

Rahandusministeerium

Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

Tallinn, Sept. 21, 2023

Lugupeetud rahandusminister Mart Vörklaev

1. Täname, et esitasite meile oma 21.08.2023 kirjaga nr 13-1.1/5460-1 arvamuse avaldamiseks krüptovaraturu seaduseelnõu (edaspidi *KrüTS eelnõu* või *eelnõu*). Esitame käesolevaga oma ettepanekud ja selgitused, millest olulisematena märgime järgmised:
 - 1.1 teeme ettepaneku reguleerida MiCA-ga võimaldatud lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise protseduuri;**
 - 1.2 teeme ettepaneku reguleerida üleminekuperioodi kuni 1. juuli 2026. a. nagu võimaldab MiCA;**
 - 1.3 teeme ettepaneku jätta eelnõust välja kohustus määrata kaks juhatuse liiget ja kolm nõukogu liiget;**
 - 1.4 teeme ettepaneku eemaldada piirang, mille järgi võib audiitori määrata kuni viieks aastaks;**
 - 1.5 teeme ettepaneku eraldada Fintantsinspeksioonile piisavad ressursid tegevuslubade nõuetekohaseks menetlemiseks.**
2. Palume eelnõu edasises menetluses arvestada sektori konkurentsivõimet ja riigi enda ressursside olemasolu, mis on vajalik, kui lühendatud tegevuslubade kehtivuse korral jätta reguleerimata ka tegevusloa lihtsustatud korras uuendamise menetluskord.
3. Sektori konkurentsivõime sõltub otseselt lihtsustatud korras tegevusloa taotlemise menetluskorra siseriiklikku regulatsiooni olemasolust ja tegevuslubade regulatsioonist laiemalt. Liikmesriigid, kellel puudub vastav regulatsioon on EL ühisturul konkurentsivõimelt ebasoodsamal positsioonil investeringute ja töökohtade riiki meelitamiseks või nende säilitamiseks. Meenutame, et Eesti virtuaalväeringute sektor on viimastel aastatel läbi teinud olulised regulatiivsed muudatused, RAB on väljastanud ligi 4000 tegevusluba, millest tänaseks on alles 79. 2022-2023 aastad on olnud sektori ettevõtetele tegevuslubade uuendamise periood, mil oma majandustegevus ja tegevusload viidi uute nõuetega vastavusse.

Tegevusloa järjekordsel uuendamisel on määrusega lubatud lihtsustatud menetluskorra rakendamata jätmise eaproportsionaalne ning võib põhjendamatult riivata ettevõtlusvabadust ja omandi põhiõigust, eriti arvestades eelnõu seletuskirjas toodud põhjendusi. Sama kehtib rahvusvaheliste välisinvesteeringute kaitse lepingute puhul. Eelnõu seletuskirjas väljendatud seisukoht, et lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise regulatsioon jäetakse välja töötamata põhjusel, et sisuliselt ei usalda Finantsinspeksioon Rahapesu Andmebüroo senist tegevust ega oma senise tegevuse kohta piisavalt ülevaadet on meie hinnangul põhjendamatult ning taolise seisukohaga avaliku esinemise korral peaksid eelnimetatud asutuste töö usaldusväärse korraldamise eest vastutavad isikud kujunenud olukorra kohta selgitused esitama – miks teise riigiasutuse tööd ei usaldata, kuidas selline olukord on kujunenud ja mida olukorra muutmiseks ette plaanitakse võtta?

4. Õiguspäraselt tegutsevad VASP-id on olnud Eestis pideva regulatsioonide muutmise ja halduspraktika muutumise tõttu pea pidevas tegevusloamenetluses. Regulatiivsete muudatuste tõttu on tegevusloamenetlus tulnud läbida vähemalt kaks korda – esiteks kehtiva RahaPTS esimese redaktsiooni jõustumisel 2017. aastast ning teiseks praeguse regulatiivse režiimi jõustumisel alates 2022. aastast.

Selles kontekstis nõuda uut täiemahulist tegevusloamenetlust, kui on olemas kõik eeldused ja vahendid saavutada samad eesmärgid vähem koormava menetluste kaudu, on ilmselgelt eaproportsionaalne.

5. Oleme kategooriliselt vastu ja peame täiesti põhjendamatuks kehtivate tegevuslubade automaatset kehtetuks tunnistamist ja täies ulatuses uue tegevusloa taotlemise kohustust. MiCA artikli 143 lõige 6 näeb ette võimaluse liikmesriigil kehtestada lihtsustatud tegevusloa menetlus juhul, kui siseriiklikult on juba valdkonda reguleeriv regulatsioon olemas. See vastab täpselt Eesti olukorrale. MiCA näeb ette Eesti olukorra jaoks loodud võimaluse seniste uute MiCA tegevuslubade taotlemisel kontrollida vaid uutele nõuetele vastavust, mis oleks proportsionaalne ja mõistlik lähenemine.

Samuti on võimalik MiCA artikli 143 lõike 3 kohaselt riigil kehtestada MiCA ja eelnõu rakendamise üleminekuaja kuni 1. juulini 2026, kuid ilma ühegi sisulise põhjendusega on eelnõuga pakutud üleminekuage terve aasta võrra lühem (2025. aasta 1. juuli).

6. Finantsinspeksioonil on võimalik kontrollida nii lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise regulatsiooni olemasolu korral kui ka väljaspool seda menetlust majandustegevuse nõuete täitmist riikliku järelevalvemenetluse käigus, mille eest tasuvad järelevalve subjektid. Seetõttu puudub lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise regulatsiooni korral riigile täiendav rahaline kulu

võrreldes sellise menetluskorra puudumisega ning riikliku järelevõlvementluse teostajal on võimalik majandustegevuse nõuete täitmist kontrollida sel hetkel kehtivate sätete järgi.

Vastupidiselt - kui riik jätab lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise menetluskorra reguleerimata, on riigi jaoks kõikide majandustegevuse nõuete täitmise sisuline kontroll kulukam, sest lisaks tegevusloa taotluse riigilõivule järelevõlvementluse tulu riigile ei laeku, ent töö sisu ja ulatus on suurem. Kui riikliku järelevõlvementlust teostab Finantsinspeksioon, ei ole asjakohane ka seletuskirjas toodud põhjendus selle kohta, et Finantsinspeksioon ei usalda Rahapesu andmebüroo senist tegevust, sest Finantsinspeksioonil on võimalik riiklik järelevõlvementlus teostada iseseisvalt ja täies ulatuses.

7. Leiame, et riik peaks õppima minevikus tehtud vigadest. 2022.-2023. aastatel läbi viidud tegevuslubade uuendamise protsessi käigus ei ole riigieelarvest eraldatud piisavalt vahendeid kõikide tegevuslubade ajakohaseks menetlemiseks sedavõrd lühikeses ajaraamis ning taolised menetlused venivad meile teadaolevalt üle lubatud tähtaegade. Kui riiklik järelevõlvement liigub Finantsinspeksiooni alluvusse, lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise kord puudub, tegevusload tunnistatakse automaatselt kehtetuks ning Finantsinspeksioonile ei eraldata võrreldes Rahapesu Andmebürooga viidatud tegevuslubade taotluste menetlemiseks riigieelarvest täiendavaid vahendeid, on üsna tõenäoline, et tegevuslubade väljastamine jääb taaskord venima. Turuosaliste endi kogemusel kestab praktikas nii Rahapesu Andmebüroo kui Finantsinspeksiooni tegevusloa väljastamise menetlus 12-18 kuud, mistõttu ei ole eelnõuga planeeritud lahendus praktiliselt teostatav. Taolist olukorda saab vältida üksnes juhul, kui riigieelarvest eraldatakse järjekordseks tegevuslubade uuendamise menetluseks piisavalt rahalisi ressursse ning selleks on vajalik personal või reguleeritakse lihtsustatud korras tegevusloa uuendamine võimalusega sisuliselt ajatada täielikku majandustegevuse nõuetele vastavuse kontrolli, juhul kui Finantsinspeksioon Rahapesu Andmebürood ei usalda, riikliku järelevõlvementluse läbiviimiseni. Eelnõu seletuskiri ei ava, kuidas on planeeritud uute tegevuslubade väljastamisel piisav menetlusvõimekus ja selleks vajamineva ressursi olemasolu ning kas sellega on üldse arvestatud seniseid menetlustähtaegu arvestades.
8. On lubamatu, et tegevusload plaanitakse eelnõu järgi tunnistada kehtetuks enne, kui on täielikult tagatud, et kõikide tegevusloa omajate uued tegevusloa taotlused on lõpuni menetletud või on selleks antud mõistlik võimalus. Sellise valiku sisuline mõju seisneb selles, et ettevõtted on sunnitud Eestis oma tegevuse lõpetama, kui uue tegevusloa menetlus ei lõppe enne kehtiva tegevusloa kehtetuks tunnistamist. **Leiame, et riigil lasub vastutus tagada, et kõikidel taotluse esitamise ajahetkel tegevusluba omavatel isikutel oleks mõistlik võimalus oma tegevuse jätkamiseks Eestis ka juhul, kui taotlema peab uut tegevusluba. Juhul, kui riik seda ei taga, vastutab selle eest riik.** Eelnõuga annab riik turule käesoleval juhul sõnumi, et oma

majandustegevuse jätkamiseks on mõistlik Eestist lähiajal lahkuda. Selline lähenemine kahjustab Eesti riiklikke huve ja rahvusvahelist konkurentsivõimet.

9. Selgitame, et enamik ettevõtete ärimudel toimib selliselt, et kehtiva tegevusloa puudumisel ning majandustegevuse peatumisel liigub kliendibaas konkurentide juurde ning tegevusloa ja majandustegevuse taastamisel ei taastu endine kliendibaas. Igal juhul tekiks sellises olukorras ettevõttele varaline kahju, mille eest eelkirjeldatud juhul vastutab riik. Ilmselgelt ei meelitaks järjekordse õigusselgusetuse ja ebakindluse olukorra tekitamine Eestisse uusi investoreid.
10. **Teeme ettepaneku, et riik kaaluks põhjalikumalt tegevusloa lihtsustatud menetluse reguleerimata jätmise tagajärgi ning kajastaks need eelnõu seletuskirjas adekvaatselt. Samuti teeme ettepaneku, et eelnõu täiendatakse lihtsustatud korras tegevusloa uuendamise regulatsiooniga kirjeldatud põhjustel ning kasutatakse võimalust reguleerida üleminekuperiood kuni 1. juulini 2026 a.** Oleme omalt poolt valmis panustama vastava regulatsiooni väljatöötamisse, kuivõrd meid esitatud eelnõu väljatöötamisse varasemalt kaasatud ei ole nagu ka meile teadaolevalt laiemalt virtuaalvääringu teenuse pakkujate sektorit Eestis.
11. Üleminekutähtaja osas on mõistlik riigi konkurentsivõime säilitamiseks ja halduskoormuse hüppelise koormuse vältimiseks kasutada MiCA rakendamise maksimaalset tähtaega ehk lisaks kehtivate tegevuslubade säilitamisele peaks oma tegevuse nii MiCA-ga kui eelnõuga kooskõlla viima 1. juuliks 2026.
12. Uue täiemahulise tegevusloa menetluse ning seniste tegevuslubade automaatse kehtetuks tunnistamise jaoks puudub igasugune õiguslik või praktiline vajadus ja õigustus, võttes arvesse viimaste aastate niigi suurt koormust sektori ettevõtetele tegevuslubade uuendamisel. Seletuskirjas toodud põhjendus (lk 11), et Finantsinspeksioonil puudub ülevaade VASP-ide tegevusloa aluseks olevatest asjaoludest ja riskidest, ei ole põhimõtteliselt õige ega ka asjakohane, sest Finantsinspeksioonil ei peagi sellist ülevaadet olema, kui nimetatud on olemas teisel riigiasutusel ning majandustegevuse nõuete täitmist juba kontrollitud. RahaPTS on avaldatud õigusakt ja rakenduspraktika osas on võimalik konsulteerida Rahapesu Andmehürooga.
13. Finantsinspeksioonil oleksid eelnõu kohaselt olemas kõik vahendid ja tööriistad tuvastamiseks kõigi VASP-ide osas kõik asjaolud ja riskid, mis on aluseks tegevusloa väljastamisele. Samuti on järelevalveasutusel olemas kõik vahendid nõuetele mittevastavate VASP-ide turult eemaldamiseks.
14. Eelnõu lähenemise põhiline argument, et Finantsinspeksioonil puudub võimalus tagada terviklik ülevaade VASP-ide tegevusloa aluseks olevatest

asjaoludest ja riskidest on vale ning ei saa olla niivõrd kaaluka regulatsiooni põhjenduseks.

15. Viimaste 2022. aasta RahaPTS-i regulatiivsete muudatustega saavutati MiCA-ga sarnase usaldusväarsuse tase paljudes, kui mitte enamikes aspektides. Vastavas osas on kehtivate tegevuslubadega VASP-id Rahapesu Andmebüroo poolt kontrollitud nii tegevuslubasid andes, tegevuslubasid uuendades, kui pideva aktiivse riikliku järelevalve kaudu.
16. Järelevalve üleviimine ühe riigiasutuse alt teise ei ole adekvaatseks põhjenduseks, et uuesti kontrollida samu asjaolusid, mida Rahapesu Andmebüroo on juba 2022-2023 kontrollinud. Selline lähenemine tähendaks üheselt ja otseselt riigi usaldamatust iseenda suhtes.

Samade asjaolude uuesti üle kontrollimist eeldusega, et Rahapesu Andmebüroo on varasemates tegevusloa- ja muudes menetlustes ning oma üldises järelevalvetegevuses eksinud, on arusaamatu, vale ning peaks tuginema elulistel asjaoludel, mida seletuskirjas avatakse.

17. Meie hinnangul tooks esitatud kujul eelnõu vastuvõtmine kaasa olukorra, kus Eestis sisuliselt lõpetatakse virtuaalväeringu teenuse pakujate tegevus ja vastava sektori ettevõtteid tulevikus Eestisse enam ei asutata.

18. Alljärgnevalt esitame oma ettepanekud sätete kaupa:

18.1 Eelnõu § 6 - nõuded krüptovaraturu osalise tegevusele.

MiCA-st ei tulene, et krüptovaraturu osalisel peab olema nõukogu ja/või rohkem kui üks juhatuse liige. Muudatus teeks Eesti ebaatraktiivseks uutele taotlejatele. Kui teistes riikides piisab vaid ühest kõrgema juhtorgani liikmest, siis Eestis tuleks otsida viis kvalifitseeritud spetsialisti. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud: „kuna osaühingute puhul puudub nõukogu loomise kohustus, kui seda põhikirjaga ette ei nähta, mis võib teha osaühingu juhtimise nõrgemaks“. Samas ei ole põhjendatud mille poolest jääb osaühingu juhtimine nõrgemaks ning nenditakse, et on ka võimalus, et juhtimine ei jää nõrgemaks. Sisuliselt on esitatud põhjenduseks suvaline väide.

Virtuaalväeringu tegevusluba on hetkel väljastatud ca. 80-le ettevõttele. Valdav enamus hetkel tegutsevatest ettevõtetest on nõukoguta osaühingud. Nende ettevõtete juhatuses ei pruugi olla kahte inimest. See tähendab, et tekib vajadus leida 200-300 spetsialisti ning läbida nende sobivusmenetlus Finantsinspeksioonis. Eestist ei ole võimalik leida sellisel arvul uusi inimesi, kes saaksid neid ülesandeid täita.

Finantsinspektsiooni sobivusmenetlus on pikk ja kallis menetlus nii ettevõtetele, kui ka riigile. Haldusmenetluste keerulisemaks muutmine on vastuolus riigi üldiste poliitiliste suundadega. Olukorras, kus teistes sektorites otsitakse kärpekohti, on finantsvaldkonnas halduskoormuse hüppeline tõstmine MiCA nõudeid ületavas osas arusaamatu. Kogemus virtuaalväeringute tegevuslubadega näitab, et taotluste läbivaatamine võib kesta üle aasta või ligemale kaks aastat ning pakutud muudatus pikendab menetlusi veelgi.

Asjatundliku juhtkonna ja nõukogu leidmine eelnõuga määratletud ulatuses on erakordselt keeruline ning arvestades täna tegevusluba omavate virtuaalväeringu teenuse osutajate hulka, kes on kõik potentsiaalsed tegevusloa taotlejad krüptovaraturu seaduse alusel, võib tekkida praktilisi probleeme 5-liikmelise juhtkonna leidmiseks. Eelnõu seletuskiri ei ava, kas sellise nõude täitmine on üldse võimalik tänaste tegevusloa omajate arvu juures ning missugust majanduslikku mõju see subjektidele omab.

Eelnõu seletuskiri ei ava, kuidas on sama küsimust planeerinud lahendada teisel EL liikmesriigid.

Ettepanek: jätta eelnõust välja kavandatud § 6 lõiked 2 ja 3.

18.2 Eelnõu § 16 lõige 3 ja lõige 6. Tulenevalt asjaolust, et krüptovara valdkonnas pädevaid audiitoreid on Eestis vähe, palume eemaldada nõue, et audiitorettevõtja võib nimetada kuni viieks aastaks (ning sama audiitorettevõtte vahetult järgnevas perioodiks nimetamine ei ole lubatud).

Planeeritava § 16 lõike 6 puhul palume tervikuna läbi mõelda Finantsinspektsiooni poolt audiitori määramise protseduur. Mõistlik on, et audiitoriga konsulteeritakse enne tema määramist, sest audiitoril võivad puududa vajalikud oskused ja teadmised virtuaalväeringu valdkonna ettevõtte asjakohaseks auditeerimiseks piisava põhjalikkusega.

Ettepanek: eemaldada planeeritava § 16 lõike 3 sõnastusest piirang, mille kohaselt võib audiitori määrata maksimaalselt viieks aastaks. Teeme ettepaneku lõiget 6 täiendada viisil, et sundkorras audiitori määramisel oleks selle eelduseks audiitori nõusolek. Palume eelnõu täiendada ka sätetega juhuks, kui audiitorit ei ole võimalik turult saada, et täita teisi auditeerimisega seotud kohustusi tähtaegselt. Võimaliku alternatiivina palume kaaluda ka tähtaegade seadmist selliselt, et need ei langeks kokku tavapärase ettevõtlesaasta auditite esitamise tähtaegadega.

18.3 Eelnõu § 118-4 – virtuaalväeringu teenuse pakkuja tegevusluba.

Viimane RahaPTS redaktsioon jõustus 15.03.2022 ning turuosalised olid kohustatud viima oma tegevust kooskõlla uute nõuetega ning esitama taotluse uue tegevusloa saamiseks hiljemalt 15.06.2022. Suur osa neist menetlustest kestavad tänaseni. Kõnealuse RahaPTS redaktsiooni seletuskirjas selgitati, et „*Eelnõu on seotud kahe Euroopa Liidu algatusega, mis mõlemad on veel menetluses. Esimene neist on Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse ettepanek, mis käsitleb krüptovaraturge ja millega muudetakse direktiivi (EL) 2019/1937 (COM/2020/593 final) ja teine on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise õiguslik pakett. Esimene neist sätestab virtuaalvääringu teenuse pakkuja tegevuse nõuded ja teine hoolsusmeetmed. Kummagi algatuse täpne jõustumisaeg pole eelnõu kirjutamise hetkel teada. Kõik Euroopa Liidu algatused omavad sarnaseid eesmärges nagu käesolev eelnõu: maandada rahapesu ja terrorismi rahastamise riske ning suurendada usaldusväarsust ja läbipaistvust virtuaalvääringu teenuse sektoris*”. Eelnõu ettevalmistajate sõnum turuosalistele seisnes selles, et „uue” RahaPTS’i järgi väljastatud tegevusluba on võrdväärne MiCA loaga. Uute tegevuslubade taotlemine tähendaks kolmandat samasisulist järjestikust loamenetlust alates 2020. aastast.

Menetlusökonomika ja õiguskindluse printsiip eeldab, et protsessid korraldatakse kulutõhusalt ja vältides tarbetut kordust. Uute taotluste esitamise nõue loob olukorra, kus ettevõtted esitavad korduvalt samu dokumente ja järelevalveasutused kontrollivad neid ja nende järgimist korduvalt, kuigi seda on varem juba hinnatud. Selline dubleerimine tekitab märkimisväärseid lisakulusid erasektorile ja riigieelarvele ilma, et see tooks kaasa lisandväärtust turu reguleerimisele ja järelevalvele. Tõenäoliselt jõutakse viia kõik RAB-i menetlused lõpuni KrüTS jõustumise ajaks. Rahapesu Andmehüroo on teinud märkimisväärset tööd, et veenduda olemasolevate tegevuslubade taotlejate usaldusväarsuses, sh. paikvaatlusi ja taluvusteste. Seega ei ole põhjust arvata, et tegevusload väljastatakse ettevõtetele, kes ei suuda täita MiCA’st tulenevaid kohustusi.

Prantsusmaa on pakkunud lahenduse, mille kohaselt automaatselt väljastatakse „MiCA” tegevusload ettevõtetele, kes omasid tegevusluba enne 1. jaanuari 2024¹. Sarnase lähenemise võtmise võimaldaks muuta menetlused oluliselt paindlikemaks. Järelevalveasutused saaksid teostada järelevalvet turuosaliste protsesside üle ning tunnistada rikkujate tegevusload kehtetuks vastavalt vajadusele. Samas ei oleks katkestatud nende turuosaliste tegevus, kelle taotlused ei jõua menetleda eelnõus määratud tähtajaks.

¹ <https://www.amf-france.org/en/news-publications/news/digital-assets-amf-amends-it-general-regulation-and-its-policy-dasp-light-enhanced-registration-and>.

Ettepanek: muuta eelnõu selliselt, et uute tegevuslubade väljastamisel rakenduks lihtsustatud menetluskord nagu võimaldab MiCA.

18.4 Eelnõu § 54 punkt 6. Riskihinnanguga määratakse kindlaks üleüldiselt väiksema ja suurema riski asjaolud arvestades nii regulatiivseid nõudeid kui ka riigi riskihinnanguid. Jäeb arusaamatuks, millest tuleneb vajadus tuua seadusesse eraldi konkreetse riskifaktori hindamine, sest seaduses ei ole välja toodud teiste sarnaste riskifaktorite osas samalaadset lähenemist. Selline täiendus ainult ühe riskifaktori osas ei ole kooskõlas sätte üldise loogikaga. Samuti tasub arvestada, kas Eestil on vajalik olla ees EBA juhenditest, eriti olukorras, kus EBA on vastava juhendi osas juba turuosalistega konsultatsioonis ja teada on sellise riski hindamine kõrgeks, mis nõuab tugevdatud hoolsusmeetmeid. Kuna turuosalistes peavad järgima TFR määrust ja seal toodud riskipõhist lähenemist, peaks nimetatud punkti planeeritud kujul eemaldama.

Ettepanek: jätta eelnõust välja § 54 punkt 6.

18.5 Eelnõu § 54 punkt 15. Seaduse muudatuse puhul on oluline jälgida, et sisse viidavad muudatused on sobilikud, vajalikud (dubleerimine) ja oleks kooskõlas valdkonda reguleerivate juhenditega. EBA juhendi kavandi kohaselt on suuremale riskile viitavate asjaolude hulgas tehingud isehallatavate aadressidega. Selliselt järgides nii määrust kui EBA juhendit, oleks kohasem muuta paragrahvi § 37 lg 3 ja lisada täiendav punkt tehingute kohta, mis hõlmavad isehallatavaid aadresse. Taoline muudatus oleks kooskõlas EBA riskifaktorite juhendiga². Kui soovitakse muuta RahaPTS §-i 36, siis selliselt ei ole see muudatus kooskõlas (EL) 2015/ 849 artikkel 18 punktiga 1, mis räägib tugevdatud meetmetest kliendi osas, sest antud juhul on tegemist tehingu mitte kliendi riskiga. Tehingu riski katab RahaPTS § 37 lg 3. Sama käsitlust toetab ka eelnõu § 54 punkt 16 muudatus, mis räägib täiendava ülekantava krüptovara tehingu kohta info kogumisest kõrgema riski korral. Tuleks analüüsida, kas RahaPTS § 37 lg 3 punktid 2 ja 3 juba katavad tehinguid isehallatavate aadressidega (p 3 tundmatud isikud ja p 2 anonüümsed tehingud). EBA on TFR määruse kontekstis juhiste väljastaja - millistel juhtudel on tehingud isehallatavate aadressidega kõrgema riskiga. EBA juhendi draftis punktis 21.5 on sellised olukorrad loetletud.

Ettepanek 1: Mitte muuta RahaPTS § 36 lõiget 2 ning jätta eelnõust välja § 54 punkt 15.

Ettepanek 2: Muuta vajadusel RahaPTS § 37 lg 3.

² EBA Consultation paper on amending Guidelines on ML FT risk factors: 21.3. The following factors may contribute to increasing risk – (d) the product allows transactions between the customer's account and: i. self-hosted addresses

18.6 Eelnõu § 54 punkt 16. Seaduse muudatuse puhul on oluline jälgida, et sisse viidavad muudatused on sobilikud, vajalikud (nõuete ja juhendite dubleerimine) ja oleks kooskõlas valdkonda reguleerivate juhenditega. § 38 lg 2 ütleb: *“täiendava teabe kogumine ärisuhte, tehingu või toimingu eesmärgi ja olemuse kohta ning esitatud teabe kontrollimine lisadokumentide, andmete või teabe põhjal, mis pärinevad usaldusväärsest ja sõltumatust allikast”*. Seega löige 2 juba katab täiendava hoolsusmeetme rakendamise tehingute kohta, mille alla kuuluvad ka juba krüptovara tehingud. TFR määruses on toodud kohustus krüptovara ülekannete algatajate ja saajate kohta käiva info kogumine, mis annab samuti tulemuseks päritolu ja sihtkoha kohta info kogumise. Kui seadusandja peab silmas selle muudatusega tehniliste lahenduste kasutamist (Elliptic, Chainanalysis jt) kui täiendavat hoolsusmeetet krüptovara päritolu ja sihtkoha ehk saaja hindamisel, siis see ei tule kavandatud sätte ja seletuskirjast üheselt välja. Isegi sellisel juhul oleks tegemist nõudega, mis reguleeritakse EBA juhendiga ja mida kõik peavad järgima.

Ettepanek: Jätta eelnõust välja § 54 punkt 16, kuna olemasolev seadus ja tulevikus kehtima hakkav EBA juhend katab planeeritava muudatuse.

18.7 Eelnõu § 54 punkt 19. Seaduse muudatuse puhul on oluline jälgida, et sisse viidavad muudatused on sobilikud, vajalikud (dubleerimine) ja oleks kooskõlas valdkonda reguleerivate juhenditega. Arvestades §40 lõikes 2 toodut ja asjaolu, et korrespondentasutusel ei ole tavapäraselt soovi respondentasutuse klientide osas kohaldada ise kõiki hoolsusmeetmeid, peab tegema kindlaks kas respondentasutus on järelevalve all ja seega koguma tegevusloa kohta info. Lisaks ka hindama, kas vastav respondentasutus kohaldab võrdväärseid nõudeid. Praktikas ei ole usutav, et ühelgi juhul korrespondentsuhteid luues jäetakse kogumata info tegevuslubade kohta. Arvestades, et tegevuslubade nõue kehtib kõikide finantseerimisasutuste kohta, siis ei ole kohane, et vaid ühele kehtestatakse seaduses vastav punkt.

Ettepanek: Jätta eelnõust välja § 54 punkt 19.

18.8 Eelnõu § 54 punkt 21. Punktiga 21 eemaldatakse RahaPTS § 42 lõikest 3 virtuaalvääringu teenuse ülekandeid puudutav erisus.

Makseteenuse alla ei kuulu krüptovarateenuse pakkujad, samas §-s 25 toodud nõuded kehtivad ka neile. Samuti kehtib TFR ka makseteenuse pakkujatele ja mitte ainult krüptovara teenustele.

Kommentaar: palume selgitada muudatuse loodetavat mõju.

18.9 Eelnõu § 54 punkt 26. Trahvimäärade suurendamine ei ole toodud antud punkti seletuskirjas välja kui üks eesmärkidest, mistõttu ei ole ka arusaadav, mis alusel suurendatakse trahvimäärasid ning miks just kirjeldatud suuruses. Seletuskiri ei ava, kas senised trahvimäärad on virtuaalväeringute sektoris olnud ebatõhusad – palume eelnõu seletuskirja asjakohaselt täiendada.

Direktiivi (EL) 2015/849 artikli 59 lõigetes 2 ja 3 sätestatud halduskaristused ja -meetmed ei ole muutunud. 2017 RahaPTS muudatus, millega viidi seadus rahapesu direktiiviga kooskõlla ei tõstetud trahvimäärasid kõrgemale kui 400 000 eurot. On oluline, et muudatusega kaasneksid asjakohased põhjendused, kui riik on jõudnud teisele seisukohale haldustrahvide määramisel.

Ettepanek: Trahvimäärad jätta tõstmata, sest puuduvad sisulised põhjendused seniste määrade muutmise kohta.

18.10 Eelnõu § 54 punkt 27. Juhime tähelepanu et TFR artikliga 29 määratavad halduskaristused ja -meetmed hõlmavad direktiivi (EL) 2015/849 artikli 59 lõigetes 2 ja 3 sätestatud halduskaristusi ja -meetmeid. Kuna Eesti on direktiivi üle võtnud ja selle alusel kehtivad trahvid on kehtivas seaduses juba määratud, siis ei ole selge, mille alusel on otsustatud muuta määrasid.

Samuti on oluline järgida, et halduskaristused määratakse sama põhimõtte alusel, mis on toodud määruses, kus rikkumised peavad olema korduvad, süstemaatilised ja olulised. RahaPTS-s ei ole selliseid põhimõtteid rakendanud mitte üheski rikkumise paragrahvides.

Kuna trahvid määratakse EL määruse rikkumise alusel, siis peab seaduses toodud rikkumine olema kooskõlas (EL) 2023/1113 määruse artiklis 29 tooduga, mida tänane sõnastus ei ole, sest viidatakse kogu määrusele. TFR kohaselt oleks paragrahvi 96 lõige 1 sõnastus järgmine: "*Makseteenuse pakkuja jätab korduvalt või süstemaatiliselt rahaülekandes edastamata maksjat või makse saajat käsitleva nõutava teabe, rikkudes (EL) 2023/1113 artiklit 4, 5 või 6 või muude Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2023/1113 kehtestatud makseteenuse pakkuja kohustuste rikkumise eest*".

Ettepanek 1: Trahvimäärad jätta tõstmata, sest puuduvad sisulised põhjendused seniste määrade muutmise kohta.

Ettepanek 2: Kui rikkumised tulenevad EL määrustest, siis rikkumiste sõnastamisel järgida täpselt määruses toodut, sh viiteid artiklitele.

18.11 Eelnõu § 54 punkt 28. Krüptovaraülekannetega saavad tegeleda MICA alusel erinevat tüüpi kohustatud isikud, siis on korrektne igasuguste

makseandmete kogumise kohustuse rikkumisega seotud trahvimäärad viia ühe paragrahvi alla nagu on TFR määruses, et vältida olukordi, kus sama teo eest võib saada trahvi kahe erineva rikkumise alusel (näiteks krediidasutused, makseasutused).

Ettepanek 1: viia planeeritav RahaPTS § 96² kokku §-ga 96 või kehtestada uue sättena.

Ettepanek 2: kui rikkumised tulenevad EL määrustest, siis rikkumiste sõnastamisel järgida täpselt määruses toodut, sh. viiteid artiklitele.

18.12 Eelnõu § 54 punkt 29. Makseasutuste litsentside taotlusprotsess kestab tavapäraselt ligemale aasta ja on teada, et menetlusvõimekus ei pruugi olla piisab lubade menetlemiseks tähtaegselt. Makseasutuste kontekst on siinkohal oluline, sest arvestades tänaseid RAB tegevusloaga tegutsevaid turuosalisi, siis paljud on just seda tüüpi ettevõtted. Poole aastaga ei ole meie hinnangul võimalik tulemuslikult menetleda mitte ühtegi taotlust.

Ettepanek 1: rakendada MICA lubatud lihtsustatud korda.

Ettepanek 2: hinnata kuidas on tagatud, et taotluste läbivaatamise kehtestatud tähtaja raames on kõikidel taotluse esitamise ajal tegevusluba omavatel isikutele tagatud tähtaegne uue tegevusloa menetlus.

19. Lisaks eelnõus reguleeritule palume **tunnistada kehtetuks RahaPTS § 31 ning selle paragrahvi lõike 6 alusel antud rahandusministri 23.05.2018 määrus nr 25 "Infotehnoloogiliste vahendite abil isikusamasuse tuvastamise ja andmete kontrollimise tehnilised nõuded ja kord"**.

Tegemist on regulatsiooniga, mis ei ole eluliselt reaalsuses täidetav, on ebavajalik, seab ebaproportsionaalsed piirangud, sisaldab olulisi loogika- ja tehnilisi vigasid ega arvesta tänapäevaste tehnoloogiliste võimalustega. Turuosalistel peaks olema võimalus ise otsustada kuidas turvaliselt ja usaldusväärset isikusamasust tuvastada ning võimalus välja töötada erinevaid innovaatilisi turvalisi lahendusi.

Vastav regulatsioon on jäänud ajale jalgu ning pidurdab oluliselt kogu Eesti finantssektori kasvupotentsiaali, ekspordivõimekust ning sellega Eesti riigi konkurentsivõimet ja maksutulude kasvupotentsiaali. Tegemist ei ole ainult virtuaalvääringu teenuse pakkujaid, vaid kogu finantssektorit puudutava ning ebavajalikult piirava normistikuga.

Viidatud nõuded ei põhine ühelgi Euroopa Liidu õigusaktil. Veelgi enam - teistes Euroopa Liidu riikides, kus on spetsiaalsed reeglid isikute kaugtuvastamiseks, on viimaste aastate jooksul selge trend aegunud füüsilise

teenuse pakkumise dogmadest loobumise ning digitaalse isikusamasuse tuvastamise reeglite moderniseerimise suunas. Eestil ei tohiks regulatsiooni kaasajastamisel maha jääda.

Võrreldes ülejäänud Euroopa ja maailmaga, seab kehtiv regulatsioon Eesti ettevõtted väga selgelt ja oluliselt ebavõrdsesse ja ebasoodsasse konkurentsiolukorda.

Vastava regulatsiooni loomisest alates on oluliselt muutunud nii rahapesuvastane regulatiivne keskkond, kuid eriti tehnoloogiliste lahenduste turvalisus ja võimalused.

Samuti on tegemist bürokraatliku nõudega, mis jätab varju tegeliku eesmärgi ehk faktilise isikute tuvastamise. Rahapesu Andmebürool ning Finantsinspeksioonil on kõik haldusõiguslikud vahendid kontrollida kas isikusamasuse tuvastamise nõue on tegelikult täidetud või mitte ning rakendada vajadusel sanktsioone.

Vastava regulatsiooni muutmise ja kaasajastamise ettepanekuid on viimaste aastate jooksul tõusetunud pidevalt. Mõistame, et taoliste muudatuste menetlused on enamasti jäänud toppama MONEYVAL hindamise tulemuste ootuse tõttu. Nüüdseks on selline takistus ära langenud ning Eestil on võimalus oma konkurentsivõimet taastama asuda.

Alternatiivina RahaPTS § 31 ja vastava määruse kehtetuks tunnistamisele, palume sisse viia eelkõige järgmised muudatused:

19.1 Muuta RahaPTS § 31 lõiget 1 järgmiselt:

19.1.1 muuta lõige 1 ja sõnastada see järgmiselt: "kliendi elu- või asukoht on suure riskiga kolmandas riigis."

19.1.2 Tunnistada kehtetuks punkt 2.

RahaPTS peamine eesmärk on takistada rahapesu. § 31 regulatsioon on suunatud kaugtuvastamisele. Seega peaks olema § 31 eesmärk vähendada rahapesu riski, mis lähtub kliendi tuvastamisest, kui ta asub kõrge riskiga riigis.

Lõikes 2 toodud piirmäärad on aegunud ning väljuvad sätte eesmärgist.

Kõrge riskiga kolmas riik on selgelt defineeritud RahaPTS § 3 punktis 18.

19.2 Kaotada määrusest loogika, mille kohaselt on samaaegselt nõutavad videokõne ning e-identimise süsteemi kasutamine, kuid samas alternatiivsete lahenduste kasutamine ei ole lubatud.

Videokõne ja digiallkiri peaksid olema alternatiivid, mitte kumulatiivsed nõuded.

Hetkel on tegemist nõudega, mille kohaselt tuleks inimene justkui tuvastada kolm korda: esiteks dokumendi kaudu (paralleelselt kehtiv üldnorm), seejärel videokõne kaudu ning kolmandaks e-identimise süsteemi kaudu. Tegemist on ebamõistlikult koormava lahendusega nii klientidele kui teenuste pakkujatele. Sama eesmärk oleks saavutatav alternatiivide lubamisel.

19.3 Asendada määruse § 2 lõikes 2 täielikult ebaõnnestunud sõnastus selgelt eIDAS "kõrge" taseme allkirjaga.

Enamikes Euroopa Majanduspiirkonna riikides ei ole kehtiva sõnastuse nõuetele vastavat e-identimise süsteemi olemas või ei ole see laialt kasutusel.

RahaPTS § 31 ja vastav määrus on suunatud olukordadele, kus klienti teenindatakse virtuaalselt üle maailma, mistõttu ei ole mõistlik nõuda üle maailma klientidelt spetsiifiliste Euroopa süsteemide kasutamist, mida neil lihtsalt ei saa olemas olla või ei ole.

On ilmne, et määruse § 2 lõike 2 viide eIDAS artikli 9 alusel avaldatud nimekirjale on läbi mõtlemata ja eesmärgipäratu nõue.

19.4 Tunnistada kehtetuks eesmärgipäratud ja ebavajalikud tehnilised ja protseduurilised kitsendused määruses:

- 19.4.1 § 2 lõiked 3 kuni 6** - kõik need lõiked on sisult eksitavad ja ebavajalikud;
- 19.4.2 § 3** - ebavajalik kantseliit - oluline on ainult isikusamasuse tuvastamise fakt, millega loetakse ka isikusamasuse tuvastamine õnnestunuks või mitte;
- 19.4.3 § 4** - ebavajalik ning sisus eksitav; andmekaitse aspektid on juba reguleeritud üldnormide ja GDPR-ga;
- 19.4.4 § 5 lõige 1** - ebavajalik, mitmes aspektis sisus eluvõõras - kirjeldatud funktsioon võib olla ka teisele isikule edasi antud, identifitseerimine ei pruugi toimuda digiallkirja kasutades, identifitseerimine võib toimuda riigi infosüsteemide vahendusel jne;
- 19.4.5 § 6 lõige 2** - nii detailne regulatsioon on ebavajalik - iga teenusepakkuja peaks ise otsustama, kuidas ta on võimeline isikusamasuse tuvastamise fakti hiljem tõestama;
- 19.4.6 § 6 lõike 3 punkt 2** - ebavajalik;
- 19.4.7 § 6 lõige 4** - ebavajalik;
- 19.4.8 § 9** - riskiprofiili määramine on palju laiem kui määrusega reguleeritav isikusamasuse tuvastamine;

19.4.9 § 10 - nii spetsiifiline ankeedi defineerimine ei ole vajalik ja on võrreldes seaduse loogikaga eksitav;

19.4.10 § 11 lõige 4 - riskiprofiili määramine on palju laiem kui määrusega reguleeritav isikusamasuse tuvastamine;

19.5 Kaotada reaajas läbiviidava intervjuu kohustus (§ 11 lõige 2 ja vastavad viited muudes sätetes) ning lubada isikusamasuse kontrollimine salvestatud video põhjal.

Tegemist on ebavajaliku ja ebaproportsionaalselt kitsa nõudega. Isikusamasuse tuvastamine saab toimuda ka vähemalt sama turvaliselt salvestuse põhjal. On väga levinud automaatsete juhistega salvestustel põhinevad tehnoloogiad, mille kasutamine on Euroopa teistes riikides tavapärane. Juhime ka tähelepanu, et videotuvastus on enamasti teenusepakkuja enda soovil rakendatav lisaturvalisus, mitte kohustus.

19.6 Lubada alternatiivseid isikusamasuse tuvastamise lähenemisi, protsesse ja süsteeme.

Oluline peab olema eesmärk, mitte arengut piirav ja eesmärgipäratu regulatsioon. Eesmärk peab olema isikute faktiline tuvastamine, mitte konkreetse keerulise ja äärmiselt kuluka protsessi järgimine.

Ei ole mõjuvat põhjust keelata alternatiivseid isikusamasuse tuvastamise lahendusi, kui need täidavad lõppeesmärki ehk isikud on faktiliselt õigesti tuvastatud. Rahapesu Andmebürool ning Finantsinspektsioonil on kõik haldusõiguslikud vahendid kontrollida kas isikusamasuse tuvastamise nõue on tegelikult täidetud või mitte ning rakendada vajadusel sanktsioone.

Lugupidamisega,

Hermes Brambat
Eesti Digivara Liit MTÜ
juhatuse liige