



Rahandusministeerium
info@fiu.ee

Teie 30.06.2025 nr 1.1-10.1/3030-1*

Meie 04.09.2025 nr 1.2-3/75-1

**Rahapesu Andmepüroo arvamus
krediidiasutuste seaduse muutmise ja sellest
tulenevalt teiste seaduste muutmise (Basel III
regulatsioon) seaduse eelnõu kohta**

Lugupeetud rahandusminister

Täname võimaluse eest avaldada arvamust krediidiasutuste seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise (Basel III regulatsioon) seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) kohta. Rahapesu Andmepüroo (edaspidi RAB), olles tutvunud eelnõu ja selle juurde koostatud seletuskirjaga, esitab alljärgnevad märkused ja tähelepanekud.

Kõige kesksema RAB-i puudutava muudatusega kavandatakse eelnõuga täiendada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust (edaspidi RahaPTS) §-ga 62¹ („Rahapesu Andmepüroo ja Finantsinspektsiooni koostöö“) ning sellega seonduvalt vastavas osas ka krediidiasutuste seadust (edaspidi KAS). RAB kavandavat muudatust RahaPTS-is ei toeta ja palub selle planeeritud kujul eelnõust välja jätta, kuna see ei ühti RAB-i infovahetuse loogikaga ning RAB-i tegevusele kohalduv regulatiivne raamistik seab äärmiselt ranged piirangud sellele, millistel eesmärkidel ja kellele võib RAB enda töödeldavat (finantsluure)teavet edastada, millega ei ole eelnõu koostamisel arvestatud.

I. Eelnõuga kavandatav regulatsioon ja RAB-i teabe konfidentsiaalsusega põrkuvad probleemkohad.

Eelnõu kohaselt on plaanis loodava RahaPTS §-ga 62¹ reguleerida RAB-i ja Finantsinspektsiooni (edaspidi FI) vahelist koostööd. Eelnõu juurde koostatud seletuskirja järgi kohustatakse RAB-i RahaPTS §-ga 62¹ esitama FI-le (eelnõuga loodavas) KAS § 37³ lõikes 10, (eelnõuga loodavas) KAS § 69 lõikes 1² ja (eelnõuga loodavas) KAS § 70³ lõikes 2² nimetatud arvamus 30 tööpäeva jooksul arvates FI-lt vastava taotluse saamisest. Uue sättega võetakse üle krediidiasutuste kapitalinõuete direktiivi muutmisdirektiivi (CRD VI)¹ artikli 27b lõike 3 teine alalõige ja 27j lõike 3 teise alalõige esimene pool. RahaPTS §-s 62¹ kajastatud arvamus sisaldab RAB-i hinnangut selle kohta, kas olulise osaluse võõrandamine, ühinemine või jagunemine võib endast kujutada rahapesu

¹ Sh CRD VI artikli 27b lõike 3 teine alalõige ja 27j lõike 3 teise alalõike esimene pool, mida uue RahaPTS-i §-ga 62¹ eelnõu autorite sõnul üle võetakse. Direktiiv on leitav: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401619#tit_1.

või terrorismi rahastamist. Arvamuse andmisele kohaldatakse eelnõu seletuskirja kohaselt haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-s 16 sätestatud. Seletuskirjas on kirjutatud, et RAB-ilt oodatakse adekvaatset ja sisulist arvamust, milles on antud hinnang sellele, kas ettevõtjate kavandatavas tegevuses on rahapesu või terrorismi rahastamise elemente.

Kavandatud regulatsioon, eelkõige loodav RahaPTS § 62¹, kätkeb endas põhimõttelisi probleeme. Seni on RAB-i poolt teistele asutustele info edastamist reguleeritud RahaPTS §-s 60, mille loogikast kavandatud eelnõuga irdutakse. Ehkki käesoleval hetkel on RahaPTS-i §-s 62 reguleeritud ka Kaitsepolitseiameti (edaspidi KAPO) ja RAB-i koostöö, on kehtiv RahaPTS § 62 eelnõuga kavandatavast teistsuguse suunitlusega, sätestades selle, et RAB ja KAPO teevad terrorismi rahastamise kahtlusega tehingute uurimisel koostööd. Kehtiva RahaPTS § 60 lõike 1 kohaselt on juurdepääs RAB-i andmekogus (ehk RABIS-es) sisalduvale teabele piiratud ja selle töötlemise õigus ainult RAB-i ametnikul ja töötajal ning RAB-i juht võib RahaPTS-i alusel kehtestada teabele juurdepääsu piirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. RahaPTS § 60 lõike 1 üheks eesmärgiks piirata seaduses nimetatata isikute/asutuste juurdepääsuõigust RAB-i andmekogus sisalduvale teabele. RahaPTS § 60 lõiked 2–5 sätestavad erisused, mis asjaoludel ja kellele RAB võib RABIS-es sisalduvat teavet avaldada. Ühelegi teisele seaduses määratlemata isikule/asutusele RAB-il õigust RABIS-est andmeid väljastada ei ole.

RABIS-es talletatakse lisaks kohustatud isikutelt laekuvatele teadetele RAB-ide vahetatavat finantsluureteavet, et uurida rahapesu ja sellega seotud kuritegusid ning terrorismi rahastamist. Klassikaliste RAB-i põhifunktsioonide täitmise käigus kogutud ja kasutatav informatsioon pärineb allikatest, millele on seatud ranged konfidentsiaalsusnõuded. Muu hulgas annab RahaPTS § 58 lõige 3 näiteks RAB-ile õiguse saada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vajalikke andmeid, sealhulgas jälitustoimingutega ja salajase koostöö abil kogutud andmeid, enda määratud tähtjaks kõigilt jälitusasutustelt õigusaktidega sätestatud korras. Jälitustoimingutega ja salajase koostöö abil kogutud andmete edastamiseks teistele asutustele peab RAB-il olema teabe esitanud jälitusasutuse kirjalik nõusolek.

Egmont Groupi dokument „Põhimõtted informatsiooni vahetamiseks“², mis on siduv kõikidele RAB-idele, aga ka FATF-i soovitusel, kohustavad hoidma andmeid saladuses. Andmete salajasena hoidmist peetakse RAB-ide üheks kõige olulisemaks nõudeks. Rahvusvahelised standardiseadjad on pidanud finantsluureteabe saladuses hoidmise kohustust niivõrd oluliseks, et RAB-ide süsteemidele ja inimestele on kehtestatud erireeglid. FATF-i soovitusel 29 tõlgendava märkuse (lõige 7) ja FATF-i hindamise metoodika kriteeriumi 29.6 alusel peavad RAB-il olema paigas protsessid, millega tagatakse informatsiooni turve ja piiratud juurdepääs teabele. Veelgi enam FATF soovitusel kohaselt peab RAB olema tööalaselt sõltumatu ja autonoomne, mis tähendab, et RAB-il peab olema õigus ja võimekus oma ülesandeid vabalt täita, sealhulgas autonoomselt otsustada konkreetse teabe analüüsimise, küsimise ja/või edastamise üle (29 soovitusel tõlgendava märkuse alapeatükk E punkt 8). See tähendab, et FATF-i standardite kohaselt loetakse rahapesu andmebüroos olevat finantsluureteavet sedavõrd salajaseks informatsiooniks, et ka selle andmine uurimisasutusele sõltub rahapesu andmebüroo diskretsioonist. Eeltoodud põhjendustest tulenevalt ei saa RAB-ile panna imperatiivset kohustust teabe edastamiseks.

Märgime, et ka hetkel kehtiva RahaPTS § 60 lõike 4 kohaselt võib RAB teavitada pädevat järelevalveasutust kohustatud isiku poolt RahaPTS-i nõuete rikkumisest või edastada asjakohase taotluse alusel RAB-is registreeritud andmeid, analüüsi ja hinnanguid ulatuses, mis ei riku

² Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence Units (kinnitatud 2013 ja uuendatud 2023) on leitav: https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2022/07/2.-Principles-Information-Exchange-With-Glossary_April2023.pdf.

seaduse, välislepingu või rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piiranguid, kui see on vajalik rahapesu või terrorismi rahastamise või sellega seonduvate kuritegude tõkestamiseks ning pädeva järelevalveasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks või RahaPTS-i eesmärkide saavutamiseks. See tähendab, et kehtiv RahaPTS annab juba RAB-ile võimaluse nii omal initsiatiivil kui taotluse alusel pädevale järelevalveasutusele andmete edastamiseks.

Kokkuvõtlikult oleme seisukohal, et vastava imperatiivse kohustuse loomine, mis kohustab RAB-i FI taotlusel andmeid edastama, ei lähe kokku RAB-i tegevusele seatud konfidentsiaalsusnõuetega ja hetkel kohalduva regulatiivse raamistikuga ning vastavat aspekti pole eelnõu koostamisel arvestatud ega analüüsitud.

II. RAB ja FI kui pädevad asutused CRD VI kontekstis ja CRD VI-st tulenevad nõuded.

Kavandatavat eelnõud, selle juurde koostatud seletuskirja ja CRD VI asjakohaseid sätteid kogumis analüüsides tekib tunnetus, et eelnõu RAB-i puudutavas osas ei paista olevat pööratud tähelepanu RAB-i erinevatele funktsioonidele nende lahususe võtmes. RAB-i ülesanded on loetletud RahaPTS § 54 lõikes 1, mida analüüsides on oluline silmas pidada, et Eesti RAB täidab lisaks klassikalistele rahapesu andmebüroo ülesannetele ka täiendavaid funktsioone, mis seostuvad eelkõige järelevalve ja tegevuslubade väljastamisega ning rahvusvahelise sanktsiooni seadusest (edaspidi RSanS) tulenevate ülesannete täitmiseks. Näib, et eelnõuga kavandatavad seadusemuudatused ei ole pigem seotud RAB-i järelevalvefunktsiooni ega RSanS-ist tulenevate ülesannete täitmiseks, vaid klassikaliste RAB-i põhifunktsioonidega (RahaPTS § 54 lõike 1 punktid 1, 2 ja 6). Eelnõu juurde koostatud seletuskirjas (vt nt lk 33) on välja toodud, et RAB on pädev asutus, aga otsetõlkes näib olevat kaduma läinud see, et Eesti õiguses on FI krediitiasutuste järelevalve eest vastutav (pädev) asutus.

CRD VI artikli 27b lõike 3 eestikeelne sõnastus on alljärgnev:

„3. Pädev asutus võib esitada vastuväiteid kavandatavale omandamisele üksnes siis, kui tal on selleks käesoleva artikli lõikes 1 sätestatud kriteeriumidele tuginedes põhjendatud alus või kui kavandava omandaja esitatud teave ei ole artikli 27a lõike 9 kohasest nõudest hoolimata täielik.

Käesoleva lõike kohaldamisel ja seoses käesoleva artikli lõike 1 esimese lõigu punktis b sätestatud kriteeriumiga võtavad pädevad asutused kavandatava omandamise hindamisel nõuetekohaselt arvesse kooskõlas direktiiviga (EL) 2015/849 kavandava omandaja järelevalve eest vastutavatelt asutustelt saadud negatiivset arvamust, mille pädevad asutused on saanud 30 tööpäeva jooksul alates esialgse taotluse esitamisest, ning see võib olla mõistlik alus vastuväidete esitamiseks.“³

CRD VI artikli 27j lõike 3 eestikeelne sõnastus on alljärgnev:

³ I.k: „3. The competent authority may oppose the proposed acquisition only if there are reasonable grounds for doing so on the basis of the criteria set out in paragraph 1 of this Article, or if the information provided by the proposed acquirer is incomplete despite a request made in accordance with Article 27a(9).

For the purposes of this paragraph and with regard to the criterion set out in paragraph 1, point (b), of this Article, a negative opinion by the authorities responsible for supervising the proposed acquirer in accordance with Directive (EU) 2015/849, received by the competent authorities within 30 working days of the initial request, shall be duly taken into consideration by the competent authorities when assessing the proposed acquisition and may constitute a reasonable ground for opposition. “

„3. Pädev asutus võib esitada kavandatud tehinguga seoses negatiivse arvamuse üksnes siis, kui käesoleva artikli lõikes 1 sätestatud kriteeriumid ei ole täidetud või kui finantssidusrühma esitatud teave ei ole artikli 27i lõike 5 kohasest nõudest hoolimata täielik.

Seoses käesoleva artikli lõike 1 punktis e sätestatud kriteeriumiga võtab pädev asutus kavandatud tehingu hindamisel nõuetekohaselt arvesse kooskõlas direktiiviga (EL) 2015/849 finantssidusrühmade järelevalve eest vastutavatel asutustel saadud negatiivset arvamust, mille pädev asutus on saanud 30 tööpäeva jooksul alates esialgse taotluse esitamisest, ning see võib olla mõistlik alus negatiivse arvamuse esitamiseks, nagu on osutatud käesoleva lõike esimeses lõigus.“⁴

Ülalviidatud sätete sõnastusest nähtub esiteks, et info andjaks ei ole Eesti riigi süsteemi mõttes mitte RAB, vaid krediitiasutuse üle rahapesu tõkestamise järelevalvet teostav asutus, ehk FI enda osakond. Lisaks ei nähtu sättest pädevale asutusele kohustust sisulise arvamuse andmiseks, vaid võimalus seda teha. Seletuskirjast ei tulene, keda kõnealuste sätete kontekstis tuleks üldse pädevaks asutuseks lugeda.

Seega oleme kokkuvõttes seisukohal, et kõik CRD VI ülevõetavad asjakohased sätted ei pruugi esiteks RAB-i üldse puudutada ning vajaksid seetõttu täiendavat analüüsi selles osas, kes (kas RAB või FI) on kõnealuse kohustuse osas pädevaks asutuseks ja millisel määral saavad nendest sätetest tulla kohustused või võimalused arvamuse andmiseks.

III. HMS-i kohaldumine RAB-i arvamusele.

Eelnõu RAB-i puudutavate mõjudega seoses on seletuskirjas selgitatud, et mitme muudatuse tulemusel tekib RAB-il kohustus anda oma hinnang rahapesu ja terrorismi rahastamise tõenäosuse ja riskide kohta lähtuvalt FI vastavast taotlusest. Olukordi, mis nõuavad FI ja RAB-i vahelist koostööd on CRD VI kohaselt kolm: olulise osaluse võõrandamine, ühinemine ja jagunemine, kolmanda riigi krediitiasutuse filiaali asutamine Eestis. RAB-ilt ei nõuta eelnõuga selle autorite sõnul detailsete ja suuremahuliste riskihinnangute vms analüüside koostamist, vaid arvamuse avaldamist HMS § 16 tähenduses, mistõttu on RAB-ile avaldub mõju eelnõu koostajate hinnangul väheoluline.

RABi tegevusele kaasnevat mõju on hinnatud puudulikult. Eelnõust ega selle juurde koostatud seletuskirjast ei selgu, millele tuginedes on välja toodud, et kohutuste täitmise märkimisväärset tõusu ei ole ette näha. Samuti on keeruline hinnata kaasnevat mõju, kui puudub selgus, millist infot ning millise põhjalikkusega RAB-i adekvaatne ja sisuline aramus peaks tegelikkuses sisaldama. Nagu eelpool selgitasime, siis ka lihtne HMS §-le 16 vastav aramus olulise osaluse võõrandamise, ühinemise ja jagunemise või kolmanda riigi krediitiasutuse filiaali asutamise kontekstis võib minna vastuollu RAB-i teabe konfidentsiaalsuse nõuetega, kuna pelgalt juba fakt, kas RAB-il on kõnealuse äriühingu kohta informatsiooni ja milline on kogumis RAB-i hinnang, võimaldab teha kõnekaid järeldusi RAB-i valduses oleva teabe olemasolu ja sisu kohta.

⁴ I.k: „3. The competent authority may issue a negative opinion regarding the proposed operation only if the criteria set out in paragraph 1 of this Article are not met or where the information provided by the financial stakeholder is incomplete despite a request made in accordance with Article 27i(5).

With regard to the criterion set out in paragraph 1, point (e), of this Article, a negative opinion by the authorities responsible for supervising the financial stakeholders in accordance with Directive (EU) 2015/849, received by the competent authority within 30 working days of the initial request, shall be duly taken into consideration by the competent authority when assessing the proposed operation and may constitute a reasonable ground for a negative opinion, as referred to in the first subparagraph of this paragraph.“

Ülaltoodud põhjustel oleme seisukohal, et CRD VI ülevõtmise raames on vajalik oluliselt põhjalikumalt analüüsida võimalikke kohustuste kollisioone RAB-i tegevuse kontekstis. Sealhulgas on äärmiselt oluline käsitlemist leidmata jäänud aspekt see, et olukorras, kus RAB-il on, kas õigus või võimalus edastada HMS §-le 16 vastavad analüüsid ja ning need muutuvad haldusakti osaks, siis kuidas on FI vastavas menetluses tagatud RAB-i poolt andmete kasutamisele seatud piirangutega (vt RahaPTS § 60 lõige 8 ja § 63 lõige 8) arvestamine (tegemist on üldjuhul teabega, mida kolmandad osapoolsed ei tohiks teada). Samuti vajaks analüüsimist ja selgemalt välja toomist see, milliseid andmeid (ehk seonduvalt milliste RahaPTS § 54 lõikes 1 loetletud ülesannetega) saab RAB vastamise kaalumisel üleüldse kasutada.

Kokkuvõttes oleme seisukohal, et eelnõu kohane arvamuse andmine ja sellele keeldumise tuginemine ei arvesta hetkel RAB-i teabe osas kohalduvate konfidentsiaalsusnõuetega.

IV. Muud tähelepanekud.

Eeltoodud põhimõtteliste puuduste kõrval on eelnõus võimalik täheldada ka konkreetseid üksikuid probleemkohti, millele käesolevas arvamuses põhjalikku fookust asetatud ei ole, kuna enne detailideni liikumist peame vajalikuks lahendada süsteemsed vastuolud. Siiski võime alljärgnevalt tuua esile mõned näited.

Näiteks on ebaselge eelnõu § 1 punkt 19, millega täiendatakse KAS § 47⁹ muu hulgas lõikega 4. Viidatud lõike kohaselt on FI-l õigus esitada põhjendatud taotlus AMLA-le nende keskandmebaasile juurdepääsu ja selles kogutud teabe saamiseks. Ebaselgeks jääb, millist andmebaasi silmas peetakse ning kas tegemist on praeguse EuReCa andmebaasiga, mille haldamise AMLA üle võtab. Teeme ettepaneku selles osas eelnõud täpsustada.

Samuti ei nähtu eelnõust ega selle juurde koostatud seletuskirjast see, miks näiteks § 1 punktis 19 on eraldi välja toodud, et taotlus peab olema põhjendatud, aga teistes kohtades pole taotluse põhjendamine tingimuseks. RAB-i hinnangul vajab see küsimus nii eelnõus kui seletuskirjas täiendavat süsteemset analüüsi.

Paiguti on eelnõus välja toodud, et FI konsulteerib RAB-iga ja paiguti see, et FI esitab RAB-ile taotluse arvamuse saamiseks. Jääb selgusetuks, kas kõigi nende erinevate (koostöö)vormide vajalikkus on põhjendatud ning millisest loogikast lähtuvalt on need omavahel eristatavad. RAB-i hinnangul tuleks kõigi koostöövormide vajalikkus ja põhjendatus uuesti üle hinnata, et oleks arusaadav, millisel juhul ja miks toimub teatud juhtudel konsulteerimine ning teatud juhtudel taotluse esitamine.

Loodav KAS § 47⁹ lõige 5 on grammatiliselt ebaselge ja vajaks ümbersõnastamist („*Inspeksioon teeb koostööd Rahapesu Andmebürooga ja temaga rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seonduvat asjakohast teavet kolmanda riigi krediitiasutuse filiaali üle järelevalve teostamisel vahetada.*“).

Küsimusi tekitab ka eelnõu punktis 188 kirjeldatud FI ja RAB-i ühine hinnang. Nimelt täiendatakse KAS § 97² lõikega 10 järgmises sõnastuses: „*Finantsinspeksioon teavitab viivitamata Euroopa Pangandusjärelevalve Asutust Finantsinspeksiooni ja Rahapesu Andmebüroo ühisest hinnangust*“. Eelnõu teistes osades on kirjas, et FI võtab oma otsuse kujundamisel arvesse RAB-i arvamust. Seetõttu oleks vajalik eelnõus täpsustada, kas selle sättega

seondvalt on peetud silmas teistsuguse sisuga hinnangut või on see siiski FI otsus, mille käigus on samamoodi arvestatud RAB arvamusega.

Täname võimaluse eest arvamust avaldada ja oleme valmis täiendavate küsimuste korral neile kirjalikult vastama või kohtuma.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Matis Mäeker
Rahapesu Andmebüroo juht

Kati Tee, kati.tee@fiu.ee