



## MÄÄRUS

05.10.2019 nr 1.1-10/6118-

1

### **Rahandusministri PP.KK.AAAA. a määrus nr X, „Loetelu ametikohtadest Eesti Vabariigis, mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks“**

Määrus kehtestatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 9<sup>1</sup> lg 5 alusel.

#### **§ 1. Riikliku taustaga isikud**

Riikliku taustaga isikuteks loetakse järgmiste ametikohtade täitjaid Eesti Vabariigis:

- 1) Vabariigi President;
- 2) peaminister;
- 3) minister;
- 4) Riigikogu liige;
- 5) erakonna juhatuse liige;
- 6) ministeeriumi kantsler;
- 7) riigikontrolör;
- 8) õiguskantsler;
- 9) riigikohtunik;
- 10) riigi peaprokurör;
- 11) Eesti Panga nõukogu või juhatuse liige;
- 12) erakorraline ja täievoliline suursaadik, saadik või asjur;
- 13) Kaitseväge juhataja;
- 14) Kaitseväe ülem;
- 15) brigaadikindral, kommodoor, kindralmajor, kontradmiral, kindralleitnant, viitseadmiral, kindral või admiral;
- 16) riigi valitseva mõju all oleva äriühingu nõukogu või juhatuse liige;
- 17) SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse, SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, SA Innove, SA Archimedes, SA KredEx ja Riigimetsa Majandamise Keskuse nõukogu või juhatuse liige;
- 18) Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve või Jõhvi linnapea;
- 19) Kaitsepolitsei ameti, Kaitseressursside ameti, Keskkonnaameti, Konkurentsiameti, Lennuameti, Maa-ameti, Maanteeameti, Maksu- ja tolliameti, Muinsuskaitseameti, Patendiameti, Politsei- ja piirivalveameti, Põllumajandusameti, Põllumajanduse registrite ja informatsiooni ameti, Päästeameti, Raviameti, Riigi infosüsteemi ameti,

Sotsiaalkindlustusameti, Statistikaameti, Tarbijakaitse ja tehnilise järelevalve ameti, Terviseameti, Veeteede ameti, Veterinaar- ja toiduameti või Välisluureameti juht;  
20) Andmekaitse inspeksiooni, Keeleinspeksiooni, Keskkonnainspeksiooni või Tööinspeksiooni juht.

## **§ 2. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 9<sup>1</sup> lõike 5 jõustumisel.

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Martin Helme  
Rahandusminister

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Veiko Tali  
Kantsler

**Seletuskiri rahandusministri määrusele  
„Loetelu ametikohtadest Eesti Vabariigis,  
mille täitjaid loetakse riikliku taustaga isikuteks“**

## **1. Sissejuhatus**

Käesolev määrus kehtestatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise seaduse (RahaPTS) § 9<sup>1</sup> lõike 5 alusel. Määruse kehtestamise vajadus tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018 direktiivi (EL) 2018/843, mille artikli 20a kohaselt peab iga liikmesriik aga koostama ja ajakohasena hoidma täpsema loetelu, mis näitaks, milliseid konkreetseid ametikohti selles riigis tuleks lugeda „avaliku võimu olulisi ülesandeid“ täitvateks.

Euroopa Komisjon avaldab koondloetelu vastavatest ametikohtadest liikmesriikides, liikmesriikides akrediteeritud rahvusvahelistes organisatsioonides ning Euroopa Liidu institutsioonides. Neil ametikohtadel olevaid isikuid loetakse riikliku taustaga isikuteks RahaPTS mõistes ning nendega ärisuhte sõlmimisel ja tehingute tegemisel tuleb kohustatud isikutel rakendada täiendavaid hoolsusmeetmeid vastavalt RahaPTS §-le 41.

Riikliku taustaga isikute (edaspidi ka PEP, e *politically exposed person*) tuvastamise on oluline, kuna avaliku võimu oluliste ülesannete täitjatega on eelduslikult seotud suurem rahapesurisk, eelkõige siis, kui nad pärinevad riikidest, kus on laialt levinud korrupsioon, mistõttu sellised suhted võivad kujutada eriti finantssektori jaoks tõsist maine- ja õiguslikku riski. Rahvusvahelist korrupsioonivastast võitlust silmas pidades on põhjendatud pöörata sellistele juhtudele erilist tähelepanu. Nõuded riikliku taustaga isikute kohta on siiski ennetavat laadi ega ole kriminaliseerivad ning neid ei tohi tõlgendada selliselt, et riikliku taustaga isikut koheldakse kui kriminaalses tegevuses osalejat. Samuti ei või isikuga ärisuhte loomisest keelduda üksnes seetõttu, et ta on riikliku taustaga isik.

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Rahandusministeeriumi ettevõtluse ja arvestuspoliitika osakonna jurist Taivo Põrk (telefon: 611 3585, taivo.pork@fin.ee) ja õigusosakonna jurist Kati Tee (611 3645, kati.tee@fin.ee).

## **2. Sisu**

Direktiivi artikli 3 punkti 9 kohaselt tuleb riikliku taustaga isikuteks (sh ka kolmandate riikide puhul) igal juhul lugeda:

- a) riigipead, valitsusjuhid, ministrid ning ase- või abiministrid;
- b) parlamendiliikmed või sarnaste seadusandlike organite liikmed;
- c) erakondade juhtorganite liikmed;
- d) ülemkohtute, konstitutsioonikohtute või teiste kõrgema astme kohtute liikmed, kelle otsuseid saab edasi kaevata ainult erandjuhtudel;
- e) riigi kontrolliasutuste ja keskpankade nõukogude liikmed;
- f) suursaadikud, asjuriidid ja kaitsejõudude kõrgemad ohvitserid;
- g) riigiettevõtete juhatuse ning haldus- või järelevalveorganite liikmed.

Käesoleva eelnõu koostamisel on siiski lähtunud eesmärgist koostada avaliku võimu oluliste ülesannete täitjate loetelu, mis võtaks arvesse sisulisele ja tegelikku korrupsiooniriski, ja mitte piirduda direktiivi formaalse ülevõtmisega. Kuna ühest küljest on tegemist riigi julgeoleku ja korrupsiooniennetuse seisukohast olulise teemaga, teisalt toob PEP definitsiooni alla mineval ametikohal töötamine kaasa täiendava halduskoormuse nii isikule endale kui temaga ärisuhtesse astuvatele kohustatud isikutele, peab PEP ametikohtade kehtestamine ja ajakohasena hoidmine lähtuma tegelikest vajadusest ja rutiinsetest riskihinnangutest.

Toodud kaalutlustest lähtuvalt on käesoleva määruse eelnõus laiendatud direktiivis toodud loetelu järgnevalt:

- **õiguskantsler.**

Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS) ja seadustele vastavuse üle. Sellisel kujul on kahtlemata tegemist avaliku võimu olulisi ülesandeid täitva ametikohaga, kes võib sõnaõigusega osa võtta Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse istungitest. Vaieldamatult on õiguskantsleri institutsiooni näol seega tegemist avaliku võimu oluliste ülesannete täitjaga, kellel on märkimisväärne mõjuvõim, millega kaasneb omakorda ka korruptsioonirisk.

- **ministeeriumi kantsler.**

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 53 lg 1 näeb ette, et ministeeriumi kantsler juhib ministeeriumi struktuuriüksuste tööd, koordineerib ministeeriumi valitsemisalas olevate riigiasutuste tegevust ja korraldab ministeeriumi asjaajamist, kusjuures sama paragrahvi lg 2 annab kantslerile õiguse ministri poolt kinnitatud eelarve alusel käsutada ministeeriumi eelarvelisi vahendeid. Seega on tegemist tippametnikuga, kellel on oma tööülesannetest ja pädevusest tulenevalt õigus suures ulatuses vara käsutada, millega vältimatult kaasneb korruptsioonirisk.

- **riigi peaprokurör.**

Tulenevalt prokuratuuriseaduse (ProkS) § 3 lg-st 1 juhib riigi peaprokurör prokuratuuri ja täidab teisi temale seadusega pandud ülesandeid. ProkS § 1 lg 1 kohaselt on prokuratuur Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis osaleb kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks vajaliku jälitustegevuse planeerimises, juhib kohtueelset kriminaalmenetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, esindab kohtus riiklikku süüdistust ning täidab muid seadusega prokuratuurile pandud ülesandeid.

Tegemist on vaieldamatult avaliku võimu olulisi ülesandeid täitva ametikohaga, mille laitmatu funktsioneerimine on õigusriigi toimimise seisukohast kriitilise tähtsusega ja ei jää kuidagi alla nt riigikohtuniku omale. Samuti on oluline tähele panna, et kuna tegemist on kohtueelset menetlust ja riikliku süüdistust esindava asutuse juhiga, on tegemist ühest küljest kõrge korruptsiooniriskiga ametikohaga, mille puhul on teisalt ametikoha iseloomust tulenevalt raskendatud teha järelevalvet (nt võimaliku korruptsioonikahtluse korral).

- **suuremate KOV üksuste juhid.**

Kehtivas praktikas on rõhutatud kohalike omavalitsuste arvestatavat tähtsust ja osakaalu riigivõimu teostamisel. PS kommenteeritud väljaandes on kohalike omavalitsuste autonoomiat ja rolli puudutavalt selgitatud, et „[v]astavalt § 154 lg-le 1 otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused iseseisvalt kohaliku elu küsimusi. Sellest sättest tuleneb kohalike omavalitsuste omavalitsusõigus ehk autonoomia. Mõlemal juhul teostavad kohalikud omavalitsused täidesaatvat riigivõimu. Neid eristab riigiaparaadist vaid vahetum legitimatsioon. Kohalikud omavalitsused teostavad riigivõimu nii siis, kui nad täidavad riiklikke kohustusi § 154 lg 2 mõttes, kui ka siis, kui nad tegutsevad neile garanteeritud autonoomia raames. RKPJK on ühemõtteliselt leidnud: “Ka kohaliku omavalitsuse organid teostavad riigivõimu” (RKPJKo 06.10.1997, 3-4-1-3-97, p 1; vrd ka 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 46).“ Kuna käesoleval hetkel on Eestis 79 kohalikku omavalitsust, mis erinevad nii territoriaalselt suuruselt kui elanike arvult

märkimisväärselt<sup>1</sup> oleks kõikide KOV üksuste juhtide PEP-iden defineerimine ilmselt ebaproportsionaalne ja ebavajalik – küll aga on põhjendatud PEP-iden käsitleda suuremate omavalitsusüksuste juhte.

Valimi piiritlemisel on lähtunud Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vahelisest uurimisalluvusest. Vabariigi Valitsuse määrus „Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vaheline uurimisalluvus“ § 2 lg 2 p 4 annab Kaitsepolitsei ameti uurimisalluvusse karistusseadustiku (KarS) §-des 201, 217<sup>2</sup>, 290<sup>1</sup>, 291<sup>1</sup>, 294, 296 ja 298–300<sup>1</sup> sätestatud (korruptiivse olemusega) kuritegudes kohtueelse menetluse toimetamise, kui kuriteo on toime pannud Tallinna, Tartu, Narva, Pärnu, Kohtla-Järve või Jõhvi kohaliku omavalitsuse üksuse või selle ametiasutuse juht või muu juhtimisülesandeid täitev ametnik või töötaja.

- **riigi asutatud sihtasutuste ja riigitulundusasutuste juhatuse või nõukogu liikmed.**

Sarnaselt riigi äriühingutele täidavad ka riigi asutatud sihtasutused ja riigitulundusasutused avaliku võimu funktsioone ja neile on sisuliselt delegeeritud riigivara valitsemine. Kokkuvõttelikult nõustatakse prevaleerivas käsitluses üldjoontes sellega, et riik osaleb nii äriühingutes kui sihtasutustes kolmel põhjusel: riigivõimu teostamine, muul riigivara valitseja poolt määratud avalikul eesmärgil ning tulu saamiseks.<sup>2</sup>

Ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid teostavad 2019. aasta mai seisuga asjaõigusi 67 sihtasutuses, mille aastane tulem 2017. aasta majandusaasta aruannete andmete põhjal ulatub mõnekümnest tuhandest eurost enam kui 180 miljoni euroni. Eeltoodust nähtuvalt ei ole põhjendatud PEP nimekirja loomisel riigi äriühingute või riigi osalusega äriühingute kõrval välistada täielikult riigi asutatud sihtasutuste juhtorganitesse kuulujaid. Eelnõu kohaselt loetakse riikliku taustaga isikuteks seitsme suurima aastatulemiga sihtasutuse juhatuse ja nõukogu liikmed. Nimetatud seitsme sihtasutuste aastatulem moodustas 2017. aastal ligi 731 miljonit eurot, e üle 75% kõigi viidatud 67 sihtasutuse tulemist ja varad üle 70% varadest.

Samuti on käesoleval hetkel asutatud üks riigitulundusasutus, keda teatud erisustega RVS § 4 lg 3<sup>1</sup> järgi samuti riigivara valitsejana käsitletakse. Selleks on Riigimetsa Majandamise Keskus (RMK)<sup>3</sup>. Süsteemse reguleerimise huvides on põhjendatud ka riigitulundusasutuse juhatuse või nõukogu liikme PEP-ina käsitlemine, kuna riigitulundusasutuse korrupsioonirisk ei ole pelgalt juriidilise vormi tõttu väiksem kui riigi äriühingus.

- **valitsusasutusteks olevate ametite ja inspeksioonide juhid.**

VVS § 39 lg 3 näeb ministeeriumite, Kaitseväge ja Riigikantselei kõrval valitsusasutustena ka ameteid ja inspeksioone, mis on VVS § 38 p 1 kohaselt täidesaatva riigivõimu kandjad. Käesoleva hinnangu koostamise hetkel on Eesti Vabariigis neli valitsusasutusena käsitletavat inspeksiooni ja 23 riigiametit. Viidatud inspeksioonidel ja ametitel on oluline roll riigivõimu teostamisel, sh riigi välis- ja sisejulgeoleku ning majandus- ja ettevõtluskeskkonna toimimise tagamisel, samuti keskkonna-, töö- ja tuleohutuse tagamisel jne, mistõttu saab nende juhte lugeda oluliste avaliku võimu funktsioonide kandjateks.

### **3. Jõustumine ja rakendamisega seotud kulud**

Määrus jõustub rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 9<sup>1</sup> lõike 5 jõustumisel. Selle rakendamine ei too riigile kaasa täiendavaid kulutusi.

<sup>1</sup> Vt täpsemalt: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov> (03.06.2019).

<sup>2</sup> Vt täpsemalt: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivara/riigi-osaluste-valitsemine> (02.06.2019).

<sup>3</sup> Vt RMK põhimäärus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112018003?leiaKehtiv> (02.06.2019).