 22.01.2020, 8.
97. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. – RT II 2010, 4, 10.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

98. RKKKo 08.07.2014, 3-1-1-31-14.