

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjoni analüüs ja ettepanekud

2018

Sisukord

1	Sissejuhatus.....	3
1.1	Analüüsi ulatus	3
1.2	Aruande lühikokkuvõte	5
2	Danske Bank Eesti filiaali kaasus	7
2.1	Danske Bank Eesti filiaali ajatelg.....	7
2.2	Rahapesu Andmebüroo raport	11
2.3	Finantsinspektsiooni raport.....	16
2.4	Prokuratuuri raport	19
2.5	Danske ja rahapesu temaatika meediakajastus	21
3	Taust, arengud ja meetmed	23
3.1	Valitsuskomisjoni töö	23
3.2	RTR tõrje alase seadusandluse areng ja edasised suunad.....	24
3.3	RTR arengud Euroopa Liidu tasandil	28
3.5	RTR valdkonna kohtulahendid	35
3.6	RTR tõrje alane rahvuslik riskihinnang	39
3.7	RTR tõrjega seonduv statistika.....	40
4	Rahapesuvastase võitluse senised õppetunnid	45
5	Ettepanekud rahapesuvastase võitluse tõhustamiseks	50
6	Lisad.....	53

1 SISSEJUHATUS

1.1 ANALÜÜSI ULATUS

Käesolev analüüs ja ettepanekud (edaspidi ka aruanne) on koostatud 23.augustil 2018 toimunud valitsuskabineti nõupidamisel *rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjonile antud ülesande täitmiseks*.

Aruande koostamine on ajendatud Danske Bank Eesti filiaalis aastatel 2007-2015 aset leidnud sündmustest, kuid käsitleb horisontaalselt rahapesu ja terrorismi rahastamise (edaspidi RTR) vastase võitluse raamistikku ja probleeme laiemalt. Aruandes esitatud informatsiooni ja hinnangute tõlgendamisel tuleb arvestada järgnevalt loetletud olemuslike piirangutega.

Danske Bank Eesti filiaalis aastatel 2007-2015 aset leidnud tegevusi tuleb hinnata sellel ajaperioodil kehtinud regulatsioonide ja tegevuse tingimuste kontekstis. Nimetatud ajaperioodi jooksul, samuti kuni aruande valmimiseni on mitmel korral ja küllaltki olulisel määral muudetud RTR tõkestamise valdkonna alaseid regulatsioone ning seda nii Euroopa Liidu kui Eesti tasemel. Regulatsioonide täiendamise järgselt on vastavad muudatused kajastunud ka igapäevases järelevalve praktikas.

Danske Bank Eesti filiaalis aastatel 2007-2015 aset leidnud tegevuse analüüsis on kasutatud 30.10.2018 seisuga saadaolevat informatsiooni, peamiselt Finantsinspektsiooni, Rahapesu andmebüroo (edaspidi RAB) ja Prokuratuuri poolt valitsuskomisjonile esitatud raporteid, Danske Bank Eesti filiaali mitteresidentide portfelli sisejuurdluse¹ aruannet² ning muud avalikku infot, mis puudutab seonduvaid, ent veel tõendamata kahtlustusi. Asjakohased kriminaaluurimised ei ole aruande koostamise ajaks lõppenud, mistõttu pole uurimise tulemused teada. Lisaks pole uurimise asjaolud avalikud. Käesoleva seisuga ei ole selles kaasuses seniks tõendatud ei raha kuritegelik päritolu ega rahapesu toimepanemise fakt.

Teadadaolevalt on teiste hulgas omapoolsete uurimistega alustanud Taani, Suurbritannia, Šveits ja Ameerika Ühendriigid.

Danske Bank A/S on Taani krediidiasutus, kes tegutseb Eestis asutamisvabaduse ja vastastikkuse tunnustamise sätete alusel ning kelle koduriigi järelevalveasutuseks on Taani finantsjärelevalveasutus – *Finanstilsynet*. Seetõttu on Finantsinspektsiooni (st Eesti finantsjärelevalveasutuse) poolt analüüsi esitatud toiminguid üksnes osaliselt ja piiratud, sest nii Finantsinspektsiooni kui *Finanstilsynet* tegevus on kaetud sarnase järelevalvesaladuse nõudega. Finantsinspektsioonil puudub õigus avaldada iseseisvalt *Finanstilsynet*-i puudutavat. Seega ei ole käesolevas analüüsis Euroopa Liidu tasemel ja tervikuna nähtavad Finantsinspektsiooni ja *Finanstilsynet* toimingud ja omavaheline koostöö, mis on põhinenud asjakohastel Euroopa Liidu pangandus- ja rahapesualastel direktiividel, mis muu hulgas käsitlevad koduriigi ja sihtriigi järelevalve pädevusi.³

¹ 2017. aasta alguses ajakirjanduses avaldatud rahapesule viitavate materjalide põhjal algatas Danske Bank sisejuurdluse, mis hõlmas: a) kliendiportfelli uurimist, mille raames selgitati Danske Bank Eesti filiaali mitteresidentide klientide tehinguid ning b) vastutuse tuvastamist, mille eesmärgiks oli selgitada välja, kas nii Danske Bank grupi kui Eesti filiaali tasandi juhtkonna liikmed on täitnud õigusaktidest tulenevaid kohustusi.

² <https://danskebank.com/-/media/danske-bank-com/file-cloud/2018/9/report-on-the-non-resident-portfolio-at-danske-banks-estonian-branch-.la=en.pdf>

³ Avalikest allikatest nähtuvalt on *European Banking Authority* (EBA) kaalumas EL õiguse rikkumise menetluse algatamist.

Käesolev aruanne on koostatud seisuga 31. oktoober 2018 ja on heaks kiidetud RTR tõkestamise valitsuskomisjoni poolt 12. novembril 2018 komisjoni istungit kokku kutsumata.

Pärast Danske Bank Eesti filiaali kaasuses täna toimuvate uurimiste ja kriminaalmenetluste ja tulemuste selgumist ning muude hindamiste ja menetluste lõppemist võib osutada otstarbekaks viia läbi RTR vastase võitluse institutsionaalse ning järelevalvelise ja sanktsioneerimise menetlusliku raamistiku asjakohasuse *ex post* analüüs koos konkreetse rahapesuskeemi olemuse ja seoste hindamisega ühinguõiguse ja -valitsemise aspektist.

1.2 ARUANDE LÜHIKOKKUVÕTE

Rahapesu tõkestamise vastane võitlus ja selle aluseks olev seadusandlus on olnud pidevas arengus ja muutumises. Euroopa Liitu astumise eelne, 1999. aastal vastuvõetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus sai oluliselt täiendatud 1. jaanuaril 2004 tagamaks vastavust liidus kehtivale õigusele. III ja IV rahapesu tõkestamise direktiivi üle võtmisega seoses toimusid olulised RTR alased seadusemuudatused 2008. aasta jaanuaris ja 2017. aasta novembris ning hetkel käib Euroopas juba V rahapesu tõkestamise direktiivi üle võtmine.

Rahapesuvastase võitluse alast üldist taset Eestis on hinnatud Euroopa Nõukogu juurde loodud vastava seireorgani poolt aastatel 2008 ja 2014. Ehkki alati on ka tähelepanekuid ja soovitusi süsteemide edasiseks parandamiseks, läbis Eesti mõlemad rahvusvaheliste standarditele vastavuse hindamise voorud edukalt ja Eesti rahapesu tõkestamise alane tegevus pälvis tunnustust. Eesti RTR tõkestamise kõrgele tasemele osutab ka Eesti riigi teine koht Baseli rahapesuvastase võitluse indeksis (vt täpsemalt aruande osa 3.2).

Danske Bank Eesti filiaali kaasuse põhilised õppetunnid johtuvad ühelt poolt tõdemusest, et **rahvusvaheliselt hea mainega pangas võimaldati kõrge rahapesuriskiga klientidele pika aja jooksul ja eskaleerivalt arveldamist läbi oma Eestis asuva filiaali ilma, et kliendid oleksid pidanud ammeldavalt selgitama vahendite päritolu, otstarvet ja lõplikke kasusaajaid ning et Eesti finantsüsteemi ära kasutamist oleks takistanud panga koduriigi või Eesti ametkondade tõhus tegevus.** Teisalt aga teadmisesest, et **Taani krediitiasutuse Danske Bank Eesti filiaali kõrge riskiga mitteresidentide äri lõpetasid Eesti ametiasutused** ja seda ennekõike tänu Finantsinspektsiooni tegevusele 2014-2015 aastal, kui viidi läbi kohapealne kontroll ja tehti vastav ettekirjutus.

Arvestades Danske Bank Eesti filiaali kaasuse kogemust ning lähtudes rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise laiemast raamistikust ja **tulevikuriskide** analüüsi tulemustest, jõudis valitsuskomisjon kokkuvõttes järgmiste peamiste õppetundideni:

1. Rahapesu tuvastamine:
 - a. RTR vastane võitlus riikideüleises vaates vajab strateegilise analüüsi ja seire võimekuse olulist täiendamist;
 - b. RTR vastase võitluse ühinguõiguslikke kaitseliine on vaja tugevdada;
 - c. RTR vastase võitluse piiriülest järelevalvelist koostööd on vaja tugevdada.
2. Rahapesu olemus:
 - a. Rahapesu definitsioon ei toimi piisavalt võõrriigi mahitatud või korraldatud rahapesu puhul;
 - b. RTR vastases võitluses tuleb edaspidi rohkem arvestada digitehnoloogiliste lahenduste levikule, mis võivad tuua kaasa potentsiaalseid rahapesuriske.
3. Rahapesu sanktsioneerimine:
 - a. Õigusselguse puudumisest tulenevad tõlgendusraskused kohtupraktikas vajavad lahendamist.
 - b. RTR vastaseks võitluseks vajaliku dunaamilise seadusandliku raami kujunemist on piiranud mõningane õigusdogmaatilisus.
4. Ühiskondlik suhtumine rahapesusse ja kommunikatsioon:
 - a. RTR vastase võitluse olulisust ja ohtu on alahinnatud;
 - b. RTR vastase võitluse olulisust üksikindiviidi tasandil tuleks rohkem rõhutada;

- c. vajalik on RTR vastase võitluse strateegilise kommunikatsioonitegevuse tõhusam planeerimine ja elluviimine, et vältida Eesti maine kahjustamist ja Eesti ettevõtjate konkurentsipositsiooni halvenemist;
- d. rahapesu vastaseks võitluseks ettenähtud ressursid peavad olema kooskõlas valdkonnast lähtuvate riskidega.

Õiguslike ja järelevalveliste meetmete analüüsimise tulemusel teeb valitsuskomisjon ettepaneku rakendada rahapesuvastase võitluse tõhustamiseks vajalikud täiendavad meetmed kahes etapis.

Esmaste meetmetena tuleks vastu võtta eelkõige pööratud töendamiskoormuse rakendamiseks vajalikud seaduse muudatused, täiustada siseriikliku rahapesualase riskihinnangu metodoloogiat ning käivitada täies mahus pangakontode register. Samuti toetab komisjon RTR tõkestamisega tegelevate institutsioonide rahastamise suurendamist.

Teises etapis rakendatavate meetmete läbitöötamiseks ja ettevalmistamiseks on vajalik täiendav analüüs, mille jaoks on valitsuskomisjon moodustanud kaks eksperttöörühma:

- (i) RTR tõkestamise **institutsionaalse raamistiku** töörühm (sh analüüsi- ja seiresüsteem, koostöö ja asutuste vaheline rollijaotus, strateegiline kommunikatsioon);
- (ii) RTR alase järelevalve ja sanktsioneerimise **menetlusliku raamistiku** töörühm.

2 DANSKE BANK EESTI FILIAALI KAASUS

2.1 DANSKE BANK EESTI FILIAALI AJATELG

2006. aasta 9. novembril teatas Danske Bank Sampo pangandusgrupi ostmisest. Tehingu raames omandati Soome Sampo pank ning selle tüdarettevõtted Balti riikides ja Venemaal. Tollase pressiteate kohaselt lubasid tehingu osapooled, et: „jätkavad ka edaspidi tegevust senise nime all ning omaniku vahetus ei mõjuta panga kliendisuhteid“. Tehing viidi lõpule 2007 aasta 1. veebruaril. 1. juulil 2008 ühines Sampo pank Danske Bankiga, misjärel jätkati Eestis tegutsemist Danske Bank A/S Eesti filiaali ärinime all.

Pangajuhi toonaste sõnade kohaselt „Paljud piiriülesed pangateenused muutuvad meie klientidele lihtsamaks, kuna oleme nüüd suure Põhja-Euroopa panga osa. Muus osas jääb meie äri samaks - kõik sõlmitud lepingud ning nendest tulenevad õigused ja kohustused jäävad kehtima ka edaspidi“⁴. Klientide jaoks säilis kaubamärk Sampo Pank ja lõplik üleminek Danske panga kaubamärgile toimus juunist 2012, mil Sampo panga tegevjuht kommenteeris seda järgnevalt "Ühtse kaubamärgi kasutamine tugevdab meie positsiooni pangandusturul ning annab klientidele selge signaali, et kogu Danske Bank Groupi ressursid ja lahendused on meie klientide käsutuses“⁵.

Esitame allpool Danske Bank Eesti filiaali kaasuse sündmuste ajatelje (vt

Joonis 1), mis on koostatud üksnes finantsjärelevalve ja panga enda jagatud avalikult kättesaadava info alusel.

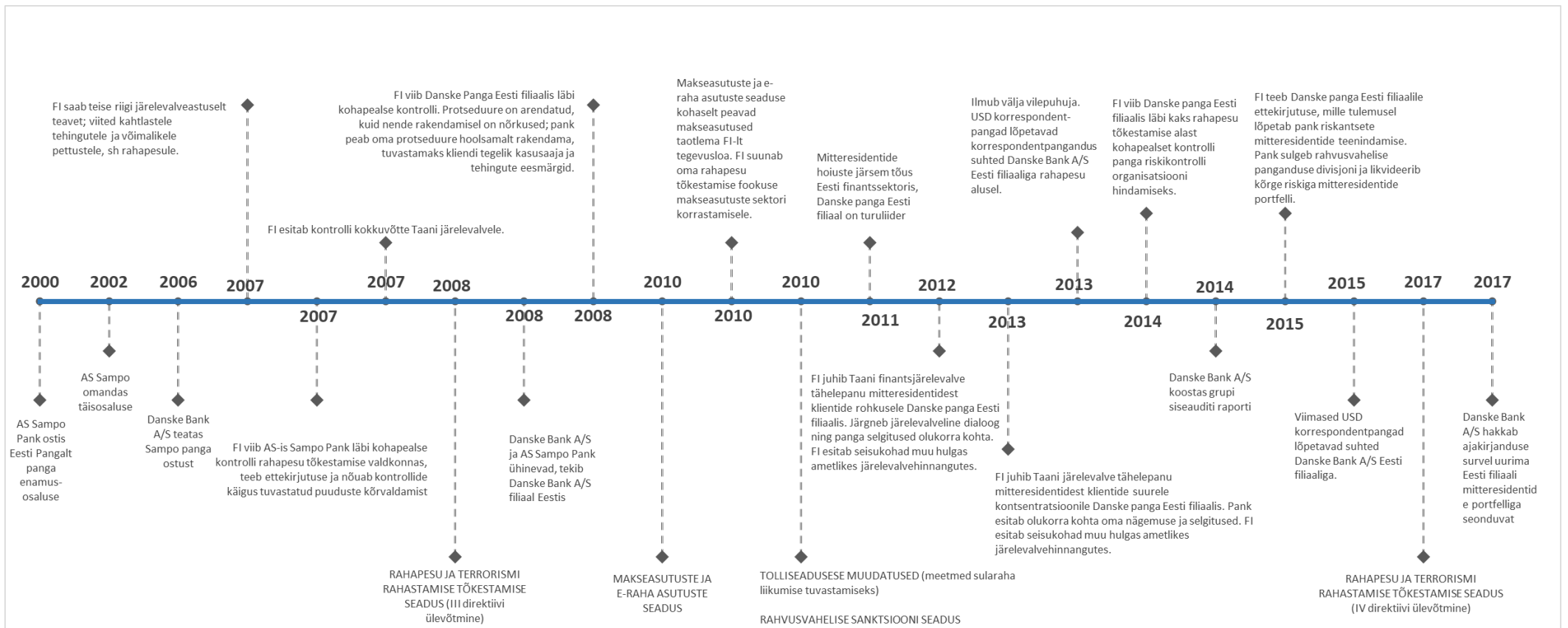
Finantsinspektsiooni hindab, et järelevalvetegevuste ajatelg ehk finantsjärelevalvele ühelt poolt konkreetsetes ajas teada olnud informatsioon ning sellele omakorda konkreetsetes ajas peegelduv järelevalvetoimingute sisu ja proportsionaalsus on olnud kooskõlas. Danske Bank A/S üle teostatud järelevalve hindamisel tuleb arvestada sel ajal kehtinud õigusraamistikku, samuti finantsjärelevalve sõltuvust luurealasest teabest, sest Finantsinspektsioon ei ole ise kahtluste kohta esitatavate raportite (SAR, STR) adressaadiks ega rahapesu andmebüroode süsteemi liige.

31.07.2012 registreeris Riigiprokuratuur Hermitage Capitali poolt esitatud kuriteoteate võimalikust rahapesust, koopia avaldusest saadeti rahapesu andmebüroosse. Rahapesu andmebüroo, konsulteerinud eelnevalt Riigiprokuratuuriga, alustas 31.07.2012 kontrollimenetlust.

Finantsinspektsioon on alates 2012. aastast ning Danske Bank Eesti filiaalis mitteresidentide riskide järg-järgulise kontsentreerumise tulemusel juhtinud muu hulgas ametlikes riskihinnangutes koduriigi järelevalveasutuse (st *Finanstilsynet*) tähelepanu eelnimetatud asjaoludele. Varasemal perioodil, aastatel 2007 ja 2009 on Finantsinspektsioon teinud pangas ning filiaalis kohapealseid kontrollid mitteresidentide äriiga seonduva riskikontrolli organisatsiooni valdkonnas ning ettekirjutuse, millega kohustati panka puuduseid kõrvaldama.

⁴ <https://majandus24.postimees.ee/1803159/sampo-pank-muutus-danske-banki-filiaaliks>

⁵ <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/sampo-panga-kaubamark-asendub-danske-bankiga?id=64375179>



Joonis 1. Danske Bank Eesti filiaali kaasuse ajatelg

RAB tuvastas ühelt avalduses märgitud kontolt vara, mis oli otseselt avaldatuga seotud, seadis sellele summale 17.01.2013 piirangu ning esitas 21.01.2013 Riigiprokuratuurile kontrolli tulemused.

25.03.2013 alustas Riigiprokuratuur asjaolude väljaselgitamiseks kriminaalmenetlust rahapesu paragrahvi järgi. Menetluse käigus taotles prokuratuur kohtult rahapesukahtlusega raha arestimist. Võimalik kuritegu ei leidnud tõendamist ja rahvusvaheline koostöö ei andnud tulemust.

Alates 2013. aasta teisest poolest hakkas Danske Bank Eesti filiaal ise piiratud ulatuses tagantjärgi, pärast kontode sulgemist, teavitama RABi mõningaid suuremahulisi kahtlasi tehinguid teinud ettevõtetest. Need teated olid RABi hinnangul äärmiselt lakoonilised ega avanud kahtluse sisustavaid asjaolusid, mis tõenäoliselt pangale tegelikult teada olid.

Finantsinspeksioon alustas 2013. aasta lõpus ja 2014. aasta alguses kohapealse kontrolli ettevalmistamist, millisest asjaolust ka *Finanstilsynet*'i teavitati.

See, et Danske Bank Eesti filiaali läbivate kahtlaste tehingute maht on oluliselt suurem kui RABi varasem teadmine neist, hakkas järk-järgult selguma alates 2013. aasta teisest poolest. 2014. aastal jõudsid RABni esimesed välispäringud nn *Russian Laundromat* skeemiga seotud tehingute kohta.

Alates 2014. aastast leidis RAB oma infole Danske Bank Eesti filiaalis suuremahuliste kahtlaste tehingute kohta toimiva väljundi sellel hetkel juba ettevalmistatavates Finantsinspeksiooni järelevalvetegevustes. Finantsinspeksioon sai RAB-lt järelevalvetoiminguteks vajalikku teavet.

2014. aastal tuvastas Finantsinspeksiooni kohapealne kontroll Danske Bank Eesti filiaalis süsteemsed ja olulised puudused hooldusmeetmete rakendamisel ja riskikontrollide toimimisel. Kontrolli pinnalt 2015. aastal Finantsinspeksiooni tehtud ettekirjutuse tulemusel väljus Danske Bank kõrge riskiga mitteresidentide teenindamise ärisegmendist Eesti filiaalis.

2017. aasta juunis lõpetas Riigiprokuratuur kriminaalmenetluse, mida alustati 25.03.2013. Võimalik kuritegu ei leidnud tõendamist ja rahvusvaheline koostöö ei andnud tulemust, kuna esitatud õigusabipalvele saabus vaid osaline vastus. Samuti ei saadud infot eelkuriteo kohta Venemaalt.

2017. aasta juunis esitas Hermitage Capital prokuratuurile samade asjaolude kontrollimiseks kolm kuriteoteadet, mille osas jättis prokuratuur kriminaalmenetlused alustamata. Ühel juhul ei esitatud piisavalt palju uut informatsiooni, et uut menetlust alustada. Kahel juhul oleks kriminaalmenetlus eeldanud koostööd enam kui kümne välisriigi asutusega, kuid kuna saabumas olid aegumise tähtajad ja täiendavat infot teistelt siseriiklikelt asutustelt ei olnud prokuratuuri laekunud, ei olnud menetlusel perspektiivi.

2017. aasta juulis asus Riigiprokuratuuris tööle rahvusvaheliste finantskuritegude uurimisele spetsialiseerunud riigiprokurör.

2018. aasta juulis esitas William Browder Riigiprokuratuurile varasematest detailsema kuriteoteate võimaliku rahapesu kohta Danske Bank Eesti filiaalis.

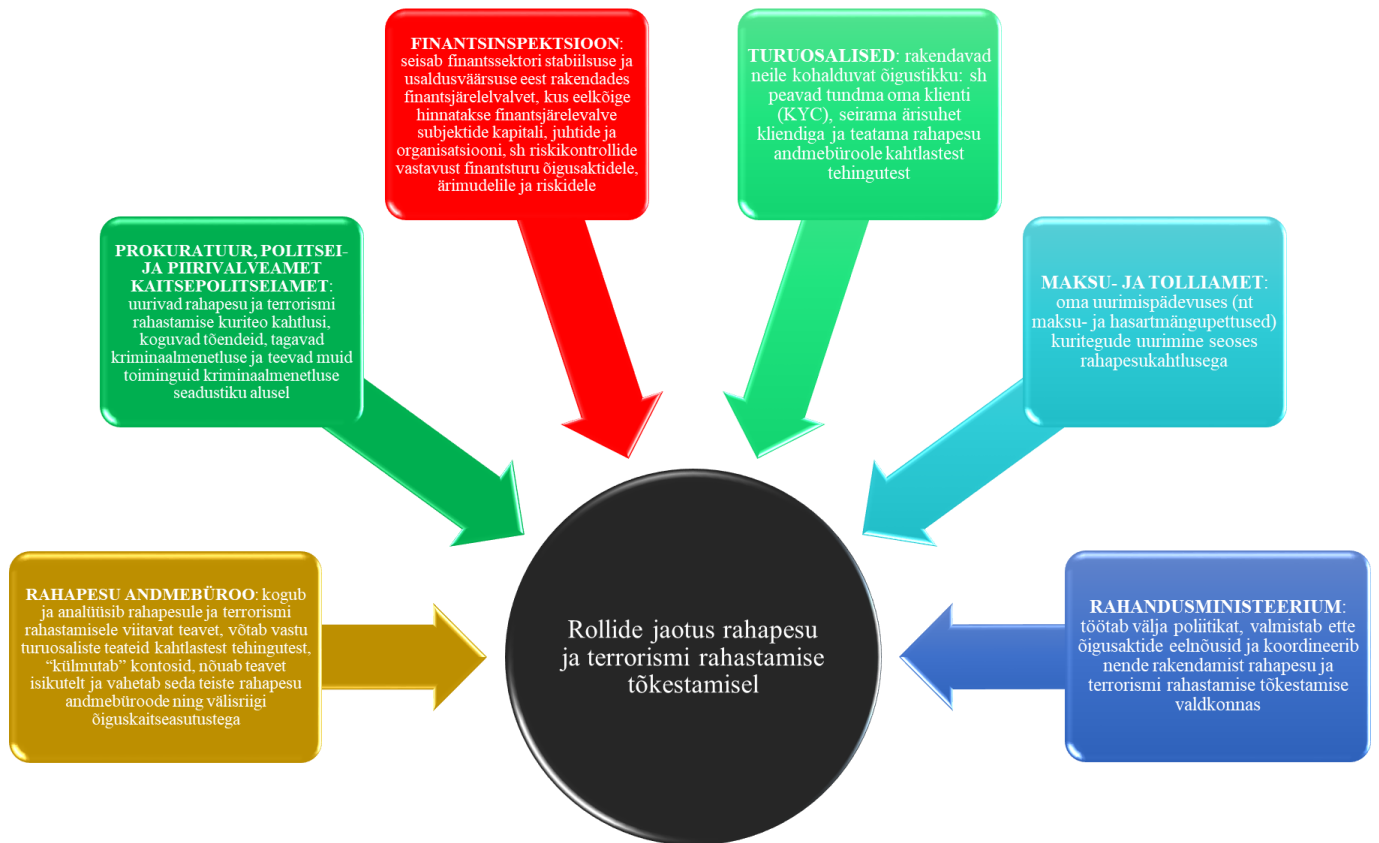
31.07.2018 alustas Riigiprokuratuur pärast avalduses ja selle lisades olnud informatsiooni analüüsimist kuriteoteate põhjal kriminaalmenetlust. Eesti õiguskaitseasutused teevad koostööd nii siseriiklikult kui ka partneritega Taanis ja teistes riikides, et uurida välja, mis toimus Danske Bank Eesti filiaalis aastatel 2009–2014. Prokuratuur annab täiendavat informatsiooni kriminaalmenetluse kohta eeldatavalt 2018. aasta lõpuks.

2017. aasta alguses ajakirjanduses avaldatud rahapesule viitavate materjalide põhjal algatas Danske Bank sisejuurdلuse. See hõlmas endas nn portfelli uurimist, mille raames uuriti panga Eesti filiaali mitteresidentidest kliente ja nende tehinguid, ning nn vastutavuse uurimist, mille eesmärgiks oli selgitada välja, kas nii grupi kui filiaali tasandi juhtivatel kohtadel olevad isikud olid täitnud oma seadustest tulenevaid kohustusi. Sisejuurdلuse aruande kokkuvõte avaldati panga poolt 2018 aasta 19.septembril.

Finantsinspeksioon⁶ töötab läbi talle edastatud Danske Bank Eesti filiaali mitteresidentide portfelli sisejuurdلuse aruande panga juhtimise osa (projekt *Acorn*) hinnates, kas sellest nähtub Eestile täiendavaid riskiallikaid, millega tuleb finantsjärelevalveliselt tegeleda ja milleks Finantsinspeksioon on õiguspädev. Finantsinspeksioon on selles osas dialoogis ka *Finanstilsynet*’iga, kelle pädevuses on pangagrupi üldjuhtimise küsimused.

Alljärgnevalt anname väljavõttelise ülevaate valitsuskomisjonile analüüsi käigus järelevalve- ja uurimisasutuste, prokuratuuri ja regulaatori esitatud raportitest.

⁶ Finantsinspeksioon ei ole Danske Bank sisejuurdلuse raames tuvastatud STR-ide ja SAR-ide adressaadiks, need saadetakse RAB-le.



Joonis 2. Rollide jaotus rahapesu tõkestamisel, allikas: Finantsinspeksioon

2.2 RAHAPESU ANDMEBÜROO RAPORT

Danske Bank Eesti filiaal on alates üksuse omandamisest Danske Bank poolt aastal 2007 (ja ka enne seda) olnud üks neist krediidiasutusest, milliseid läbivad kahtlased tehingud on enim jõudnud RAB-i analüüsi ja tähelepanu alla.

Küll ei eristunud RAB-i tähelepanu alla sattunud Danske Bank Eesti filiaali tehingud varasematel aastatel selliselt pangandusturul toimuvast, et nimetatud pangas toimunud kahtlasi tehinguid tavapärasest erinevalt käsitleda. **Kahtlasi tehinguid käsitleti tehinguid teostanud isikute aspektist ning neid ei käsitletud krediidiasutuse teadliku tegevuse kontekstis. Tänapäevaks on teada, et filiaali poolt RAB-le teadete edastamisel jäeti valdavas mahus info edastamata, info edastamisel tehti seda tagantjärele ning võimalikult lakoonilises ja kahtluste hilisemalt ilmnenu tõsidust ja asjaolusid mitte avavas võtmes.** Märkimisväärne osa teadetest, mis esitati, on esitatud ajendatuna RAB-i eelnevatest päringutest või muudest pangavälisest asjaoludest tulenevalt. Näiteks esitati hulgaliselt teateid kontode mitteavamisest kahtlase taustaga ettevõtetele. Praeguseks on teada, et samal ajal selliste teadete esitamisega avati tuhandetele samasugustele ettevõtetele kontosid ja lasti neil panga vahendusel kahtlasi tehinguid teostada. Filiaal on tegutsenud eksitavalt ka selles osas, kuidas kahtlaste tehingute ja ettevõtete tuvastamisel reageeritakse. Danske Bank poolt Eestis krediidiasutuse olemise algusaastast on näide, mil ühel juhtumil suuremahuliselt kahtlasi tehinguid teinud ettevõtete kohta tähelepanu juhtimisel tegutses panga poolt kontode sulgemisega viisil, millest nähtus tahe panga poolt sellised tegevused koheselt lõpetada. Tegelikult aga osutus ettevõtte suund kahtlaste rahavoogude käsitlemisele teistsuguseks.

Danske Bank Eesti filiaaliga seotud kahtlased rahavood on meie hinnangul osa RAB-i tegutsemisajal väldanud Eesti ühest suuremast rahapesu tõkestamise riskist, milleks on idapoolsete kahtlaste rahavoogude transiit. Rahapesu andmebüroo on aja jooksul probleemile tähelepanu osutanud ning proovinud jõuda nende juhtumitega kriminaalmenetluseni. Paraku ei ole koostöö vara lähteriikide õiguskaitseorganitega andnud tulemusi kahtlaste rahavoogude seostamisel konkreetsete eelkuritegudega. Seda ka näiteks antud juhtumiga seoses avalikkuses kõne all olnud Vene Keskpanga märgukirjadega seoses. Vene Keskpangalt on Eestisse korduvalt laekunud infot kahtlaste maksete ja ettevõtete kohta, ent ka nende kontrollimisel vara lähteriigi õiguskaitseasutuste kaudu infot eelkuritegude kohta hankida ei ole õnnestunud. Sealjuures võis mängida rolli ka asjaolu, et kuni 2013. aastani ei olnud maksukuriteod Venemaal käsitletavad rahapesu eelkuritegudena ning seetõttu sellealast infot sealt ka ei edastatud. Samas ei ole ka pärast maksukuritegude rahapesu eelkuritegudena käsitlemist olulist muudatust Venemaalt eelkuritegude kohta info saamisel toimunud.

Paraku ei ole väga valdaval osal idapoolsete kahtlaste rahavoogudega seotud analüüsitud juhtumitest olnud piisavalt viiteid eelkuritegudele selleks, et menetlust alustataks. Ka neil juhtudel, kus menetlusi sarnastes juhtumites on alustatud, on menetlused suures osas kohtueelses staadiumis lõpetatud. Ka Eesti kohtupraktikas on üheselt kinnitatud, et ilma konkreetse vara konkreetsest kuriteosündmusest pärinemist tuvastamata ei ole võimalik käsitleda juhtumit rahapesuna. Ilmekaima näitena saab tuua nn Ateka kaasuse, mil ka variisikute kasutamine ning fiktiivsete dokumentide esitamine tehingute kohta pole piisav, et tõendada rahapesu juhul, kui ei ole tõendatud raha päritolu konkreetsest kuriteosündmusest. Paraku ei ole kriminaalõiguslikud vahendid rahvusvahelise kahtlaste rahavoogude transiidi puhul töötanud ning see on olnud kindlasti üheks asjaoluks, mis on soodustanud pikaajaliselt ja suures mahus kahtlaste rahavoogude transiiti läbi Eesti finantssüsteemi.

Seetõttu ei ole Eesti ka võimeline hindama, millistest osadest kahtlane rahavoog koosneb ning milline on selles legaalse ja illegaalse raha osakaal. **Lisaks võimalikule kuritegelikule rahale ja sanktsioonidest möödahiilimisele võib kahtlaste rahavoogude varjus toimuda ka riikliku mõjutustegevuse finantseerimine.** Viiteid sellele on RAB tehingute analüüsimisel mõningatel juhtumitel ka näinud. Avalikult on käsitletud infot, et Aserbaidžaani poliitiliste huvide kaitseks ja läbi Danske Bank Eesti filiaalis avatud ettevõtete kontode tehtud ülekandeid Itaalia poliitiku ja endise Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee liikme Luca Volontega seotud äriühingutele Itaalias. Ülekandeid seostati otseselt Luca Volonte poolt Parlamentaarse Assamblee liikmena Aserbaidžaani tegevuse kaitsmiseks ja õigustamiseks tehtud kihutustööga ning selles osas esitati L. Volonte Itaalias ka kriminaalsüüdistus. See juhtum ei ole ainus, millele tuginedes riiklikule mõjutustegevusele viitavaid jälgi oleme tuvastanud.

Meie hinnangul on peamisteks järeldusteks, mida Danske pangaga seotud juhtumist rahapesu tõkestamise süsteemi tugevdamiseks teha see, et kriminaalmenetluslikud vahendid ei ole pika aja jooksul tulemuslikult toimunud ning see, et sellistele juhtumitele kiiremaks reageerimiseks on vajalik kogu riigi tasandi infot koondava rahapesu tõkestamise valdkonna olukorrapildi koostamise sh riiki sisenevate rahavoogude monitoorimise ülesande määratlemine ja vastava süsteemi loomine. Samuti on vajalik rahapesu tõkestamise süsteemi osaliste käsutuses olevate õiguslike vahendite ning ressursi ülevaatamine.

Võrrelduna 2014. aastale eelnenud olukorraga on Eesti rahapesu tõkestamise süsteemis juba toimunud muudatusi. Mitmepoolne infovahetus prokuratuuri, menetlusüksuste, RABi ja Finantsinspektsiooni vahel on viimaste aastate jooksul oluliselt tugevnenud. Keskkriminaalpolitsei majanduskuritegude büroos on alustatud finantskuritegude menetlemisele keskenduva üksuse loomisega. Mitmeid muudatusi on tehtud ka rahapesu tõkestamise õiguslikus regulatsioonis. Seoses uue RTR seaduse jõustumisega ja täiendavate ülesannetega lisandus 2018. aasta alguses RAB-le neli ametikohta, mis on muuhulgas võimaldanud teha esmaseid samme strateegilise analüüsi funktsiooni tugevdamiseks. Samas on süsteemis jätkuvalt rida olulisi nõrkusi, mis vajavad parandamist.

Tegevused Danske panga juhtumiga seoses praegusel ajal

Danske Bank siseuurimise meeskond on alates 2018. aasta talvest edastanud RAB-le tagasiulatavalt klientide ja rahavoogude analüüsi tulemusel teateid kahtlase tegevuse ja kahtlaste tehingute kohta. Samuti on esitatud teateid filiaali töötajate ja filiaaliga lepingulistes suhetes olnud füüsiliste isikute kohta.

Oktoobrikuu alguse seisuga on infot sellest projektist RAB-le edastatud ca 4600 kliendi kohta. Tehinguid on raporteeritud ca 23 miljardi euro väärtuses. Võib eeldada, et teadete esitamine selle projekti raames jätkub Danske Bank poolt nii sellel kui järgmisel aastal. Rahapesu andmebüroo poolt kasutatavad infotehnoloogilised lahendused ega inimressurs ei ole piisavad sellise infohulga läbitöötamiseks tehingute tasandil. Keskendume esitatud infost viidete leidmisele võimalike eelkuritegude kohta ning edastame vastavat infot uurimisasutustele. Tehingupõhiselt ei ole meil võimalik ega ka mõistlik edastatud infot analüüsida, hindame infot teadetes esitatu ning nendes figureerivate isikute kohta olemasoleva ning leitava teabe pinnalt. Teeme aktiivselt koostööd Danske Bank Eesti filiaaliga, seonduvat kriminaalasja menetleva majanduskuritegude büroo uurimismeeskonna ning prokuratuuriga ning oleme edastanud menetluse ka vastavat infot. Teeme koostööd ka välisriikide asutustega ning prognoosime vastava huvi ja koostöövajaduste suurenemist pikema perioodi vältel.

Ettepanekud Eesti rahapesu tõkestamise süsteemi tugevdamiseks

Ettepanekud ei keskendu üksnes Danske Bank juhtumil avaldunud riskidele, vaid ka uutele riskidele, mis on avaldunud pärast seda juhtumit.

1. *Reaalse ohu loomine Eesti finantsüsteemi kaudu raha pesemisel varast ilma jäämiseks.* Oleme selleks teinud ettepanekud ümberpööratud tõendamiskoormise sätestamiseks. Lisaks ümberpööratud tõendamiskoormisele on vajalik jõuda praktika muutuseni kriminaalmenetluses eelkuriteo tõendamise standardi osas. Seni kohtupraktikas nõutud vara konkreetsest kuriteosündmusest pärinemise nõue ei võimalda tõhusat kriminaalõiguslikku heidutust rahapesu tõkestamiseks. Kriminaalõiguslike sunnimeetmete praktikas rakendamise võimalus ja nendest tulenev oht rahapesijatele on äärmiselt vajalik meede ning ilma selleta on efektiivse rahapesu tõkestamise süsteemi ülesehitamine Eestis äärmiselt kaheldav.

2. *Kaaluda riigi keskse strateegilise analüüsifunktsiooni loomise ja arendamise võimalusi.* Nii Finantsinspektsiooni kui Prokuratuuri poolt on väljendatud ootusi ühtse analüüsivõimekuse kujundamiseks. Kui seda luua RABi strateegilise analüüsifunktsiooni baasil, siis on võrreldes olemasolevaga vajalik täiendada nii õiguslikke aspekte (õigus infole ligipääsuks ning info edastamiseks) kui ka selleks vajalikke ressursse. Vajalik on riigi tasandil ohuhinnangu ja

olukorrapildi loomise ülesande ja süsteemi loomine RTR ohtude tuvastamiseks. Üheks oluliseks küsimuseks strateegilise tasandi analüüsil on riiki sisenevate ja väljuvate rahavoogude monitoorimine nii riigi kui konkreetsete finantsasutuste tasandil. Tuleb määratleda, milline asutus selle ülesande saab, millisele infole selleks ligi pääseb ning millistele teistele asutustele, millises ulatuses vastavat infot olukorrapildi kujundamiseks edastab.

3. *Vajalik on üle vaadata kõikide rahapesu tõkestamise süsteemi oluliste osaliste tegevused ja ressursid alates Finantsinspeksioonist, rahapesu andmebüroost ja menetlusüksustest kuni vastava poliitikavaldkonna väljatöötajateni ministeeriumites.* Kaaluda tuleks ka valdkonna rahastusotsuste protsessi muutmist, kuivõrd tavapärase eelarveprotsessi raames on suur oht, et ressursse ei eraldata ei piisavas mahus ega piisavalt kiiresti ega paindlikult.

4. *RABi pädevust loamenetluses ja järelevalve teostamisel tuleb tugevdada ning sätestada täiendavad nõuded äriühinguteenuse pakkujatele, finantseerimisasutustele ning virtuaalvääringu teenusepakkujatele.* **2018. aastal on RABile esitatud loataotluste arv tõusnud ca 12-kordseks. Valdava osa suurenemisest annavad virtuaalvääringute teenuse pakkumisega seotud tegevusload.** 2018. aasta üheksa kuuga on Rahapesu andmebüroo saanud 997 loataotlust (2017. aastal lahendati kokku 108 loataotlust). 30.09.2018 seisuga on 433 virtuaalvääringu raha vastu vahetamise (sh alternatiivse maksevahendi teenuse load) ning 355 virtuaalvääringu rahakotiteenuse kehtivat tegevusluba. 31.12.2017 seisuga oli 32 kehtivat virtuaalvääringu raha vastu vahetamise (sh alternatiivse maksevahendi teenuse) tegevusluba ning kaks virtuaalvääringu rahakotiteenuse kehtivat tegevusluba.

Loamenetluse puuduste ja virtuaalvääringu regulatsiooni ebapiisavuse ning liialt madala turule sisenemise lävendi tõttu on tõusnud hüppeliselt virtuaalvaluuta teenusepakkujatega seotud RTR ning muude kuritegude toimepanemise riskid ja sellest tõusetuv kahju Eesti mainele.

Tegevuslube taotletakse ka juhtudel, mil reaalselt Eestis teenust osutama ei plaanita hakata ning reaalselt ei ole võimalik järelevalvet Eesti Vabariigi territooriumil teostada, sest ei teenuse osutamise tehniline platvorm ega ka rahapesu tõkestamise nõudeid teostavad töötajad ei asu Eestis. Internetilehekülje vahendusel teenust pakkuvate ettevõtete korral on peamiselt välisriikide residentidele teenuste pakkumise allutamine rahapesu tõkestamise Eesti regulatsioonile ja järelevalvele problemaatiline, kuivõrd seaduses ei ole määratletud, mida loetakse Eestis tegutsemiseks. Välisriigis peetuste läbiviimiseks kasutamise risk on suur ka RABi tegevuslubadega finantseerimisasutustel ning internetis tegutsemise korral esinevad samalaadsed probleemid virtuaalvaluutade teenusepakkujatega.

RABi poolt tegevuslubade äravõtmise võimalused on äärmiselt piiratud ja ei võimalda kuriteoriski ning rahapesu tõkestamise riski puhul tegevusloa väljastamisest keelduda.

Äriühinguteenusepakkujate sektoris tegutsevad ettevõtted, kes ei takista Eesti äriühingute väärkasutamist peetusteks ja rahapesuks. Äriühinguteenuse pakkujad alluvad RahaPTS järelevalvele, ent mitte kogu oma tegevuses vaid üksnes kitsalt piiritletud tegevuste ulatuses.

RABi tegevusloa saamise nõudeid tuleb tõsta, võimaldada keelduda tegevusloa andmisest kui omaniku, tegeliku kasusaaja või juhatuse liikme maine ei ole laitmatu, samuti kui nimetatud ametikohtadele määratud isik tegutseb vaid formaalselt. Eestis virtuaalvääringu teenusepakkuja ja finantseerimisasutuse tegevusloa saamise nõudeid tuleb tõsta, määratleda nõue Eestis tegutsemise kohta (juhatuse asukoht, töötajate asukoht, tegevuskoht, serveri asukoht, pangakontode asukoht vms). Vajalik on laiendada RahaPTS kehtivust kogu virtuaalvääringu teenuse pakkujate tegevusele, sh juhutehingute tegemine ning virtuaalvääringute omavaheline vahetamine.

Vähemalt kolme eelnimetatud grupi osas tuleb kaaluda turule sisenemise lävendi tõstmist, riigilõivu tõstmist, kapitali päritolu kontrolli ja järelevalvetasude sisseseadmist. Virtuaalväeringute teenusepakkujate korral tuleks kaaluda ka tarbijate kaitsmise meetmeid, et ka tegevuslubadega teenusepakkujate puhul oleks maandatud pettuse ning vara kaotsimineku riske. Internetis teenuse pakkujatele tuleb kaaluda täiendavate turvalisus- ja andmekaitse tagamise meetmete sisseviimist ja selle kontrollimist.

Selleks, et järelevalvet oleks võimalik efektiivselt teostada ning tuvastada sektoriga seotud riske, tuleb kaaluda vähemalt eelnimetatud kolmele grupile regulaarse aruandluskohustuse kehtestamist ning selle sätestamisel luua vastav IT-rakendus.

5. *RTR tõkestamise ning rahvusvahelise finants sanktsioonidega seonduvas osas väärtekaristuste kohaldamise kontseptsiooni muutmine või asendamine uute meetmetega.* Praktikas ei ole ei sunniraha ega väärtekaristused komplekssete ja ulatuslike rikkumiste korral heidutusena rakendatavad. **Väärteomenetluses juriidilise isiku süülise vastutuse kontseptsioon ning aegumistähtajad ei võimalda rakendada kohustatud isikute suhtes rikkumiste korral efektiivselt mõjusaid ja heidutavaid sanktsioone. Olukorra parandamiseks on vajalik finantssektori, RahaPTS kohustatud isikute ja rahvusvahelise sanktsiooni seaduse erikohustusega isikute rikkumiste menetlemiseks luua efektiivsed haldusvastuse kohaldamise võimalused, kus juriidilise isiku vastutuseks piisab rikkumise tuvastamisest ning ei ole vaja tuvastada, milliste füüsiliste isikute tegevuse või tegevusetuse tagajärjel rikkumine toimus ning kas need isikud on selles süüdi.**

6. *Ettepanekud Eesti äriühingute väärkasutamise riski maandamiseks ja läbipaistvuse suurendamiseks.* Eesti äriühinguid kasutatakse mitteresidentide poolt "off-shore" ettevõtetena, ilma, et neil oleks Eestis reaalselt majandustegevust. Sellega seonduv oht, et ettevõtteid kasutatakse pettuste toimepanemiseks, maksuritegude toimepanemiseks, rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks teistes riikides. **Sellise ohu suuremahulisel realiseerumisel saab Eesti riigi, finantsüsteemi ja ettevõtete maine kahjustada, riigile hakatakse avaldatama rahvusvahelist survet rahapesu efektiivseks tõkestamiseks ja äriühingute väärkasutamise vältimiseks. Suureneb õiguskaitseasutuste sellega seonduv menetluskoormus välisriikidest laekuvate taotluste, avalduste ja õigusabipalvete osas. Efektiivseid kontrollimeetmeid ja sanktsioone sellise tegevuse takistamiseks ei ole, äriseadustiku viimased muudatused soosivad äriühingute sellist kasutamist.**

Riskide maandamiseks teeme ettepaneku töötada välja riiklik poliitika, mis hõlmab seisukohta selle suhtes, millist äriühingu tegevust loetakse Eestis toimuvaks majandustegevuseks ning milliste mitteresidentide äriühingute loomist soositakse ja milliseid mitte. Eeltoodud poliitika alusel kujundatakse reeglid, mis vähendavad motivatsiooni Eestis mittetegutsevate äriühingute kasutamiseks "off-shore" ettevõtetena. Eesti äriühingute tegevuse läbipaistvuse suurendamiseks kaaluda erinevaid meetmeid läbipaistvuse suurendamiseks ja kuritarvitustele kiiremaks ja efektiivsemaks reageerimiseks.

2.3 FINANTSINSPEKTSIOONI RAPORT

Finantsinspektsiooni raportis on kokkuvõtvalt esitatud järgmine:

1. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine on järelevalve strateegiline prioriteet⁷. Finantsinspektsiooni strateegia⁸ kannab muu hulgas sõnumit laiemale (rahvusvahelisele) avalikkusele, et Eesti ei tolereeri läbipaistmatut pangandust;
2. Finantsinspektsioon on alates 2014. aastast oluliselt tõhustanud rahapesu tõkestamise alast järelevalvekorraldust; samuti kohaselt reageerinud ajas muutunud kõrgendatud nõuetele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas finantsjärelevalve ülesandes;
3. Finantsinspektsiooni poolt rakendatavad järelevalvemeetmed on kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud (sh FATF, EBA) põhimõtetega; Finantsinspektsioon hindab jooksvalt oma tegevuse mõju ning tõhustab meetodikaid järelevalvemenetluses. Finantsinspektsiooni järelevalve on viinud konkreetsete tulemusteni; lahendatud on kõrged riskiallikad, ML/TF risk Eesti finantssektoris on oluliselt vähenenud, kuid risk on jätkuv ja riskiallikad võivad ajas moonuda;
4. Finantsinspektsiooni järelevalves tuleb arvestada finantsjärelevalveasutuse piiratud pädevust rahapesuga seotud asjades, sh finantsjärelevalveasutuse sõltuvust *intelligence* andmestikust; Finantsinspektsioon ei ole *Financial Intelligence Unit* (FIU) ülesannetes, temale ei saadeta teavitusi kahtlastest tegevustest/tehingutest (SAR, STR),⁹ ta ei osale vastavas ülemaailmses teabevahetuse koostöövõrgustikus (EGMONT). Hindame et asutuste vaheline strateegilise ja sünteetilise teabe vahetus (ja seda mõlemas suunas) on viimaste kaasuste pinnalt olulisim kaasa võetu, kus koostööd ametiasutuste vahel on vaja arendada;
5. Finantsinspektsioon on järelevalvemeetmete rakendamise selgitamisel avalikkusele olnud ja on ka täna piiratud, arvestades Finantsinspektsiooni suhtes seadusega kohaldatavaid järelevalvesaladuse sätteid, seejuures arvestades asjaolu, et Danske Bank A/S järelevalvega seotud asjaolud on olulises osas ka Taani riigi sarnase järelevalvesaladuse regulatsiooni objektiks.¹⁰;

Järelevalvetulemused (efektiivsus); riskid

1. Kõrgeima riskiallikana on lahendatud Danske Bank A/S-i (2014–2015) ja Versobank AS-i (2016–2018) kaasused, kus pankade tegevus kas siis teatud ärisegmendis või lõplikult (tegevusloa kehtetuks tunnistamine) on Finantsinspektsiooni järelevalve tulemusel lõpetatud. Finantsinspektsiooni järelevalvetegevus ei ole piirdunud nende järelevalvesubjektidega;
2. Üheks tunnustatud riskiindikaatoriks finantssektori haavatavuse osas loetakse mitteresidentide hoiuste osakaalu pangandussektoris, milline risk järelevalve

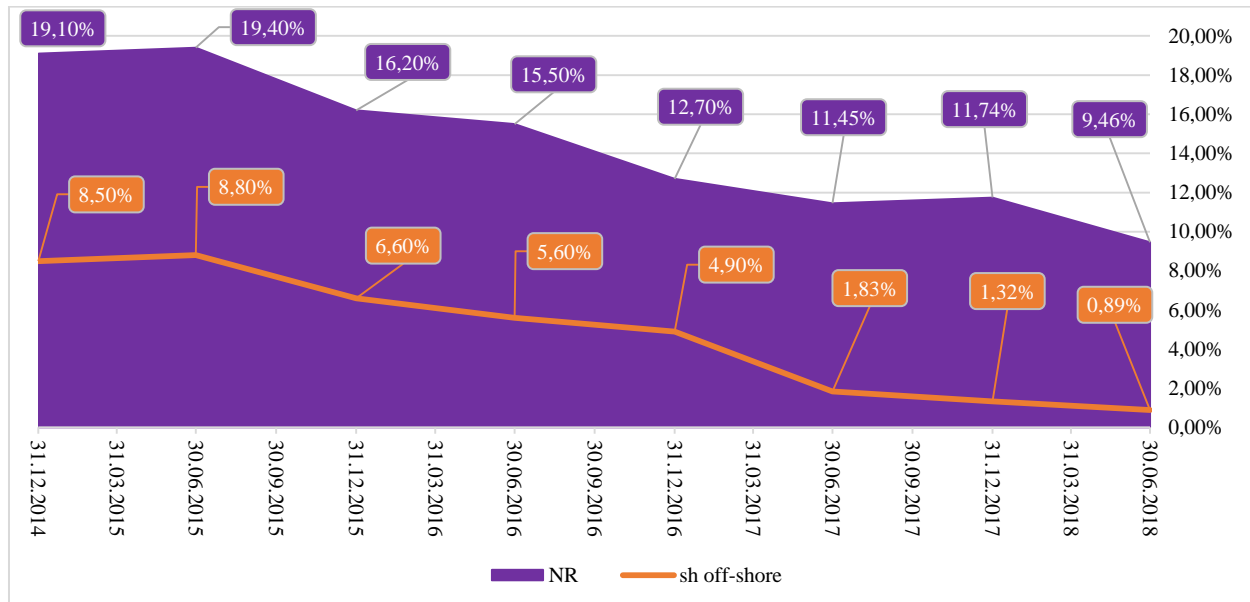
⁷ Strateegia on tervikuna kättesaadav siin: <https://www.fi.ee/index.php?id=1889>

⁸ See on sõnastatud järgmiselt: „Mitteresidentidest klientide suurema arvuga või muu rahapesu tõkestamise poolest potentsiaalselt riskiste turuosaliste rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud protsessid ja süsteemid on kaardistatud, riskid tuvastatud ja hinnatud, vajaduse korral tehtud subjektidele soovitusel või pandud kohustused viia tegevus õigusaktidega kooskõlla või vähendada riske, vajaduse korral on tehtud ettepanekud õigusraamistiku muutmiseks.“

⁹ *Suspicious Activity Report* (SAR) ja *Suspicious Transaction Report* (STR).

¹⁰ Järelevalvesaladust saame täies mahus jagada Finantsinspektsiooni tegevust kontrollivale Finantsinspektsiooni nõukogule ja Euroopa Liidu pangandusjärelevalvesüsteemis (mh *European Banking Authority, Single Supervisory Mechanism*).

tulemusena on oluliselt vähenenud. 2014. a lõpus moodustas mitteresidentide hoiuste osakaal Eesti krediitiasutustes ca 19% ning *off-shore* klientide hoiused moodustasid ca 9%.¹¹ 2018. a on mitteresidentide hoiuste osakaal ca 10%-i (st 1,7 miljardit eurot) ning kõrgema riskiga klientide (so *off-shore*) segment moodustab täna alla 1%-i (st 160 miljonit eurot);



Joonis 3. Mitteresidentide hoiuste osakaal pangandussektoris

3. Finantsinspeksioon hindab, et mitteresidentide hoiuste struktuuris ja maksete statistikas on toimunud oluline riskide vähenemine,¹² seda eelkõige just kõrge riskiga kliendi segmendis. Samas arvestades Eesti geograafilist asetsemist ja ajaloolist eripära, keelekeskkonda (varasemat seotust), hindame, et kõnealune risk on pidev ja jätkuv, mistõttu jääb vastav ärisegment samasuguse teravdatud tähelepanu alla;
4. Juhime tähelepanu, et ML/TF riskid võivad meie hinnangul kanduda krüptoettevõtete seotud pettuste valdkonda, kus näeme suundumust, et olulises mahus krüptovaluuta ettevõtteid registreerib end Eestis, ilmingimata omamata seejuures Eesti klientuuri (aga ka omades). Hindame, et Eesti hea tehnoloogiline kuvand omab seeläbi teatud „negatiivset mõju“, kus Eesti jurisdiktsiooni kasutatakse ära äri asutamiseks, sellele usutatavuse ja maine saavutamiseks. Finantsinspeksiooni hinnangul tuleks selles valguses näiteks hinnata, kas RahaPTS-ist tulenev virtuaalvääringuga seotud tegevusluba võib sellele kaasa aidata, kuna meile nähtub, et seda tegevusluba kasutatakse klientidega suhtlemisel eksitava viisil, võrdsustades seda järelevalveasutusele või riiklikule järelevalvele allutatusega finantssektori mõistete tähenduses;

¹¹ Suurimad: Panama, Briti Neitsisaared, Belize, Bahama, Marshalli saared, Curaçao, Gibraltar, Hongkong, Monaco.

¹² Mitteresidentide hoiuste edasise dünaamika osas tuleb arvestada, et põhimõtteliselt ei ole selle taseme kohta ühest indikaatorit. See sõltub palju majanduskeskkonna ja ettevõtluskeskkonna struktuurist (nt Eesti ettevõtete omandisuhted, kaubanduspartnerid jne), samuti võivad Eesti väiksuse juures väga suurt mõju avaldada üksikud suuremahulised äritehingud (või ka finantsasutuste korrespondentsuhted). Samuti ei ole teada, millist mõju hakkab tulevikus avaldama hoiuste struktuurile järjest arenev e-residentsuse programm.

5. Tulenevalt viimastest rahapesu kaasustest on rahvusvahelises (EL süsteemis) pangandusjärelvalve aruteludes hetkel väga teravalt üleval nn „sõltuvuse“ probleem (teljel pangandusjärelvalve – RAB – uurimisasutused), kuna finantsjärelvalvajad reeglina ei ole SAR-de või STR-ide adressaadiks; samuti ei tegutse nad EGMONT rahvusvahelise teabevahetuse süsteemis ega ole rahapesule ja terrorismi rahastamisele viitava teabe kogujad, töötlejad ja analüüsijad (sh strateegiline analüüs), mis valdavalt on FIU-de pädevuses (vt ka RahaPTS § 54). Samas võib sarnase küsimuse tõstatada tõenäoliselt vastupidise teabe liikumise ja/või kättesaadavuse osas finantssektori ja selle suundumuste kohta, mis on vajalik FIU strateegilise analüüsi tegemiseks. Usume, et ametite enda töö tõhustamise kõrval on just selliste teabepositsioonide defineerimine lähiperspektiivis valdkond, kus suuremat tõhusust otsida.

Finantsinspektsiooni ettepanekud

1. Finantsinspektsiooni hinnangul vastab ametite pädevuste jaotus Eestis üldtunnustatud põhimõtetele. Analüüsida tuleks varasemate kaasuste pinnalt üksteise suhtes luurealase ja muu strateegilise (riskiindikaatorite-alase) teabe tõhusamat vahetamist/kogumist, esmalt vastavate teabepositsioonide (ka võimalikud uued aruanded) üle vaatamine iga ameti enda vaatenurgast, mis on asutustel oma ülesannete realiseerimiseks vajalik ning seejärel võimalike lahendite otsustamine koostöös, sh täpsemalt:

- a) kuidas ja millises mahus/sisus (tõenäoliselt üldistatud kujul) peaks jõudma STR-ide ja SAR-ide ning muu operatiivse sisuga sünteesitud teave RAB-lt Finantsinspektsiooni, samuti RAB-i strateegilise analüüsi jagamine Finantsinspektsiooni ning teiste asjaomaste pooltega;
- b) kuidas RAB saab varustatud (strateegiliseks) analüüsiks vajaliku teabega Eesti finantsasutuste kohta (maksed ja nende suundumused jne) (kas täiendav aruandlus või on võimalik lahendada olemasoleva õiguse raames jmt);
- c) regulaarse teabevahetuse kohtumised (Finantsinspektsioon, Rahapesu andmebüroo, Prokuratuur) kahesuunaliseks koostööks (strateegiline analüüs ja teave, konkreetsed kaasused) (ka siin on hilisematel perioodidel koostöö juba oluliselt tõhustunud);

2. Finantsinspektsioon toetab täiendava ressursi eraldamist RAB-le, mis võimaldab investeerida senisest enam kriminaaltulu jälitamisse ning (strateegilisse) analüüsi, mis käsitleb rahapesu ja terrorismi rahastamise riske, ohte, suundumusi ja toimimisviise. Sellise analüütilise meeskonna ülesehitamine on kallis, kuid vältimatu investering rahapesu riskide vähendamiseks ja konkreetsete kaasuste menetlemiseks;

3. Finantsinspektsioon toetab (on aastaid teinud ettepanekuid) sanktsioonimäärade tõstmiseks; samuti tuleks üle vaadata senine väärtemenetluses olev juriidilise isiku karistusõigusliku vastutuse õiguskäsitlus, mis praegu baseerub tuletatud ehk derivatiivse vastutuse põhimõtetel, mille kohaselt juriidiline isik kui õiguslik abstraktsioon saab tegutseda vaid füüsilise isiku kaudu. Probleemideks on (i) juriidiliste isikute vastutuse asjades erakordselt suur tõendamiskoormus, sh eelneva füüsilise isiku kohustavate käitumisharjumiste kaudu ja kui füüsilise isiku tegu ei ole kas koosseisupärane, õigusvastane või süüline, on süüteo omistamine juriidilisele isikule välistatud ja (ii) lühikesed aegumistähtajad.

Väärtemenetlus tuleks asendada (vähemalt finantssektoris) halduskaristustega; seda eriti sisereeglite kehtestamise/rakendamise, aruandlus- ja avalikustamiskohustuse minetuste osas.

2.4 PROKURATUURI RAPORT

Prokuratuuri raportis toodud tegevused enne 2017. aasta juulit on paigutatud käesoleva analüüsi kokkuvõtte peatükis Danske Bank Eesti filiaali kaasus alajaotusesse ajatelg. Lisaks on prokuratuur sedastanud, et:

01.07.2017 võeti Riigiprokuratuuri koosseisu rahvusvahelistele finantskuritegudele spetsialiseeruv riigiprokurör ning alustati analüüsi võimalike finantsüsteemi kuritarvituste osas.

2017. aasta juulist on prokuratuur spetsialiseerunud riigiprokuröri eestvedamisel teemaga sügavuti tegelenud ja tõhustanud rahvusvahelise finantskuritegevuse vastast võitlust ning tõstnud selliste kuritegude kohta tõendite kogumise võimekust.

Prokuratuuri järeldused tekkinud olukorrale

1. Kriminaalmenetlusi ei saa alustada kuriteotunnuste otsimiseks. Info võimalike kuritegude kohta peab tulema eeskätt järelevalvet teostavatelt asutustelt (st Finantsinspeksioon ja RAB) või vastavasisulisest uurimisasutuse analüüsist. Kuriteotunnuste ilmnemisel viiakse läbi menetlus, mille ülesanne on välja selgitada, kas rahapesu tõkestamise reeglite rikkumine oli kuritegelik.
2. Õiguskaitseasutused saavad tegeleda konkreetsete kuritegude menetlemisega. Kriminaalmenetlust saab alustada, kui järelevalve käigus või analüüsi tulemusel on ilmnunud rahapesu, altkäemaksu, võltsimise või muu kuriteo tunnused.
3. **Finantsüsteemi usaldusväärse tagavad eelkõige finantsvaldkonda puudutavad regulatsioonid ja nende üle efektiivse järelevalve teostamine. Kriminaalmenetlus on viis toimepandud kuritegude avastamiseks, menetlemiseks ja kohtu ette saatmiseks. Oluline on pankade enda panus riskide tuvastamisesse.**
4. Avatud majanduskeskkonna kontekstis on oluline olla investorite jaoks võimalikult kiire, usaldusväärne ja atraktiivne sihtkoht. Samas kuritarvitamiste vältimiseks peavad sellega kaasnema reeglid ja kontroll, mida tänaseks on oluliselt karmistatud.
5. Kontrollitava ajaga võrreldes on tugevnenud pankade rahapesuvastased nõuded ja regulatsioonid, mis praegu võimaldavad ohumärke selgemini tuvastada. Samuti on kompetentsi kasvanud RAB ja Finantsinspeksioon, kellel on oluline roll pankade ja regulatsioonide üle järelevalve teostamisel.
6. Tõhusamaks on muutunud ka koostöö pankade, Finantsinspeksiooni, RAB-i, uurimisasutuste ja prokuratuuri vahel.
7. **Võimaliku kriminaaltulu kontekstis tuleb rahapesujuhtumite menetluspraktika kujundamisel otsida võimalusi kuritegeliku päritoluga raha liikumise takistamiseks.**

Prokuratuuri ettepanekud

Prokuratuuri hinnangul on nii järelduste tegemiseks kui olukorras selguse saamiseks oluline viia läbi tervikanalüüs Eesti toonase finantsüsteemi toimimisest, selle nõrkustest ja muudest põhjustest, mis Eesti finantsüsteemi usaldusväärse kahtluse alla on seadnud. **Samuti tuleb märkida, et rahvusvaheliste finantskuritegude sh rahapesu vastu on võimalik võidelda vaid siis, kui tagatud on tõhus seadusandlik baas, kompetents (sh selle loomiseks ja hoidmiseks vajalik ressurs), toimub kiire kvaliteetse info edastamine võimalike kuritegude kohta ning toimib koostöö nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt.**

Alates 27.11.2017 on muutunud rahapesu määratlev RTRTS § 4 vastavalt Eestile Euroopa Nõukogu rahapesu tõkestamise meetmeid hindava ekspertkomitee (MONEYVAL) poolt Eesti suhtes toimetatud hindamise käigus antud sisendile, mis peaks tänasel päeval andma laiemad võimalused rahapesu koosseisuliste asjaolude (sealhulgas just rahapesule eelneva kuritegeliku tegevuse) tuvastamiseks. Enne seadusemuudatust tingis eelkuriteo tuvastamatus kriminaalmenetluse lõpetamise, kuivõrd ei seadus ega kohtupraktika näinud võimalust näiteks 2013. a menetluses olnud Hermitage'i asjas tulemuslikule menetlus(kohtu)perspektiivile, samas puudusid ja puuduvad ka täna seaduslikud võimalused menetluse lõpetamisel või õigeksmõistva otsuse tegemisel seadusliku omaniku/valdajata vara konfiskeerimiseks.

1. Sellest tulenevalt toetab prokuratuur erinevaid ettepanekuid õigusloome muudatusteks rahapesu vastase võitluse efektiivsemaks muutmisel. **Prokuratuur toetab muuhulgas ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 57 muudatusi, mis lubaksid ümberpööratud tõendamiskoormust, kuid peab oluliseks märkida, et kindlasti vajavad sellekohased muudatused laiapõhjalist riigiõiguslikku eelanalüüsi omandi võõrandamatuse ja vara konfiskeerimise kohaldamise aluste tasakaalupunkti leidmisel seadusliku tasandil.** Muuhulgas lubaksid plaanitavad muudatused edaspidi prokuratuuril esitada halduskohtule taotlus lubada vara riigi omandisse kanda, kui pärast vara käsutamise piirangute kehtestamist puudub alus piirangute lõpetamiseks ja vara valdaja või omanik ei ole tõendanud selle leaalset päritolu või vara valdaja või omanik teatab rahapesu andmebüroole või prokuratuurile kirjalikult soovist varast loobuda või kriminaaltulu, rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus vara suhtes ei ole kõrvaldatud või on piisav alus arvata, et vara võidakse kasutada terrorismi rahastamiseks. Pööratud tõendamiskoormuse kontekstis tuleks sel juhul kaaluda ka KarS § 83² ja KrMS § 126 sätete kohandamist selliselt, et kõikidel juhtudel oleks võimalik vajadusel rahapesukahtlusega raha liikumist piirata arestimisest konfiskeerimiseni ja seda ka juhtudel, kui näiteks menetluse lõppemisel ei suudeta tõendada rahapesukahtlusega vara leaalset päritolu. Samuti tuleb kõnealuste seaduste rakendamisel tagada ressursid nende muudatuste rakendamiseks rahapesuvastases võitluses.

2. Teiseks teeb prokuratuur ettepaneku kaaluda karistusseadustiku ja kriminaalmenetlusseadustiku muudatusi. Alates 15.07.2013 kehib KarS § 394-1, mis kriminaliseerib rahapesu kokkuleppe. Seletuskirja järgi tulenes kriminaliseerimise vajadus MONEYVAL-i hindamisraportist, milles tehti Eestile etteheide, et kuritegelik kokkulepe (*conspiracy*) rahapesu osas ei ole Eesti karistusõiguses piisavalt arusaadavalt kriminaliseeritud. Erinevate lahendusvariantide kaalumisel (sätestada karistatavuseeldused KarS § 22-1 või eraldi sättena) jõuti selleni, et rahapesu kokkuleppe sätestati eraldi normina. Tänapäevaste diskussioonide valguses, kus ka õiguskaitseasutuste tegevustes on rahapesuvastane kuritegevusevastane võitlus tõusnud prioriteetide hulka, tasuks kaaluda ka kõnealuse sätte sanktsioonimäära tõstmist, andmaks selge sõnum riigi poolelele hinnatule konkreetse kuriteo osas.

3. Samuti peab prokuratuur oluliseks märkida, et **rahapesualane kokkulepe kui kuritegu ei võimalda jälitustoimingute kasutamist tõendite kogumiseks.** Ehk KarS § 394-1 ei ole KrMS §-s 126-2 lg 2 sätestatud nn jälituskataloogis. Arvestades kõnealuse kuritegevuseliigi olemust ja tähendust, peab prokuratuur muuhulgas vajalikuks märkida, et KrMS § 126-2 lg 2 kataloogi puhul palub prokuratuur kaaluda ka tunnistaja mõjutamise ehk KarS § 317 sätestatud teo lisamist kataloogi, sest nii tunnistajate kaitse kui ka kõnealuste, aga ka muude tõsiste suurte gruppide poolt toimepaneivate organiseeritud kuritegude tõendamiseks ja kohtu ette viimiseks on neis asjades jälitustegevuse kasutamine sageli äärmiselt vajalik.

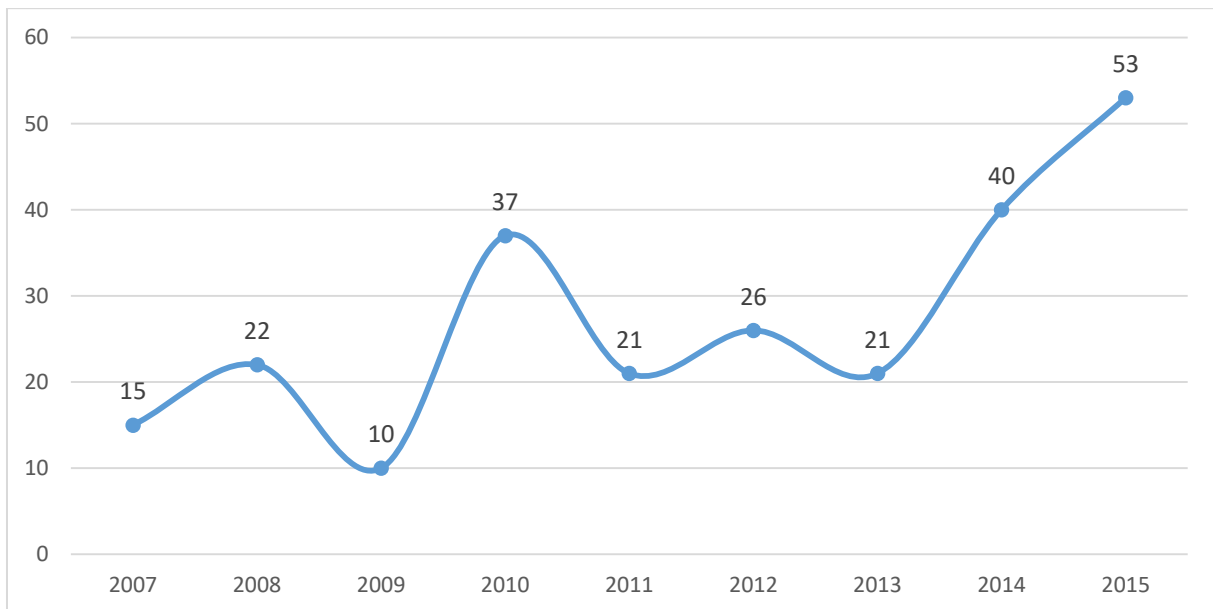
2.5 DANSKE JA RAHAPESU TEMAATIKA MEEDIAKAJASTUS

Nagu nähtub all esitatud statistikast (vt Joonis 4) on Danske ja rahapesu temaatika leidnud aktiivset meediakajastust, sealjuures on kajastuste arv olnud aastatel 2007-2015 progresseeruv trendis. 2005. aasta tasemelt 15 meediakajastust aastas jõuti 53 meediakajastuseni aastal 2015.

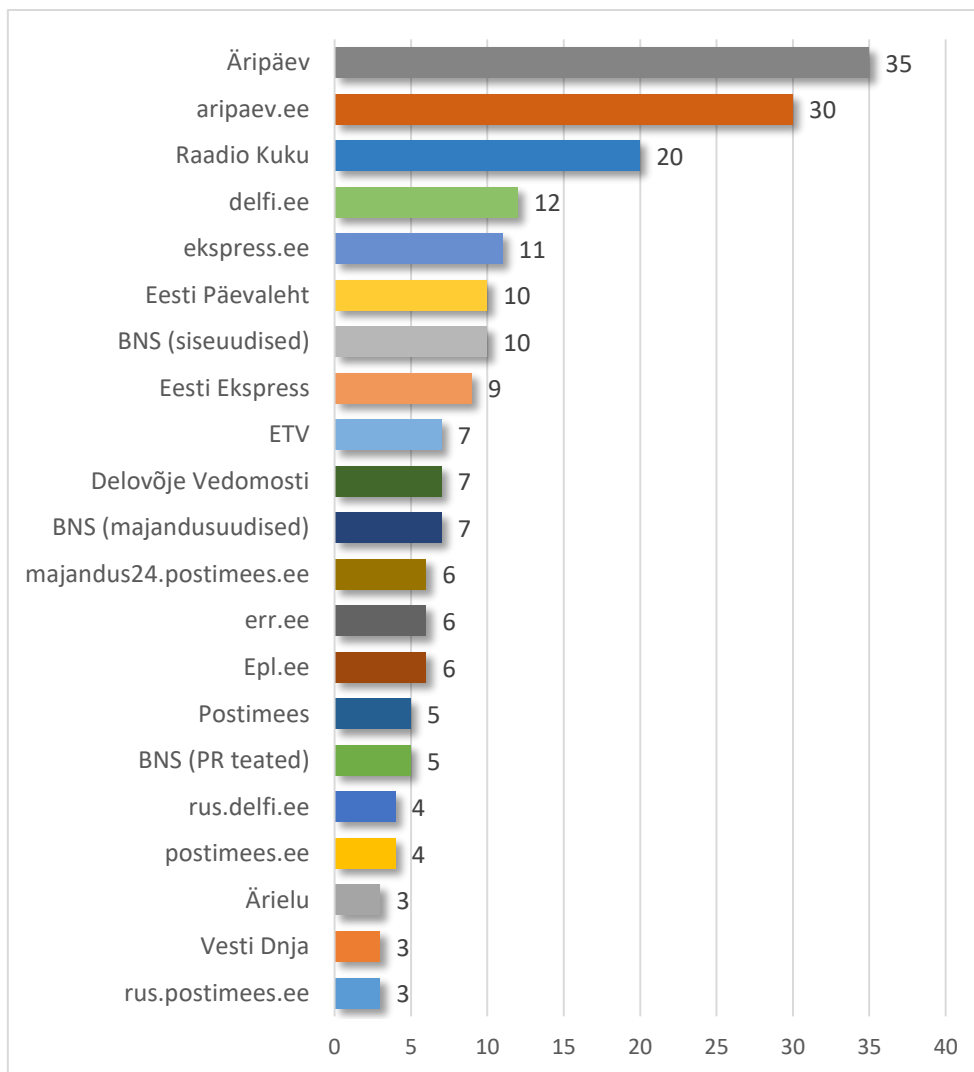
Ligi $\frac{3}{4}$ rahapesu temaatika meediakajastustest on toimunud *online* meedias või üle-eestilise levikuga ajalehtedes. **Järelikult võib valdkonna meediakajastust pidada valdavalt suure tähelepanuga seostuvaks, mistõttu käsitluste levik on kiire ja laialdane.**

Kuigi rahapesu temaatika meediakäsitluse sageduselt on domineerivas positsioonis majandusteemadele keskendunud kanalid, siis peetakse toimetustes teemat sedavõrd oluliseks, et käsitlused on tähelepanu väärivas sageduses levinud kõigisse olulistesse kanalitesse.

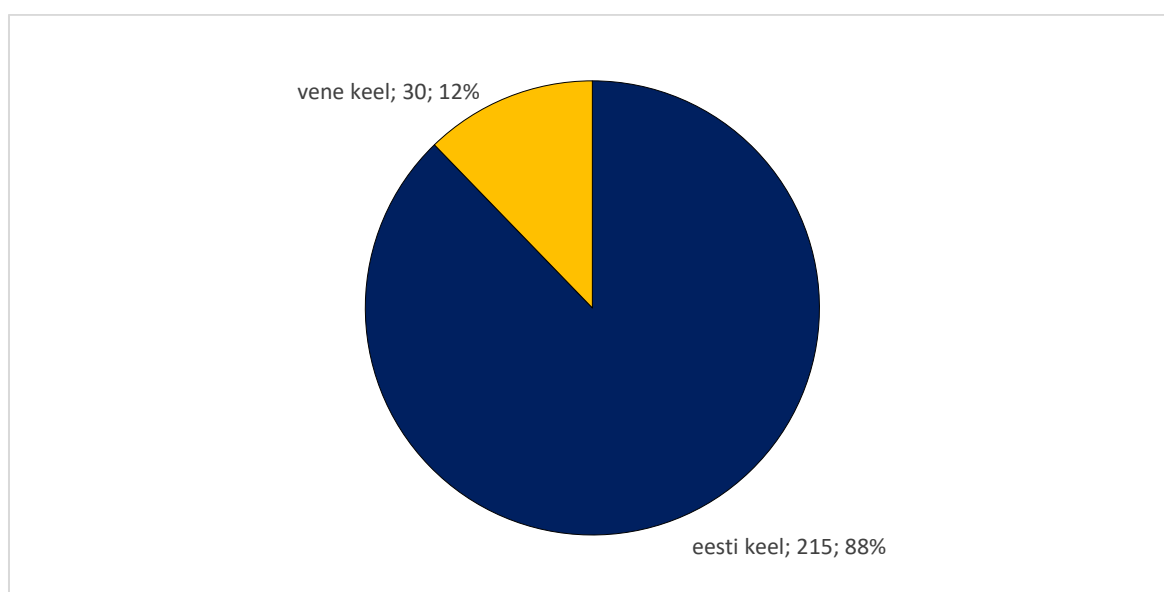
Kokkuvõtvalt võib öelda, et paralleelselt ametkondliku huviga kasvas aastatel 2007-2015 selles juhtumis ka meedia tähelepanu.



Joonis 4. Danske ja rahapesu temaatika meediakajastuse dünaamika (kajastuste arv kirjutavas meedias; kordade arv), allikas: Freqmedia



Joonis 5. Danske ja rahapesu temaatika meediakajastuse kanalite lõikes (kajastuste arv kirjutavas meedias; kordade arv), allikas Freqmedia



Joonis 6. Danske ja rahapesu temaatika meediakajastuse keeleline jaotus (kajastuste arv kirjutavas meedias; protsent), allikas Freqmedia

3 TAUST, ARENGUD JA MEETMED

3.1 VALITSUSKOMISJONI TÖÖ

Valitsuskomisjon rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist puudutavate küsimuste lahendamise koordineerimiseks moodustati 2006. aasta 11. mail valitsuse korraldusega nr 285. Komisjoni liikmeteks olid avaliku sektori asutuste ning teiste rahapesuvastase võitlusega seotud institutsioonide esindajad. Komisjon moodustati siseriikliku koordinatsioonisüsteemi sisseseadmise eesmärgil, kuna efektiivse lahenduse leidmine antud valdkonna probleemidele eeldab pidevat koostööd teemaga seotud asutuste ja isikute vahel. Komisjoni kuulusid mitmete ministriumide, Maksu- ja tolliameti, Prokuratuuri, politseiasutuste, Eesti Panga ja Finantsinspektsiooni esindajad. Komisjoni koosolekud toimusid vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui kord nelja kuu jooksul.

Komisjoni ülesanded olid:

- 1) RTR tõkestamise alaste õigusaktide rakendamise koordineerimine ning sellega seotud institutsioonide pädevuse ja suutlikkuse analüüsimine;
- 2) kehtiva RahaPTS-i rakendamise analüüsi teostamine;
- 3) Vabariigi Valitsusele RTR tõkestamise meetmete tõhustamise ettepanekute ja vastavate õigusaktide muutmise ettepanekute esitamine;
- 4) RTR tõkestamise alase rahvusvahelise koostöö koordineerimine Eestis, sealhulgas Euroopa Liidu vastavasisulise poliitika väljatöötamises osalemise riigisisene koordineerimine;
- 5) Euroopa Nõukogu rahapesu tõkestamise meetmeid hindava ekspertkomitee (*Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (Moneyval)*) poolt Eesti hindamise läbiviimise tagamine ja tulemuste analüüsimine;
- 6) rahvusvaheliste finants sanktsioonide riigisisese rakendamise koordineerimine.

Komisjon arutas eelnimetatud küsimusi aastatel 2007-2015 kokku 34-l koosolekul, st ca 3 korda aastas. Koosolekutel arutati ettepanekuid siseriikliku seadusandluse muutmiseks, anti ülevaateid RAB-i ja Finantsinspektsiooni tegevusest, kriminaalstatistika kogumisest, rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamisest, valmistuti 2008 ja 2013. a MONEYVALI III ja IV hindamisvooruks, hindamiste järel võeti meetmeid MONEYVALi soovitude järgmiseks, käsitleti Euroopa Liidus toimunud arenguid, arutati esimese riskihinnangu koostamist. Kinnitati 2015. aasta riskihinnang ja tegevuskava.

Komisjoni tegevusaruanded, mis kajastavad valitsuskomisjoni ülesannete täitmist, on Vabariigi Valitsus teadmiseks võtnud. Komisjoni protokollid ei ole avalikud.

Komisjoni allüksusena moodustati RahaPTS-i subjekte koondav rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõukoda, mis võimaldab ka liikmeks olevatel turuosalistel panustada rahapesu temaatika käsitlustesse ning probleemide kaardistamisele praktilise vaatenurga lisamise kaudu kaasa aidata.

Käesoleva analüüsi aruande koostanud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon moodustati 2018. aasta 19. aprilli Vabariigi Valitsuse määrusega nr 34. Komisjoni tegevus hõlmab nii rahapesu ja terrorismi tõkestamise poliitika kujundamist kui ka koordineerimist riiklike riskide kaardistamisel ja nende maandamise tegevusplaani

koostamisel. Komisjoni kuuluvad mitmete ministeeriumide, Maksu- ja Tolliameti, Prokuratuuri, politseiasutuste, Eesti Panga ja Finantsinspektsiooni esindajad. Komisjoni koosolekud toimuvad vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui kord nelja kuu jooksul.

Komisjoni ülesanded on:

- 1) koordineerida riikliku riskihinnangu koostamist ning selle hinnangu ajakohasena hoidmist;
- 2) koostada riiklikus riskihinnangus tuvastatud riske maandavate meetmete ja tegevuste rakendamise plaan, määrates kindlaks asutused, kes riske maandavaid meetmeid ja tegevusi rakendavad, ning tähtajad, mille jooksul tuleb meetmed rakendada ja tegevused läbi viia;
- 3) korraldada ja kontrollida tegevusplaani täitmist;
- 4) välja töötada riskihinnangu ja tegevusplaani alusel RTR tõkestamise alane poliitika ning teha ettepanekuid seaduste muutmise kohta valdkonna ja sidusvaldkondade eest vastutavatele ministritele;
- 5) teha RTR ning massihävitusrelvade leviku tõkestamise alast riigisisest koostööd.

3.2 RTR TÕRJE ALASE SEADUSANDLUSE ARENG JA EDASISED SUUNAD

RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE ALASE SEADUSANDLUSE ARENG

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vastane võitlus ja selle aluseks olevad rahvusvahelised standardid, Euroopa järelevalveasutuste (EBA) metodoloogiad, Euroopa Liidu õigusaktid ja siseriiklik seadusandlus on olnud pidevas arengus ja muutuses. Eesti Euroopa Liitu astumise eelne, 1999. aastal vastuvõetud RTR tõkestamise seadust täiendati oluliselt 1. jaanuaril 2004, tagamaks vastavust liidus kehtivale õigusele. Rahapesu tõkestamise III ja IV direktiivi ülevõtmisega seoses tehti olulised rahapesu tõkestamisealased seadusemuudatused 2008. aasta jaanuaris ja 2017. aasta novembris ning hetkel on Euroopa Liidu liikmesriigid tegevad juba V rahapesu tõkestamise direktiivi ülevõtmisega.

Võrreldes 1990. aastate lõpuga olid rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise võimalused alanud sajandil tänu tehnoloogia arengule märgatavalt muutunud. Interneti laialdane levik ja kübermaailma lahendused teevad võimalikuks ülikiirelt toimiva globaalse tsiviilkäibe. Peamiselt tänu infotehnoloogia kiirele arengule oli muuhulgas muutunud ka juriidiliste isikute identiteet. Tsiviilkäibes kasutati rahaliste kohustuste täitmisel lisaks traditsioonilistele makseviisidele ka alternatiivseid makseviise. Kehtiv rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (edaspidi *RahaPTS*) ei suutnud muutunud keskkonnas oma eesmärgi piisavalt täita.

2007. aastal reguleeris rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist Eestis 1999. aastal jõustunud *RahaPTS*, mille olulised täiendused jõustusid 2004. a 1. jaanuaril.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ning terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta (edaspidi *III AML direktiiv*), millega tunnistati kehtetuks direktiiv 91/308/EÜ Eesti õigusesse harmoneerimise tähtaeg oli 15.12.2007. Samuti vajas ülevõtmist III AML direktiivi rakendamiseks antud **direktiiv 2006/70/EÜ** rakendusmeetmete kehtestamise kohta seoses mõistega riikliku taustaga isik ning kliendi suhtes lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse menetluse ja harva või väga piiratud mahus teostatud finantstegevuse alusel tehtud erandite tehniliste kriteeriumite kohta.

Eeltoodust tulenevalt osutus vajalikuks ka Eestis vastava õigusliku regulatsiooni uuendamine. **28. jaanuaril 2008. aastal jõustus** RahaPTS redaktsioon, mis võimaldas paremini võidelda rahapesu ja sellest tulenevate ohtudega. Seadusega reguleeriti senisest täpsemalt kohustatud isikud, kes peavad kontrolli teostama, ning olukorrad, mille puhul tekib kontrolli ja isikusamasuse tuvastamise vajadus. Tollane seadus oli mitmetes aspektides rangem kui vastavad Euroopa Liidu õiguse normid.

Seaduse uuenenud redaktsiooniga **laienes** majandus-, kutse- ning ametitegevuses **kohustatud isikute ring**, kes on kohustatud rakendama RahaPTS-i nõudeid.

Kohustatud isikuteks olid krediidasutused ja kõik finantsteenuseid pakkuvad ettevõtjad, õnnemängude korraldajad, aga ka näiteks kinnisvaravahendusega tegelevad isikud, pandimajapidajad, audiitorid ja raamatupidamise teenuse või nõustamisteenuse pakkujad. Kohustatud isikuteks olid ka teised kauplejad juhul, kui neile tasutakse sularahas üle 200 000 krooni või võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas seda tehakse ühe maksena või mitme omavahelist seost omava maksena. Samuti pidid seaduse nõuetega arvestama teatud juhtudel ka notarid, advokaadid, kohtutäiturid, pankrotihaldurid või muud õigusteenuse osutajad.

Seadus reguleeris seni kehtinust täpsemalt **kohustatud isikute tegevusi kliendi tuvastamisel ja kontrollimisel**. Enamikel juhtudel oli võimalik tugineda krediidasutuse poolt juba teostatud isiku tausta kontrollimisele, kuid näiteks kõik finantsteenuste osutajad pidid ärisuhte loomisel kohtuma kliendiga vähemalt esimesel korral näost-näku.

Uue nõudena pidi kohustatud isik, välja arvatud krediidasutus, teatama rahapesu andmebüroole igast tehingust, kus sularahas või muus vääringus tasutakse 500 000 krooni või enam. Krediidasutusele kohaldus selline **teatamiskohustus** vaid juhul, kui ta tegutseb sisuliselt valuutavahetajana.

Oluliseks uuenduseks oli kõigi finantsteenuseid osutavate ettevõtjate, kes ei kuulu Finantsinspektsiooni järelevalve alla, **registreerimiskohustus majandustegevuse registris**. Regstris tuli registreerida muu hulgas ka SMS- ja teised kiirlaenude pakkujad.

Märkimisväärselt **täpsustati nõudeid** isikutele, kes saavad olla selliste ettevõtete **juhtorgani liikmeteks**. Registreerimise tingimus oli, et neil ei oleks kehtivaid kriminaalkaristusi mõne tahtlikult toimepandud kuriteo ega rahapesu või terrorismiga seotud kuritegude eest.

Seoses *Financial Action Task Force* (edaspidi *FATF*)¹³ poolt 2012. aastal välja töötatud uute rahvusvaheliste RTR tõkestamise standardite kehtestamisega ning nende ülevõtmisega Euroopa Liidu õigusesse, tekkis vajadus järgmise RahaPTS-i redaktsiooni väljatöötamiseks. Uue redaktsiooni eesmärk oli viia Eesti õigussüsteem paremini kooskõlla rahvusvaheliste RTR tõkestamise standarditega, samuti muuta selgemaks eelneva redaktsiooni jõustumise järgselt ilmnunud mõningad segadust tekitanud sätted ja kasutatavad mõisted.

27. novembril 2017. a jõustus RahaPTS-i hetkel kehtiv redaktsioon, millega võeti üle ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2015/849 (edaspidi *IV AML direktiiv*), viidi sisse ka

¹³ FATF on asutatud 1989. aastal G7 valitsusjuhtide initsiatiivil, olles valitsustevaheline organ, mis kehtestab norme, töötab välja ja edendab rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse poliitikat, <http://www.fatf-gafi.org/>. Kasutatakse ka prantsusekeelset nimetust *Group d'Action Financiere sur le Blanchment de Capitaux – GAFI*.

mõningad muudatused seoses V AML direktiiviga, rakendati rahvusvaheliste hindamiste käigus Eestile tehtud soovitusi ja laiendati seaduse kohaldamisala.

RahaPTS-i viimase redaktsiooniga viidi sisse **riskipõhine lähenemisviis** Eesti õigusesse. Tegemist on FATF-i 2012. a soovitude rakendamisega, mille mõte on, et rahapesu ja terrorismi rahastamist on kõige efektiivsem tõkestada riskide ennetava hindamise läbi, tagades ressursside suunamise just sinna, kus see kõige asjakohasem on. Riske hinnatakse kolme kihi vaates: Euroopa Liidus, liikmesriigi ja kohustatud subjekti tasandil. Riskide analüüsimise käigus tuleb määratleda ka riskiisu, mis on kohustatud isiku võime ja soov võtta oma majandustegevuses riske. Võetavate riskide kogum peaks olema kohustatud isiku poolt hallatav ja maandatav, seda eriti RTR riskide ja RahaPTS-ist tulenevate kohustuste rakendamisel.

Seadus kehtestab ärihingu kohustuse esitada äriregistrisse **tegelike kasusaajate andmed** ning ette on nähtud ka vastutus andmete esitamata jätmise või valeandmete esitamise eest. Alates **1. septembrist 2018** peavad kõik Eestis registreeritud ettevõtted avaldama äriregistri juures andmed oma ettevõtte tegelike kasusaajate kohta. Kohustus selline register sisse seada tuleneb AML direktiivist. Lisaks registri loomisele on vajalik tagada registri andmete järelevalve, s.t kontroll selle üle, et esitatud andmed tegelike kasusaajate kohta oleksid täpsed, asjakohased ja ajakohastatud.

Oluliseks uuenduseks on **maksekontode registri käivitamine 2019. aastal**, mis võimaldaks RAB-1 ja teistel pädevatel asutustel tuvastada kõik ühele isikule kuuluvad maksekontod läbi tsentraliseeritud automaatse otsingu.

Uue seadusega laienes veelgi majandus-, kutse- ning ametitegevuses **kohustatud isikute ring**, kes on kohustatud rakendama RahaPTS-i nõudeid. Lisaks krediidasutustele ja finantseerimisasutustele on RahaPTS mõistes kohustatud isikuteks näiteks ka virtuaalvääringute vahetusplatvormid ja rahakotiteenuse pakkujad, isikud, kes tegelevad väärismetalli, väärismetalltoodete või vääriskivide kokkuostu või hulгимүүгига, piiriülest sularaha ning väärtpaberite veo teenust osutavad ettevõtjad.

Ühtlustati karistusmäärasid tulenevalt karistusseadustiku üldosa piirmäärast lähtudes. RahaPTS-i nõuete rikkumiste eest on ette nähtud kuni väärteokaristuse maksimummäär 400 000 eurot. Käesoleval ajal on Riigikogu menetluses seaduseelnõu 586SE, mis võimaldaks täita Euroopa Liidu õiguses sätestatud nõudeid ja kohaldada konkreetsetes valdkondades (eeskätt finantssektor ja andmekaitse) teatud rikkumiste eest senisest oluliselt suurema rahatrahvi ülemmääraga väärteokaristusi.

RahaPTS-i uus redaktsioon reguleerib senisest paindlikumalt **näost-näkku isikusamasuse tuvastamise reeglit**. Isikusamasuse tuvastamine ja andmete kontrollimine infotehnoloogiliste vahendite abil on kohustuslik, kui ärisuhe luuakse mitteresidendiga (sh e-residendiga) või kui tegemist on Euroopa majanduspiirkonna isikuga, kuid maksete kogusumma ühes kalendrikuus ületab füüsilisest isikust kliendi puhul 15 000 eurot ja juriidilisest isikust kliendi puhul 25 000 eurot. Isikusamasuse tuvastamiseks ja andmete kontrollimiseks kasutatakse lisaks usaldusväärsest ja sõltumatust allikast pärit teavet. Infotehnoloogiliste vahendite abil isikusamasuse tuvastamise ja andmete kontrollimise tehnilised nõuded ja korra on kehtestanud rahandusminister määrusega¹⁴.

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/125052018017>

Järgnevalt on välja toodud **RTR tõkestamise alase seadusandluse võimalikud arengusuunad**, mis Rahandusministeeriumi hinnangul on vajalikud valdkonna ees seisevate väljakutsete lahendamiseks.

1. Vaadata üle rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastase võitluse (edaspidi RPTRVV) institutsionaalne raamistik:

a) Hinnata, kas regulaatori (RM), õiguskaitseorgani (PPA, sh RAB), järelevalveasutuse (FI) ja kohtu roll on senises regulatsioonis piisava selgusega sõnastatud, kas rollide vahel on tühikuid või kattuvusi, kas institutsionaalse raamistiku partnerite vaheline koostöö on sujuv ja tõrgeteta, kas rollide jaotus on organisatsiooniliselt kõige otstarbekamalt lahendatud;

b) Analüüsida, millise institutsiooni tähta on strateegilise analüüsi (praeguse regulatsiooni kohaselt on see RAB, vt RahaPTS § 54 lõige 1 punkt 2) ja operatiivkeskuse rol . Strateegilisel tasandil on tegemist „infopangaga“, mis omab Eesti majandusruumi hõlmavalt teavet nii tehinguosaliste taustast ja majanduslikest eesmärkidest kui tegevusmahtude statistikast. Samuti on sellel üksusel ülevaade riikidevaheliste piiriüleste maksete detailsest statistikast. Operatiivsel tasandil on tegemist ühtse kontaktpunktiga ja „tulejuhtimiskeskusega“, kuhu koondub peamine infovoog ja mis omab igal ajahetkel parimat ülevaadet RTR vastasest võitlusest, mis toimub Eesti jurisdiktsiooni all;

c) Kaaluda institutsionaalse raamistiku partnerite vahelise koostöö formaliseerimise otstarbekust, et kindlustada sujuv ja tõrgeteta omavaheline infovahetus ja kommunikatsioon avalikku ruumi;

d) Koostada analüüs RPTRVV institutsionaalse raamistiku partnerite rahastamisskeemi ja – mahtude kohta, koos hinnanguga, kas rahastamine on institutsionaalsel tasemel piisav ning kas rahastamismahtude muutuseid on võimalik esile kutsuda piisava paindlikkusega või mitte;

e) Vaadata üle Vabariigi Valitsuse moodustatud RTR tõkestamise valitsuskomisjoni (edaspidi VK) roll ja staatus. Ühe võimalusena võiks VK toimida Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni valdkondliku alakomisjonina. VK seisukohad peaksid olema aluseks rahapesuvastase strateegia peatüki kujundamisel siseturvalisuse arengukavas. Samuti peaks VK seisukohad olema aluseks RES raames valdkonnale vajalike ressursside eraldamisel;

f) Töötada välja Eesti Vabariigi ametlik positsioon, kas ja millist tüüpi Euroopa Liidu kesket rahapesu andmebürood me toetame. Astuda koos RPTRVV institutsionaalse raamistiku osalistega samme, et seada sisse süvendatum koostöö nende riikide rahapesu andmebüroodega, kelle residentidega Eesti majandusagentidel toimub aktiivsem majandustegevus. Tuleb läbi mõelda koostöömudel kolmandate riikidega, et vältida Eesti kahjuks töötada võivaid infoedastusi.

2. Vaadata üle RPTRVV karistuspoliitika ja sellega seotud menetlused :

a) Täiendada RTR valdkonna sanktsioonide kataloogi pööratud tõendamiskoormuse instituudiga;

b) Kaaluda üleskutsemenetluse kasutamist nn „prügikontode“ probleemi lahendamiseks ja RTR riski maandamiseks selles segmendis;

c) Täiendada kuritegeliku vara (sh kontodel olevate summade) külmutamise ja konfiskeerimise regulatsiooni, et lahendada probleemid, millele leidub rohkesti viiteid Eesti kohtupraktikas.

d) Võtta 2020. aastaks üle Varssavi konventsioon (rahapesu ning kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitleva kokkulepe);

e) Vaadata kriitiliselt üle RPTRVV kuriteokoosseisud, vajadusel algatada muutmise protsess. Viia valdkondlik karistusõiguslik raskuskese rahapesu definitsioonile vastavuselt RahaPTS

kohustatud subjektidele sätestatud hoolsusmeetmete ja riskijuhtimisinstrumentide mitterakendamise sanktsioneerimisele;

f) Hinnata kriitiliselt vääртеomenetluse sobivust finantssektorile (juriidilise isiku vastutuse konstruktsioon, aegumine, ab ovo jt), algatada menetlus selle asendamiseks halduskaristustega.

3. Vaadata üle RahaPTS kohustatud subjektide tegevust kirjeldav **aruandlus**:

a) Koostöös Eesti Panga, Finantsinspektsiooni, RAB-i kehtestada makseteenuste käibemahtude igapäevane (või nädalane, kuine) aruandlus, millest laekuva info põhjal saaks monitoorida turul kujunevaid trende. Aruanded peaksid eraldi kajastama sissetulevaid ja väljaminevaid makseid. Aruandluse võimalikud positsioonid oleksid: kontoomaniku residentsus, maksekorralduse teise osapoole residentsus, makse summa ja valuuta, kontojääk, maksekorralduste arv aruandeperioodil. Koostada analüüs, kas tegemist peaks olema isikustatud andmetega või pigem mitte;

b) Koostöös justiitsministeeriumi, RAB-i seada sisse *online* kriminaalstatistika aruandlus. Praegune ad hoc pinnal (tavaliselt Moneyvali hindamisviisi eel) koostatav aruandlus ei anna võimalust siseriiklikult trende jälgida ega regulatsiooni mõju adekvaatselt hinnata.

3.3 RTR ARENGUD EUROOPA LIIDU TASANDIL

Euroopa Liit on RTR vastase võitluse raamistikku viimastel aastatel märkimisväärselt tugevdanud, võttes vastu IV AML direktiivi¹⁵, mis on kooskõlas rahvusvaheliste standarditega¹⁶. 2018. aasta juulis jõustunud ja 2020. aasta 10. jaanuariks ülevõetava V AML direktiiviga¹⁷ tuleb juurde veel olulisi täiendusi. See on rahvusvahelistest standarditest rangem ja sisaldab tegeliku kasusaaja läbipaistvuse parandamise meetmeid, tugevdatakse suure riskiga kolmandate riikide hindamise raamistikku, käsitletakse anonüümsete ettemaksekaartide ja virtuaalvääringutega seotud riske ning sätestatakse rahapesuvastase järelevalve ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutuste koostöö eeskirjad.

Tugevast õigusraamistikust hoolimata näitavad mitmed Euroopa Liidus tegutsevate pankade hiljutised rahapesujuhtumid (sh ABLV, ING, Danske Bank), et Euroopa järelevalveraamistikus esineb endiselt lünki. Eelkõige tuleb rõhutada tõsiasja, et finantseerimisasutuste puhul ei ole usaldatavusnõuded ja rahapesuvastased nõuded selgelt vastandmõjus adresseeritud. Samuti oleme näinud aeganõudvaid menetlusi järelevalvealaste meetmete võtmisel ning küsitavusi ja vähest formaliseeritust järelevalveorganite vahelises koostöös ja teabevahetuses. Seda nii liikmesriigi tasandil kui ka piiriülelset eri liikmesriikide vahel. Omaette probleemideringi toob kaasa teabevahetus kolmandate riikide asutustega. Esiteks on koostöö kolmandate riikidega Euroopa Liidu tasandil killustatud. Teiseks ei saa eeldada kõigi kolmandate riikide partneritelt tahet laiapõhjalist koostööd teha.

¹⁵ 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

¹⁶ FATF - rahapesuvastane töökond kehtestab rahvusvahelised rahapesuvastased standardid ja neid soovitusi järgivad kõik töökonna liikmed.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2018. aasta direktiiv (EL) 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.

Euroopa Komisjon kutsus 2018. aasta mais kokku ühise töörühma, mille liikmeteks on Euroopa järelevalveasutuste (EBA, EIOPA, ESMA), Euroopa järelevalveasutuste rahapesu tõkestamise komitee (AMLC) ja Euroopa Keskpanga järelevalvenõukogu esindajad. **Töörühma eesmärgiks on vedada arutelu selle üle, kuidas parandada rahapesuvastase võitluse ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet tegevate asutuste koostöö praegust raamistikku.**

RTR vastase võitluse järelevalveraamistik on koondatud ühte õigusakti – rahapesuvastasesse direktiivi, mida kohaldatakse ka paljude väljaspool finantsteenuste sektorit tegutsevate ettevõtjate suhtes. Rahapesuvastaste õigusaktide täitmise järelevalves lähtutakse riiklikust lähenemisviisist, mis põhineb vastuvõtva riigi järelevalvel, kusjuures järelevalvepädevusi on ühtlustatud minimaalselt ja järelevalveasutuste volitusi ei ole üldse ühtlustatud.

Finantseerimisasutustes rahapesu riskide vähendamine on iseseisev ülesanne, mis on siiski tihedalt seostatav usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutuse ülesandega – tagada finantseerimisasutuse usaldusväärsus ja tugev finantsseisund ning finantssüsteemi laiem stabiilsus. Ülesande täitmisel tuginetakse Euroopa finantseerimisasutuste usaldatavusraamistikule, mis koosneb mitmest õigusaktist mitmesugustes finantsteenuste sektorites¹⁸. Usaldatavusnõuete täitmise järelevalve volitused on suures ulatuses ühtlustatud ja vastutusalad kuuluvad peamiselt päritoluriigi asutuse pädevusse. Pankade puhul on pangandusliidus osalevates liikmesriikides järelevalvevolitused alates ühtse järelevalvemehhanismi (SSM) loomisest jagatud Euroopa Keskpanga ja liikmesriikide pädevate asutuste vahel.

V AML direktiiviga kõrvaldatakse rahapesuvastase järelevalve ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutuste koostööd pidurdanud takistused, sh suhtluses Euroopa Keskpangaga.¹⁹ Siiski on tõhusa järelevalvealase koostöö tagamiseks vaja teha veel palju tööd usalduslike koostöösidemete süvendamiseks, eriti juhtudel, kui finantseerimisasutused tegutsevad laialdaselt piiriülel.

V AML direktiivi rakendamisel on liikmesriikidel kaalutusõigus, mille tulemusel kujunevad liikmesriikides ilmselt vägagi erinevad järelevalvetavad. Puudub kohustuslik mehhanism või üksikasjalikud suunised, millega oleks tagatud piiriülel koostööd tegevate rahapesuvastase võitluse ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutuste pidev koostöö. Nimetatud liikmesriigile kuuluv kaalutusõigus hõlmab teabe jagamise võimalikkust ja ajastust. Rahapesuvastase võitluse järelevalveasutuste volituste ulatust ei ole üksikasjalikult kindlaks määratud.²⁰

Euroopa Keskpank ei vastuta rahapesuvastases direktiivis sätestatud eeskirjade täitmise tagamise eest. Siiski on Euroopa Keskpangale tehtud ülesandeks oluliste krediidasutuste ja investeerimisühingute otsene järelevalve, mistõttu ta peab eespool nimetatud probleeme

¹⁸ Õigusaktid hõlmavad direktiivi 2013/36/EL, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet (kapitalinõuete direktiiv); 15. mai 2014. aasta direktiivi 2014/65 finantsinstrumentide turgude kohta (MiFID); 25. novembri 2009. aasta direktiivi 2009/138/EÜ kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II).

¹⁹ V AML direktiiviga kõrvaldatakse rahapesuvastase järelevalve ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutuste vahelised takistused, et parandada nende teabevahetust ning soodustada nende võimalikult ulatuslikku koostööd. Lisaks on rahapesu andmebüroo kohustatud juhul, kui ta on teinud analüüsi, mis on näidanud kahtluse olemasolu, seda teavet levitama asjaomastele pädevatele asutustele, sh nt ka usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutusele.

²⁰ Rahapesuvastases direktiivis osutatakse tugevdatud järelevalvevolitustele.

lahendama. Lisaks on Euroopa Keskpangale järelevalveülesannete täitmise raames usaldatud ka teatavad pädevused²¹ pangandusliidu vähemoluliste krediitiasutuste ja investeerimisühingu puhul, sh rahapesuga seotud riskide hindamiseks. Seda pädevust kasutades peab Euroopa Keskpank tuginema liikmesriigi rahapesuvastase võitluse ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutuse panusele, mille ulatus võib jurisdiktsiooniti oluliselt erineda.

Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA) on kõige aktiivsem rahapesu tõkestamise küsimustes ja tema tegevus ei piirdu ühismeetmetega. Rahapesuvastane võitlus on vaid üks Euroopa järelevalveasutuste paljudest ülesannetest ja sellega tuleb seetõttu toime tulla piiratud ressursside tingimustes. Lisaks on kolme Euroopa järelevalveasutuse panus seni olnud pigem tagasihoidlik, sest ühiskomitees otsuste tegemise protsess on vaevaline ja aeganõudev ning asutustel on rahapesuvastase võitluse küsimustes erinevad prioriteedid.

Ühistöörühma kavandatavad kiireloomulised seadusandlikud algatused:

- 1) Kapitalinõuete direktiivi muutmine (muudatused, mis käsitlevad teabevahetust ning kohustust teha koostööd usaldatavusjärelevalve ja rahapesuvastase asutuse vahel);
- 2) Euroopa Komisjon tuli 12. septembril välja algatusega: muuta Euroopa järelevalveasutuste asutamismäärusi (nn ESAd määrus) rahapesuvastaste meetmetega. Selleks et tagada kvaliteetne rahapesuvastane järelevalve ja tõhus koordineerimine kõigi liikmesriikide eri asutuste vahel, usaldatakse rahapesuvastane vastutus kogu finantssektoris ühele Euroopa järelevalveasutustest, EBAle. **EBA hakkab teostama rahapesu tõkestamise küsimustes regulaarseid sõltumatuid läbivaatamisi**, kaasates sellesse kavandatud rahapesuvastase alalise komitee eksperte. Kui läbivaatamise käigus ilmnevad tõsised puudused RTR riskide tuvastamisel, hindamisel või käsitlemisel, peaks EBA teavitama sellest Euroopa Parlamenti, nõukogu ja komisjoni.

Ühistöörühma kavandatavad pikaajalisemad seadusandlikud algatused:

- 1) Rahapesuvastase direktiivi muutmine määruseks, millega oleks võimalik kehtestada ühtne ja vahetult kohaldatav liidu rahapesuvastane õigusraamistik;
- 2) Rahapesuvastased järelevalveülesanded koondada ühele Euroopa Liidu asutusele (nn EAMLA). Eesmärgiks kvaliteetne ja järjepidev rahapesuvastane võitlus, järelevalve nõuete täitmise üle, sujuv ja õigeaegne teabevahetus ning optimaalne koostöö kõigi liidu (ja kolmandate riikide) asjaomaste ametiasutustega.

Rahapesu tõkestamisega seotud ülesannete täitmiseks peaks EBA muutuma EL-s rahapesuvastase järelevalve andmekeskuseks ning seepärast peaks tal olema võimalik koguda rahapesuvastase võitluse ja usaldatavusnõuete täitmise järelevalve asutustelt rahapesu tõkestamise küsimustes kogu vajalikku teavet ja andmeid, mis peaksid hõlmama konkreetsete rahapesujuhtumitega seotud konfidentsiaalseid andmeid ning rahapesu tõkestamisega seotud järeldusi. **Samuti hakkaks EBA korrapäraselt viima läbi riskihindamisi, et testida strateegiaid ja vahendeid kõige olulisemate rahapesuriskide kontekstis**, ja kajastama hindamise tulemusi arvamuses, mille ta peab esitama Euroopa Komisjonile kaks korda aastas toimuva supranatsionaalse riskihindamise raames.

Kui EBA teeb otsused õigusrikkumiste kohta ning liikmesriigi asutus neid ei järgi, peaks EBA-l teatavate tingimuste korral olema võimalik vastu võtta otsuseid, mis on adresseeritud **otse finantssektori ettevõtjatele** ja millega nõutakse, et nad peavad täitma oma õiguslikke kohustusi. Seda mitte ainult vahetult kohaldatava Euroopa Liidu õiguse alusel, vaid ka siseriiklike õigusaktide alusel.

²¹ Euroopa Keskpank vastutab vähem oluliste krediitiasutuste ja investeerimisühingute puhul tegevusloa andmise, kehtetuks tunnistamise ning olulise osaluse omandamise hindamise eest.

Lisaks soovitakse anda EBA-le selge ülesanne – **koordineerida olulisi rahapesu tõkestamisega seotud järelevalveküsimusi rahvusvahelisel tasandil, samuti võtma juhtrolli koostöö koordineerimisel asjaomaste kolmandate riikide ametiasutustega piiriülese mõõtmega juhtudel.**

Lühiajalised mitteseadusandlikud tegevused:

- 1) EBA ülesandeks on kaardistada olulised RTR riskid ja parimad kapitalijärelevalve praktikad nende adresseerimiseks;
- 2) laiendada riskipõhise järelevalve ühissuuniseid, et määrata kindlaks ühised menetlused ja meetodid, millele vastavalt rahapesuvastased asutused jälgivad ja hindavad rahapesuvastaste eeskirjade järgimist finantseerimisasutuste poolt;
- 3) tagada tõhus koostöö kapitalijärelevalve ja rahapesu järelevalve asutuste vahel;
- 4) tegevusloa äravõtmisega seonduvate aspektide täpsustamine;
- 5) üldised juhised, kuidas parandada rahapesuvastase võitluse järelevalvet ja informatsiooni vahetamist asjaomaste asutuste vahel;
- 6) rahapesu andmebüroode (FIU) raport, mille Euroopa Komisjon teeb 2019. aasta juuniks;
- 7) erinevad *twinning*-programmid.

3.4. RAHVUSVAHELISED HINNANGUD

Rahapesuvastase võitluse korraldust ja seisu ning vastavust rahvusvahelistele standarditele on Eestis hinnatud Euroopa Nõukogu juurde loodud vastava seireorgani – Moneyvali – poolt aastatel 2000, 2002, 2008 ja 2013. Ehkki alati on sarnastes raportites tähelepanekuid ja soovitusi süsteemi edasiseks parandamiseks, läbis Eesti Moneyvali III-IV hindamisvooru edukalt ja Eesti rahapesu tõkestamise alane tegevus pälvis selge tunnustuse. Ülevaade *on-site* hindamisvisiitidest ja vastavad raportid on kättesaadavad Moneyvali kodulehel²².

2018. aasta sügisel avaldas *Basel Institute on Governance*²³ egiidi all tegutsev *International Centre for Asset Recovery* (ICAR) järjekorras viienda Baseli rahapesuvastase võitluse indeksi tulemused.

²² <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/estonia>

²³ *Basel Institute on Governance* on sõltumatu mittetulunduslik kompetentsikeskus, mis on spetsialiseerunud korruptsioonivastase võitluse, avaliku halduse, ühinguvalitsemise ja vastavuskontrolli, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise, kriminaalõiguslike meetmete rakendamise ja kriminaaltulu sissenõudmise teemadele.

Country	Risk score 2017	Risk score 2018	Change in score 2017– 2018
FINLAND	1.78	2.57	+0.80
ESTONIA	2.73	2.73	0.00
LITHUANIA	3.67	3.12	-0.55
NEW ZEALAND	3.03	3.20	+0.17
MACEDONIA	4.09	3.33	-0.76
BULGARIA	3.84	3.53	-0.31
SLOVENIA*	2.78	3.75	+0.97
SWEDEN*	3.40	3.75	+0.35
CROATIA	4.11	3.83	-0.28
ISRAEL	3.59	3.84	+0.24

*Countries assessed according to the new FATF methodology

Tabel 1. Baseli rahapesuvastase võitluse indeksi tulemused (TOP 10 riiki 2018. aastal)²⁴

Baseli rahapesuvastase võitluse indeksi metoodikal²⁵ põhinevas riikide paremusjärjestuses on Eesti jätkuvalt väga kõrgel, teisel kohal (vt Tabel 1). Eesti 2018. aasta riskiskoor on 2,73 ning see pole võrreldes eelmise aastaga muutunud. Kokku hõlmab Baseli rahapesuvastase võitluse indeks 129 riigi andmeid.

Üksnes siseriiklikul tasandil või isegi Euroopa Ühenduse tasandil vastuvõetavatel meetmetel on ainult piiratud mõju, kui arvesse ei võeta rahvusvahelist koordineerimist ja koostööd ning vastavaid rahvusvahelisi standardeid. Lisaks Euroopa õigusele tuleb RTR tõkestamise alastes siseriiklikes õigusnormides arvestada rahapesu toimkonna, FATF-i 40 soovitusel ja 9 erisoovitusega terrorismi rahastamise vastu. Eelnimetatud soovitused on üheks kaheteistkümnest stabiilse finantskeskkonna standardist.

Rahvusvaheliselt aktsepteeritava usaldusväärse tasemega majanduskeskkonna loomiseks on äärmiselt oluline, et riigi õiguskeskkond ja vastav praktika oleks kooskõlas rahvusvaheliste standarditega. Kuigi FATF annab välja nn soovitusliku iseloomuga standardeid, tuleb 2001. aasta oktoobris toimunud Euroopa Liidu rahandus-, majandus- ja justiits- ning siseasjade ministrite kohtumisel vastuvõetud otsuse alusel rakendada neid täielikult nii Euroopa Liidu liikmesriikides kui ka kandidaatriikides.

11. märtsil 2004. a Madridis toimunud terrorirünnakute järgselt kokku tulnud Euroopa Ülemkogu rõhutas vajadust tagada, et ühenduse loodud terrorismivastase võitluse ja õigusala koostöö parandamise raamistikku kohandataks vastavalt FATF-i poolt vastu võetud üheksale erisoovitusele. FATF-i soovituste tulemuslik rakendamine kõikides riikides tagatakse hindamisega, mida korraldavad FATF, IMF ning FATF-i regionaalsed esindused, sh Moneyval²⁶, mille liikmeks on ka Eesti.

Riikide regulatsioonide tehnilist kooskõla FATF-i standarditega ning RTR süsteemide efektiivsust hinnatakse perioodiliselt. Eesti osas toimuvaid vastavaid hindamisi koordineerib ja administreerib Moneyvali sekretariaat, mis asub Euroopa Nõukogu juures Strasbourgis.

²⁴ <https://index.baselgovernance.org/>

²⁵ <https://index.baselgovernance.org/methodology>

²⁶ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee rahapesu tõkestamise meetmete hindamise ekspertide erikomisjon, tuntud nime all MONEYVAL

Rahapesuvastase võitluse korraldust ja seisu ning vastavust rahvusvaheliste standarditele on Eestis hinnatud Moneyvali poolt aastatel 2000, 2002, 2008 ja 2013.

Moneyvali III hindamisvisiit Eestisse toimus 2008. aasta veebruari alguses, mille käigus analüüsisid rahvusvahelised eksperdid nii Eesti õigusüsteemi, finantsjärelevalve tegevust kui ka politsei tööd. III hindamisvooru hindamisraporti kaitsmine kulges Eestile edukalt, seda kinnitavad ka plenaaristungil vastu võetud lõppraportis antud hinnangud Eesti RTR tõkestamise süsteemi kohta.

Lõppraportis²⁷ tunnustati seni tehtud tööd ja Eesti pingutusi võitluses rahapesu ja terrorismi rahastamisega ning tõsteti esile turuosaliste teadlikkust nii rahapesu riskidest kui ka kehtestatud õigusaktide nõuetest. Ekspertid tegid samas ka soovitusi edasisteks tegevusteks, milleks oli muuhulgas infotehnoloogiliste arengutega seotud rahapesu riskide maandamine.

Edasiste tegevuste teravik oli suunatud rakendatud meetmete efektiivsuse tõstmisele ja rahvusvaheliste õigusabipalvete täitmisega seonduva koostöö parandamisele. Soovitati muuta ka regulatsiooni rahvusvaheliste sanktsioonide paremaks rakendamiseks ning tolliseadust seoses tolli õigustega kontrollida sularaha deklareerimiskohustuse täitmist.

Moneyvali IV hindamisvisiit Eestisse toimus 2013. aastal ja 18. septembril 2014. aastal kaitses Eesti edukalt Euroopa Nõukogus Moneyvali plenaaristungil IV hindamisvooru raporti. IV hindamisvoor keskendus RTR tõkestamise võtmesoovituste ja eelmise hindamisvooru järgse progressi hindamisele, sealhulgas hinnati kehtiva süsteemi efektiivsust üldiselt. Eraldi kontrolliti ka Eesti seaduste vastavust Euroopa Parlamendi ja Nõukogu rahapesuvastasele direktiivile.

Eesti läbis hindamise kõigis kategooriates, kuid mõningaid meetmeid tuli vastavalt hindajate soovitudele täpsustada. Raporti lõpphinnang tunnustab Eesti edasiminekut võitluses rahapesu ja terrorismi rahastamisega ja tõstab esile asjaolu, et Eesti on: a) alustanud asutusteülese RTR ohuhinnangu koostamisega (valmis 2015) ning b) allkirjastanud Varssavi konventsiooni.

Ekspertid leidsid, et rahapesu ja terrorismi rahastamist ennetavad hooldusmeetmed vastavad suures ulatuses asjakohastele rahvusvaheliste standarditele ning et kohustatud isikud teavad üldjoontes, kuidas meetmeid kohaldada.

Lisaks kinnitati, et RTR mõisted ja kuriteo koosseisud vastavad konventsioonides toodud nõuetele ja järelevalve ning konfiskeerimise ja arestimise süsteem on efektiivne. Puudusena on eksperdid välja toonud konfiskeeritud varade väikese mahu ning soovivad muuta rangemaks rikkujate karistamise võimalusi. Ekspertid tegid ka muid soovitusi edasiseks.

Eesti peab uuesti Moneyvalile raporteerima aastal 2020. Hindamisprotsessi Eesti poolne koordineerija on rahandusministeerium. Kõigi varasemate hindamisvoorude ja Eesti raportite kohta on info kättesaadavad Moneyvali kodulehel²⁸.

Taani on FATF-i liige aastast 1991. Rahapesuvastase võitluse korraldust ja seisu ning vastavust rahvusvaheliste standarditele on Taanis hinnatud FATF-i poolt aastatel 2006 ja 2017. 2010. aastal toimus 2006. aasta hindamisvisiidi järelhindamine. 2015. aastal koostas Taani siseriikliku

²⁷ Moneyval, Third Round Detailed Assessment Report on Estonia, lk 131, punkt 609-611, Strasbourg, 12. detsember 2008. Kättesaadav:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL\(2008\)32Rep-EST3_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Evaluations/round3/MONEYVAL(2008)32Rep-EST3_en.pdf)

²⁸ Informatsioon Eesti hindamise tulemuste kohta on kättesaadav siit: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Countries/Estonia_en.asp

riskihinnangu²⁹. FATF-i IV hindamisvooru raames koostatud aruanne³⁰ Taani rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete ja tulemustega on avaldatud FATF-i kodulehel.

Allpool on välja toodud Taani rahapesu ja terrorismi rahastamise tõrje süsteemi üldised puudused, mis võisid omada ka tähendust seoses Danske Bank AS kaasusega. Nendele puudustel on juhtinud tähelepanu FATF-i hindajad 2017. aastal Taani aruandes³¹, kus hindajad heitsid samuti ette Danske Bank A/S kaasusega mittetegelemist. FATF-i Taani hindamisaruandes rõhutatakse järgmist:

„Overall, Denmark has a moderate level of understanding of its money laundering and terrorist financing (ML/TF) risks; with TF risks being better understood by authorities.

- *Denmark’s assessment of ML risk is comprised of a number of sectoral risk assessments, which underpin the ML national risk assessment (NRA). The TF NRA was separately prepared. The NRAs were not conducted in a coordinated, whole-of-government manner, and suffered from several methodological deficiencies in terms of inputs, design and scope. Denmark does not maintain comprehensive statistics on matters relevant to effectiveness and efficiency of their AML systems, and this negatively impacted the ML NRA. Overall, while some risk-based actions have been taken in response to the NRAs, it is limited and variable and does not adequately correspond to the risks identified.*
- *Denmark does not have national AML/CFT strategies or policies. The objectives and activities of individual competent authorities are determined by their own priorities and are not coordinated. Coordination and cooperation tends to occur informally and on an ad hoc basis.*
- *The effective functioning of the Money Laundering Secretariat (MLS), Denmark’s financial intelligence unit (FIU), is hampered by its lack of human resources and operational autonomy.*

Overall, there is an inadequate understanding of risk and weak implementation of AML/CFT measures in almost all segments of the financial sector. With the exception of casinos, DNFBPs’ understanding of risk and implementation is also generally poor. The legal framework of preventive measures also includes a number of gaps which negatively impact the effectiveness of the system.“

²⁹

<https://www.anklagemyndigheden.dk/sites/default/files/Documents/Money%20Laundering%20Secretariat%20-%20National%20Risk%20Assessment%202015.pdf>

³⁰ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Denmark-2017.pdf>

³¹ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Denmark-2017-executive-summary.pdf>

3.5 RTR VALDKONNA KOHTULAHENDID

Õigusnormide tõlgendamisel tuleb muuhulgas alati silmas pidada, et Põhiseaduse paragrahvi 3 lõike 1 esimesest lausest järeldeb nii **avaliku õiguse prioriteet eraõiguse ees** kui ka avalike ülesannete avalik-õigusliku täitmise prioriteet. **Avaliku õiguse prioriteet eraõiguse ees tähendab lühidalt, et kollisiooni korral eraõigusega jääb peale avalik õigus.** See tähendab ühelt poolt, et avalik-õigusliku keeluga vastuolus olev tehing on tühine (vrd TSÜS § 87), teiselt poolt aga seda, et **eraõigusliku tehinguga ei saa mööda minna ühestki avalik-õiguslikust kohustusest.**

RahaPTS 2008. a kehtinud redaktsiooni § 40 lõikest 6 ja 7 tulenevalt võib RAB taotleda halduskohtult luba vara käsutamise piiramiseks kuni vara omaniku või tegeliku kasusaaja kindlakstegemiseni. Kui ühe aasta jooksul pärast vara käsutamise piirangute kehtestamist ei ole õnnestunud vara omanikku või kontol oleva vara tegelikku kasusaajat kindlaks teha või kui vara valdaja teatab rahapesu andmebüroole või prokuratuurile kirjalikult soovist varast loobuda, võib rahapesu andmebüroo või prokuratuur taotleda halduskohtult luba vara riigi omandisse kandmiseks.

Seadusandlikult on eksisteerinud võimalus halduskonfiskeerimiseks, kuid praktikas on seda olnud võimatu rakendada. Kohtud asusid 2008. a kehtinud RahaPTS § 40 lg 6-7 osas seisukohale, et nn halduskonfiskeerimine ei ole võimalik, kui tegemist on arvelduskontol oleva varaga ehk olukorraga, kus varaks on kontoomaniku nõudeõigus panga vastu. Riigikohus oma lahendites on asunud seisukohale, et **kontoomaniku nõudeõigusel panga vastu on alati omanikuks konto omanik** hoolimata sellest, millisel viisil kontole kantud raha on kontoomaniku käsutusse jõudnud ja kas kontoomanikul lasuvad seoses selle raha kasutamisega õiguslikud kohustused kolmanda isiku ees. Riigikohus on lähtunud siin eraõiguslikust aksioomist eraomandi puutumatuses kohta. Kontol oleva vara puhul käsitatakse konto omanikku vara valdajana ning tema omandiõigust ei eeldata.

Järgnevalt mõned kohtulahendid, kus eeltoodud teemat on arutatud.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht 21.04.2008 asjas nr 3-1-1-83-07

Panga arvelduskontol olev raha ei ole käsitatav asjana tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 49 mõttes, tegemist on arvelduskonto omaniku varalise nõudega panga vastu arvelduskontol näidatud ulatuses. Varaline nõue ei saa olla süüdistatava valduses, kuna valdus on tegelik võim asja üle (asjaõigusseaduse § 30).

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-1-1-89-11

Panga arvelduskontol olev raha on käsitatav arvelduskonto omaniku varalise nõudena panga (kontopidaja) vastu arvelduskontol näidatud ulatuses. Nn kontoraha ehk nõue panga vastu kuulub kontoomanikule sõltumata sellest, millisel viisil kontole kantud raha on kontoomaniku käsutusse jõudnud ja kas kontoomanikul lasuvad seoses selle raha kasutamisega mingid õiguslikud kohustused kolmanda isiku ees.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-3-1-22-12

Kehtiva kohtupraktika kohaselt on panga arvelduskontol olev raha käsitatav arvelduskonto omaniku varalise nõudena panga (kontopidaja) vastu arvelduskontol näidatud ulatuses. Nõue panga vastu kuulub kontoomanikule, sõltumata sellest, millisel viisil kontole kantud raha on kontoomaniku käsutusse jõudnud ja kas kontoomanikul lasuvad seoses selle raha kasutamisega mingid õiguslikud kohustused kolmanda isiku ees. Ka ei saa kohtupraktika kohaselt varaline

nõue olla kellegi valduses, kuna valdus on AÕS § 30 järgi tegelik võim asja üle (vt nr 3-1-1-83-07, p 14).

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-3-1-34-12

Kehtiva kohtupraktika kohaselt on panga arvelduskontol olev raha käsitatav arvelduskonto omaniku varalise nõudena panga (kontopidaja) vastu arvelduskontol näidatud ulatuses. Nõue panga vastu kuulub konto omanikule, sõltumata sellest, millisel viisil kontole kantud raha on kontoomaniku käsutusse jõudnud ja kas kontoomanikul lasuvad seoses selle raha kasutamisega mingid õiguslikud kohustused kolmanda isiku ees.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-1-1-62-13

Kolleegium on aga seisukohal, et erisused rahapesu objektiks oleva vara arestimisel kohalduvad üksnes juhul, kui rahapesu objektiks oleva vara omanikku ei ole võimalik kindlaks teha. Seejuures ei peeta silmas mitte rahapesust ja selle objektiks olevast varast tegelikku kasusaajat RahaPTS § 8 mõistes. Rahapesu objektiks oleva vara omanikuna tuleb kindlasti käsitada rahapesus kahtlustatavat, kelle arvelduskontol paikneva summa osas on olemas rahapesu põhjendatud kahtlus ja kellele kuulub nõue panga (kontopidaja) vastu kontol märgitud ulatuses. Selline nõue panga vastu kuulub kontoomanikule, s.o konto avamise aluseks oleva arvelduslepingu (VÕS § 709 lg 1) poolele (käsundiandjale), kelle korralduste alusel on kontopidaja õigustatud ja kohustatud kontol oleva rahaga toiminguid tegema. Nn kontoraha ehk nõue panga vastu kuulub kontoomanikule sõltumata sellest, millisel viisil kontole kantud raha on kontoomaniku käsutusse jõudnud ja kas kontoomanikul lasuvad seoses selle raha kasutamiseega mingid õiguslikud kohustused kolmanda isiku ees. Arvelduslepingust tulenev varaline nõue kontopidaja vastu kuulub vaid kontoomanikule kui selle konto avamise aluseks oleva arvelduslepingu poolele (Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 14. detsembri 2011. a otsus asjas 3-1-1-89-11, p 19.1).

Käesolevas kriminaalasjas taotleb prokuratuur H1 arveldusarvel oleva raha arestimist. Vaidlust ei ole selles, et taotluses märgitud arveldusarve kuulub piiratud teovõimega alaealisele H1-le. Kuigi tehinguid H1 kontol oleva rahaga tegi tema seaduslik esindaja H2, ei teki sellest esindussuhtest seaduslikule esindajale endale isiklikku nõudeõigust AS-i S pangakontol oleva H1 raha suhtes. Seega on ebaõige prokuratuuri taotluses ja maakohtu määruuses esitatud seisukoht, et H1 vara tuleb arestida KrMS § 142 lg 1 ja KarS § 83 lg 2 alusel kui kuriteo toimepanemises kahtlustatava isiku vara konfiskeerimise tagamiseks. Nii nagu eelmises punktis märgitud, ei kohaldu selles asjas KrMS § 142 lg 1 teisest lausest tulenevad rahapesu objektiks oleva vara arestimise erisused, kuna vara omanik (H1) on teada ja tema kaasamine kriminaalmenetlusse on võimalik. Järelikult ei pea paika prokuratuuri määruskaebuses esitatud väide, et ringkonnakohus on põhjendamatult jätnud arvestamata rahapesu objektiks oleva vara arestimise erisustega.

Kui pidada põhjendatuks seisukohta, et nõue panga vastu saab kuuluda alati ja tingimusteta vaid isikule, kelle nimel on konto avatud, tähendab see sisuliselt, et eitatakse (välistatakse absoluutselt) kliendi isikus eksimise võimalust, eitatakse võimalust, et konto on avatud variisiku nimel. Sisuliselt tähendab see ka seda, et eitatakse rahapesu kui varjamis- või moondamistegevuse olemust.

Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-3-1-77-13

RahaPTS § 40 lg 6 kohaselt saab tõkendit kohaldada juhul, kui sellise vara omanikku, mille suhtes on rahapesu kahtlus, ei ole eelnevas haldusmenetluses suudetud tuvastada. Ringkonnakohus on leidnud, et nimetatud sätet ei ole õige tõlgendada vaid grammatiliselt, arvestamata muude tõlgendusargumentidega. Ringkonnakohtu käsitluses tuleb sätet mõista

selliselt, et vara omanik ei ole teada ka juhul, kui ülekande teinud isiku puhul on kahtlus, et ülekanne ei ole tehtud reaalse majandustegevuse järelmina, vaid hoopis rahapesu eesmärgil. Kolleegium ei nõustu nimetatud tõlgendusega. Riigikohtu viidatud praktikas käsitatakse vara omanikuna isikut, kes omab kontot, millele on paigutatud raha. Konto omanikule kuulub nõudeõigus panga vastu. Siinjuures on ka selline nõudeõigus hõlmatud vara mõistega.

Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-3-1-76-13

Praegusel juhul ei nähtu asja materjalidest, sealhulgas ka RAB-i poolt vara käsutuskeelu seadmiseks esitatud loataotlusest, milline konkreetne kuritegelikku laadi asjaolu viitab rahapesule. **Taotluses on küll ulatuslikult analüüsitud seotud isikute majandustegevust ja ettevõtete tehinguid ning finantstegevust ja leitud, et väidetavaid tehinguid ei ole toimunud, st tegemist on fabritseeritud dokumentide ja näiliste tehingutega. Iseenesest ei ole näiline tehing siiski piisav alus rahapesu kahtlusele.** Taotlusest ei nähtu, kas vara suhtes, millele piirangu seadmist taotletakse, on selle kuritegeliku omandamise konkretiseeritud kahtlus. **RahaPTS § 4 lg 1 kohaselt saab rahapesu seonduda üksnes varaga, mis on saadud kuritegeliku tegevuse tulemusel või selle asemel.** Sarnaselt on rahapesu käsitatud ka direktiivi 2005/60/EÜ artikli 1 paragrahvis 3.

Markantseima näite, mis tugineb eeltoodud Riigikohtu lahenditele, leiab Tallinna Ringkonnakohtu 13.09.2013 aasta kohtumäärusest haldusasjas 3-13-891, kus jäeti rahuldamata RAB-i taotlus kanda riigi omandisse peremehetu varana P-le kuuluv rahaline nõue AS SEB Pank vastu, mis kuulub kontoomanikule. **Asjas oli usaldusväärsest kindlaks tehtud, et kontol olev raha on kantud sinna ebaseaduslike tehingute tulemusena ja tegemist on tühise tehingu alusel saaduga ning antud juhul pole teada, kellele tühise tehingu alusel saadud raha tagastada. Klient P on kinnitanud oma allkirjaga, et loobub rahast, st tal ei ole mingeid nõudeid krediidasutuse vastu. Ringkonnakohus asus seisukohale, et pangakontol olevat raha tuleb eeltoodule vaatamata lugeda kontoomaniku omandis olevaks varaks, mitte tegelikult tehinguid teinud isiku varaks ning tõendid, väitmaks, et P arvelduskontol AS-s SEB Pank olev raha on saabunud kontole ebaseaduslike tehingute tulemusena, tuleb jätta tähelepanuta.** Isegi juhul, kui ülekanded tehti tühiste tehingute alusel, siis ei tulene TsÜS § 84 lg-st 1 mingeid kohustusi (s.o tühise tehingu alusel saadu tagastamiseks) RAB-le ega Eesti Vabariigile, vaid üksnes kontoomanikule.

Siinkohal võib kokkuvõttes igal juhul nentida, et osundatud kaasustes on krediidasutuste avalik-õiguslikke kohustusi RTR tõkestamise hooldsusmeetmete tõlgendamisel peetud sekundaarseks ja õigusnormide tõlgendamisel on võib-olla isegi liialt ühekülgselt seatud prioriteediks eraõiguslik lähenemine. Selline tõlgenduspraktika võib olla kaudselt ühe tegurina soosinud Eesti majandusruumi ärakasutamist ida-lääne suunalise „musta raha“ transiidikoridorina.

Rahandusministeeriumi hinnangul väärriks põhjalikumat analüüsi, kas avaliku õiguse prioriteedi põhimõtet eraõiguse ees on meie kohtupraktikas järgitud või mis põhustel on alternatiivset käsitlust eelistatud.

RahaPTS-i 10. peatükk kehtestab **vastutuse ja väärteokaristused** erinevate seaduse nõuete rikkumise eest. Sunniraha ja väärteokaristused on ette nähtud nii **füüsiliste kui ka juriidiliste isikute puhul.** Juriidilise isiku vastutusele võtmise rahapesu kaasustes teeb keeruliseks tuletatud (derivatiivse) vastutuse põhimõte, mille kohaselt saab juriidiline isik tegutseda ainult füüsilise isiku kaudu.

Eesti kohtud on asunud seisukohale³², et juriidilise isiku vastutus tuleb avada tema organi liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja tegevuse või tegevusetuse kaudu, sest **juriidiline isik** kui õiguslik abstraktsioon **saab toimida üksnes füüsilise isiku kaudu**.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoht kohtuasjas nr 3-1-1-84-16

KarS § 14 lg 1 sätestab, et juriidiline isik vastutab seaduses sätestatud juhtudel teo eest, mis on toime pandud tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja poolt juriidilise isiku huvides. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt näeb kõnealune omistamisnorm ette tuletatud (derivatiivse) vastutuse põhimõtte. See tähendab, et juriidilise isiku vastutus tuleb avada tema organi liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja tegevuse või tegevusetuse kaudu, sest juriidiline isik kui õiguslik abstraktsioon saab toimida üksnes füüsilise isiku kaudu. Juriidiline isik vastutab vaid siis, kui tema organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja käitumises esinevad kõik KarS § 2 lg-s 2 sätestatud deliktistruktuuri elemendid ehk kui tegu vastab süüteokoosseisule, on õigusvastane ja isik on selle toimepanemises süüdi. Kui mõni deliktistruktuuri elementidest teo toimepannud füüsilise isiku käitumises puudub, on juriidilise isiku karistamine välistatud.

Vaid erandjuhtudel (nt organisatsiooni salajase hääletuse puhul) ei ole deliktistruktuuri elemente vaja välja selgitada organi iga liikme tegevuses, kui on ilmne, et õigusrikkumisele viinud otsuse tegemisel vastas organi liikmete tegevus deliktistruktuuri kõigile elementidele (vt nt Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 28. septembri 2004. a otsus asjas nr 3-1-1-82-04, p 11). Eelmärgitu ei välista siiski juriidilise isiku karistamist juhtudel, kui teo on toime pannud juriidilise isiku tavatöötaja juhtivtöötaja või organi käsul (korraldusel) või vähemalt heakskiidul (vt nt Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 18. detsembri 2014. a otsus asjas nr 3-1-1-90-14, p-d 37–38).

³² Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 23. märtsi 2004. a otsus asjas nr 3-1-1-7-04, p 10; 2. oktoobri 2012. a otsus asjas nr 3-1-1-88-12, p 7 ja 13. novembri 2014. a otsus asjas nr 3-1-1-66-14, p 6

3.6 RTR TÕRJE ALANE RAHVUSLIK RISKIHINNANG

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjon otsustas 17. oktoobril 2012. aastal toimunud istungil, et Eesti koostab RTR alase siseriikliku riskihinnangu.

Rahvuslik riskihinnang on vajalik riskide kaardistamiseks ja adekvaatsete maandamismeetmete rakendamiseks, ressursside koordineeritud juhtimiseks ning kehtivate rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete ülevaatamiseks ja täiendamiseks. Läbiviidud riskihinnang peaks esile tooma valdkondlikud riskid, mille põhjal saab täpsustada vastavate ametkondade tegevuse prioriteete, et nende tegevus suunata suurema riskiga faktoritele, millel suurim potentsiaalne mõju. Lisaks riskide kaardistamisele loob riskihinnang eeldused ressursside efektiivsemaks kasutamiseks ja asjakohaste õigusnormide täpsustamiseks. Samuti aitab tulemus järelevalveasutustel efektiivsemalt kohaldada riskipõhist järelevalvet ning kohustatud isikutel paremini mõista RahaPTS-st tulenevaid kohustusi hooldusmeetmete riskipõhisel rakendamisel.

Valitsuskomisjoni otsusega moodustati riskihinnangu koostamiseks töögrupp, mille tegevust koordineeris rahandusministeerium ja töögrupi liikmeteks olid justiitsministeeriumi, siseministeeriumi, välisministeeriumi, Kaitsepolitsei ameti, Politsei- ja Piirivalveameti, RAB-i, Finantsinspektsiooni, Prokuratuuri ning Maksu- ja Tolliameti esindajad. Riskihinnangu koostamisel andsid oma panuse ka erasektori esindajad. Kokku osales riskihinnangu koostamisel ca 50 isikut asjakohastest ametiasutustes ja erasektorist. Sellisel viisil ehk ametiasutuste üleselt riskihinnangu koostamine toimus esmakordselt. Riskihinnang koostati võttes aluseks Maailmapanga vastava metodoloogia ja tarkvara.

Eesti esimese rahapesu ja terrorismi rahastamise alase siseriikliku riskihinnangu tulemused kinnitas Vabariigi Valitsuse rahapesu tõkestamise alane komisjon 5. jaanuaril 2015.

Riskihinnang koosneb rahapesu süsteemi analüüsist, sularaha liikumise analüüsist, IT-riskide analüüsist, riikliku haavatusse analüüsist ja eraldi ohuhinnangu kokkuvõttest. Lisaks analüüsiti eraldi pangandus-, väärtpaberi- ja kindlustussektorit, teisi finantsteenuste pakkujad ja mittefinantsteenuseid osutavaid kohustatud isikuid (ik *designated non-financial businesses and professions*, edaspidi *DNFBPD*).

Koostatud riskihinnangu kõikide moodulite tulemused on avalikkusele kättesaadavad ulatuses, kus need ei sisalda salastatud andmeid, rahandusministeeriumi kodulehelt³³.

Riskihinnang tõi muu hulgas välja, et **pangandussektori peamiseks rahapesualasteks riskiteguriteks võib pidada mitteresidentid klientide suhteliselt suurt osakaalu hoiustes, eriti üksikute krediidiasutuste puhul. Samuti mitteresidentide hoiuste koondumist üksikute ülisuurte jääkidega klientide kätte.**

RTR tõrje alase rahvusliku riskihinnangu meetodika väljatöötamine

2017. aastal avaldas Euroopa Komisjon Euroopa Liidu ülese RTR riskihinnangu (SNRA ehk *supranational risk assessment*)³⁴, millest tulenevad soovitusel on vastavalt IV AML direktiivile liikmesriikidele täida-või-selgita põhimõttel siduvad.

Kuivõrd 2015. aastal rahvusliku riskihinnangu koostamisel rakendatud Maailmapanga meetodika on tänaseks mõnevõrra aegunud, on **vajalik välja töötada uus riikliku riskihinnangu meetodika**, mis võtaks aluseks Maailmapanga meetodikat, kuid kombineeriks

³³ <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine>, „Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriiklik riskihinnang 2015“

³⁴ http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=45319

seada rohkem Eesti spetsiifikaga. Selline täiendamine võimaldaks riskihinnangute järjepidevust ja võtta arvesse Eestile Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi.

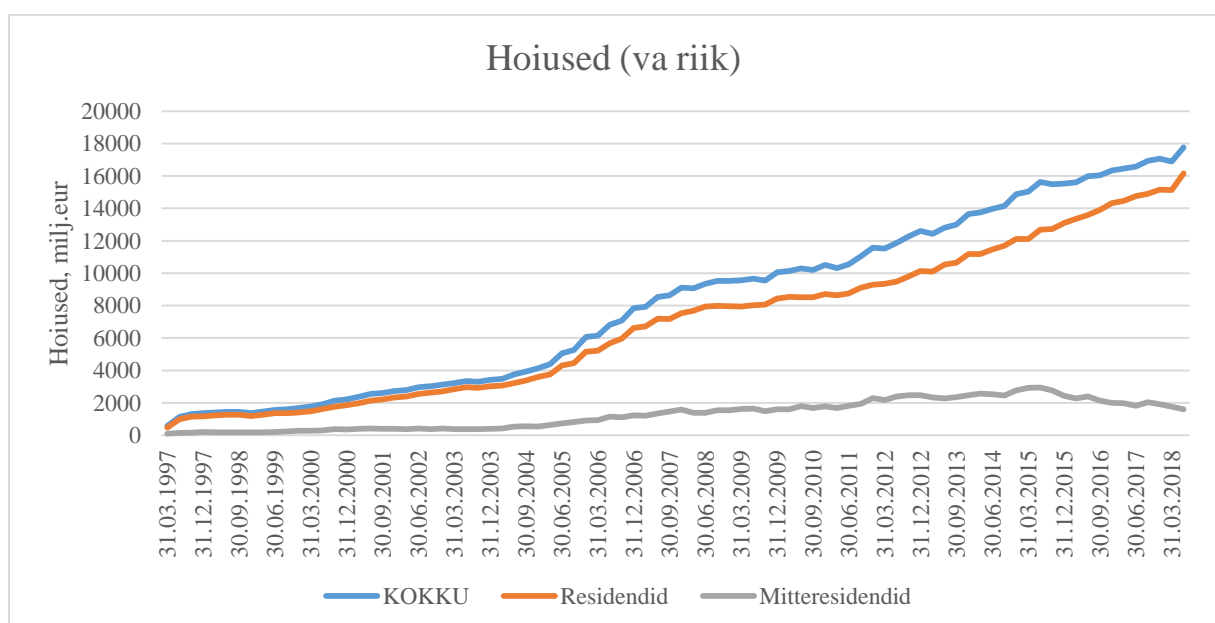
Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjon otsustas 11. juunil 2018. a korraldada riikliku riskihinnangu meetodika tellimiseks riigihanke, mille võitis AS PricewaterhouseCoopers Advisors. Leping allkirjastati 2. oktoobril 2018. Vahearuaande esitamise tähtaeg on 12 nädalat lepingu sõlmimisest arvates (25.12.2018) ja **metoodika esitamise lõpptähtaeg** 15 nädalat peale lepingu sõlmimist (15.01.2019).

Riskihinnangu meetodika peab võimaldama koostada riskihinnangu, mille alusel on võimalik saada terviklik ja ülevaatlik pilt RTR riskidest Eesti ja juhtida riskide maandusmeetmeid. Meetodika peab arvestama ühtviisi nii valdkonna institutsionaalset raamistikku kui konkreetseid (majandus)valdkondi.

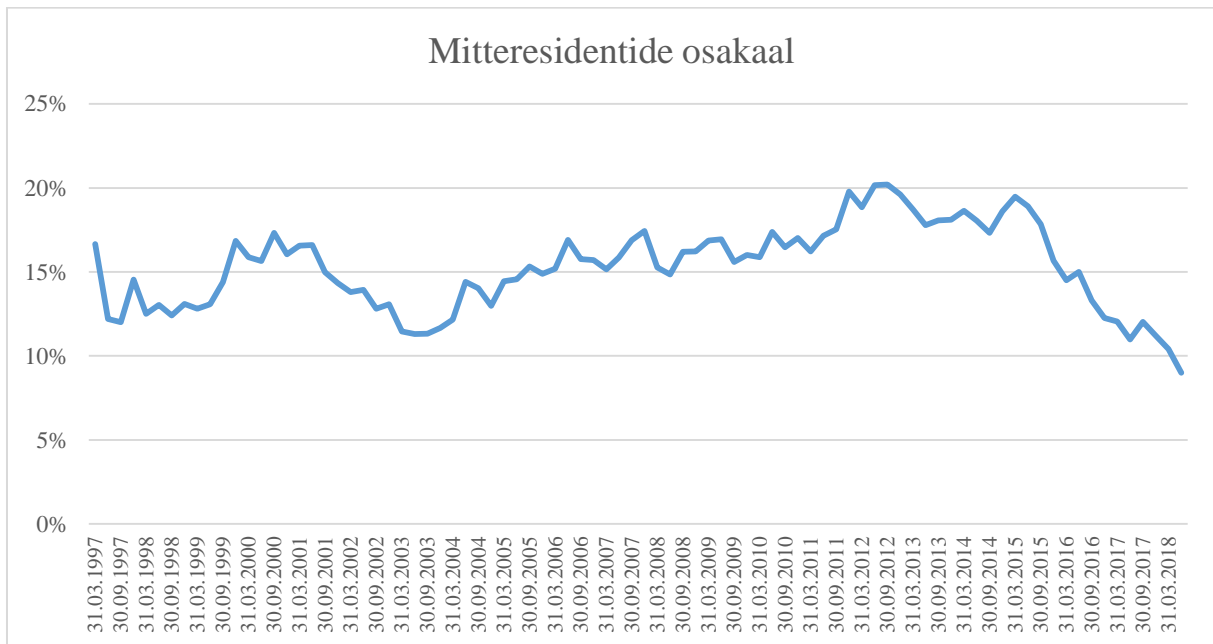
Väljatöötatav riskihinnangu meetodika peab muu hulgas:

1. võimaldama täita RahaPTS § 11 toodud eesmärgi;
2. identifitseerima valdkonnad, mille RTR riski hinnata;
3. võimaldama teha otsuseid ennetusmeetmete rakendamiseks nii suurema riskiga sektorite, valdkondade, tehingumahtude, teenuse pakkumise kanalite ja tehinguliikide kui ka väiksema riskiga sektorite, valdkondade, tehingumahtude ja tehinguliikide kohta;
4. peab olema võimalik hinnata erinevate geograafiliste piirkondade residentidega tehtavate tehingute riske, lähtudes Eesti ettevõtjate äripartnerite päritoluriikidest.
5. peab võimaldama eristada ja hinnata rahapesu toimepanemise erinevaid faase/staadiume, keskendudes eriti järjestikustele (finants-) tehingutele ja toimingutele, mis on suunatud vara omandamise viisi ja omaniku varjamisele.

3.7 RTR TÕRJEGA SEONDUV STATISTIKA



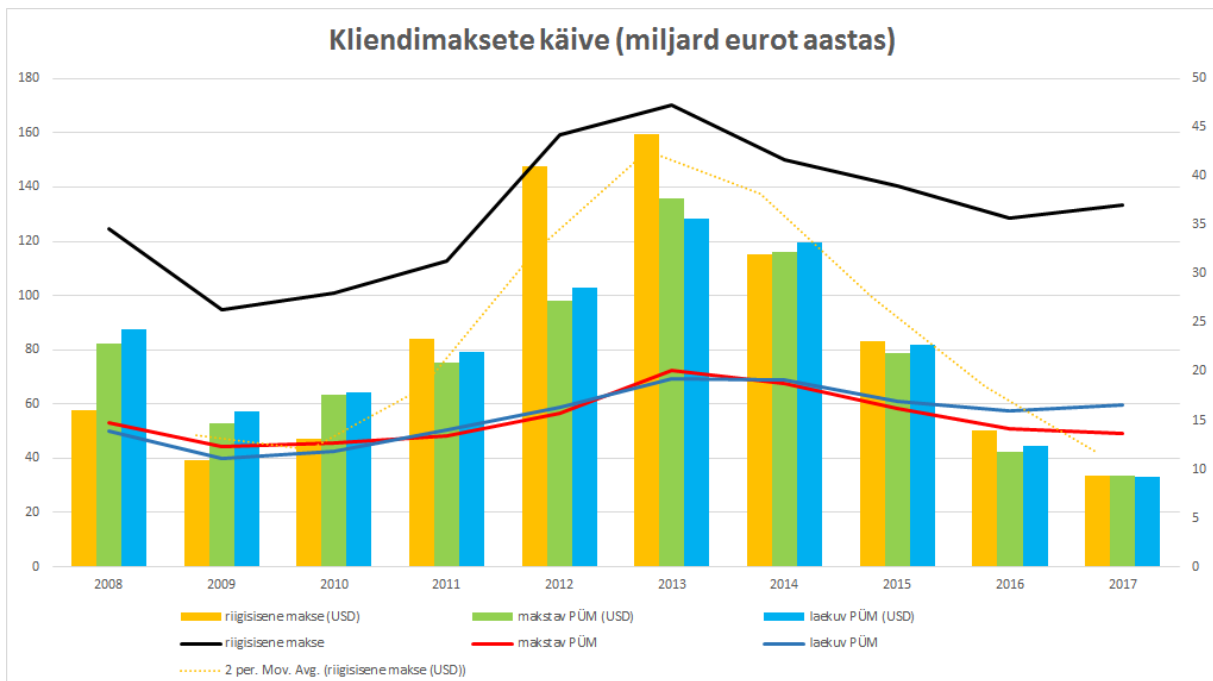
Joonis 7. Hoiuste maht krediidasutustes, allikas: Eesti Pank



Joonis 8. Mitterresidentide osakaal krediiasutuste hoiustes, allikas: Eesti Pank

Mitterresidentide osakaal Eesti pankade hoiustes näitas alates 2003. aastast kasvutrendi, kuid on püsinud 15-20% vahelises koridoris. **Alates 2014. aastast on mitterresidentide osatähtsus hoiuste kogumahu kiiresti langenud, jõudes 19,5%-lt 2018. aasta alguseks 9%-ni.**

Kliendimakse on kliendi algatatud, kliendile laekunud või raha saaja või seadusega sätestatud kolmanda isiku algatatud makse, välja arvatud deebet- ja kreditraamatupidamiskanne ning sularaha sisse- või väljamakse kliendi enda kontole või kontolt.



Joonis 9. Kliendimaksete käive, allikas: Eesti Pank

Kajastatud perioodil (vt Joonis 9) on näha läbi dekaadi USD-põhiste kliendimaksete (vt tulpdiagramm, parempoolne skaala) selge kahanemistrend. Laekuv piiriülene maksete³⁵ maht on 2008. aasta tasemelt 24 miljardit eurot (parempoolne skaala) jõudnud 2017. aastaks tasemele 9 miljardit eurot. Selge anomaaliana eristuvad viis vahepealset aastat 2011-2015. Neist aastatel 2012-2014 näitasid USD-põhised kliendimaksed suurt kasvu, mis on ilmselt ka põhjuseks, miks antud ajaperioodil on kliendimaksete kogukäive (kõik valuutad, vt joondiagramm, vasakpoolsele skaalale) dekaadi trendijoonest kõrgemale nihkunud.

Nagu näitab riigisiseste USD-põhiste kliendimaksete libiseva keskmise graafik, on riigisiseste kliendimaksete (kõigi valuutade arvestuses, vt vasakpoolne skaala) kiire kasvu esile kutsunud just dollaripõhiste maksete mahu muutus.

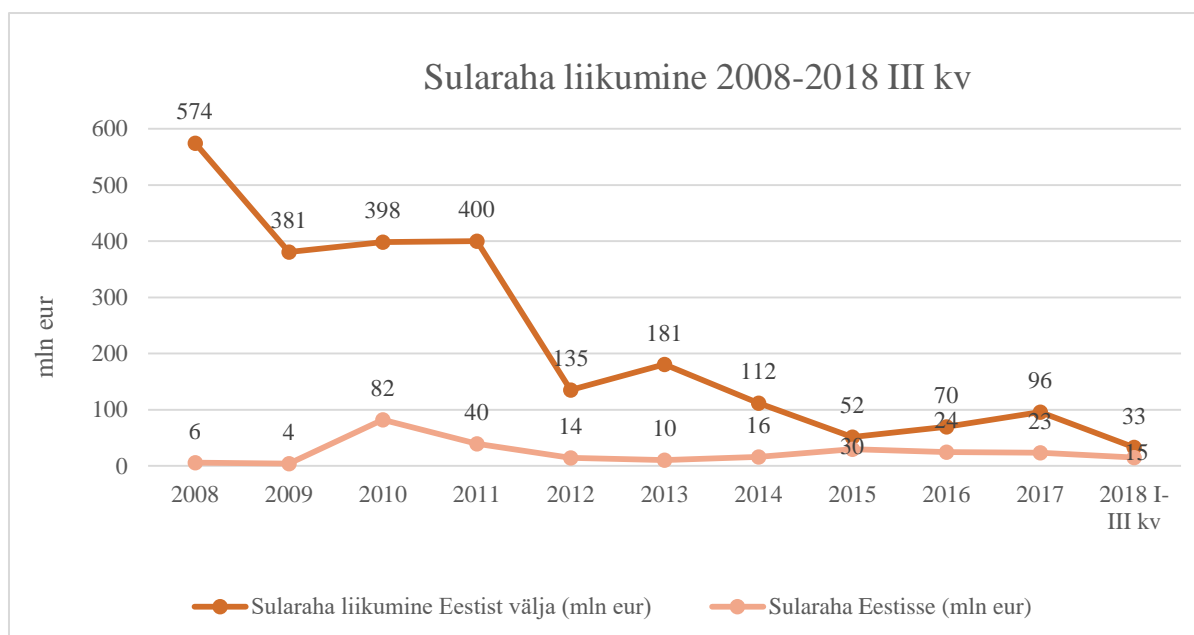
Eesti Pank on aruannete esitamise korda muutnud ja 31.05.2012 ja 30.11.2007, mistõttu ei ole pika aegrea (2008-2017) andmeid täielikult võrreldavad.

Alates 2014. aasta maist raporteerivad pangad vaid kliendimakseid, mitte pankadevahelisi makseid. Juhime tähelepanu asjaolule, et statistikas sisalduvad ka pangasisesed maksed, samas ei saa statistikas eraldada, kas tegemist on pangasisese või pankadevahelise maksega.

Kajastatud perioodil (vt Joonis 9) on toimunud makseliikide raporteerimisel järgmised muudatused:

1. alates 2012. aasta maist raporteerivad pangad järgmisi maksete liike:
 - kliendimakse;
 - pangasisesed maksed sama kliendi erinevate kontode vahel;
 - deebet-raamatupidamiskanne;
 - krediid-raamatupidamiskanne;
 - sularaha sissemaks kliendi enda kontole;
 - sularaha väljamakse kliendi enda kontolt.
2. Pankadevahelise makseid (rahaturumakse, muu pankadevaheline makse) alates 2012. aasta maist ei raporteerita.
3. Enne 2007. aasta novembrit makseliikide eristust aruandluses ei olnud.

³⁵ Joonisel tähistatud PÜM



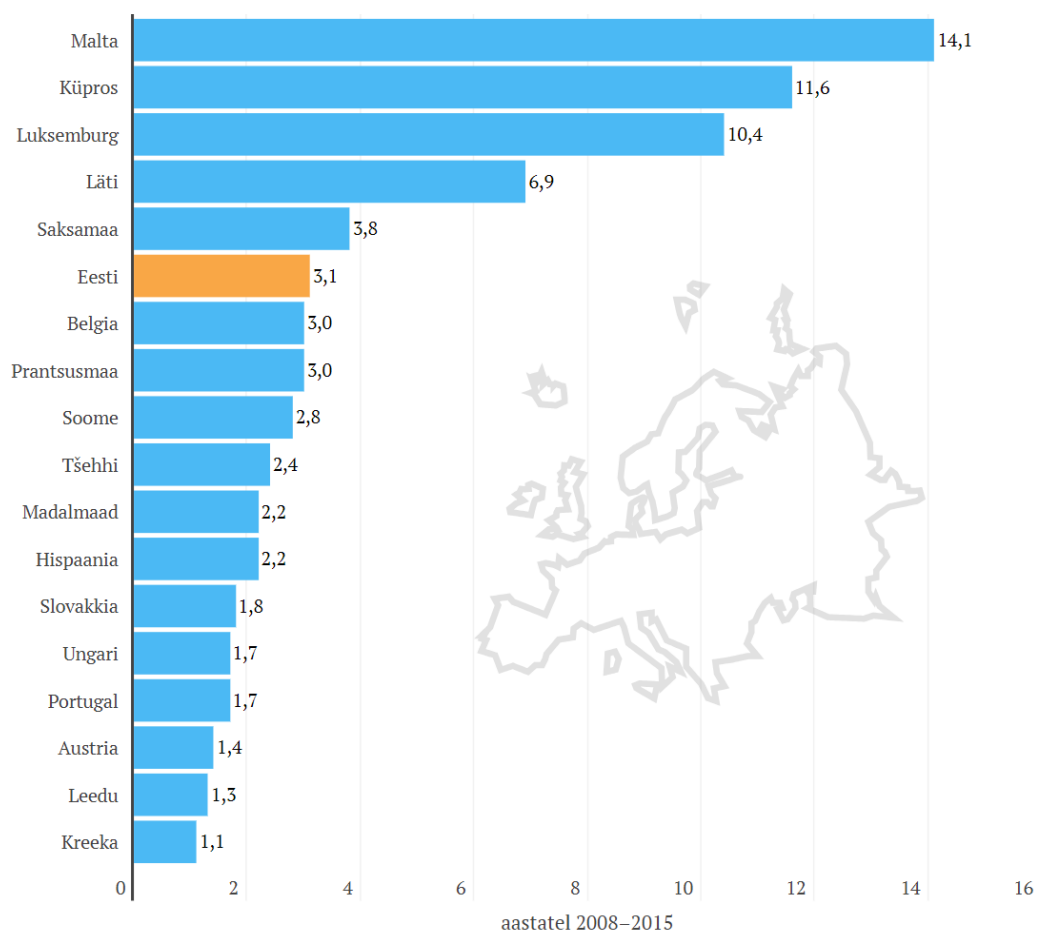
Joonis 10. Piiril deklareeritud sularaha kogused, allikas: Maksu- ja Tolliamet

Piiril deklareeritud sularaha koguseid aluseks võttes võib väita, et dekaadil 2008-2017 on toimunud olemuslikud muutused ning dekaadi alguse sularahakäibe mahtudest (suunal Eestist välja) on alles vaid murdosa, st alla 6%. Nii on 2008. aasta sularahakäibe tasemelt 574 miljonit eurot jõutud 2018. aastaks (esimese kolme kuu põhjal) tasemeni 33 miljonit eurot. Vaadeldaval perioodil on toimunud kahel aastal oluline sularahakäibe vähenemine. Seda nii aastate 2008-2009 võrdluses, kui maht vähenes 1/3 (st 193 miljoni euro) võrra kui ka aastate 2011-2012 võrdluses. Siis oli vähenemine koguni 2/3 (st 265 miljoni euro) võrra.

Eesti pankade kaudu tehtud piiriüleste maksete käive ei ole rahvusvahelises võrdluses erakordselt suur. On tavapärane, et piiriüleste maksete maht ületab riigi SKPd mitu korda, ning eriti ootuspärane on see väiksemate riikide puhul, kelle majandus on avatud ja väliskaubandus aktiivne, või kus pangandussektor teenindab palju väliskliente. Danske Panga rahapesuskandaali taustal on tähelepanu all eelkõige kuni 2015. aastani tehtud piiriüleised maksed. **2008.–2015. aastal ületas Eesti pankades algatatud rahvusvaheliste maksete maht Eesti riigi SKPd 3,1 korda. See suhtarv on võrreldav Belgia, Prantsusmaa ja Soome näitajaga, kuid jääb alla näiteks Saksamaa omale.** Euroopa Liidu kõige kõrgem välisarvelduste ja SKP suhtarv oli samal ajal väikeriikides Maltal, Küprosel ja Luksemburgis, kelle pankadest algatatud piiriüleste arvelduste maht ületas riigi SKPd rohkem kui 10 korda. Kui võrrelda rahaülekannete väärtust elaniku kohta, jäävad Eesti arvelduste mahud Euroopa keskmisele tunduvalt alla.

Eestit „läbinud“ välismaise raha hulka kirjeldades on eksitav kokku liita Eestisse laekunud ja siinsetest pankadest välja kantud summad. Kuna piiriülene arveldamine moodustab lahutamatu osa Eesti majanduse vereringest, ei saa pidada kahtlaseks kõiki Eesti panku läbinud piiriüleseid makseid. Isegi kui mõni Eesti panka kantud rahapesuriskiga euro kantakse edasi välisriigi panka, on endiselt tegemist ühe euroga, millest ei saa kahes suunas liikuvaid ülekandeid liites kaks kahtlast eurot.

Piiriüleste makstavate maksete ja SKP suhtarv



Joonis 11. Piiriüleste makstavate maksete ja SKP suhtarv, allikas Eesti Pank³⁶

³⁶ <https://www.eestipank.ee/press/eesti-pankade-kaudu-liikunud-piiriuleste-rahaulekannete-maht-05102018>

4 RAHAPESUVASTASE VÕITLUSE SENISED ÕPPETUNNID

Ühelt poolt lähtuvad Danske Bank Eesti filiaaliga juhtumiga seotud peamised õppetunnid tõdemusest, et **rahvusvaheliselt hea mainega pangas võimaldati kõrge rahapesuriskiga klientidele pika aja jooksul ja eskaleerivalt arveldamist läbi oma Eestis asuva filiaali ilma, et kliendid oleksid pidanud ammendavalt selgitama vahendite päritolu, otstarvet ja lõplikke kasusaajaid ning et Eesti finantsüsteemi ärakasutamist oleks takistanud panga koduriigi või Eesti ametkondade tõhus tegevus.** Teisalt aga teadmisest, et **Taani krediitiasutuse Danske Bank Eesti filiaali kõrge riskiga mitteresidentide äri lõpetasid Eesti ametiasutused** ja seda ennekõike läbi Finantsinspektsiooni 2014. aasta kohapealse kontrolli ja selle pinnalt 2015. aastal tehtud ettekirjutuse. Kokkuvõtvalt annab see praeguse seisuga tunnistust sellest, et Finantsinspektsiooni tegevuseks on olemas rahvusvaheliste standarditega kooskõlas olev õiguslik raamistik, nad tegutsevad teabe analüüsil tugineva riskipõhise järelevalve metodoloogia alusel ning neil on olemas sisuliselt põhistatud järelevalveliste kaalutlusotsuste (diskretsiooniõigus) kasutamise võimekus. Seega ei ole käesoleva analüüsi põhjal alust revideerida rahvusvaheliselt antud kõrgeid hinnanguid Finantsinspektsiooni tegevusele finantssektori ettevõtjate usaldusvääruse tagamisel ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel.

Vaadates rahapesu tõkestamise alase võitluse olukorda laiemalt, kui hetkel paljusid küsimusi endas kätkev, kuid oma üksikjuhtumis erandlik Danske Bank Eesti filiaali kaasus, joonistub välja neli tähelepanu nõudvat õppetundide blokki:

1. **Rahapesu tuvastamine** – siin tuleks eristada kahte tasandit. Esmalt rahapesu üksikjuhtumite tuvastamine ühingu tasandil ja teisalt riiki läbida võivate rahapesuvoogude tuvastamine riikideüleasel tasandil.

a) Rahapesutuvastus riikideüleasel tasandil

Alustades viimasest on üheks õppetunniks ametkondade piiratud suutlikkus piisavalt kiiresti tabada Eestis tegutsevaid panku läbinud rahaülekannete hulgas märke kõrgendatud rahapesu riskiga ülekannetest ning nendele kohaselt reageerida. Laiemalt vaadates avaldub siin aga riikidevahelisi piiriüleseid makseid puudutava rahapesu tõkestamise alase statistika ja analüüsi keskse funktsiooni nõrkus. **Vajalik oleks strateegilise analüüsi võimekust detailsusega, mis võimaldab märgata ja operatiivselt reageerida tegevuste koondumistele või ümberjaotumistele (nt hoolsusmeetmete rakendajate ja nende tegevuste lõikes), eesmärgiga tuvastada võimalikud rahapesuskeemid ja -kanalid.** Seda ka juhul kui jälgitakse maksete arvu ja mahtu, valuutasid, lõppsaldosid, arveldavate isikute arvu ja residentsust, kuid ei töötata isikustatud andmetega. Piiriüleste maksete tavapärasest muustrist erinevad maksed võivad anda olulist indikatsiooni välis(julgeoleku)keskkonna muutuste kohta. Süsteemi tõhusus kasvaks hüppeliselt, kui arvelduskäivete mustreid õnnestuks kõrvutada RAB-le esitatavatest teatistest nähtuva info ja konkreetsete klientide riskisust kirjeldavate indikaatoritega.

b) Rahapesutuvastuse ühinguõiguslikud kaitseliinid

Ühinguvalitsemine on esmane ja oluline rahapesu tõkestamise kaitseliin. Danske Bank-i riskijuhtimine panga Eesti filiaalis on näide väga halvast praktikast, kus rahapesu tõkestamisel kukkusid läbi kõik ühinguvalitsemise kaitseliinid. **Nii juhtkond, vastavuskontrollijad, ees- ja tagaliini töötajad, raamatupidajad, sise- ja välisaudiitorid, nii grupi kui filiaali tasandil – neist mitte üks ei takistanud mitme aasta jooksul massiivses mahus tegevust, mille puhul on meil tänaseni piiratud teadmine, kust tegelikult pärinevad vahendid, mis nendega tehti ja kuhu need läkitati. Sedalaadi süsteemi isepuhastumisvõimet tuleb selgelt toetada täiendavate motivatsiooni- ja sanktsioneerimissüsteemidega.**

Järelevalve, rahapesu tõkestamise viimase kaitseliinina, viis lõppkokkuvõttes soovitud tulemuseni (kahtlastel rahavoogudel põhineva tegevuse lõpetamiseni), ehkki piisava rahvusvahelise koostööta võttis see kaua aega ega võimaldanud kohest adekvaatset reageerimist anomaalsetele leidudele. Samuti on Danske Bank Eesti filiaali kaasuse pinnalt suureks väljakutseks erinevate Eesti ametiasutuste poolt kogutava teabe (nii siseriiklik, kui välisriiklik) terviklik ja keskne analüüsivõimekus, mis aitaks tuvastada kogumis kahtlasi asjaolusid. Sealjuures oleks ametiasutustel vajalik analüüsitulemusi igakordselt täiendavalt interpreteerida tingimustes, kus rahapesu eelkuriteod on teadmata või kahtluse allikaks olevate rahaliste vahendite jurisdiktsiooni ametiasutused ei pruugi teha piisavat koostööd. Nimetatud asjaolud võimaldasid lõppastmes kahtlaste rahavoogude mahul kasvada. Piisavalt kiireid tulemusi ei andnud filiaali juhtimises leitud probleemidest Taani finantsjärelevalve või Danske Bank-i peakontori korduv teavitamine.

2. Rahapesu olemus

Globaliseerivas ja digitaliseerivas ühiskonnas, kus geopoliitilised reaalsused ning äritavad ja -mudelid muutuvad, peame möönma üha selgemalt, et esineb olukordi, kus rahapesu võib olla mahitatud või korraldatud meile mittesõbralike kolmandate riikide asutuste poolt ja rahapesuks kasutatakse uudseid digitehnoloogilisi kanaleid.

a) Võõrriigi mahitatud või korraldatud rahapesu

Balti Kaitsekolledži Vene strateegiliste ja sõjaliste uuringute teadur Viljar Veebel kirjutab ajakirjas *Diplomaatia*³⁷: „Kui midagi on muutunud, siis kindlasti on see „tööriistakast“, mille abil Venemaa Läänemere regioonis pingeid ja survet kasvatab. Traditsioonilise avalikult vägivaldse mõõduvõtmise asemele on tulnud hübriid- või asümmeetrilise konflikti vahendid.“ Sarnasele järeldusele on jõudnud ka Ann-Sophie Dahli oma raamatus *Strategic Challenges in the Baltic Sea Region: Deterrence and Reassurance*, osundame: „sihilik ja eesmärgipärane vahendite, taktika ja jõudude kombineerimine, omavaheline segamine ja varjamine mitmete paralleelsete sihtmärkide ründamiseks, mis ulatuvad vastase relvajõududest sisemaise poliitikatarbija ja rahvusvahelise õiguskorraneni“. **Eelöeldu tähendab aga vajadust vaadata üle ja hinnata ümber senine paradigma, kuna tavapärase (klassikalise) tsiviilkäibes rahapesu korraldamise kõrvale on ilmunud ka võõrriigi mahitatud või korraldatud rahapesu.** Sedalaadi rahapesu tuleb lugeda hübriidohtude üheks vormiks. Nii võiks võõrriigi mahitatud või korraldatud rahapesu olla näiteks üheks osaks vabade valimiste mõjutamisest või küberrünnakust.

³⁷ <https://diplomaatia.ee/kas-laanemere-aarne-rahu-on-saavutatav-regionaalsete-pingutustega/>



Joonis 12. Rahapesu tsiviilkäibes (klassikaline rahapesu mudel)



Joonis 13. Võõrriigi mahitatud või korraldatud rahapesu

Mudelite võrdlemisel (vt Joonis 12 ja Joonis 13) näeme, et võõrriikide mahitatud või korraldatud rahapesu korral tsiviilkäibes rahapesu tõkestamiseks mõeldud meetmed lihtsalt ei toimi. Peamiselt asjaolu tõttu, et rahapesu definitsioon (sisaldades eelkuriteo kontseptsiooni) ei ole sellistes skeemides asjakohane. Teadupärast peetakse rahapesu klassikalise mudeli korral nn liitkuriteoks, mis eeldab eelkuritegu ja selle tulemusel saadud varaga tehtavaid keelatud toiminguid. Rahapesu tahtlus koosneb seega kahest osast:

- 1) **suhe vara päritolusse**, st teadmine rahapesu objektiks oleva raha kuritegelikust päritolust;
- 2) **suhe tagajärge**, st eesmärk varjata vara omanikku või ebaseaduslikku päritolu.

Võõrriigi mahitatud või korraldatud rahapesu juures klassikalisele rahapesu mudelile omaseid aspekte ei leidu. Nimelt on sellisel juhul suure tõenäosusega tegu lähteriigi mõistes legaalsest allikast pärit varaga ning omaniku ja eesmärgi varjamine leiavad aset enne tegevusi, mida meie regulatsioonid sanktsioneerivad.

Järelikult tuleks uude rahapesu tüübi vastu võitlemiseks vaadata esmalt üle rahapesu mõiste ja olemus. Ei saa ka välistada, et ülaltoodud rahapesumudeleid omavahel kombineerituna rakendatakse.

b) Rahapesu digitehnoloogilised kanalid

Rahapesu olemuse muutusest rääkides ei saa mööda vaadata uutest äritavade ja -mudelitest (nt mõningad plokiahela tehnoloogial põhinevad instrumendid, ühishastasusplatvormid, virtuaalvääringu (ik: *virtual currency*) erinevad teenused). Nii pakuvad virtuaalvääringud õiguspärasel kasutamisel mitmeid eeliseid, nagu makseteenuse kiiruse suurenemine ja väiksemad tehingukulud. Nagu näeme aga FATF-i 2014. aastal avaldatud aruandest *Virtual Currencies Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*³⁸, võivad globaalse ulatusega digitehnoloogilised lahendused tuua kaasa ka järgmiseid potentsiaalseid rahapesuriske:

³⁸ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>

- i) tehinguosapoolte võimalik anonüümsus (identiteedivargus) virtuaalkanalil;
- ii) tehinguosapoolte piiratud tuvastamine ja kontroll virtuaalkanalil;
- iii) ühese selguse puudumine rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastase võitluse regulatsiooni, järelevalve ja vastutuse rakendamise sätete osas, nii uute ärimudelite olemuse kui teenuste piiriülese iseloomu tõttu;
- iv) keskse järelevalveorgani puudumine.

FinTech maailm, olles paljulubavaks lahenduseks (finants)toodete tõhusal viisil laiade massideni viimisel, loob sellega paralleelselt paratamatult võimalusi ka uuteks finantskuritegevuse vormideks. Rahapesu tõkestamisele omavad siin potentsiaalset mõju kaks aspekti. Esiteks uut tüüpi kuritegeliku raha teke, ehk FinTech kuritegevusest tekkivad vahendid. Ja teiseks uute rahapesu digitehnoloogiliste kanalite teke, seda nii eelmainitud FinTech kuritegevusest kui muudest kuritegudest saadud vahendite (digi)pesuks. Uute valdkondade reguleerimisega on riigid esimeses astmes talitsetud, mis kätkeb endas rahapesuriske. Globaalsetest käivetest seni vaid suhteliselt väikese fragmendi moodustavate uute FinTech valdkondade käibed on võimalike rahapesu mahtude seisukohast juba huvipakkuvad ja märkimisväärsed. Võttes arvesse rahapesupüüdluste mobiilsust ja operatiivselt nõrgima lüli ärakasutamise võimekust, eksisteerib reaalne oht, et kuritegelik maailm evib suurt huvi ja võimekust antud valdkonna kuritegelikul teel ärakasutamise vastu. See omakorda nõuab aga rahapesuvastase võitluse poolelt sama operatiivset tegutsemist.

3. **Rahapesuminetuste sanktsioneerimine** – tänapäevase toimiva õiguskeskkonna saavutamiseks on meil ühelt poolt vaja eri õigusnormide suunatust ühtsele strateegilisele eesmärgile, teisalt peab see arvestama ühiskonna dünaamilisusega nii, et igal ajal on olemas edukaks heidutamiseks vajalikud õigusinstituudid. Ja ehkki me oleme läbinud edukalt erinevaid rahvusvahelisi hindamisi, on meil rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise õiguskeskkonna tõhustamiseks vaja teha veel jõupingutusi.

Sama strateegiline eesmärgistatus ja dünaamilisus on vajalikud ka õigusnormide rakendamisel, kus täna kohtame nii õigusselguse puudumisest tulenevaid tõlgendusraskusi kui liigset õigusdogmaatilisust.

Rahapesuvastase võitluse regulatsioonide rakendamiseks tuleb eraldada täiendavat ressursi, luua ekspertidele täiendavat motivatsiooni ja juurutada elukestvat õppe instrumente, et RTR tõrje institutsionaalse raamistiku osapooled oleksid varustatud pikaajalises perspektiivis parima oskusteabega.

4. **Ühiskondlik suhtumine rahapesusse ja kommunikatsioon: teadlikkuse suurendamine ja hoiakute kujundamine** – olukorras, kus otsene kahjukannataja kas puudub või jääb üksikindiviidi vaates abstraktseks üldistuseks, ning rahapesu vastase võitlusega kaasnevad kasud on kaudsed, algavad probleemid rahapesu ühiskonnaohtlikkuse alahindamisest. Seejuures on seni vähe teadvustatud rahapesu ja siseturvalisuse omavaheliste seoste olulisust. Sisuliselt on põhjendamata katsed pisendada rahapesuvastase võitluse olulisust läbi viidete liigsele (olemasolevate ja uute ärivaldkondade arengut takistavale) bürokraatialle ja riigiaparaadi kokkutõmbamise vajadusele. Sellised püüdlused on rahapesu tõkestamise osas tugevas vastuolus valdkonna tegeliku ressursivajadusega. Alafinantseerimisega õõnestatakse õigusriigi

üht olulist alustala – kuritegevuse ja sellest saadavate vahendite kasutuse vastane võitlus peab olema prioriteetne ja seisma kõrgemal päevapoliitikast. Põhinedes ühiskondlikul kokkuleppel, mille tuumaks on selge ja ühemõtteline hukkamõist ning kus kokkuleppe osapoolte vaheline tööjaotus, vajadusel koos nõutavate sõltumatustagatistega kindlustab tõrjemeetmete tõhususe.

Väärrib eraldi rõhutamist, et rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse käsitlemisel on Eesti rahvusvahelises plaanis selgelt eristuv. Eesti on riigina erinevates aspektides väga avatud. Rahapesuvastase võitluse ajaloo, hetkeseisu ja perspektiivide ning konkreetse Danske Bank Eesti filiaali kaasuse arutelu toimub väga paljudes foorumites (sh Riigikogus) ja avatult.

Ühiskondlikust üldisest ühemõttelisest hukkamõistust edasi kandub küsimus ühiskonna eri gruppide valmisolekusse (või kuritegelikku vajadusse) rahapesuga tegeleda ning mis tahes kaalutlustel seonduvaid riske võtta. Õiguskaitse preventiivsed meetmed (avastamise ja karistuse tõenäosus) peavad tagama selle, et inimesed ei langetaks madalamate eetiliste tõekspidamiste varjus „karjäärivalikuid“ tehes kiire ja lihtsa kasu ootuses otsuseid, mis lõppkokkuvõttes võivad kahjustada teisi ettevõtjaid ja Eesti majanduskeskkonda üldiselt. **See võib tekitada olukorra, kus potentsiaalsed riskid võivad realiseerumisel läbi halveneva ettevõtluskeskkonna koormata või piirata ka neid eraõiguslikke isikuid, kelle madal riskiisu seda ei eeldaks, st valdkondlikud riskid on ebasümmeetrilised.**

Tegutseme sotsiaalmeedia võidukäigu ajastul, kus infovoog (nii kontrollitud allikapõhine ja tõeväärtust omav kui sellele sekundeeriv infomüra) aina kasvab, sõnumid on järjest lühemad ning käib pidev heitlus inimeste tähelepanu haaramiseks. **Olukorras, kus pole jõustunud ainsatki kohtuotsust, millega oleks Danske Bank Eesti filiaali kaasuses rahapesukuriteos kedagi süüdi mõistetud, levib massimeedias kindlas kõneviisis alusetuid väiteid rahapesu toimumise ja selle mahu kohta.**³⁹ Seega peame oma eesmärkide saavutamiseks ja hoiakute muutmiseks olema proaktiivsed ka kommunikatsioonis: meil peab olema rääkida oma lugu, me peame infot ja oma sõnumeid levitama erinevates kanalites ja vormides. Vastasel korral näeme tõenäoliselt kahjustumas Eesti kuvandit ka siis, kui selleks puudub arvestatav objektiivne alus.

³⁹ <https://www.euractiv.com/section/banking-union/news/estonia-admits-over-e1-trillion-were-laundered-in-the-country-in-2008-2017/>

Õiguslike ja järelevalveliste meetmete analüüsimise tulemusel teeb valitsuskomisjon ettepaneku rakendada rahapesuvastase võitluse tõhustamiseks vajalikud täiendavad meetmed kahes etapis:

Esmaste meetmetena tuleks vastu võtta eelkõige pööratud tõendamiskoormuse rakendamiseks vajalikud seaduse muudatused, täiustada siseriikliku rahapesualase riskihinnangu metodoloogiat ning käivitada täies mahus pangakontode register. Samuti toetab komisjon RTR tõkestamisega tegelevate institutsioonide rahastamise suurendamist.

Teises etapis rakendatavate RTR tõkestamise meetmete ettevalmistamiseks on vajalik täiendav põhjalikum analüüs osapoolte koordineeritud tegevus, mille jaoks on valitsuskomisjon moodustanud kaks eksperttöörühma:

- 1) RTR tõkestamise **institutsionaalse raamistiku** töörühm (sh analüüsi- ja seiresüsteem, koostöö ja asutuste vaheline rollijaotus, strateegiline kommunikatsioon);
- 2) RTR alase järelevalve ja sanktsioneerimise **menetlusliku raamistiku** töörühm.

Esmased sammud

1. Vastutuse tõstmiseks rahapesu tõkestamisel teeb valitsuskomisjon ettepaneku:

- a. võtta kohe menetlusse pööratud tõendamiskoormuse eelnõu koos seletuskirjaga (eelnõu ja seletuskiri on lisatud käesolevale aruandele). Pööratud tõendamiskoormuse eelnõu osas soovime rõhutada, et kavandatud halduskonfiskeerimise meede on selgelt eristatav rahapesukuriteo menetlemisest vastavalt kriminaalmenetluse sätetele. See on vajalik selleks, et halduskonfiskeerimine kui haldusmeede, mida kohaldatakse sõltumata isiku süü tuvastamisest, ei oleks mingil juhul tajutatav või tõlgendatav karistusena või muu karistusõigusliku mõjutusvahendina;
- b. minna edasi finantsvaldkonna vääртеokaristuste reformiga, mille raames on Rahandusministeeriumis ette valmistatud ja kooskõlastamise etapid läbinud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (finantsvaldkonna vääртеokaristuste eelnõu, EL-i õigusest tulenevad karistused).

Eelnõu eesmärk on viia seadusandlik olukord vastavusse Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega – võimaldada Eestis kohaldada EL õigusaktides sätestatud ülemmääradega rahalisi sanktsioone. **Seni on EL-i õigusest tulenevate kõrge määraga haldustrahvide kohaldamine Eesti õigusesse üle võetud sunniraha instituudi kaudu, mis ei pruugi täita EL õiguse sätestatud eesmärke, sest haldusmenetluses kohaldatavad meetmed ei ole karistusõiguse osaks.** Sellest tulenevalt loodi võimalus kõrgendatud ülemmääraga rahatrahvide kohaldamist vääртеomenetluses.

Tegemist on finantsvaldkonna karistuste muudatuste teise etapiga. Eelnõu on seotud riigikogu menetluses oleva karistuseseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (vääртеokaristuste reform, EL õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõuga 586SE, mis loob aluse kõrgema määraga vääртеokoosseisude sätestamiseks eriseadustes.

Eelnõuga muudetakse kehtivate rahatrahvide ülemmäärasid ja nende arvutamise aluseid. Muu hulgas muudetakse vääртеokoosseise rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses, et võtta üle AMLD IV artiklis 59 sätestatud

halduskaristused ja -meetmed nii füüsilisele kui juriidilisele isikule. Vastavalt EL-i õigusaktile nähakse ette kuni kolm rahatrahvi määramise võimalust: fikseeritud ülemmäär (kuni 5 miljonit eurot), kuni kahekordsele rikkumise tulemusel saadud kasule või ära hoitud kahjule vastavas summas või kuni 10 % juriidilise isiku või tema konsolideerimisgrupi kogukäibest. Käibe alusel arvatav rahatrahv võib olla suurem karistuse fikseeritud määrast ja ülemmäärade loogikast lähtuvalt, tuleb eelistada kõrgemat karistust.

Eelnõuga⁴⁰ kavandatakse muudatused ühes vara legaalse päritolu tõendamist ja vara riigi omandisse kandmist puudutavate muudatustega aitavad tugevdada finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ära kasutamise tõkestamist.

2. Pangakontode registri täies mahus käivitamine 2019 a. e-aresti infosüsteemi osana;
3. Korraldada uuendatud siseriikliku rahapesualase riskihinnangu meetodika alusel siseriikliku riskihinnangu koostamine, võttes muu hulgas arvesse käesoleva analüüsiaruande järeldusi, alates 1.03.2019 ja esitada see RTR tõkestamise valitsuskomisjonile hiljemalt 31.12.2019.
4. Toetada vajadust suurendada RTR tõkestamisega tegelevate võtmeasutuste (RAB, PPA, Prokuratuur ja Finantsinspeksioon) rahastamist ja neile täiendavate rahaliste vahendite eraldamist selleks et lõpule viia Danske Bank Eesti filiaaliga seonduvad menetlused ning alates 2019 ja edaspidi selleks, et oluliselt tõsta RTR tõkestamise alast analüüsi-, menetlus-, uurimis- ja koostöövõimekust ning kompetentsust.

Eksperttöörühmade moodustamine teise etapi meetmete väljatöötamiseks

Valitsuskomisjon moodustas 2. novembril 2018 kaks eksperttöörühma, et teha täiendavad analüüsid ning välja töötada järgmised sammud. Kumbki eksperttöörühm esitab valitsuskomisjonile:

- a) **tähtajaga 15.02.2019** - põhimõttelised ettepanekud RTR raamistiku parandamiseks ja sellega seotud asutuste ressursivajaduse hinnangu alates 2020. aastast (etapp I);
- b) **tähtajaga 10.06.2019** – RTR raamistiku parandamiseks tehtud põhimõtteliste ettepanekute realiseerimiseks vajalike seadusandlike algatuste eelnõud ja vastavad seletuskirjad (etapp II).

Institutsionaalse raamistiku eksperttöörühm

Töörühma pädevuses on vähemalt järgmiste probleemteemade analüüs:

1. Vaadata üle RTR vastase võitluse institutsionaalne raamistik. Hinnata, kas institutsionaalse raamistiku partnerite rollid piisava selgusega sõnastatud, kas rollide vahel on tühikuid või kattuvusi, kas koostöö on sujuv ja tõrgeteta, kas rollide jaotus on organisatsiooniliselt kõige otstarbekamalt lahendatud, milline peaks olema Eesti ametiasutuste panus rahvusvahelisse koostöösse. Kaaluda institutsionaalse raamistiku partnerite vahelise koostöö formaliseerimise otstarbekust.
2. Strateegilise analüüsi ja operatiivkeskuse funktsiooni arendamine. Infolle ligipääsu õigus. Aruandluskorraldus. Riiki sisenevate ja väljuvate rahavoogude seire (sh vajadusel reaajas, kuna potentsiaalselt problemaatilistest rahavoogudest üks osa kasutab Eesti finantsüsteemi keskmiselt 48 tundi) nii riigi kui konkreetsete finantsasutuste tasandil. Vastava infosüsteemi loomine. Regulaarsed teabevahetuse (sh operatiivinfo) kohtumised.
3. RTR tõrje alase strateegilise kommunikatsioonitegevuse planeerimine ja elluviimine eesmärgiga tagada mh:
 - a) ühiskondliku suhtumise kujundamine ning avalikkuse proaktiivne teavitatus;
 - c) infomanipulatsioonide (sh võõrriiklikud) neutraliseerimine;

⁴⁰ Eelnõu muudatustel ei ole tagasiulatuvat jõudu. Kehtib põhimõtte, et karistuse määramisel võetakse aluseks rikkumise ajal kehtinud õigus.



- d) turuosaliste kaasamine teadlikkuse suurendamiseks ja hoiakute muutmiseks;
 - e) finantsstabiilsuse toetamine valdkondlikest minetustest tingitud paanika vältimiseks.
4. Koostada analüüs RPTRVV institutsionaalse raamistiku partnerite rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise funktsiooni rahastamisskeemi ja -mahtude kohta, koos hinnanguga, kas rahastamine on institutsionaalsel tasemel piisav ning kas rahastamismahtude muutuseid on võimalik esile kutsuda piisava paindlikkusega.
 5. Vaadata üle Vabariigi Valitsuse moodustatud RTR tõkestamise valitsuskomisjoni roll ja staatus.
 6. Koostöövormide väljatöötamine ja formaliseerimine Euroopa Liidu liikmesriikide ja teiste strateegiliste partnerite (sh USA, UK Brexiti järgselt) kompetentsete osapooltega RTR tõrje alase töö tõhustamiseks.
 7. Tugevdada RABi pädevust loamenetluses ja järelevalve teostamisel ning sätestada täiendavad nõuded äriühinguteenuse pakkujatele, finantseerimisasutustele ning virtuaalvääringu teenusepakkujatele.
 8. Rahvusvahelise finantssanktsiooni kohaldamise üle teostatava järelevalve pädevuse jaotus ning rahvusvahelise finantssanktsiooni teadete ja rikkumiste menetlemine.

Järelevalve ja sanktsioneerimise menetlusliku raamistiku eksperttöörühm

Töörühma pädevus oleks vähemalt järgmiste probleemteemade analüüs:

1. Rahapesu definitsioon. Rahapesu erinevad mudelid, skeemid ja kanalid ning meetodid nendega võitlemiseks. Analüüsida, kas senine kohtupraktika mõjustatuna muutunud seadusandlikust raamistikust võimaldab tulevases kriminaalmenetluspraktikas jõuda muutuseni eelkuriteo tõendamiskoormuse standardi osas. Seni kohtupraktikas nõutud vara konkreetsest kuriteosündmusest pärinemise nõue ei ole võimaldanud tõhusat kriminaalõiguslikku heidutust rahapesu tõkestamiseks. Kaaluda valdkondliku karistusõigusliku raskuskeskme viimist rahapesu definitsioonile vastavuselt RahaPTS kohustatud subjektidele sätestatud hooldusmeetmete ja riskijuhtimise instrumentide mitterakendamise sanktsioneerimisele.
2. Hinnata sanktsioonimäärade tõstmise ja kuriteokoosseisude edasise täpsustamise vajalikkust.
3. Väärteomenetluses olev juriidilise isiku karistusõigusliku vastutuse õiguskäsitlus, mis baseerub tuletatud ehk derivatiivse vastutuse põhimõtetel, mille kohaselt juriidiline isik kui õiguslik abstraktsioon saab tegutseda vaid füüsilise isiku kaudu. Probleemideks on (i) juriidiliste isikute vastutuse asjades erakordselt suur tõendamiskoormus, sh eelneva füüsilise isiku kohustavate käitumisnormide kaudu ja kui füüsilise isiku tegu ei ole kas koosseisupärane, õigusvastane või süüline, on süüte oomistamine juriidilisele isikule välistatud ja (ii) lühikesed aegumistähtajad. Analüüsida praktikas esinenud probleeme, kus sunniraha või väärteokaristused ei ole komplekssete ja ulatuslike rikkumiste korral heidutusena efektiivselt rakendatavad ning pakkuda välja võimalikud lahendused.
4. Väärteomenetluse asendamine (vähemalt finantssektoris) halduskaristustega; seda eriti sisereeglite kehtestamise/rakendamise, aruandlus- ja avalikustamiskohustuse minetuste osas.
5. Hinnata karistusseadustiku ja kriminaalmenetlusseadustiku muudatuste (rahapesu kokkuleppe sanktsioonimäära tõstmine, KarS § 394-1) ning rahapesualase kokkuleppe kui kuriteo jälitustoimingute kataloogi lülitamise vajalikkust;
6. Võtta 2020. aastaks üle rahapesu ning kriminaaltulu avastamist, arestimist ja konfiskeerimist ning terrorismi rahastamist käsitlev Varssavi konventsioon.
7. Üleskutsemenetluse kasutamine nn „prügikontode“ probleemi lahendamiseks ja RTR riski maandamiseks selles segmendis.

6 LISAD

1. RahaPTS-i eelnõu (seisuga 25.10.2018)	 4a. RahaPTS eelnõu 25 10 2018.pdf
2. RahaPTS-i eelnõu juurde seletuskiri (seisuga 25.10.2018)	 5a. RahaPTS eelnõu seletuskiri 25 10 2018