

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Urmas Pai

KAUGKONTROLI RAKENDAMINE RAHAPESU
ANDMEBÜROO JÄRELEVALVETEGEVUSES

Magistritöö

Juhendaja: Arnold Tenusaar
Kaasjuhendaja: Indrek Tibar MA

Tallinn 2013

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku Instituut	Kuu ja aasta: Mai 2013
Töö pealkiri: Kaugkontrolli rakendamine rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses. Töö pealkiri võõrkeeles: <i>Implementing the Off-site Supervision in Estonian FIU.</i>	
Töö autor: Urmas Pai	Olen nõus oma magistritöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö teemaks on kaugkontrolli rakendamine rahapesu andmebüroo riikliku järelevalve tegevuses. Töö on kirjutatud eestikeelsena ja lisatud võõrkeelne kokkuvõte on ingliskeelne. Töö kirjutamisel tugines autor 64-le allikale, millest 33 allikat on teadusallikad ning 31 muud asjakohased allikad. Töös on kokku 79 lehekülge, millest põhiosa ilma lisadeta moodustab 70 lehekülge. Töö koosneb kolmest peatükist ning sisaldab 4 joonist, 10 tabelit ja ühe lisa. Magistritöö näol on tegemist juhtumiuuringuga.</p> <p>Magistritöö eesmärgiks on avada läbi teaduskirjanduse rahapesu tõkestamise ning sellega seotud riikliku järelevalve olemus ja selgitada välja Eestis toimiv praktika ning teha ettepanekud rahapesu tõkestamise kaugkontrolli kohaldamiseks. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud kvalitatiivseid andmekogumismeetodeid nagu dokumentide analüüs ning ekspertintervjuude läbiviimine.</p> <p>Magistritöö tulemusel esitas autor ettepanekud rahapesu andmebüroole kaugkontrollimeetodi kohaldamiseks järelevalvetegevuses. Ettepanekud toovad välja millistes olukordades ning milliste subjektide osas tuleks eelistada kaugkontrolli meetodi rakendamist kohapealsele kontrollile. Ettepanekute tegemisel on arvestatud kohapealse kontrolli eeliseid kaugkontrolli ees ja vastupidi, samuti erinevate subjektide lõikes esinevat riskitaset. Lisaks on tehtud kaks täiendavat ettepanekut, millest üks on ettepanek rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses aegrea kasutuselevõtuks järelevalvetulemuste visualiseerimiseks ning RahaPTS seadusemuudatuse ettepaneku tegemiseks, mille kohaselt kohustatud isikud, kes ainuisikuliselt vastutavad oma majandus- ja kutsetegevuses seaduse nõuete täitmise üle, ei pea välja töötama sisemisi protseduurireegleid § 29 lg 1 sätestatud kohustuse täitmiseks.</p>	
Võtmesõnad: järelevalve kaugkontrollimeetodil, järelevalve kohapealse kontrolli meetodil, rahapesu ja terrorismi rahastamine, riiklik järelevalve, riskide hindamine, rahapesu andmebüroo	
Võõrkeelsed võtmesõnad: <i>off-site supervision, on-site supervision, money laundering and terrorism financing, state supervision, risk management, financial intelligence unit</i>	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku instituudi juhataja	Allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele Juhendaja: Arnold Tenusaar Juhendaja: Indrek Tibar	Allkiri: Allkiri:

SISUKORD

SISUKORD	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU	4
SISSEJUHATUS.....	5
1. RAHAPESU TÕKESTAMISE NING SELLE ÜLE RIIKLIKU JÄRELEVALVE TEOSTAMISE TEOREETILINE KÄSITLUS	9
1.1 Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi olemus ja väljakujunemine Eestis.....	11
1.1.1 Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline kujunemine.....	13
1.1.2 Rahapesu tõkestamise kujunemine Eestis ja rahapesu andmebüroo.....	17
1.2 Hoolsusmeetmete rakendamise eesmärk rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel	21
1.2.1 „Tunne oma klienti“ põhimõte.....	22
1.2.2 Teatamiskohustus	25
1.3 RahaPTS üle riikliku järelevalve teostamise põhimõtted	26
1.4 Riskihindamine	32
2. EMPIIRILINE UURING	35
2.1 Rahapesu andmebüros läbi viidud järelevalvemenetlused (2008-2011)	35
2.2 Uurimismetoodika ja valim	36
2.3 RAB poolt kaugkontrolli meetodil läbi viidud järelevalvemenetlused	39
2.3.1 Pankrotihaldurid ning kohtutäiturid.....	41
2.3.2 Muu õigusteenuse pakkujad.....	46
2.4 Ekspertintervjuude läbiviimine.....	49
3. ETTEPANEKUD JÄRELEVALVE TEOSTAMISEKS KAUGKONTROLLIMEETODIL RAHAPESU ANDMEBÜROOS	60
3.1 Kvalitatiivse andmeanalüüsi tulemuste põhjal teostatud järeldused ja ettepanekud kaugkontrolli rakendamiseks rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses.....	60
3.1.1 Ettepanekud kaugkontrolli kasutamiseks eraldiseisva kontrollimeetodina	60
3.1.2 Ettepanekud kaugkontrolli kasutamiseks kombineerituna kohapealse kontrolliga	63
3.2 Muud ettepanekud.....	64
KOKKUVÕTE	66
SUMMARY	69
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	71
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	75
LISA 1. EKSPERTINTERVJUUDE KÜSIMUSTIK.....	76

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

Töös kasutatud mõistete käsitlusel lähtutakse nende Eesti õigusaktides sätestatud tähendustest. Õigusaktides määratlemata mõisted on autor defineerinud järgnevalt:

- 1) Kaugkontroll – Haldusorgani poolt riikliku järelevalve teostamiseks vajalike andmete saamine kontrollitavale isikule ettekirjutuse esitamisega;
- 2) Kohapealne kontroll – Riikliku järelevalve teostamine haldusorgani poolt kohapealse visiidiga kontrollitava isiku juurde;
- 3) Riskiskoor - Riski esinemise tõenäosuse ja riski avaldumise mõju korrutis

Töös on kasutatud lühendeid järgmises tähenduses:

- 1) CDD – Customer Due Diligence
- 2) CTR – Cash Transaction Report
- 3) EEK – Eesti kroon
- 4) FATF – Rahvusvaheline rahapesu tõkestamise toimkond
- 5) KYC – Know Your Customer
- 6) PPA – Eesti Vabariigi Politsei- ja piirivalveamet
- 7) RAB - Rahapesu andmebüroo
- 8) SAR - Suspicious Activity Report
- 9) STR – Suspicious Transaction Report
- 10) TFR – Terrorist Financing Report

SISSEJUHATUS

Tänapäeva globaliseerivas ühiskonnas on varalist kasu taotleva kuritegevuse vastu võitlemine üha keerulisem. Nii kapitali kui inimeste piiriülene liikumine on muutunud igapäevaseks ning kiireks, võimaldades kiiresti liikuda ka kuritegelikul teel saadud varal ning kurjategijateil endil. Üheks kuriteoks, mis ülalmainitud põhjustel on võtnud rahvusvahelised mastaabid, on rahapesu.

Rahapesu vastu võitlemiseks Eesti finantsüsteemis on seadusandja vastu võtnud Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS). Nimetatud seadusest tulenevad ka Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) keskkriminaalpolitsei (KKP) rahapesu andmebüroo (RAB) ülesanded, milledest peamiseks on RAB-le laekunud rahapesukahtlaste, summapõhiste ning terrorismi rahastamise kahtlusega teatiste analüüs ning kuriteotunnuste ilmnmisel analüüsitud informatsiooni edastamine uurimisasutusele, millega tegeleb eelkõige RAB analüüsitalitus ja RahaPTS järgi RAB järelevalve alla kuuluvate kohustatud subjektide kontroll seaduses sätestatud kohustuste täitmise osas, millega tegeleb RAB järelevalvetalitus. RahaPTS määratleb kohustatud isikute ehk subjektide loetelu, kes oma majandus- või kutsetegevuses on kohustatud seaduse nõudeid täitma. Eelkõige on nendeks kohustusteks hoolsusmeetmete kohaldamine isiku majandus või kutsetegevuses, aga ka teatamiskohustuse täitmise, sisemiste protseduurireeglite kehtestamise jmt kohustused (Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, 19.12.2007). Seadusandja on mainitud kohustused erinevatele turuosalistele pannud RahaPTS § 1 toodud põhjusel - rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks Eesti rahandussüsteemis ning majandusruumis. Arusaadavalt on vaja seadusega pandud kohustuste täitmise kontrollimiseks riikliku järelevalveorganit, sest vastasel juhul võib juhtuda, et nõuete täitmine turuosaliste poolt ei ole piisav seaduse eesmärgi saavutamiseks, või ei täideta neid nõudeid üldse. RAB ei ole küll ainuke kohustatud isikute poolt RahaPTS nõuete täitmise üle järelevalvet teostav organ, kuid koos Finantsinspeksiooniga siiski üks olulisematest omades informatsiooni rahapesukahtlaste tehingute näol ning teostades järelevalvet suurima arvu kohustatud isikute üle.

Senises praktikas on RAB järelvalve teostamiseks kasutanud eelkõige kohapealseid kontrole, aga on teostatud ka kaugkontrole. Nende kahe kontrolliliigi vahe, nagu nimigi ütleb, seisneb selles, et esimesel juhul minnakse kohustatud isiku juurde kohapeale, kus tutvutakse järelvalvele allutatud isiku majandustegevust ning ametitoimingute teostamist kajastavate dokumentidega, töökorraldusega jmt eesmärgiga välja selgitada, kas subjektil on seaduse täitmisel puudusi. Kaugkontrolli teostamisel kohustatakse subjekti esitama järelvalve teostamiseks vajalik informatsioon ettekirjutusega ilma kohapealse visiidita. Käesoleva magistritöö teemaks on uurida kaugkontrolli läbiviimise eeliseid ning puudusi võrreldes kohapealse kontrolliga RAB poolt riikliku järelvalve teostamisel RahaPTS sätestatud subjektide liikide lõikes, mis kuuluvad RAB järelvalve alla, ning teha ettepanekud kaugkontrolli läbiviimise rakendamiseks RAB järelvalvetegevuses.

Magistritöö teema on aktuaalne ja uudne, kuna riikliku järelvalve teostamisega tegelevad igapäevaselt erinevad riigiasutused, muuhulgas ka RAB. RahaPTS paneb RAB-le järelvalvefunktsiooni, seega on vajalik uurida erinevate järelvalvemeetodite tõhusust ja rakendamise võimalikkust, et tulevikus nimetatud ülesannet võimalikult efektiivselt teostada. Teema uudsus seisneb kaugkontrollimeetodi kui vähepraktiseeritud ning traditsioonilisest kohapealsest kontrollist erineva riikliku järelvalve teostamise lähenemisviisi rakendamise võimalikkuse ja eeliste ning puuduste uurimises. Autori arvates ei ole palju valdkondi, mis üldse sellisel moel riikliku järelvalve teostamist võimaldaksid, kuid neid siiski on, mistõttu võib magistritöö kirjutamine nimetatud teemal mõjuda positiivselt kaugkontrolli rakendamisele ka teiste riiklikku järelvalvet teostavate asutuste töös.

Tulenevalt 18. mail 2012. aastal jõustunud RahaPTS muudatusest on toimunud RAB järelvalve all olevate subjektide arvu suurenemine, kuna subjektideks on arvatud ka mittetulundusühingud, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro. Kuna subjektide arv, kelle üle järelvalvet tuleb teostada, suurenes, kuid RAB ressursid järelvalve teostamiseks jäi samaks, on vajalik hinnata, milliste subjektide puhul on efektiivne rakendada eeldatavalt lihtsamat järelvalvemeetodit ehk järelvalvet kaugkontrolli näol.

Ülaltoodust tulenevalt on magistritöö keskseks uurimisprobleemiks välja selgitada, milliste RAB järelvalve all olevate subjektide osas võiks eelistada kaugkontrolli teostamist võrrelduna kohapealse kontrolliga ning millistes olukordades sellist kontrollimeetodit võib

rakendada. Samuti uurida RAB järelevalve all olevate erinevate subjektide lõikes esinevat rahapesu ilmnemise riski suurust ning selle tulemusena hinnata järelevalvemeetodi sobivust sektoris.

Magistritöö **eesmärgiks** on avada läbi teaduskirjanduse rahapesu tõkestamise ning sellega seotud riikliku järelevalve olemus ja selgitada välja Eestis toimiv praktika ning teha ettepanekud rahapesu tõkestamise kaugkontrolli kohaldamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks on autor püstitanud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida teaduskirjanduses rahapesu tõkestamise ja sellega seotud riikliku järelevalve aluseid ning kaugkontrollimeetodi rakendamise aluseid.
2. Viia läbi uurimus RAB poolt läbi viidud järelevalvemenetlustest kaugkontrollimeetodil ja empiiriline uurimus kaugkontrolli kohaldamise võimalustest.
3. Teooria, sünteesi ja empiirilise uuringu tulemusel koostada ettepanekud RAB järelevalvetegevuses kaugkontrolli teostamise parendamiseks.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk on RahaPTS nõuete täitmise tagamiseks riikliku järelevalve teostamise teoreetiline käsitlus. Selles antakse ülevaade riikliku järelevalve olemuse, õiguslike aluste ning teostamise põhimõtetest, rahapesu tõkestamise süsteemi olemusest ja väljakujunemisest Eestis ning hoolsusmeetmete rakendamisest rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel. Lisaks tuuakse välja finantsjärelevalves nii kohapealse kui kaugkontrolli kasutamise võimalused ja riskide hindamise teoreetiline käsitlus.

Teises peatükis käsitletakse RAB-s kaugkontrolli meetodil teostatud riikliku järelevalve praktikat. Selleks kasutatakse dokumentide vaatlust, mis on seotud juba RAB-s läbi viidud järelevalvemenetlustega. Dokumentide analüüsimisel kasutatakse selle hetkel Eestis kehtinud rahalist vääringut. Kuna magistritöö üheks peamiseks eesmärgiks on ettepanekute tegemine RAB järelevalvetegevusse, siis võrdlemaks kaugkontrolli eeliseid ning puudusi võrrelduna kohapealse kontrolliga, viidi läbi ekspertintervjuud. Intervjueeritavaks on rahapesu tõkestamisega seotud eksperdid Eestis, kelleks on peamiselt eksperdid RAB-st ja finantsinspeksioonist, aga ka erasektorist krediidasutusest. Ekspertintervjuud viidi läbi

poolstruktureeritud intervjuu vormis. Käesolevas töös on kasutatud õigusakte seisuga 05. mai 2013. aasta.

Kolmandas peatükis tehakse lähtuvalt läbiviidud uurimise tulemustest ettepanekud kaugkontrolli rakendamiseks rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses.

Uuringu uurimismeetodiks on juhtumiuurimus ning andmekogumismeetoditena kasutatakse dokumentide, mis kajastavad RAB poolt aastatel 2008-2011 läbi viidud järelevalvemenetlusi kaugkontrollimeetodil, analüüsi, ja empiirilise uuringu läbiviimiseks ekspertintervjuusid. Analüüsi tulemusena on võimalik teha järeldusi kaugkontrolli meetodil riikliku järelevalve teostamiseks RahaPTS nõuete üle ning teha ettepanekuid selle kohta, kuidas efektiivsemalt RAB järelevalve teostamist korraldada rakendades selleks kaugkontrolli.

Töö autor tänab kõiki käesoleva magistritöö valmimisele kaasa aidanud isikuid, eelkõige töö juhendajaid hr. Indrek Tibarit ja Arnold Tenusaart ning uurimisseminari juhti hr. Tanel Järvetit.

1. RAHAPESU TÕKESTAMISE NING SELLE ÜLE RIIKLIKU JÄRELEVALVE TEOSTAMISE TEOREETILINE KÄSITLUS

EV Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (EV Põhiseadus 28.06.1992). Seaduste täitmise kontrollimine eraõiguslike seaduse subjektide üle pädeva riikliku organi poolt kuulub täidesaatva riigivõimu ülesannete hulka, samas ei ole riikliku järelevalve teostamise mõistet eriseaduste nõuete üle Eesti õigusruumis ühtselt välja toodud. Tavapäraselt käsitletakse riiklikku järelevalvet täidesaatva võimu ülesandena korraldada kontrolli kehtestatud õigusnormide täitmise üle ja kohaldada riigi sunni jõudu õiguse rikkujate suhtes, samuti on riikliku sunni kohaldamise eesmärkideks õigusrikkuja vastutusele võtmise tagamine ja tema karistamine, õiguserikkumise tõkestamine ja õiguserikkumise kahjulike tagajärgede ärahoidmine ja rikkumiseelse olukorra taastamine (Koolmeister ja Orion 1998:382). Aedmaa on riikliku järelevalve ja korrakaitse vaheliste seoste käsitlemisel välja toonud, et korrakaitse üldistest määratlustest tulenevalt on avaliku korra ning turvalisuse kaitseks vajalik isikute elu, tervist, vara ja turvatunnet ohustavate riskide vähendamine. Sellel eesmärgil ongi riik sätestanud eriseaduste tasemel rida norme, mille eesmärgiks on vähendada ühiskondlikus elus esineda võivaid riske. Riikliku järelevalve eesmärgiks on alati, sarnaselt korrakaitse üldise eesmärgiga, avaliku korra ning turvalisuse tagamine, soovitatav korra ning turvalisuse tase on aga määratletud õigusnormidega. (Aedmaa 2004: 502)

Riigi majandusliku heaolu ja ühiskonna turvalisuse kaitseks kehtestatakse seaduse alusel teatud ettevõtlusvaldkondades tegutsevate ettevõtjate suhtes erineva raskusega piirangud. Eelnimetatud ülesannet täidab riik ka ettevõtluse erinevate valdkondade üle riikliku järelevalve teostamise teel. Selleks, et määratleda ettevõtluse avalik-õiguslike piirangute maht, sh riikliku järelevalve eesmärk ja riiklikku järelevalvet teostava asutuse pädevus, peab olema selge, millised on need avalikud huvid, mille kaitsmise kohustuse riik enda peale võtab. Kaitseõiguste maht igal konkreetsel juhul sõltub kaitstavate avalike huvide olulisusest ühiskonna jaoks. (Siibak 2001:170-171)

Seega tuleks rahapesu ning terrorismi rahastamise kuritegude tõkestamiseks välja selgitada avalike huvide olulisus ning selle määr ühiskonna jaoks. Siinkohal tugineb autor RahaPTS seletuskirjale, mille kohaselt on selliste kuritegude ohtlikkusest tulenevalt rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise tõkestamine käsitletav kui ülekaaluka avaliku huvi teenimisena, mis annab avalikule võimule piisava aluse isikutele kohustuste panemiseks ja isikute õiguste piiramiseks, s.h põhiõiguste riiveks. (Rahapesu... 2013)

RahaPTS regulatsiooni kehtestamisega kaitstakse seega teatud üldist heaolu, mis kaalub üles eraõiguslikele subjektidele erinevate kohustuste panemise ja seda on käsitletud ülekaaluka avaliku huvina. Kuna ülekaalukas avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, tekib vajadus seaduse kaitseala sisustamiseks. Milles RahaPTS regulatsiooniga kaitstav ühiskondlik heaolu seisneb? Siibak (2001:171) on välja toonud, et kaasaegse ühiskonna heaolu sõltub olulisel määral finantssektoris tegutsevate ettevõtjate pakutavatest teenustest, finantsturgude usaldusväärsusest ja klientide ning investorite informeeritusest. Muutused finantsturgudel, eelkõige pangandusturul, mõjutavad kogu riigi majandust, ja vastupidi, pangandus on väga vastuvõtlik majanduses toimuvatele muutustele. Pangandus, aga ka muu finantsteenuste pakkumine on ettevõtluse valdkond, mille suhtes valitseb kõrgendatud avalik huvi.

Et eeldatavalt kasutatakse peamiselt pangandus- ning finantssektorit rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegude toimepanemiseks, siis eeltoodud põhjenduste kohaselt ohustavad sellised teod finantssektori kui terviku stabiilsust ja usaldusväärsust, mis võib kaasa tuua negatiivseid tagajärgi majandusele, mõjutades rahanõudlust, valuutakursse ja intressimäärasid. Seetõttu on oluline rahapesu igakülgsest tõkestada, sealhulgas kehtestada selleks sobivad õiguslikud normid ning teostada nende täitmise üle riiklikku järelevalvet.

Riikliku järelevalve teostamise üldised alused tulenevad Haldusmenetluse seadusest (HMS). HMS § 106 lg 1 kohaselt on toiming haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Järelevalve teostamine on seega haldusmenetluse toiming. Järelevalvemenetluse läbiviimine allub HMS toodud nõuetele ning tulenevalt HMS § 5 lg 2 peab see olema läbi viidud eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele, samuti peab HMS § 3 lg 2 kohaselt halduse õigusakt ja toiming olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. HMS § 5 lg 1 sätestab aga, et menetlustoimingu

vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (Haldusmenetluse seadus, 06.06.2001). Niemeier (2004: 462) on välja toonud, et riiklikud meetmed ei tohi olla põhimõtteliselt piiramatud ja põhjendamatud, vaid nad peavad omama õigustust konkreetse õiguspärase eesmärgi näol ning olema selle eesmärgiga oma ulatuse ja raskuse poolest mõõdukas suhtes. Jaanimägi on sarnasel seisukohal, tuues välja, et iga riigivõimu põhiõigusi piirav abinõu peab olema proportsionaalne, st sobiv seatud eesmärgi saavutamiseks, vajalik – vähemalt sama mõjusaist vahendeist vähim kitsendav ja proportsionaalne kitsamas tähenduses ehk mõõdukas. Proportsionaalsus on nõue, mis kehtib nii seadusandjale õigusnormide kehtestamisel kui ka nende rakendajatele. Nii halduse tegevuse aluseks olev seadus kui ka selle rakendamine üksikjuhul peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (Jaanimägi 2004:456). Eeltoodust tulenevalt on RAB-I riikliku järelevalve teostamisel kohustuslik järgida proportsionaalsuse põhimõtet ehk subjekti ei tohi riiklikule sunnile allutada rohkem, kui on vajalik järelevalve eesmärkide täitmiseks ja saavutamiseks. Järelevalve eesmärkide kirjeldamiseks tuleb avada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi olemus ning vaadelda, mida ning milleks riikliku järelevalve raames kontrollitakse.

1.1 Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi olemus ja väljakujunemine Eestis

Rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise peamised põhimõtted on välja toodud Maailmapanga ja Rahvusvahelise Valuutafondi üldises rahapesu tõkestamise juhendis riikidele. Konkreetsed nõuded on sätestatud RahaPTS-s. Mainitud juhendist nähtub, et enamusele riikidest toob rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamine, tuvastamine ning selle kriminaalmenetluslik uurimine kaasa märkimisväärseid nõudmisi. Keerulised rahapesu ning terrorismi rahastamise tehnikad muudavad selle veel raskemaks. Nimetatud skeemid võivad endas hõlmata erinevaid finantsinstitutsioonide tüüpe: mitmed finantstehingud, vahendajate, nagu finantsnõustajate, raamatupidajate, nn riulifirmade ja teiste teenusepakkujate kasutamine, ülekanded erinevatest riikidest ning erinevatesse riikidesse ning erinevate finantsinstrumentide ning teiste väärtust säilitavate varade kasutamine. Rahapesu on lihtne mõiste - see on protsess, kus tulu kriminaalsest tegevusest peidetakse varjamaks selle illegaalset päritolu. Peamiselt hõlmab rahapesu kuritegelikul

teel saadud omandit ning tulu, mitte omandit üldiselt. Terrorismi rahastamine on samuti fundamentaalselt lihtne mõiste - see on igas vormis finantsabi terrorismile või neile, kes julgustavad, plaanivad või viivad terrorismi ellu. Vähem lihtne on terrorismi enda defineerimine, sest terminil võivad olla märkimisväärsed poliitilised, religioossed ning rahvuslikud mõjutused erinevates riikides. (Schott 2006: I-1)

Suter (2002) on samuti rahapesu käsitlenud kui protsessi, kus igasugusest kuritegelikust tegevusest saadud tulu pööratakse näiliselt legaalseks finantsressursiks. See omakorda tingib olukorra, kui kurjategija on kahtlustava staatuses, et tema vara kuritegeliku päritolu kohta on vähe tõendeid. Kuritegelikul teel saadud vara peitmistegevus hõlmab endas algupärasest kuriteost saadud tulu ja arvelduskonto, kus asuvad kuritegelikud vahendid, vahele võimalikult paljude riigipiiride panemise.

Rahapesu, mille väärtuseks hinnatakse paar triljonit dollarit aastas, on suuruselt kolmas äri maailmas. Sellel on negatiivne mõju finantssektorile ja majandusele, kutsudes esile muutusi rahanõudluses, valuutakursside ja intresside kõikumises, suurendades riski varade kvaliteedile ja hinnamulli tekkeks. Seetõttu on rahapesu ja terrorismi rahastamine globaalsed kuriteod, mida tuleb tõkestada igal tasandil. (Vahtra jt 2006:7).

Eesti õiguses on rahapesu defineeritud RahaPTS §-s 4, mille kohaselt on rahapesu kuritegeliku tegevuse tulemusel saadud vara või selle asemel saadud vara:

- 1) tõelise olemuse, päritolu, asukoha, käsutamiseviisi, ümberpaigutamise, omandiõiguse või varaga seotud muude õiguste varjamine või saladuses hoidmine;
- 2) muundamine, ülekandmine, omandamine, valdamine või kasutamine eesmärgiga varjata või hoida saladuses vara ebaseaduslikku päritolu või abistada kuritegelikus tegevuses osalenud isikut, et ta saaks hoiduda oma tegude õiguslikest tagajärgedest.

Kriminaalse tulu näiliselt legaalseks muutmise protsessi „rahapesuks“ (ingl. k. *money laundering*) nimetamine võib tunduda kummaline, sest pesemise mõiste seondub eelkõige millegi või kellegi füüsilise puhastamisega, kuigi reaalselt ei ole kriminaalsel teel saadud sularaha kupüürid määrdunud ega erine muul moel legaalselt saadud varast. Tegelikult on mõiste kasutamisel selge ajalooline taust, mistõttu sarnaselt nimetatakse seda protsessi ja kasutatakse „rahapesu“ mõistet paljudes erinevates keeltes ning kultuuriruumides.

Termin „rahapesu“ on tõenäoliselt pärit 1920-ndate Ameerika Ühendriikidest. Kriminaalsed jõugud püüdsid tollal teha paljuski sama, mida nad püüavad tänapäeval: lahutada oma kuritegelikul teel saadud vara kuritegelikest tegevustest endast. Selleks võtsid kurjategijad üle ettevõtteid, kus oli suur sularahakäive – ettevõtteid nagu pesumajad ning autopesulad – ning ettevõtete äritegevuse käigus saadud legaalsesse raha hulka lisasid kuritegelikul teel saadud raha, andes sellele üheaegselt loogilise majandusliku põhjuse suurte summade sularaha olemasoluks. Kuigi termin „pesemine“ assotsieerub tänapäeval pesemise ning puhastamisega, siis originaalne kriminaalne seos on mõistel seoses pesemisega seotud teenuseid pakkuvate ettevõtete kasutamisest (Lilley 2006:5).

Lisaks rahapesule tõkestamisele on seaduse kaitsealas veel terrorismi rahastamise tõkestamine. Terrorismi rahastamise mõiste avab RahaPTS § 5 - Terrorismi rahastamine on terrorikuriteo rahastamine karistusseadustiku (KarS) § 237³ tähenduses (Karistusseadustik, 06.06.2001).

Lilley on välja toonud, et terrorismi rahastamise tõkestamise teeb keerukaks asjaolu, et rahaliste vahendite näol ei pruugi tegemist olla kriminaalsel teel saadud tuluga, samuti asjaolu, et terroriakti sooritamiseks ei ole vaja suuri väljaminekuid teha, ning tehingud on oma väikese mahu tõttu raskesti märgatavad. Terrorism saab ja opereeribki madalate summadega: 9/11 terroristid kulutasid rahalisi vahendeid kuskil 400 000 USD ja 500 000 USD vahel, märtsis, 2004. aastal toimunud Madridi pommiplahvatuste korraldamine maksis tõenäoliselt vaid 10 000 USD. (Lilley 2006:129)

1.1.1 Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline kujunemine

Rahapesu ning terrorismi rahastamise rahvusvahelise probleemi teadvustamise ning sellele järgneva tõkestamise juurutamisega alustati autori hinnangul võrdlemisi hilja, arvestades rahapesu termini kasutuselevõttu 1920-ndate Ameerika Ühendriikides. Nimelt 1980. aastate algul tunnistas Euroopa Nõukogu esimesena rahvusvahelistest organisatsioonidest rahapesu olemasolu ning võttis vastu soovitusel rahapesu vastu võitlemise kohta, rõhutades selle probleemiga tegelemise tähtsust (Euroopa... 1980). Terrorismi rahastamise tõkestamise võitlus rahvusvahelisel tasandil kujunes välja hiljem kui rahapesu tõkestamine, kuid sellest käesolevas töös hiljem.

1988. aastal toimuski Viinis ÜRO konverents (*UN Conference for the Adoption of a Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*). See sündmus, millest võttis osa 106 riiki, tipnes konsensuse alusel narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastase ÜRO konventsiooni vastuvõtmisega 20. detsembril 1988. Kõnealune konventsioon kujunes üheks peamiseks instrumendiks narkokaubanduse ning rahapesu vastu võitlemisel. (Tibar 2007:13-14)

Viini konventsiooni olulisust on rõhutanud ka Richards, kes on väitnud, et 1988. aasta ÜRO uimastite salakaubaveo vastu võitlemise konventsiooni ehk nn Viini Konventsiooni võib pidada tänapäevase koordineeritud rahapesu vastu võitlemise stardiks (Richards 1999:224). Viini konventsiooni sisuks oli pöörata tähelepanu rahapesu vastu võitlemisele, kuigi üksnes seoses narkootikumide salakaubaveoga (United...1998). Hoolimata asjaolust, et Viini konventsioonis käsitleti rahapesu eelkuriteona ainult uimastite salakaubavedu, on tegemist siiski esimese dokumendiga rahapesu rahvusvaheliseks tõkestamiseks.

Viini konventsioonile järgnes Euroopa Nõukogu poolt 1990. aastal Strasbourgi konventsioon (*Convention of Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime*). Strasbourgi konventsioonis pöörati tähelepanu lisaks rahapesule kui nähtusele ka kuritegelikul teel saadud raha päritolu tuvastamisele ja konfiskeerimisele (Euroopa Nõukogu... 1990). Septembris 1990. aastal võeti vastu uus rahapesu ning kriminaaltulu **avastamise**, arestimise ja konfiskeerimise konventsioon (edaspidi Strasbourgi konventsioon). See avati allakirjutamiseks 8. novembril samal aastal ning jõustus septembris 1993. Eesti ratifitseeris konventsiooni 8. märtsil 2000.aastal. (Tibar 2007:15)

Samal ajal kui valmistati ette Strasbourgi konventsiooni, kohtusid 1989. aasta juulis Pariisis seitsme suure tööstusriigi ehk G7 (Ameerika Ühendriikide, Kanada, Jaapani, Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia ja Itaalia) valitsusjuhid ning Euroopa Komisjoni president. Kohtumisel otsustati luua rahapesu vastu võitlev töörihm FATF (*Financial Action Task Force*). FATF-i eesmärk oli uurida rahapesu ulatust ja meetodeid ning selgitada välja sellega seonduvad õiguslikud aspektid ja eri maade koostöö võimalikkus. 1990. aastal valmisid FATF-i 40 soovitusi rahapesuga võitlemiseks. Need 40 soovitusi pakkusid täiskomplekti rahapesuvastaseid meetodeid, mis hõlmasid 3 põhilist ala: kriminaalõigussüsteemi ja õiguskaitset (soovitused 1-7), finantsüsteemi ja selle regulatsioone (soovitused 8-29) ning rahvusvahelise koostöö tugevdamist. (Vahtra jt

2006:11). USA domineerimise all olevast FATF-st sai pidevalt poliitikat või pigem riikidele survet avaldav organisatsioon (van Duyne jt 2003:15). 1996. aastal täiendati esimest korda FATFi soovitusi. Täienduste eesmärk oli viia 1990. aasta soovitused kooskõlla ajakohaste arengusuundadega, et ära hoida tulevase ohtusid (FATF Annual... 1997:6).

11. septembril 2001. aastal Ameerika Ühendriikides toimunud sündmuste järel suurendas FATF 2001. aasta oktoobris oma mandaati ning võttis endale ülesande tegeleda ka terrorismi rahastamise vastase võitlusega. Samas väljastati ka esimest korda 8 erisoovitust terrorismi rahastamise tõkestamiseks (FATF Annual... 2002:4). Seega saame lugeda rahvusvahelise terrorismi rahastamise vastu võitlemise sünniaastaks 2001. aastat.

2003. aastal avaldas FATF uued 40 soovitusi rahapesu tõkestamiseks (The Forty... 2003). 2004. aastal lisas FATF veel ühe ehk 9. erisoovituse terrorismi rahastamise tõkestamiseks luues sellega üldise 40 + 9 standardi valitsustele oma rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi ülesehitamiseks (FATF Annual... 2005:6). Uute soovitude väljatöötamise aluseks said muutunud rahapesumeetodid ja tehnikad ning seetõttu tekkis vajadus uue ja ulatusliku rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse raamistiku järele. Muudetud 40 soovitusi ei hõlmanud enam mitte üksnes rahapesu, vaid ka terrorismi rahastamist ning koos terrorismi rahastamise vastase 9 erisoovitusega moodustasid nad täiustatud, ulatusliku ja järjepideva raamistiku võitluseks rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu. (Vahtra jt 2006:11)

FATF 40+9 soovitude 29. soovitusena anti ühtlasi riikidele mõista, et nõuete täitmise üle on vaja teostada tõhusat riiklikku järelevalvet ning selleks on vaja moodustada siseriiklik organ või anda selle ülesande teostamiseks volitused juba moodustatud siseriiklikule üksusele (The Forty... 2003).

Korrektse ülevaate andmise huvides tuleb ära märkida, et 40+9 soovituselise standardi kehtis käesoleva töö koostamise alguseni. 16. detsembril 2012. aastal on FATF andnud välja uued rahapesu ja terrorismi rahastamist tõkestavad soovitused, mida on täiustatud, ümberstruktureeritud ning kaotatud on terrorismivastase võitluse 9 erisoovitust, mis sisalduvad integreerituna uutes üldistes 40 soovituselises (FATF 40 Recommendations 2012). Järelevalve teostamist reguleerivad soovitused 26, 27 ja 28. Käesoleva töö teemaks oleva RahaPTS alase riikliku järelevalve teostamise kaugkontrollimeetodil kohta (inglise k. *off-*

site supervision) on uutes soovitusetes, täpsemalt soovitus nr. 26 toodud, et kohapealsete ning kaugkontrollide teostamise sagedus ja intensiivsus peaks põhinema rahapesu- ja terrorismi rahastamise riskihinnangul antud järelevalve grupile. Riskide hindamine subjektide gruppide lõikes on käesoleva töö empiirilise uuringu oluline osa, mille teoreetiline käsitlus esitatakse peatükis 1.4.

Formaalselt nimetatakse FATFi juhiseid soovitustena rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, kuid tegelikkuses on nende rakendamine erinevate poliitiliste mõjutusvahendite näol paratamatu. Hülsse ja Kerwer (2007:628) on öelnud, et FATF liikmed, kes ebaõnnestuvad reeglite täitmisel, peavad kartma sanktsioone ähvardavatest kirjadest kuni organisatsioonist väljaviskamiseni. FATF mitteliikmed, kes FATF standardeid ignoreerivad, riskivad enda nn „musta nimekirja“ asetamisega. Levi (2002:186) on samuti välja toonud, et paljudel juhtudel pandi riigid, kes ei olnud ise FATF liikmed või selle allüksuste poolt hindamist läbinud „Koostööd mittetegevate riikide ning territooriumite“ nimekirja, mis sisuliselt tähendas majanduslikult „mustas nimekirjas“ olemist.

Eeltoodud põhjustest nähtub rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise siseriikliku süsteemi rakendamise vajalikkus ja paratamatus. Riikliku järelevalve teostamine on üks nende nõuete täitmiseks vajalik tegevus, tulenedes otseselt FATF soovitusest nr. 29.

Euroopa Nõukogu on andnud FATF soovituste baasil rahapesu ning terrorismi rahastamise vastaseks võitluseks välja kolm direktiivi. Rahapesu esimene direktiiv 91/308/EMÜ anti välja 10.06.1991. aastal. Tibar (2007:16) on välja toonud, et institutsioonilises mõttes käsitles direktiiv peamiselt rahapesu tõkestamist finantssektori poolt, samuti, et direktiivi peamiseks eesmärgiks oli narkokuritegevusest tuleneva vara pesemise takistamine, mis väljendus näiteks direktiivi artiklis 1, mis määratles kuritegeliku tegevuse Viini konventsiooni artikli 3 lõike 1 punktis a määratletud kuritegude kaudu.

04. detsembril 2001. aastal võtsid Euroopa Parlament ja Nõukogu vastu direktiivi 2001/97/EÜ ehk rahapesu teise direktiivi. See direktiiv muutis rahapesu esimest direktiivi kahes peamises aspektis: laiendas rahapesu eelkuritegudeks olla võivate kuritegude ringi, lisades sinna kõik rasked kuriteod, sh terrorismiga seotud kuriteod, ja teiseks suurenes direktiivi kehtivusala lisaks varasematele krediidi- ja finantseerimisasutustele ka

raamatupidajatele, advokaatidele, notaritele, kinnisvara vahendajatele, kasiinodele ja väärisesemetega kauplejatele. Selle direktiivi alusel tekkis ka nendel tegevusaladel tegutsevatel asutustel ja isikutel kohustus tuvastada oma kliente, säilitada andmeid tehingute kohta, teha täielikku koostööd rahapesu tõkestamise eest vastutavate asutustega ning teavitada neid asutusi omal algatusel kõigist võimalikule rahapesule viitavatest asjaoludest. (Vahtra jt 2006:12)

26. oktoobril 2005. aastal võtsid Euroopa Parlament ja Nõukogu vastu direktiivi 2005/60/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta (Euroopa... 2005), ehk niinimetatud kolmanda direktiivi, mis tunnistas kehtetuks rahapesu esimese ja teise direktiivi. Direktiivi andmise vajadus tulenes FATF 2003. aastal 40 rahapesu vastase võitluse soovitusel muutmisest ning 2004. aastal 9. terrorismi rahastamise vastase võitluse erisoovituse kehtestamisest. Sama on välja toonud ka Aunpuu (2009:9). Rahapesu kolmas direktiiv on kehtiv käesoleva töö kirjutamise hetkel ning järelevalvet käsitleb nimetatud direktiivi artiklid 36 ja 37, millest viimases on mainitud, et järelevalvet võib teatud isikute korral kohaldada riskipõhiselt (Euroopa... 2005). Euroopa Nõukogu ei ole veel direktiivi uute FATF soovituste baasil välja andnud, kuid võib eeldada, et seda tehakse 2013. aasta jooksul. Seega on rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete alase järelevalve teostamine arenenud riskipõhise lähenemise suunas.

1.1.2 Rahapesu tõkestamise kujunemine Eestis ja rahapesu andmebüroo

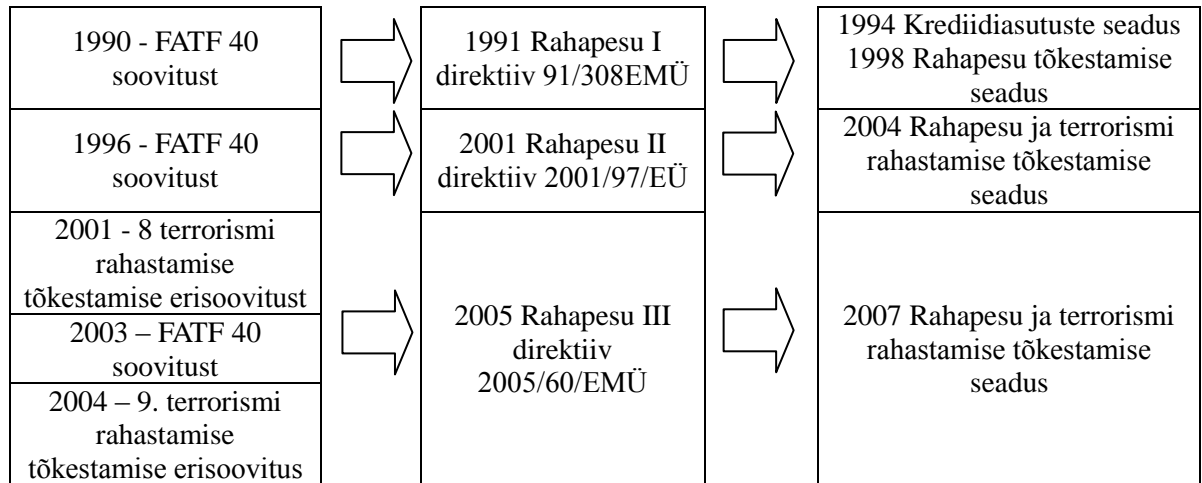
Eesti Vabariigi taasiseseisvumise järgselt ei olnud Eesti õiguses „rahapesu“ mõistet sätestatud. Esimeseks õigusaktiks, milles rahapesu valdkonda käsitleti, oli 12. detsembril 1995. aastal vastu võetud ning 20. jaanuaril 1995. aastal kehtima hakanud krediidasutuste seadus (KrAS), mille § 54 lg 1 oli sätestatud rahapesu mõiste – kuritegelikul teel omandatud raha paigutamine legaalsesse äritegevusse või investeringutesse. Seaduse 7. peatükk kandis nime „Rahapesu tõkestamine“, tänaseks on seadus kehtetu. Sama seadusega täiendati toona kehtinud kriminaalkodeksit (KrK) uue paragrahvi 148⁸ – rahapesu tõkestamise eeskirjade mittetäitmine, mis sätestas krediidasutuse juhi või töötaja vastutuse rahapesu tõkestamise eeskirjade mittetäitmise eest. Tekkis mõneti kurioosne olukord, kus rahapesu ise ei olnud karistatav, kuid rahapesu vastu võitlemise eeskirjade mittetäitmine oli kriminaalkorras karistav (Tibar 2007:18).

Terviklikult rahapesu valdkonda reguleerivat seadust aga veel ei olnud, kuid arengud rahvusvahelise rahapesuvastase võitluse tasandil, eelkõige FATF 40 soovitusel, selle vajaduse tagasid. Esimene rahapesu tõkestamise seadus (RahaPTS) võeti vastu 25. novembril 1998. aastal ning see jõustus 01. juulil 1999. aastal. RAB alustas oma tegevust kaheliikmelise meeskonnana samal päeval seaduse jõustumisega – 01. juulil 1999. aastal. (Vahtra jt 2006:14)

01. septembril 2002. aastal jõustus karistusseadustik, mis vahetas välja senikehtinud kriminaalkoodeksi ning mille §-s 394 oli toodud rahapesu kuriteokooosseis ja karistus. Rahapesu teise direktiivi 2001/97/EC nõuetest tulenevalt oli vaja RahaPTS muuta ning viia see mainitud direktiiviga kooskõlla. 01. jaanuaril 2004. aastal jõustusidki seaduse uued muudatused, muutus ka seaduse nimi – endine rahapesu tõkestamise seadus asendus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega. Olulisemate muudatustena tuleb märkida rahapesu definitsiooni muutumise, lisaks senistele ülesannetele RAB-le järelevalvefunktsiooni ja väärtemenetluse läbiviimise õiguse andmine, samuti laiendati seaduse subjektide ehk isikute, kes peavad seda oma majandustegevuses rakendama, ringi. Seega alates 2004. aastast on RAB-l riikliku järelevalve teostamise kohustus.

Eesti rahapesu tõkestamise seadusandluse arengut vaadates saame järeldada, et suuremad muudatused seadusandluses võeti vastu peale rahapesu esimese ja teise direktiivi vastuvõtmist selleks, et Eesti rahapesu tõkestamise normatiivaktid direktiivide nõuetega kooskõlla viia. Direktiivide andmise tingis FATF soovitusel andmine ning nende rakendamine Euroopa Nõukogu liikmesriikidele. Erandiks ei ole ka 28. jaanuaril 2008. aastal jõustunud uus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, mille vastuvõtmisega toodi Eesti õigusesse rahapesu kolmas direktiiv 2005/60/EÜ. Oluline on märkida, et tegemist on täiesti uue seadusega ning vana, kuigi samanimeline, 1998. aastal antud seadus tunnistati uue seaduse väljaandmisel kehtetuks. Uue seaduse tähtsamatest muudatustest riikliku järelevalve teostamise seisukohast tuleb ära tuua rahapesu definitsiooni laienemine, tegeliku kasusaaja ning riikliku taustaga isiku mõistete lisandumine, subjektide ringi laienemine, hoolsusmeetmete rakendamise kohustuse täiendamine, kirjalikus vormis hoolsusmeetmete kohaldamiseks sisemiste protseduurireeglite kehtestamise kohustuse ja summapõhise teatamiskohustuse kehtestamine. Lisaks pandi RAB-le ülesandeks koolituste korraldamine, kriminaaltulu jälitamine ning rahapesu ning terrorismi rahastamise kahtlusega tehingute tuvastamiseks

juhendite andmine. Seega on Eesti seadusloome tugevalt mõjutatud rahvusvahelise rahapesu ja terrorismi rahastamise vastasest poliitikast ning normidest, nagu toodud joonisel 1.



Joonis 1 – Rahapesu tõkestamise seadusandluse areng Eestis rahvusvahelise õiguse mõjul (autori koostatud)

Rahapesu andmebüroo tegevusvaldkond ning paiknemine asuvad erinevate ministeeriumite haldusalas. Rahapesu andmebüroo on RahaPTS § 36 lg 1 kohaselt PPA Keskkriminaalpolitsei iseseisev struktuuriüksus. Kui PPA kuulub EV Siseministeeriumi valitsemisalasse, siis rahapesu tõkestamise valdkonna poliitika kureerimine on 2005. aastal üle antud EV Rahandusministeeriumile. Olles valdkonnana 1995. aastal antud Siseministeeriumi haldusalasse (Vabariigi Valitsuse 21. novembri 1995. aasta korraldus nr 996-k „Juhtivministeeriumide määramine olulisemates õiguskorra tagamisega seotud valdkondades“) tegi 14.07.2005.a Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil tollane Siseminister K. Laanet ettepaneku anda valdkond Rahandusministeeriumi haldusalasse põhjendusega, et enamuses EL liikmesriikides kujundavad rahapesu tõkestamise valdkonnaga seotud poliitikaid rahandus- või majandusministeeriumid ning vastav siseriiklik kompetents asetseb Eestis eelkõige rahandusministeeriumis ja finantsinspeksioonis. Seega tegi siseministeerium EV Rahandusministeeriumile ja Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaadile ettepaneku määrata EL tasandil rahapesu valdkonna küsimuste koordinaatoriks ja vastutajaks Rahandusministeerium (sh vastavates töörühmades ja komiteedes osalemine või esindamise korraldamine, EL õigusaktide ning seisukohtade väljatöötamine), mis ka ellu viidi. (Laanet 2005)

Maailmapraktikas eristatakse kokku üldse nelja erinevat tüüpi finantsluureüksusi – administratiivset, õiguskaitse-, kohtu- ja „hübriid“ -tüüpi (Cleason ja Gottselig 2004:11-17). Eesti RAB on oma olemuselt õiguskaitse-tüüpi finantsluureüksus, kuna omab iseseisvat õigust vara käsutamise piiramiseks, riikliku järelevalve teostamiseks ning väärteokorras karistamiseks. Rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse kontrollimisel on RAB iseseisev ning ei pea andma kellelegi ülevaadet konkreetse kahtluse kontrollimise asjaoludest. Riikliku järelevalve teostamise tagajärjel tekkinud kohtuvaidlustes esindab RAB ennast halduskohtus ise.

RAB-i kaheks peamiseks ülesandeks on saabunud rahapesu- ja terrorismi rahastamise kahtlusega, samuti summapõhiste teadete analüüs ning selle tulemusel ning kuriteotunnuste ilmnmisel materjalide edastamine pädevale uurimisasutusele ning järelevalve teostamine nii RahaPTS nõuete kui rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (RSanS) nõuete täitmise üle seaduses sätestatud kohustatud isikute poolt (Rahvusvahelise sanktsiooni seadus, 12.05.2010). Järelevalve kohustusele lisandub tuvastatud rikkumiste korral ka väärtegade menetlemise õigus kohtuvälise menetlejana, seda nii RahaPTS kui RSansS sätestatud väärteokoosseisude korral. Riikliku järelevalve teostamine ning rahapesu- ja terrorismi rahastamise kahtlusega informatsiooni analüüs on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel kriitilise tähtsusega. Tõhusad järelevalvemeetmed ning järelevalve regulaarne läbiviimine tagab kohustatud isikute poolt valdkonda reguleerivate õigusaktide teadlikkuse tõusu ja heal tasemel püsimise, samuti selle sisulise täitmise. Rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamist teostatakse ennekõike läbi kohustatud isikute poolse hooldusmeetmete rakendamise, teatamiskohustuse täitmise ning andmete säilitamise kohustuse. Kahtlase informatsiooni analüüs peab tagama eelkõige rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise kuritegude avastamise ning sellekohase kriminaalmenetluse algatamise, mis omakorda kannab nimetatud kuritegude tõkestamise seisukohalt üldpreventiivset eesmärki.

1.2 Hoosusmeetmete rakendamise eesmärk rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel

Käesolevas alapeatükis on kirjeldatud rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise võitluseks kasutatavate nõuete põhimõtteid ning selgitatud nende nõuete täitmise üle järelevalve teostamise vajadust.

Üheks viisiks, kuidas vähendada riigi rahandussüsteemi siseneva kuritegelikul teel saadud raha hulka, on hoosusmeetmete kohaldamine erinevate rahalisi tehinguid teostavate subjektide majandustegevuses. Hoosusmeetmed on kirjeldatud RahaPTS § 13 lg 1, mis kattub FATF 40+9 soovitus 5. soovitusega (The Forty... 2003).

Hoosusmeetmeteks on:

- 1) kliendi või tehingus osaleva isiku isikusamasuse tuvastamine tema esitatud dokumentide ja andmete alusel ning esitatud teabe kontrollimine usaldusväärsest ja sõltumatust allikast hangitud teabe põhjal;
- 2) füüsilise või juriidilise isiku esindaja isikusamasuse ja esindusõiguse tuvastamine ning kontrollimine;
- 3) tegeliku kasusaaja tuvastamine, sealhulgas juriidilise isiku, usaldusfondi, seltsingu või muu sellise lepingulise õigusliku üksuse omandi- ja kontrollstruktuuri kohta teabe kogumine, lepinguelse teabe läbirääkimiste käigus antava teabe või muu usaldusväärsest ja sõltumatust allikast hangitud teabe põhjal;
- 4) teabe hankimine ärisuhte ja tehingu eesmärgi ning olemuse kohta;
- 5) ärisuhte pidev jälgimine, sealhulgas ärisuhte vältel teostatud tehingute jälgimine, isikusamasuse tuvastamisel kasutatud andmete regulaarne kontrollimine, asjakohaste dokumentide, andmete ja teabe ajakohastamine ning vajaduse korral tehingus kasutatud vahendite allika ja päritolu tuvastamine.

RahaPTS seletuskirjas on välja toodud, et termin „hoosusmeetmed“ on kasutusele võetud, et selgelt eristada rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise tõkestamiseks rakendatavat avalik-õiguslikku kohustust eraõiguse valdkonnas tuntud hoosuskohustustest (lepingulistes suhetes järgitav hoosus, eelkõige käsundilaadsetes suhetes järgitav hoosuskohustus ja eeltooduga seotud juriidilise isiku juhtorgani liikme hoosuskohustus, hoosuskohustuse rikkumine/kahjustamine teise isiku õigushüvede suhtes, mis võib kaasa

tuua lepinguvälised kohustused). RahaPTS sätestatud hoolsusmeetmete järgimata jätmise korral järgneb eelkõige karistusõiguslik vastutus, kuid käesolevas seaduses sätestatud keelu või kohustuste rikkumine võib kaasa tuua ka tehingu tühisuse ja selle vastavad järelmid (Rahapesu.. 2013).

Erialases teaduskirjanduses kasutatakse nõuetekohase hoolsusmeetmete rakendamise kirjeldamiseks ingliskeelset mõistet *customer due diligence* (edaspidi CDD). Ojala (2006:44) on CDD kohta öelnud, et valitsuse mured rahapesu, terrorismi rahastamise ja ametikoha kuritarvitamise tõkestamiseks on jaotatud erinevate seaduste ja regulatsioonide vahel, mis reguleerivad organisatsioonide kohustust oma klientide kohta informatsiooni kogumiseks ning säilitamiseks. Seega ei saa hoolsusmeetmete käsitlemist vaadelda ainult kitsas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontekstis vaid neid tuleks vaadelda kui riigi poolt pandud kohustust, mis kaasneb normina rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks, samas täidavad need nõuded suuresti ka eraõiguslike tsiviilvaidluste vältimise ja tervema majanduskeskkonna tekkimise eesmärgi.

Hoolsusmeetmete rakendamise eesmärk on seega panna subjekt tuvastama, kes on tema klient, kust pärinevad tehingus kasutatavad rahalised vahendid ning kellele need tegelikult kuuluvad. Selline kohustus tähendab oma kliendi kohta informatsiooni kogumist ehk oma kliendi tundmist. Riikliku järelevalve käigus kontrollitakse kohustatud isikute poolset hoolsusmeetmete täitmist erilise tähelepanuga, sest rahapesu- ja terrorismi rahastamisega tegelevad isikud on maksimaalselt huvitatud oma anonüümsusest.

1.2.1 „Tunne oma klienti“ põhimõte

„Tunne oma klienti“ (inglise k. *Know Your Customer* edaspidi KYC) põhimõte hõlmab kokkuvõtlikult kõiki RahaPTS sätestatud hoolsusmeetmeid ning selle rakendamine peab tagama teenusepakkujale info selle kohta, kes on tema klient, millega klient tegeleb ning kust on pärit kliendi rahalised vahendid, lisaks, kes on tegelik kasusaaja kliendi majandustegevuses. Eelkõige on selline põhimõte rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vajalik krediidi- ja finantseerimisasutuste majandustegevuses, kuivõrd nad on enim rahalisi tehinguid vahendavad ning teostavad institutsioonid.

Üks peamistest eesmärkidest on KYC rakendamisel aidata ettevõtetel efektiivselt juhtida oma rahapesuriske vähendades tõenäosust, et nad võtavad rahapesija kliendiks ja suurendades tõenäosust, et nad avastavad, kui nende tooteid või teenuseid kasutatakse rahapesuks (Vickers 2005: 166).

Dean (2001:19) on KYC põhimõtet rakendatuna USA panganduses toonud välja selle põhimõtte peamise omaduse ja sisu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel, öeldes, et „Tunne oma klienti“ kohustab pankurit, volitades teda koguma isiku personaalset informatsiooni ja monitoorima arvelduskontosid, tuvastama kliendi pangakasutuse eripärad. Kui pankur peaks tuvastama tegevuse, mille ta kvalifitseerib enda hinnangul mittetavapäraseks majandustegevuseks, siis peab ta kliendist teatama föderaalvalitsusele, täpsemalt, ta peab edastama kahtlase tegevuse USA pädevale asutusele FinCEN ilma kliendi teadmata.

De Koker (2011:369) toob välja, et kuigi terminit KYC kasutatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel seotuna hoolsusmeetmete kohaldamisega, siis viitab termin praktikas tihti millelegi enamale kui bürokraatlikule standardile kliendiga seotud info kogumiseks, mõnel juhul näiteks kogutud info kontrollimisele või manuaalsele või elektroonilisele tehingute kontrollile. Vahtra jt (2006:24) on samuti välja toonud, et tehingute pideva jälgimise protseduurid on üks osa põhimõtte „tunne oma klienti“ rakendamise süsteemidest, samal ajal ka üks tõhusamaid võimalusi tuvastada kahtlaseid või ebaharilikke tehinguid.

KYC põhimõtte rakendamine majandustegevuses ei too eeliseid ja teatud kasu mitte ainult pangandussektorile. Näiteks kasiinod, kui nad teavad oma kliente hästi, saavad edukalt neid julgustada mängima, teades, et nende kliendid saavad seda endale lubada ning nende raha on puhas. Samuti, kui kasiino teab oma kliente hästi, saab ta süütuid kliente kaitsta ja mitte tekitada neile ebamugavust, kui ta aitab uurijatel süüdistada teisi, kahtlaseid kliente, aidates jälitada rahalisi vahendeid, aidates külmutada vara või aidates varasid konfiskeerida. (Cheng 2010:134)

Kuigi rahvusvahelises õiguses kehtib KYC printsiip, ei ole selgepiirilisel määratletud, mida selle kohustuse täitmiseks RahaPTS subjekt ammendava loeteluna tegema peab. Ka Eesti õiguses toodud sõnastus jätab seaduse subjektile teatava diskretsiooni, sest RahaPTS

§ 14 lg 3 kohaselt, kohustatud isik küll on kohustatud kohaldama kõiki RahaPTS § 13 lõikes 1 nimetatud hooldusmeetmeid, kuid võib hooldusmeetmete kohaldamiseks valida sobiva ulatuse, lähtudes ärisuhte või tehingu iseloomust või tehingus või ametitoimingus osaleva isiku, ametiteenust kasutava isiku või kliendi isiku riskiastmest. Kohustatud isiku poolt KYC põhimõtte alusel kogutud informatsiooni kontrollimine on üks kahest peamisest RahaPTS nõuete täitmise üle riikliku järelevalve teostamise eesmärgist. Riikliku järelevalve teostamisel küsitakse järelevalvele allutatud isikult erinevaid dokumente ning selgitusi tema klientide kohta. Selliselt saadud info peab andma ülevaate, kuidas ettevõttes hooldusmeetmeid on kohaldatud ning kas on järgitud KYC printsiipi ja kas seaduse täitmisel on toimunud mingeid rikkumisi. Järelevalve teostamise käigus nähtub, kas subjekt on piisava hooldusega suhtunud meetmetesse, ning kas nad ka tegelikult on hinnanud oma klientide riskiastet ning teavad kelle raha tehingus kasutatakse. Selleks on vaja tuvastada tegelik kasusaaja. Tegelik kasusaaja (inglise k. *beneficiary owner*) tuvastamise nõue tuleneb RahaPTS § 13 lg 1 p-st 3. Mõiste toodi Eesti õigusesse 28 jaanuaril 2008. aastal jõustunud rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega, samuti on tegeliku kasusaaja tuvastamise nõue ühena hooldusmeetmetest toodud nn rahapesu kolmanda direktiivi artikli 8 punkti 1 alapunktis b (Euroopa Nõukogu... 2005).

Nii rahapesu kolmas direktiiv kui RahaPTS viitavad sellele, et tegelik kasusaajana nähakse füüsilist isikut. Rahapesuga tegelevad isikud püüavad sageli teha tehinguid vale nime all, kasutades nn variisikut, või peituvad "riiulifirmade", s.h teises jurisdiktsioonis, eelkõige *off-shore* piirkonnas asutatud äriühingute sildi varju. Tegelik kasusaaja on alati füüsiline isik, kelle varalist seisundit/olukorda tehtav tehing realselt mõjutab, s.t tegelik kasusaaja on ka isik, kes „seisab variisiku seljataga“ ja kes oma mõju ära kasutades teostab lõplikku kontrolli tehingu soorituste üle ja kelle huvides või kasuks või arvel tegelikult tehing või toiming tehakse (Seletuskiri rahapesu...2007).

Rahapesu tõkestamise seisukohalt on tegeliku kasusaaja tuvastamise näol tegemist olulise informatsiooniga, mida kogutakse ja kontrollitakse järelevalve teostamise käigus. Rahapesu kui tegevuse eesmärgiks on teatavasti kuritegelikku tulu varjata, seega püütakse tehinguid teostada selliselt, et tehingu tegelikke kasusaajaid poleks võimalik hiljem tuvastada. Selleks levinuim meetod on variisikute kasutamine, kes teostatavates tehingutes ei ole tegelikuks kasusaajaks.

1.2.2 Teatamiskohustus

RahaPTS § 32 lg 1 kohaselt on kohustatud isikul teatamiskohustus juhul kui ta tuvastab majandus- või kutsetegevuse, ametitoimingu tegemise või ametiteenuse osutamise käigus tegevuse või asjaolud, mille tunnused osutavad rahapesule, terrorismi rahastamisele või sellise tegevuse katsele või mille puhul tal on kahtlus või ta teab, et tegemist on rahapesu või terrorismi rahastamisega. Samuti on kohustatud isikul, väljaarvatud krediidasutusel, tulenevalt RahaPTS § 32 lg 3 kohaselt teatamiskohustus igast tehingust, kus rahaline kohustus üle 32 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus täidetakse sularahas, sõltumata sellest, kas tehing tehakse ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena. RSanS § 12 lg 2 kohaselt peab füüsiline ja juriidiline isik, kellel on kahtlus või kes teab, et temaga ärisuhtes olev või tehingut või toimingut tegev isik, samuti ärisuhte loomist või tehingu või toimingu tegemist kavandav isik on rahvusvahelise finantssanktsiooni subjekt, annavad rahvusvahelise finantssanktsiooni subjekti tuvastamisest, sellekohasest kahtlusest ja võetud meetmetest viivitamata teada RAB-le.

Seega saab RAB nelja liiki teatist – summapõhiseid (inglise k. *cash transaction report* - CTR), terrorismi rahastamise kahtlusega teated (inglise k. *terrorism financing report* - TFR), rahapesukahtlusega teated ja teated rahvusvahelise finantssanktsiooni subjekti tuvastamisest. Rahapesukahtluse põhised teated saab omakorda liigitada veel teadeteks kahtlastest tehingutest (inglise k. *suspicious transaction report* - STR) või teadeteks kahtlastest tegevustest (inglise k. *suspicious activity report* - SAR). SAR on avaram mõiste kui STR, sest SAR sisaldab nii kahtlaseid ülekandeid/tehinguid kui ka muid asjaolusid, mis tekitavad kriminaalse tegevuse kahtluse (Vahtra jt 2006:16). Kohustatud isikul on üheselt võimalik aru saada ning järgida kohustust teavitada RAB -i summapõhiselt ning juhul, kui tehingus osaleva isiku näol on tuvastatud rahvusvahelise finantssanktsiooni subjekt. Üheselt mõistetav ei ole kahtlusepõhise teatamiskohustuse täitmine, kus kahtluse tekkimine on subjektiivne ning eesmärgipärase teatamiskohustuse täitmisel on määrav roll kohustatud isikul. RAB on kahtlusepõhise teatamiskohustuse täitmiseks andnud RahaPTS § 39 kohaselt juhendi nii rahapesu kahtlusega tehingute tunnuste loeteluna, kui terrorismi rahastamise kahtlusega tehingute tunnuste kohta, mis aitavad turuosalistest kohustatud isikutel kahtlaseid tehinguid tuvastada. Mainitud juhendid ei suuda siiski käsitleda kõiki majandussituatsioonides ette tulevaid tehinguid või olukordi, seega jääb nii rahapesu kui terrorismi rahastamise kahtluse tuvastamisel alati mingi subjektiivne osa.

Teatamiskohustuse täitmine seaduse kohustatud isikute poolt annab informatsiooni Eesti Vabariigi majandusruumis toimuvatest rahapesu- ning terrorismi rahastamise kahtlusega tehingutest ja on sisendiks RAB poolt teostatavatele analüüsidele. Riikliku järelevalve teostamine kohapealse kontrolli meetodil täidab siinkohal olulist teadlikkuse tõstmise rolli erinevate rahapesukahtlaste situatsioonide tuvastamise selgitamisel kohustatud isikule. Kohustatud isikutele tuleb viia informatsioon kahtlusepõhisest teatamiskohustusest ning selgitada selle täitmise võimalusi.

1.3 RahaPTS üle riikliku järelevalve teostamise põhimõtted

Riikliku finantsjärelevalve ülesanne on finantssektori kui terviku stabiilsuse tõstmine ja usaldusväarsuse suurendamine, et tagada ühiskonna usaldus finantssektori vastu tervikuna ka siis, kui ilmnevad probleemid ühe selle süsteemi lüluga (Siibak 2001:171). Oluline osa sellest on täita RahaPTS -i, mille §-st 1 tulenevalt on RahaPTS eesmärgiks ehk ohuks, mille realiseerumist seadusandja on soovinud ära hoida, Eesti Vabariigi rahandussüsteemi kasutamine rahapesuks ning terrorismi rahastamiseks. Seega on seaduse normide kogum suunatud rahapesu ja terrorismi rahastamise riski toimumise vähendamisele läbi seaduse mõistes kohustatud isikutele täiendavate nõuete panemise. RahaPTS eesmärgi mõistes tuleb saavutatavat turvalisuse taset vaadelda käesolevas töös kirjeldatud kohustatud isikute poolse teatamiskohustuse täitmise, hoolsusmeetmete täitmise, andmete kogumise ning säilitamise kohustuse täitmisena, milliste tegevuste olemus on avatud käesolevas töös peatükis 1.2. Arnone ja Borlini (2010:227) on seisukohal, et rahapesu tõkestamise seadusandlus peaks hoidma kurjategijaid raha pesemisest läbi selleks vajaminevate kulutuste tõstmise, kasutades selleks intensiivsemaid regulatsioone, õiguskaitseorganite tegevuse suurendamist, parandades järelevalvetegevuse kvaliteeti ning luues adekvaatse soodustuste süsteemi finantsasutustele, kes teevad järelevalveasutustega koostööd. Tuleb märkida, et seda teed on ülemaailmse rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemiga mindud, kuna rahapesu ning terrorismi rahastamise nõuete täitmiseks tehtavad kulutused ei ole sugugi tühised. Näiteks Sathye (2008:347) on välja toonud, et sellealase seadusandluse täitmine toob märkimisväärse kulutused nii Austraalia kui ka teiste riikide finantsinstitutsioonidele ning sellest tulenevalt tuleks iga regulatsiooni kehtestamist ning järelevalve teostamist analüüsida kuluefektiivsuse seisukohast, et vältida üleliigset ühiskonna regulatsioonidega koormamist.

Riikliku järelevalve eesmärkide määratlemisel nõustub autor Aedmaa (2004:502) seisukohaga, mille kohaselt võidakse järelevalvet mõnikord vaadelda kitsalt üksnes õigusrikkumisi tuvastava tegevusena, kuid seaduslikkuse järelevalvel on laiem tähendus hõlmates muuhulgas ka ennetava tegevuse. Erandiks ei ole ka riikliku järelevalve teostamine RahaPTS nõuete täitmise üle. Ulst (2003:504) on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise reeglite järelevalve kirjeldamisel välja toonud, et kui tahes hästi koostatud ja formuleeritud juriidilised reeglid ka ei oleks, tuleb siiski meeles pidada haldussunni vajalikkust, mis toimib toetava mehhanismina. Autori hinnangul tuleb sellise rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise toimiva mehhanismina käsitleda ka järelevalve teostaja võimalust selgitada seaduse nõudeid riikliku järelevalve teostamisel ning järelevalvele allutatud isiku võimalust küsida järelevalve teostajalt informatsiooni erinevate seaduse täitmise asjaolude kohta. Gleason ja Gottselig (2004:71) on samuti seisukohal, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise preventiivsüsteem, mis nõuab ettevõtelt ning professionaalidelt klientide tuvastamist, andmete säilitamist, sisemiste kontrollimeetmete kehtestamist ja teatamiskohustuse täitmist, vajab efektiivse toimimise huvides monitoorimist. Riikliku järelevalve teostamine ettevõttes on sisuliselt sellise preventiivsüsteemi toimimise kontrollimine. Seega peab järelevalveorgani huvi riikliku järelevalve teostamisel olema, et järelevalvele allutatud isik oma sisemise töökorraldusega võimalikult palju vähendab riski läbi oma ettevõtte majandustegevuse või läbi ametitoimingute tegemise rahapesu ning terrorismi rahastamise toimumiseks. See saab efektiivselt toimida läbi koostöö järelevalveorgani, antud juhul RAB-i ning kohustatud isiku vahel viimase teadlikkuse tõstmiseks, sest järelevalve teostaja valduses on informatsioon aktuaalsetest rahapesutrendidest ja teiste isikute üle järelevalve teostamisel tõusetunud küsimustest ja kohtupraktikast, millist informatsiooni kohustatud isikul endal ei ole. Sellist seisukohta toetab ka Aedmaa (2004:502), märkides, et senisest aktiivsemalt tuleb järelevalvemenetluses teha järelevalve subjektidega koostööd.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele peavad ülaltoodust tulenevalt olema suunatud lisaks riiklikele regulatsioonidel ka ettevõttesisesed regulatsioonid. Siibak (2001:174) on välja toonud, et kuigi finantsturgude õiguslike regulatsioonide tähtsus ei kao, on riskidega seotud valdkondades äriühingute siseregulatsioonidel kasvav roll ja seadusandja ülesandeks ongi leida õige vahekord õigusnormide ja siseregulatsioonide vahel. Järelevalve üheks eesmärgiks peab seega olema subjektide siseregulatsioonide täiustamisele kaasaaitamine rahapesu ning terrorismi rahastamisega seotud riskide

maandamisel. Seda peavad toetama nii riikliku järelevalve teostamisel õigusrikkumiste väljaselgitamine kui teadlikkuse tõstmine ennetustegevusena, sest efektiivne rahapesu tõkestamine saab toimuda vaid juhul, kui kohustatud isikud on teadlikud oma majandus- või kutsetegevuses kehtivatest nõuetest ning neid piisava hoolsusega täidavad.

Proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes peab riiklikku järelevalvet teostav organ igakordselt kaaluma, kas järelevalve eesmärkide saavutamiseks on võimalik kasutada järelevalve teostamisele allutatud isiku suhtes vähemkoormavat ja lihtsamat võimalust. Sisuliselt tähendaks see järelevalve teostamisel igakordset valikut ehk diskretsiooni kaugkontrolli või kohapealse kontrolli meetodi vahel. Ka Siibak (1999:380-382) toob välja, et finantsjärelevalves on tulenevalt valdkonna spetsiifikast olulisel kohal diskretsiooniotsused. Analoogsel seisukohal on ka seadusandja, kuivõrd RahaPTS üle riikliku järelevalve teostamisel on seadusandja poolt RAB-le antud kaalutusõigus järelevalve teostamise liigi valikul ilma mingeid sellekohaseid eelduseid lisamata.

Riikliku järelevalve teostamise ülesanne on pandud RAB-le RahaPTS § 37 lg 1 p 4 kohaselt ja § 48 annab riikliku järelevalve teostamiseks õigused, milleks on:

(1) Järelevalve teostajal on õigus kontrollida kohustatud isikute asu- või tegevuskohta. Järelevalve teostajal on õigus kontrollitava isiku esindaja juuresolekul siseneda kohustatud isiku valduses olevasse hoonesse ja ruumi.

(2) Kohapealse kontrolli käigus on järelevalve teostajal õigus:

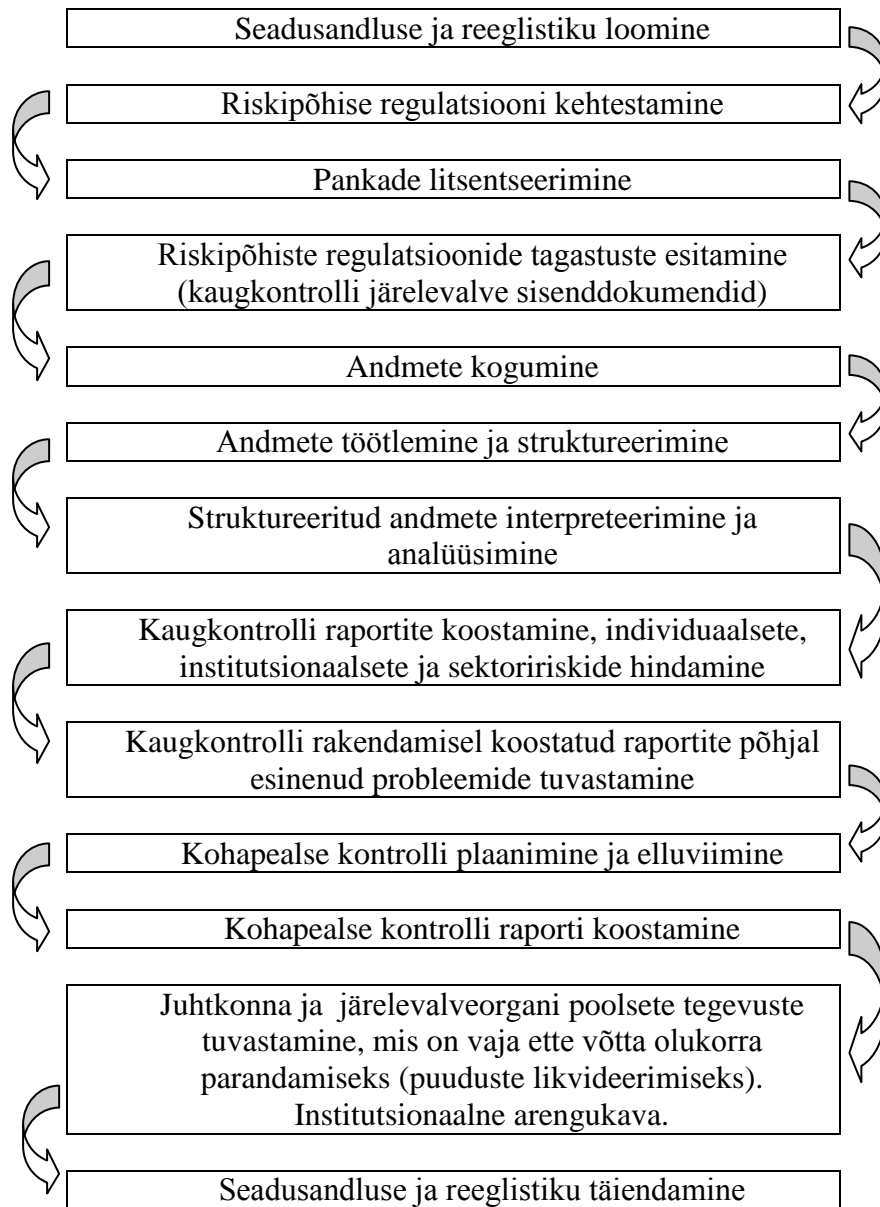
- 1) piiranguteta uurida vajalikke dokumente ja andmekandjaid, teha nendest väljavõtteid, ära kirju ja koopiaid, saada kohustatud isikult nende kohta selgitusi ning jälgida tööprotsesse;

- 2) saada suulisi ja kirjalikke selgitusi kontrollitavalt kohustatud isikult, tema juhtorgani liikmetelt ja töötajatelt.

- 3) Järelevalve teostajal on ettekirjutusega õigus nõuda kohustatud isikult kontrollimiseks vajalikku teavet ka kohapealset kontrolli teostamata.

Seega on seadusandja järelevalve teostajale RahaPTS nõuete kontrollimiseks andnud kaks viisi – kohapealne kontroll RahaPTS § 48 lg 1 kohaselt ning kontrolli teostamine ettekirjutusega andmeid välja nõudes ehk kaugkontroll RahaPTS § 48 lg 2 p 3 kohaselt. RAB on oma praktikas rakendanud mõlemat järelevalveliki kasutades talle antud diskretsioonivõimalust kontrolliliigi valikul. Ka rahvusvahelisel tasandil on praktikas

rakendatud mõlemaid järelevalvelikke, näiteks pangandussektoris omavahel kombineerituna. Chatain jt (2009:59) on välja toonud, et efektiivne rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise alane järelevalve peaks koosnema nii kohapealsetest kui mittekohapealsetest protsessidest. Van Greuning ja Bratanovic (2009:359) on pankade üle järelevalve teostamisel erinevate kontrolliliikide kombineeritud kasutamise ühe võimalusena välja toonud mudeli, mis on toodud joonisel 2:



Joonis 2: Pankade üle järelevalve teostamise mudel (allikas: Van Greuning ja Bratanovic põhjal, autori koostatud)

Toodud mudelist nähtub, et kaugkontrolli saab kasutada kombineerituna kohapealse kontrolliga informatsiooni eelkogumise eesmärgil. Samuti on toodud mudeli käsitlusel

järelevalve teostamisel oluline roll seadusandluse täiendamisel ning erinevate seaduse nõuete toimimise hindamisel. Autor leiab, et kuna nii krediidasutused kui teised RahaPTS sätestatud kohustatud isikud tegutsevad samade seadusest tulenevate nõuete alusel, on kohane nimetatud mudeli kasutamine ka teiste subjektide, kellest suur osa on RAB järelevalve all, üle riikliku järelevalve teostamisel. Joonisel 2 toodud mudelist saab veel järeldada, et järelevalvet ei tohi vaadata kui kitsast ülesannet õigusrikkumiste väljaselgitamiseks ning selle tuvastamisel süüteomenetluse alustamiseks, et sellega nii üldkui eripreventiivselt tagada turuosaliste seaduskuulekus. Järelevalve annab õiguskaitseorganitele ka olulise sisendi subjektide majandustegevuses kerkivatest probleemidest seaduse täitmisel, läbi mille saab riikliku järelevalve teostaja kitsaskohtade likvideerimiseks seadusandlust täiendada. Kuigi ülaltoodud käsitluses on kaugkontrolli rakendatud kombineerituna kohapealse kontrolliga, ei välista see autori hinnangul mõlema järelevalveliigi eraldi kasutamist.

Seega haldusorgan, käesoleval juhul RAB, võib ise valida järelevalve liigi, kuid peab siiski silmas pidama, et järelevalvemenetlus viidaks läbi efektiivselt ja eesmärgipäraselt ilma isikute igapäevast majandustegevust liigselt häirimata. Kaugkontrolli rakendamiseks vajalikud eeldused on loodud, kuid kuidas hinnata, millisel juhul kasutada järelevalvemenetluseks kaugkontrolli ning millisel kohapealset kontrolli ehk kuidas kontrolliliiki valida. Tekib küsimus, millistel juhtudel oleks kaugkontrolli kasutamine põhjendatud, ehk millistel kaalutlustel kontrolliliigi diskretsioonisituatsioonis otsustada. Seadusandja ei ole kaugkontrolli teostamiseks eeldusi sätestanud. Erialases teaduskirjanduses sellekohane ühtne lähenemine puudub. Kaugkontrolli rakendamist ongi rohkem käsitletud seoses pangandussektori järelevalvega. Chatain jt (2009:59) on kaugkontrolli käsitletud juhendis pangandussektori järelevalve teostajatele, tuues välja, et järelevalvet kaugkontrolli meetodil kasutatakse:

- Regulaarsete ülevaadete ja analüüside läbiviimiseks konkreetses pangas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamises, kasutades teatamiskohustuse täitmisega saadud informatsiooni, statistilisi andmeid ja teisi kohaseid allikaid sh avalikult kättesaadavat informatsiooni;
- Tuvastamiseks asjaolusid, mis nõuavad edaspidist tähelepanu, hinnata riskide arengut ja prioriteetide hindamise ja edaspidise järelevalvemenetluse ulatuse määramise abistamiseks;
- Kohapealse kontrolli prioriteetide ja ulatuse määramiseks.

Cole ja Gunther (1998:104, ref Gilbert ja Park 1994) on välja toonud, et kaugkontrolli meetodil järelevalve teostamine annab sageli varem informatsiooni pankade majandusseisu halvenemisest kui kohapealne kontroll. Seega saab järeldada, et kaugkontroll on sobilik informatsiooni kogumiseks sektoriüleselt, kuivõrd see võimaldab kiiremini ning suuremalt hulgalt subjektidelt sama ajaperioodi jooksul informatsiooni koguda võrrelduna kohapealse kontrolliga. Tervikliku sektoriülese järelevalve teostamist pooldab ka Siibak (2001:173), märkides, et finantssektoris on riikliku järelevalve ülesanne pidevalt jälgida ja analüüsida antud valdkonnas tegutsevate ettevõtjate tegevust ja turul toimuvat. Autori hinnangul on selleks kaugkontrollimeetod sobiv, kuna võimaldab väiksema ajakuluga saada informatsiooni rohkematelt subjektidelt võrrelduna kohapealse kontrolliga.

Üheks võimaluseks kaugkontrolli rakendamisel on riskipõhine lähenemine. De Koker (2009:334) on välja toonud, et riskipõhine järelevalve teostamine võimaldab lähenemist, kus järelevalvaja keskendub subjektidele, kes kujutavad endast riski ning võimaldab jagada järelevalve teostamiseks vajalikke ressursse vastavalt subjektide riskiprofiilile. Riskipõhine lähenemine võimaldab järelevalve teostajatel pöörata vähem tähelepanu väiksema riskiga subjektidele, ning pöörata oma tähelepanu ja ressursid nendele, kes kujutavad endast kõrgemat riski. Riiklik järelevalve ei saa kunagi olla kõikehõlmav ja ammendav just ressursside piiratud tõttu (Siibak 2001:174). Chatain jt (2009:59) kohaselt peaks järelevalve kaugkontrolli rakendamisel tähtsustama riskipõhist, mitte üks-suurus-sobib-kõigile (inglise k. *one-size-fits-all*) lähenemist. Riskipõhise lähenemisega võtab järelevalvaja arvesse konkreetse subjekti sisemise riskihaldamise süsteemid ja protsessid. Järelevalve võib sellisel juhul kulutada vähem ressursse nendele subjektidele, kelle riskid on paremini maandatud. Shehu (2010:146) on samuti seisukohal, et järelevalveorganid peaks arvestama rahapesu ning terrorismi rahastamise riskidega igas järelevalve faasis alates loamenetlusest kuni käimasoleva järelevalvemenetluseni. Siibak (2001:173) toob välja, et riikliku finantsjärelevalve tegevuses kasvab pidevalt järelevalvelise analüüsi ja ekspertiisi maht, mis ei ole oma olemuselt sekkuv haldus ja ei ole otseselt suunatud õigusnormide täitmise kontrollimisele.

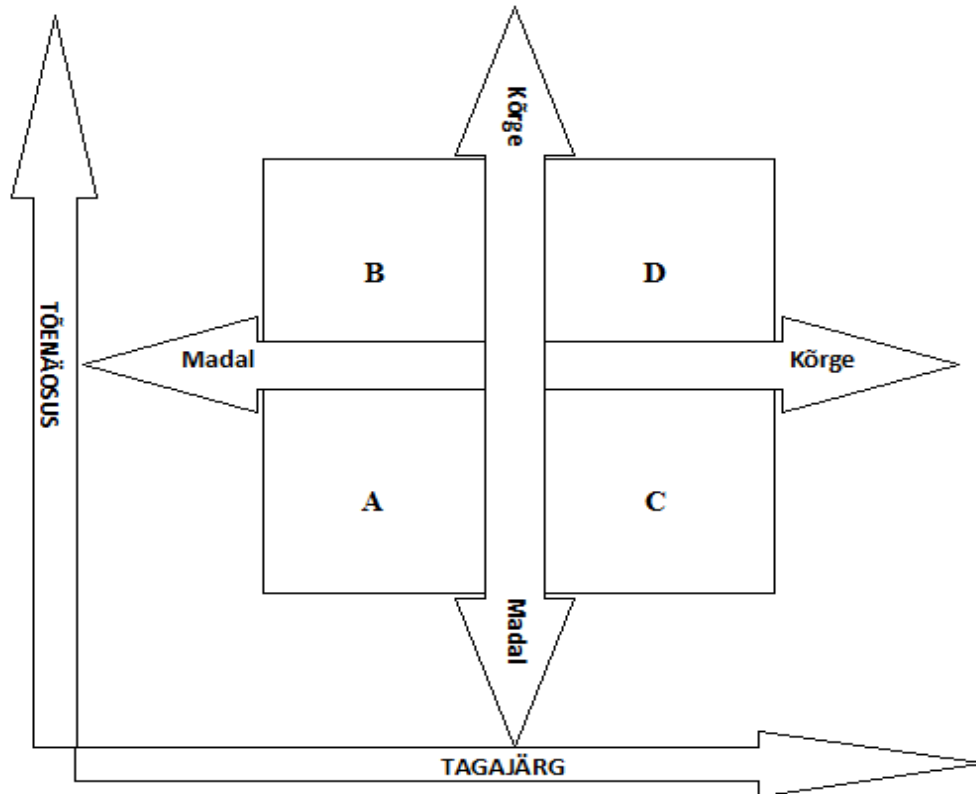
Seega oleks üheks võimaluseks kaugkontrolli kasuks valiku langetamisel riski hindamine konkreetse subjekti osas. Subjektide arvukuse tõttu oleks selline lähenemine iga subjekti puhul eraldi liialt ressursimahukas. Seega on üheks võimaluseks hinnata riske sektorite ehk subjektide liikide põhiselt. Sellist lähenemist on kasutanud ka maailmapanga rahapesu- ja

terrorismi rahastamise võitlemise praktika, kes on välja töötanud rahvusliku riskihindamise metoodika (The World Bank... 2013). 2013. aasta kevadel viiakse sama metoodika alusel läbi rahvuslik riskihindamine Eestis, mille tulemused käesoleva magistritöö kirjutamise ajaks ei ole veel selgunud. Defineerimaks käesoleva magistritöö raames riske subjektide sektorite lõikes on vaja riske hinnata empiirilise uurimuse käigus.

1.4 Riskihindamine

Riskijuhtimise teoreetilises käsitluses on riski defineerimine olnud vaidlusalune teema (Merkelsen 2010:881), kuid laialdaselt on sotsiaalteadustes aktsepteeritud Rosa (1998:28) definitsiooni, mille kohaselt on risk situatsioon või sündmus, kus on kaalul inimväärtused ja situatsiooni või olukorra tulem ei ole selge.

Tõhusaks riskipõhiseks rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaste meetmete rakendamiseks on vaja tegeleda riskidega. Riskipõhisel lähenemisel rahapesu tõkestamisele tuleb lähtuda riskihinnangust, mis ühendab endas mitmeid tegureid. Kahedimensioonilises riskihinnangus arvestatakse riski realiseerumise tõenäosust ja riski mõju. Kasutades kahemõõtmelist maatriksit, mis on toodud joonisel 3, võimaldab see kaardistada ohu riskiprofiili. Maatriksit saab vaadelda nelja sektorina. Alumine vasakpoolne sektor A tähistab ohtu, mis on vähese mõjuga ning mille esinemise tõenäosus on väike. Ohud, mis kuuluvad sektorisse B ja C, on suure esinemise tõenäosuse ja kerge tagajärjega või raske tagajärje ja harva esinevad. Samas ohud, mis jäävad sektorisse D, on kindlasti realiseeruvad ning katastroofilise tagajärjega. (Killick ja Parody 2007:2012-213)



Joonis 3 - Kahedimensiooniline riskihinnangu maatriks (allikas: Killick ja Parody 2007:213)

Riskide hindamise meetodika valimisel on sobilik lähtuda rahvusvahelisest standardist ISO 31000:2009 “Risk management – Principles and guidelines”, mis sätestab riskijuhtimise põhimõtted ja üldised juhised (ISO...2009). Nimetatud standard on jõustunud Eesti standardina EVS-ISO 31000:2010 „Riskijuhtimine – Põhimõtted ja juhised“ ja avaldatud eesti keeles 2010. aasta septembris (Riskijuhtimine...2010). Samas on Leitch (2010:887) oma artiklis toonud välja, et Austraalia standard AS/NZS 4360:2004 ja selle käsiraamat HB 436 „Risk management guidelines“ seletab riskijuhtimist paremini kui rahvusvaheline standard ISO 31000:2009. Analoogselt nimetatud standarditele seisneb ka Siseministeeriumi valitsemisala riskide hindamine riski avaldumise tõenäosuse ja mõju hindamises ning nende esitamises maatriksina (Siseministeeriumi valitsemisala riskide hindamise juhend, siseministri 14.09.2009 käskkiri nr 176L).

Nii riski esinemise tõenäosus kui ka riski avaldumise tagajärg ehk mõju on jaotatud lineaarselt ühest kuni viieni skaalal. Riski esinemise tõenäosuse astmed esinemise sageduse suurenemise järjekorras on väga ebatõenäoline, ebatõenäoline, tõenäoline, väga tõenäoline ja esineb pidevalt ning riski esinemise tõenäosuse astmed vastavalt eelnevale on

1, 2, 3, 4 ja 5. Riski avaldumise tagajärje ehk mõju astmed tagajärje ohtlikkuse suurenemise järjekorras on vähene, mõõdukas, keskmine, suur ja väga suur (katastroofiline) ning riski avaldumise tagajärje astmed vastavalt eelnevale on 1, 2, 3, 4 ja 5. Riski esinemise tõenäosuse ja riski avaldumise tagajärje kombineerimisel moodustub riskihinnang. Maatriksina esitatud tõenäosuse ja tagajärje astme korrutamisel saadakse riskitase (riskiskoor), mille väärtus jääb vahemikku 1- 25. Riskitase on jaotatud neljaks: kõrge, keskmine, madal ja väga madal (Brown 2011:107). Sama seaduspära on ka Killick ja Parody (2007:213) joonisel 3 toodud põhimõttes, et riskimaatriksi all vasakpoolses sektoris on kõige madalam riskitase ning üleval parempoolses sektoris on kõrgeim riskitase. Riskiskoori arvutamiseks kasutame riski esinemise tõenäosuse ja tagajärje korrutamist, mille tagajärjel moodustub maatriks (joonis 4), kus kõrge riskitaseme väärtus on vahemikus 17-25, keskmise riskitaseme väärtus on vahemikus 12-16, madala riskitaseme väärtus on vahemikus 5-11 ning väga madala riskitaseme väärtus on vahemikus 1-4.

Tõenäosus	Tagajärg				
	1	2	3	4	5
5	5	10	15	20	25
4	4	8	12	16	20
3	3	6	9	12	15
2	2	4	6	8	10
1	1	2	3	4	5

Joonis 4 - Riskitaseme määramise maatriks (allikas: Brown 2011:107)

Käesolevas magistritöö ekspertintervjuude raames koostatud riskihindamise maatriksi kohaselt on kõige kõrgem riskitase RAB järelevalve all olevate subjektide osas sektoris, kus rahapesu esinemise pidevalt ja selle mõju riigi rahandussüsteemi usaldusväärsele on katastroofiline ning kõige madalam on riskitase RAB järelevalve all olevate subjektide osas sektoris, kus rahapesu esinemine on väga ebatõenäoline ja selle mõju riigi rahandussüsteemi usaldusväärsele on vähene.

2. EMPIIRILINE UURING

2.1 Rahapesu andmebüroos läbi viidud järelevalvemenetlused (2008-2011)

Rahapesu andmebüroo poolsed kontrollid erinevate RahaPTS subjektide üle on enamjaolt teostatud kohapealsete kontrollidena (vt tabel 1). Ülevaade aastatel 2008-2011 teostatud kontrollimenetlustest on toodud tabelis 1.

Tabel 1 – RAB järelevalvetegevus 2008-2011 (allikas: Rahapesu andmebüroo, autori koostatud)

Järelevalvetegevuste teostamise aasta	2008	2009	2010	2011	2012
Järelevalvetegevuste arv					
Kohapealsed kontrollid	229	208	40	54	39
Kaugkontrollid	131	227	103	32	0
Ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks	71	29	7	2	4
Alustatud väärteomenetlused	49	54	13	10	9

Kontrolli teostamise meetodi valikus on senises RAB järelevalvetegevuses lähtutud subjektide või sektori eripärast ning kaugkontrolli teostamise võimalikkusest. Kaugkontrolli riikliku järelevalve teostamisel on rakendatud subjektide puhul, kellelt võib eeldada kehtiva õigusega head kursisolekut ning subjektide puhul, kes on RahaPTS kohustatud isikud ainult teatud tingimuste esinemisel. Ülevaate läbiviidud kaugkontrollidest annab tabel 2.

Tabel 2 – RAB poolt läbiviidud järelevalvemenetlused kaugkontrolli meetodil (allikas: Rahapesu andmebüroo, autori koostatud)

Kaugkontrolli teostamise aasta	2008	2009	2010	2011
Subjekti liigi osas läbiviidud kaugkontrollide arv				
Muu õigusteenuse pakkujad		227	102	32
Kohtutäiturid	47			
Pankrotihaldurid	84			
Alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja			1	

Kaugkontrolli valimist kontrolliliigina on isikule põhjendatud kui vähemkoormavat võrrelduna kohapealse kontrolliga. Kontrolli käigus saab isik ettekirjutuse, milles kohustatakse isikut esitama teave, mis on oluline selgitamiseks välja, kuidas isik täidab RahaPTS nõudeid. Samalaadset teavet kohustub isik andma ka kohapealse kontrolli käigus, kui RAB ametnikud tulevad ettevõtte tegevuskohta ning soovivad tutvuda tööprotsessiga ning dokumentidega. Kaugkontrolli rakendamisel saab menetlusosaline ise valida aega ettekirjutuse saamise ning täitmise tähtaja vahel ja kohta, kus ta ettekirjutuse täidab, samuti valida RAB-le vastamise liigi (kirjalik või elektroonne). Kaugkontroll on efektiivne selgitamiseks välja, kas isik on RahaPTS subjekt või mitte. Selleks kohustatakse menetlusosalist andma informatsiooni oma majandus- või kutsetegevuse käigus esinenud tehingute kohta, milliste teostamisel, vahendamisel või teatavaks saamisel on isikud RahaPTS nõuete täitmisel kohustatud isikud. Kui selliseid tehinguid esineb, on isikud subjektid ning neid kohustatakse esitama teave ka seaduse sisulise täitmise kohta, kui selliseid tehinguid isikute majandus- või kutsetegevustes ei esine, ei ole isikud subjektid ning kontrollimenetlus lõpeb.

2.2 Uurimismetoodika ja valim

Magistritöö eesmärgiks on avada läbi teaduskirjanduse rahapesu tõkestamise ning sellega seotud riikliku järelevalve olemus ja selgitada välja Eestis toimiv praktika ning teha ettepanekud kaugkontrolli kohaldamiseks RAB järelevalvetegevuses.

Magistritöö uurimismeetodiks on juhtumiuurimus (inglise k. *case study*). Hirsijärvi jt (2005:125-126) kohaselt on juhtumiuurimus üksikasjalik, põhjalik teave üksikust või väiksest omavahel seotud juhtumiste hulgast. Juhtumiuuringu tüüpiliste tunnustena on samas allikas välja toodud, et valitakse üksikjuhtum, olukord või teatud hulk juhtumeid; objektiks on isik, rühm või kooslus; huvi objektiks on tavaliselt protsessid. Andmete kogumiseks kasutatakse andmekogumismeetodeid nagu vaatlus, intervjuu ja dokumentide uurimine ning taotluseks on nähtuste tüüpilisim kirjeldamine. Laherand (2008:74) on välja toonud, et juhtumiuuringu strateegia hõlmab mitmeid variante – on juhtumeid, kus käsitletakse vaid ühte juhtumit ja on neid, kus vaadeldavaid juhtumeid on mitu. Uuringu objektiks on autor valinud RAB poolt juba läbiviidud järelevalvemenetlused

kaugkontrollimeetodil, käsitledes alajuhtumitena pankrotihaldurite, kohtutäiturite ja muu õigusteenuse osutajate üle kaugkontrollimeetodil teostatud järelevalvemenetlusi.

Magistritöös kasutatakse andmete kogumiseks kvalitatiivseid andmekogumismeetodeid nagu ekspertintervjuud ja dokumentide analüüs. Laherand (2008:199) on ekspertintervjuude kohta öelnud, et erinevalt biograafilistest intervjuudest ei paku intervjuueeritavad siin uurijale huvi mitte niivõrd (terviklike) inimestena, kuivõrd ekspertidena teatud valdkonnas. Kuna magistritöö valdkonnaks on nii rahapesu tõkestamine kui riikliku järelevalve teostamine, on sobilik rahapesu vastase võitluse spetsialistide ning järelevalveametnike kasutamine ekspertidena. Sellise valimiga tagatakse magistritöö uuringu usaldusväärsus, kuivõrd eksperdid on tuttavad rahapesu tõkestamise teoreetiliste alustega, lisaks on neil olemas teadmised nii teoorias kui praktikas riikliku järelevalve teostamisest. Valimit toetab ka seisukoht, et kvalitatiivses uuringus ei ole uuritavate valiku aluseks mitte üldpopulatsioonist konstrueeritud statistiliselt esinduslik valim, vaid uuringu osalised valitakse vastavalt sellele, kui olulised nad uuritava teema seisukohast tunduvad (Laherand 2008:53). Ekspertintervjuud viidi läbi poolstruktureeritud intervjuuna. Hirsijärvi jt (2010:192) on välja toonud, et intervjuu suur eelis teiste andmekogumismeetodite ees on paindlikkus, võimalus andmekogumist vastavalt olukorrale ja vastajale reguleerida. Magistritöö teema eeldab nii uurija kui intervjuueeritava valdkonnaga kursis olekut, seega on intervjuu sobilik töös püstitatud uurimisülesande täitmiseks. Valitud ekspertideks osutusid 4 RAB töötajat või endist töötajat, Finantsinspeksiooni järelevalve funktsiooni esindaja ja ühe kahest Eesti suuremast krediidasutuse rahapesu tõkestamise osakonna juhataja, kes on ühtlasi ka Eesti Pangaliidu Rahapesu tõkestamise toimkonna juht. RAB töötajad on valimis seetõttu, et nad puutuvad oma igapäevatöös kokku rahapesu tõkestamise valdkonnaga ning riikliku järelevalve teostamisega, samal põhjendusel kuulub valimisse Finantsinspeksiooni esindaja. Pankade rahapesu tõkestamise valdkonna ekspert on valimisse kaasatud seetõttu, et oma tööülesannete täitmiseks peab ta olema kursis rahapesu tõkestamise teooria ning seadusandlusega, samuti on krediidasutustel ülevaade erinevate RahaPTS subjektide tehingutest. Arvestades RahaPTS seaduse jõustumist 28. jaanuaril 2008. aastal ning ekspertide töökogemuse pikkust valdkonnas on valim sobiv.

Uurimistöö jaotati 5. etapiks, mille käigus tutvuti teoreetiliste lähtekohtadega, koguti andmed, analüüsiti neid ning analüüsist tulenevate järelduste alusel esitati ettepanekud. Ülevaade uuringust on esitatud tabelis 3.

Tabel 3 - Uurimistöö etapid

Uurimustöö etapp	Periood
Teoreetilise kirjandusega tutvumine, uuringu ettevalmistamine	01.09.2012-01.04.2013
Läbi viidud kaugkontrolli menetluste analüüs	01.02.2013-07.04.2013
Ekspertintervjuude läbiviimine	22.01.2013-05.04.2013
Ekspertintervjuude andmeanalüüs	18.04.2013-07.04.2013
Järelduste ning ettepanekute tegemine	07.04.2013-01.05.2013

Ekspertintervjuude läbiviimisel kontakteeruti intervjueeritavaga ning tutvustati magistr töö teemat, samuti küsiti ekspordilt nõusolekut uuringus osalemiseks. Ühel juhul saadeti nõusoleku saamiseks intervjuu küsimustik, millega ekspert enne nõusoleku andmist tutvus. Pärast nõusoleku saamist esitati või saadeti e-kirja teel ekspertidele autori koostatud küsimustik (Lisa 1), et intervjueeritaval oleks võimalik koguda teema kohta mõtteid ja kujundada hinnanguid. Magistr töö ei avaldata intervjueeritavate nimesid, kuna vähemalt üks intervjueeritav ei soovinud oma nime avaldada. Töö autor on võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt laiendanud nimetatud otsust ka teistele ekspertidele ning ekspertide nimesid ei avalikustata. Ekspertintervjuud viidi läbi suulise intervjuuna, mis lindistati. Sellise lähenemise kasuks otsustati, kuna intervjueerides on võimalik saada kohapeal selgitusi, esitada täpsustavaid küsimusi jne, aga ka põhjusel, et riikliku järelevalve teostamisel kaugkontrolli näol on tegemist vähe uuritud ja tundmatu valdkonnaga (Hirsijärvi jt 2010:192). Üks ekspert palus võimalust vastata kirjalikult, põhjendades seda kui temale sobivamat mõtete avaldamise viisi.

Lindistatud ekspertintervjuud transkribeeriti ning sellele järgnevalt kodeeriti ja moodustati kategooriad. Kodeerimiseks kasutati tarkvaraprogrammi NVIVO. Laherand (2008: 279) on välja toonud, et transkribeerimiseks ehk litereerimiseks nimetatakse salvestatud intervjuu muutmist tekstiks, ehk sellele kirjaliku kuju andmist. Transkribeeringute kasutamine teeb

uurija töö mugavamaks ning see võimaldab hõlpsamini jälile jõuda kõige olulisematele kohtadele intervjuus. Uuringus osalenud ekspertide andmed on toodud tabelis 4.

Tabel 4 – Ekspertintervjuude valimi kirjeldus

Asutus	Ametikoht	Sugu	Haridus	Valdkonna staaž
PPA RAB	Juht	m	Kõrgem	14
PPA RAB	Endine juht	m	Kõrgem	9
PPA RAB	Analüüsiteenistuse juht	m	Kõrgem	8
PPA RAB	Järelevalvetalituse rahapesu politseianalüütik	m	Kõrgem	6
Finantsinspeksioon	Rahapesu tõkestamise järelevalve valdkonna juht	m	Kõrgem	8
Krediidiasutus	Rahapesu tõkestamise osakonna töötaja	n	Kõrgem	6

Uurimisprobleemi lahendamise täiendavaks andmekogumismeetodiks kasutab autor dokumentide vaatlust ja analüüsi. Flick (2006: 245-246) toob välja, et dokumentide analüüsiga saab täiendada teisi andmekogumismeetodeid, nt intervjuusid, aga seda võib kasutada ka iseseisva meetodina. Käesolevas töös kasutatakse dokumentide analüüsi eesmärgiga selgitada välja senine praktika kaugkontrolli rakendamisel ning saada ülevaade selliselt teostatud riikliku järelevalve tulemustest. Dokumentide analüüsil kasutatud valim koosneb kaugkontrolli meetodil RAB poolt läbiviidud järelevalvemenetlustest nende kontrollitud isikute osas, kes osutusid kohustatud isikuks RahaPTS mõistes perioodil 2008-2011 teostatud kontrollides. Selleks analüüsitakse RAB poolt järelevalve korras antud ettekirjutustele esitatud vastuseid koos esitatud lisadokumentidega. Kokku analüüsitakse selliselt 100 läbiviidud riikliku järelevalve haldusmenetlust.

2.3 RAB poolt kaugkontrolli meetodil läbi viidud järelevalvemenetlused

RAB poolt riikliku järelevalve teostamiseks kaugkontrolli meetodil on perioodil 2008-2011 välja antud 432 ettekirjutust. Oluline on märkida, et mitte kõik ettekirjutuse adressaadid ei kvalifitseerunud RahaPTS subjektiks § 3 mõistes. Isikute osas, kes subjektiks ei

kvalifitseerunud, järelevalvemenetlus lõpetati, mis tähendab seda, et nad ei pidanud väljastama RAB-le andmeid oma tegevuse kohta. Kaugkontrolli meetodil riikliku järelevalve teostamiseks kasutati ettekirjutuse vormis esitatud küsimustikku, millele ettekirjutuse adressaat oli kohustatud vastama. 2008. aastal anti ettekirjutus 84 pankrotihaldurile ning 47 kohtutäiturile. 2009. aastal, 2010. aastal ja 2011. aastal kontrolliti aga muu õigusteenuse osutajaid, seda vastavalt 227, 102 ja 32 korral. Valimist on välja jäetud üks kaugkontrolli meetodil läbi viidud järelevalvemenetlus alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujale, kuivõrd tegemist oli mittetavapärase järelevalvemenetlusega ning seega ei sobi see analüüsiks käesoleva magistritöö raames. Subjektideks RahaPTS mõistes osutusid nimetatud kontrollitud isikutest 100 - vastavalt tabelile 5.

Tabel 5 – Kaugkontrolli rakendamisel subjektideks osutunud isikud (allikas: Rahapesu andmebüroo, autori koostatud)

Subjekti liik	Saadetud ettekirjutusi	Kontrollitud periood	RahaPTS subjektide arv
Kohtutäiturid	47	01.02.2008-01.08.2008	21
Pankrotihaldurid	84	01.02.2008-23.07.2007	36
Muu õigusteenuse osutajad	227	01.02.2008-10.02.2008	27
Muu õigusteenuse osutajad	102	01.05.2009-16.12.2010	10
Muu õigusteenuse osutajad	32	01.01.2010-23.09.2011	6
Kokku	492		100

RahaPTS § 3 lg 2 kohaselt kohaldatakse seadust notari, advokaadi, kohtutäituri, pankrotihalduri, ajutise pankrotihaldusi ja muu õigusteenuse osutaja suhtes, kui ta finants- või kinnisvaratehingus tegutseb oma kliendi nimel ja arvel, samuti kui ta juhendab tehingu kavandamist või elluviimist või teeb ametitoimingut või osutab ametiteenust, mis on seotud:

- kinnisasja, ettevõtte või äriühingu ostu või müügiga;
- kliendi raha, väärtpaberite või muu vara haldamisega;
- panga- või väärtpaberikontode avamise või haldamisega;

- äriühingu asutamiseks, tegevuseks või juhtimiseks vajalike vahendite hankimisega;
- usaldusfondi, äriühingu või muu sellise üksuse asutamise, tegevuse või juhtimisega.

Läbiviidud järelevalvemenetlused pidid esmalt välja selgitama, kas isiku suhtes seadust kohaldatakse, see tähendab kas isiku tegevuses ilmnesid RahaPTS § 3 lg 2 toodud tunnused. Sellisel eesmärgil olid esitatud kõikide järelevalve korras antud ettekirjutuste kaks esimest küsimust. Kui isik oli nimetatud informatsiooni esitanud, kontrolliti järgnevate küsimustega isiku sisulist RahaPTS nõuete täitmist.

Analüüsides järelevalve korras välja saadetud ettekirjutuste arvu ja laekunud vastuste põhjal subjektide arvu, selgub, et kui kohtutäiturite ning pankrotihaldurite puhul jääb see suhe alla poole, olles vastavalt kohtutäiturite puhul 46,8% ja pankrotihaldurite puhul 42,9%, siis muu õigusteenu osutajate osas on suhe tuntavalt väiksem, olles 11,9 %. Selline suhe on tähelepanuväärne veel seetõttu, et kohtutäituritel ja pankrotihalduritel on erinevaid võimalusi RahaPTS § 3 lg 2 näidatud toiminguid teha märksa piiratumad, sest mõlemail on olemas oma eriseadus, mille alusel tegutsetakse, ning sisuliselt on tegemist seaduse jõuga reguleeritud ametitoimingutega.

2.3.1 Pankrotihaldurid ning kohtutäiturid

Kaugkontrolli ettekirjutusega kohustati adressaati ettekirjutuse täitmisel esitama veel informatsiooni selle kohta:

- Millisel viisil teostab isik tehinguid nii kinnis- kui vallasvaraga (vastavalt pankroti- või täitemenetluses)?
- Kas on esinenud tehinguid sularahas?
- Informatsioon selle kohta, millised on isiku tegevuse protseduurid, kui toimub tehing suurusega üle 200 000 EEK.
- Informatsioon selle kohta, millised on isiku tegevuse protseduurid, kui toimub tehing suurusega üle 500 000 EEK, ning see täidetakse sularahas.
- Kas on määratud RAB kontaktisik?
- Kas on kehtestatud sisemised protseduurireeglid?
- Millistel juhtudel tuleks isiku arvates teavitada RAB-i?
- Informatsioon selle kohta, kuidas viiakse adressaadi büroos läbi RahaPTS alaseid koolitusi.

Ettekirjutustele saabunud vastuste analüüsi on käesolevas töös kaasatud nende isikute vastused ettekirjutustele, kes osutasid subjektideks ehk 22 kohtutäiturit ning 36 pankrotihaldurit. Kohtutäiturite, kelle suhtes kohaldatakse RahaPTS nõudeid, on läbiviidud kaugkontrolli järelevalve ülevaatlikud tulemused toodud tabelis 6.

Tabel 6 – Kohtutäiturite kaugkontrolli tulemused (allikas: Kohtutäiturite vastused kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele, autori koostatud)

Kaugkontrolli ettekirjutuses küsitud informatsioon	Ettekirjutuse täitmisel esitatud informatsioon
Millisel viisil teostab isik tehinguid nii kinnis- kui vallasvaraga?	Vastuseks sellel küsimusele olid kohtutäiturid nimetatud punktile toonud lakoonilise kohtutäituri seaduse väljavõtte, mille kohaselt kohtutäiturid teevad täitemenetluse raames nii kinnis kui vallasvaraga enampakkumisi, või lasevad kinnis- või vallasvara müügil toimuda oma järelevalve all. On märgitud, et kohtutäitur ei tegele kinnis- ja vallasvara ostmisega, vahendamisega ega rendile andmisega.
Kas on esinenud tehinguid sularahas?	Küsimusele antud vastused indikeerivad kohtutäiturite poolt sularaha mitte kasutamise soovile. On kohtutäituriid, kes ei tee tehinguid sularahas üldse. Need kohtutäiturid, kes teevad tehingud sularahas, teostavad ainult väikesemahulisi sularahatehinguid, kuid neidki võlanõuete menetlemises, mitte rahapesu valdkonnas atraktiivses võõrandamisprotsessis. Sularaha kasutamine sektoris on läbiviidud off-site järelevalve näol madal ning reeglina ei ületanud sularahas tasutud summad 10 000 EEK piiri.
Info selle kohta, millised on isiku tegevuse protseduurid, kui toimub tehing suurusega üle 200 000 EEK	Küsimuse on tinginud RahaPTS § 12 lg 2 p 2, mille kohaselt kohaldatakse kohustatud isik hooldusmeetmeid tehingute juhuti tegemisel või vahendamisel, kui tehingu väärtus on üle 200 000 EEK. Kohtutäiturid olid nimetatud sättega kursis ning tõid oma vastustes välja, et sellisel juhul rakendub hooldusmeetmete kohaldamise kohustus, tuues välja ka hooldusmeetmete olemuse ning täitmise mooduse (näiteks isikusamasuse tuvastamisel tehakse koopia isiku isikusamasuse tuvastamiseks esitatud dokumendist). Veel tuleb välja tuua, et paljudel juhtudel tuvastavad kohtutäiturid kõik isikud, kellega täitemenetluses tehing teostatakse
Info selle kohta, millised on isiku tegevuse protseduurid, kui toimub tehing suurusega üle 500 000 EEK, ning see täidetakse sularahas.	Nimetatud informatsiooni on küsitud 28.01.2008. a jõustunud RahaPTS seadusest tulenevalt, millega jõustati Eestis esmakordselt summapõhise teatamise kohustus. Summa piirmäär, millest RAB-i oleks pidanud teavitama on oli 500 000 EEK. Kõik kohtutäiturid olid nimetatud piirmäärast teadlikud, samuti kohustusest sellistest tehingutest RAB-le teada anda. Sularahas sellises summas tehinguid kohtutäituritel esinenud ei olnud.
Kas on määratud RAB kontaktisik?	RAB kontaktisiku määramise kohustust otsesõnu kohtutäituritel ei ole, seaduse kohaselt peab seda täitma kohtutäitur ise, samas võib alati nimetatud kohustuse panna mõnele büroo töötajale. Analüüsitud vastustest nähtub, et eraldi kontaktisikut ühelgi juhul määratud ei olnud. Kohtutäiturid olid välja toonud, et kontaktisiku ülesandeid eelistavad nad täita ise.
Kas on kehtestatud sisemised protseduuriireeglid?	Sisemised protseduuriireeglid olid kehtestanud 21 kohtutäiturist 10 vastanut. RahaPTS § 29 lg 1 kohaselt peab kohustatud isik kirjalikus vormis kehtestama käesolevas seaduses sätestatud hooldusmeetmete kohaldamise, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamise ja juhtimise, andmete kogumise ja

	<p>säilitamise ning teatamiskohustuse täitmise ja juhtkonna informeerimise protseduurireglid ning nende täitmise kontrollimiseks sisekontrollieeskirja.</p> <p>Kuigi kohtutäitur tegutseb ametitoimingus enda nimelt, ei jäta seaduse sõnastus võimalust jätta sisemisi protseduuriregleid kohaldamata. 3-l juhul ei olnud sisemisi protseduuriregleid vastustele lisatud, 7-l juhul oli. Protseduuriregleid sai vaid kahel juhul hinnata piisavaks RahaPTS § 29 ja 30 mõistes, seega olid nimetatud seaduse punkti täitmise osas kohtutäiturite osas tõsised puudused.</p>
Millistel juhtudel tuleks isiku arvates teavitada RAB-i?	<p>Nimetatud küsimuse abil kontrolliti subjektide teadlikkust kohustusest RAB-i teavitada, kui tekib kahtlus rahapesu või terrorismi rahastamise osas, samuti kui teostatakse või ametitoimingus saab teatavaks tehing summas, kus rahaline kohustus summas üle 500 000 EEK täideti sularahas. Nimetatud kohustus oli selge kõigil kohtutäituritel, samuti kuigi ettekirjutus seda otseselt ei nõudnud pidasid paljud sobilikuks märkida, et nende praktikas selliseid tehinguid esinenud ei ole.</p>
Info selle kohta, kuidas viiakse adressaadi büroos läbi RahaPTS alaseid koolitusi.	<p>Koolitustest osavõtmise osas ühtset mustrit välja tuua ei saa, küll olid enamus vastajaid välja toonud, et nad on ise koolitusel osalenud, või plaanivad seda teha. Kuid on ka mainitud, et koolitusi endale ning töötajatele läbi viidud ei ole. Mitmel juhul on mainitud 29.08.2008 Justiitsministeeriumi poolt korraldatud koolitust.</p>

Ülaltoodud tabelist nähtub, et kohtutäiturite üldisemaks ja levinumaks RahaPTS nõuete täitmise alaseks puuduseks on sisemiste hoolsusmeetmete kohaldamise, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamise ja juhtimise, andmete kogumise ja säilitamise ning teatamiskohustuse täitmise ja juhtkonna informeerimise protseduurireeglite ning nende täitmise kontrollimise sisekontrollieeskirja kehtestamata jätmise või normi mittenõuetekohane täitmine. Selline puudus esines 12 juhul 21-st ehk umbkaudu pooltel RahaPTS mõistes subjektiks osutunud kohtutäituril. Probleeme ei esinenud teatamiskohustuse täitmise kohustuse teadlikkuses, samuti hoolsusmeetmete kohaldamise teadlikkuse osas. Kuna kontrollitud RahaPTS nõuded olid olnud kontrolli teostamise hetkeks jõus kõigest ligemale pool aastat, siis saab lugeda kohtutäiturite teadlikkust RahaPTS nõuetest heaks. Protseduurireeglite puudumist võib seletada põhjendusega, et kohtutäiturid vastutavad ise seaduse nõuete täitmise eest ning bürood ei ole suurekoosseisulised, seega võib aru saada kohtutäiturite põhjendustest, et sisemiste protseduurireeglite koostamine ei ole otstarbekas. Seadusandja on siinkohal autori hinnangul pannud ebaproportsionaalse kohustuse.

Pankrotihaldurite, kelle suhtes kohaldatakse RahaPTS nõudeid, on läbiviidud kaugkontrolli järelevalve ülevaatlikud tulemused on toodud tabelis 7.

Tabel 7 – Pankrotihaldurite vastuste analüüs kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele järelevalve korras (allikas: Kohtutäiturite vastused kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele, autori koostatud)

Kaugkontrolli ettekirjutuses küsitud informatsioon	Ettekirjutuse täitmisel esitatud informatsioon
Millisel viisil teostab isik tehinguid nii kinnis- kui vallasvaraga?	Sarnaselt kohtutäituritele oli pankrotihaldurite vastustes välja toodud lakooniline viide seadusele, mille kohaselt pankrotihaldurid tegutsevad pankrotiseaduse alusel. Oluline on välja tuua, et võrreldes kohtutäituritega on pankrotihalduri situatsioon sisuliselt pankrotistunud ettevõtte juhtimise funktsiooni täitmine, samas kohtutäituritel sellist funktsiooni pole. Pankrotivara müük toimib aga sarnaselt kohtutäituritega ehk täitemenetluse seaduse alusel. Oluline on märkida, et välja on toodud pankrotihaldurite harvaesinev võimalus pankrotivarasse täiendavalt midagi juurde osta või ka sõlmida renditehinguid. Sellised tehingud toimuvad pankrotitoimkonna heakskiidul, kui on vaja säilitada ettevõtte majandustegevust. Vähemalt kolmel juhul oli välja toodud, et pankrotivara hulgas on kinnisvara esinemine harv.
Kas on esinenud tehinguid sularahas?	Ka pankrotihaldurid soovivad sularahas tehinguid pigem vältida, eelkõige suuremahulisi sularahatehinguid. Samas ei välistata sularaha kasutamist, eriti vähemväärtusliku pankrotivara müügil (näiteks kontoritoolid). Selles punktis ei saa vastajate hulgast välja tuua ühtset seisukohta, oli vastajaid, kes sularaha üldse ei kasutanud, vastajaid, kes töid välja, et praktikas võivad sularahas tehingud toimuda kuni 10 000 EEK suurustes summades, kuid oli ka vastus, kus pankrotihaldur aktsepteeris kuni 100 000 EEK sularahatehingut, millisel juhul oleks pidanud kaaluma kahtluspõhise teatamiskohustuse täitmist.
Info selle kohta, millised on isiku tegevuse protseduurid, kui toimub tehing suurusega üle 200 000 EEK.	Pankrotihaldurid olid nimetatud sättega kursis ning töid oma vastustes välja, et sellisel juhul rakendub hoolsusmeetmete kohaldamise kohustus, tuues välja ka hoolsusmeetmete olemuse ning täitmise mooduse (näiteks isikusamasuse tuvastamisel tehakse koopia isiku isikusamasuse tuvastamiseks esitatud dokumendist). Täiendavalt võib välja tuua, et pankrotihaldurid on nimetatud kohustusega eriti hästi teadlikud, sest mitmel juhul oli välja toodud ka andmete registreerimise kohustus ning sätted, kust nimetatud nõue tuleneb.
Info selle kohta, millised on isiku tegevuse protseduurid, kui toimub tehing suurusega üle 500 000 EEK, ning see täidetakse sularahas.	Nimetatud informatsiooni on küsitud 28.01.2008. a jõustunud RahaPTS seadusest tulenevalt, millega jõustati Eestis esmakordselt summapõhise teatamise kohustus. Summa piirmäär, millest RAB-i oleks pidanud teavitama, oli sel hetkel kehtiva vääringu kohaselt 500 000 EEK ja rahaline kohustus täideti sularahas. Kõik vastajad va üks, olid nimetatud piirmäärast teadlikud, samuti kohustusest sellistest tehingutest RAB-le teada anda. Sularahas sellises summas tehinguid pankrotihalduritel esinenud ei olnud. Esines üks juhtum, kus isik teadis summapõhise teatamiskohustuse piirmäära olevat 1 000 000 EEK, mida korrektseks lugeda ei saa.
Kas on määratud RAB kontaktisik?	RAB kontaktisiku määramise kohustust otsesõnu pankrotihalduritel ei ole, seaduse kohaselt peab seda täitma pankrotihaldur ise. Pankrotihaldurid olid välja toonud, et kontaktisiku ülesandeid täidavad nad ise
Kas on kehtestatud sisemised protseduurireeglid?	Sisemised protseduurireeglid olid kehtestanud 36 subjektiks osutunud pankrotihaldurist 9 vastanul. RahaPTS § 29 lg 1 kohaselt peab kohustatud isik kirjalikus vormis kehtestama käesolevas seaduses sätestatud hoolsusmeetmete kohaldamise, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamise ja juhtimise, andmete kogumise ja säilitamise ning teatamiskohustuse täitmise ja juhtkonna informeerimise protseduurireeglid ning nende täitmise kontrollimiseks sisekontrollieeskirja.

	Analoogselt kohtutäiturite olukorraga, ei jäta seaduse sõnastus pankrotihalduritele võimalust jätta sisemisi protseduurireegleid kohaldamata. Seega saame läbiviidud kaugkontrolli baasil välja tuua süsteemse puuduse, mis pankrotihalduritel kontrollitud perioodil esines.
Millistel juhtudel tuleks isiku arvates teavitada RAB-i?	Nimetatud küsimuse abil kontrolliti subjektide teadlikkust kohustusest RAB-i teavitada, kui tekib kahtlus rahapesu või terrorismi rahastamise osas, samuti kui teostatakse või ametitoimingus saab teatavaks tehing summas, kus rahaline kohustus summas üle 500 000 EEK täideti sularahas. Pankrotihaldurid olid teadlikud kohustusest RAB-i teavitada, kui peaks esinema rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus. Samuti oldi teadlikud summapõhise teatamiskohustuse piirmäärast, va üks ülal mainitud juht, kus pankrotihaldur teadis piirmääraks olevat 1000 000 EEEK.
Info selle kohta, kuidas viiakse adreassaadi büroos läbi RahaPTS alaseid koolitusi.	Koolitustest osa võtmine on pigem erand. Pankrotihaldurite valitsev seisukoht on, et seadust tuleb täita igapäevaselt ning seadusega tutvumine on igaühe enda kohus. Pankrotihaldur on iseseisev seaduse subjekt ning peetavad bürood on seotud tehniliste või tugiulesannetega.

Võimalust, et pankrotihaldureid võidakse rahapesuks kasutada, on autori hinnangul mõnevõrra kõrgem kui kohtutäiturite puhul, kuna tehinguid, mida pankrotimenetluses läbi viiakse, on rohkem. Pankrotihaldur on juriidilise isiku puhul sisuliselt juriidilise isiku juhtorgan, samas kaitseb ta võlausaldajate huve, omades seega märksa enam informatsiooni tehingutest, mis ettevõtte majandustegevuses on toimunud. Läbiviidud kaugkontroll näitas autori hinnangul pankrotihaldurite osas seaduse head tundmist, välja arvatud üks kohtutäitur, kes ei teadnud täpset summapõhise teatamiskohustuse piirmäära. Probleemiks oli analoogselt kohtutäituritele sisemiste protseduurireeglite kehtestamata jätmine, sest 36 subjektiks osutunud pankrotihaldurist olid nimetatud kohustuse täitnud vaid 9 ehk 25%. Autor jagab pankrotihaldurite seisukohti, et isikul, kes seaduses täidab mingit erikohustust või teostab erimenetlust ning on selle seadusliku läbiviimise eest vastutav, ei peaks olema kohustust sisemisi protseduurireegleid kehtestada. Autori hinnang tugineb asjaolule, et tulenevalt Pankrotiseadus (PankrS) § 55 lg 1 ja 2, vastutab pankrotihaldurite ametitoimingute seaduslike teostamise eest pankrotihaldur isiklikult (Pankrotiseadus, 22.01.2003). Seega ei ole jäetud pankrotihaldureile õigust seadusest tuleneva kohustuse delegeerimiseks ametitoiminguid tehes, muuhulgas ka RahaPTS täitmiseks. Pankrotihaldur peab ise seaduse nõuetega tuttav olema, võtma meetmed selle täitmiseks ning täiendavate sisemiste protseduurireeglite kehtestamise kohustus ei ole vajalik, kuna puudub isikute ring, kellele oleks võimalik RahaPTS sätestatud ülesandeid, näiteks teatamiskohustust, delegeerida. Lisaks on märkimisväärne veel asjaolu, et pankrotimenetlust võivad läbi viia ka advokatuuri liikmed. Sellisel juhul tõusetub küsimus, kas RAB omab pädevust järelevalvet teostada. RahaPTS § 47 lg 3 sätestab, et Eesti Advokatuuri juhatus teostab järelevalvet advokatuuri liikmete poolt RahaPTS ja selle

alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle advokatuuriseaduse alusel, arvestades käesolevas peatükis sätestatud. Läbiviidud kaugkontrolli valimis oli ka kaks sellist juhtu, kus ettekirjutus saadeti pankrotihaldurile, kes oli advokatuuri liige. Saabunud vastuste kohaselt leidsid ettekirjutuse adressaadid, et hoolimata tegutsemisest pankrotihaldurina, teostab nende üle järelevalvet advokatuur. Autor nõustub toodud seisukohaga.

Kaugkontrolli kasutamine kohtutäiturite ning pankrotihaldurite järelevalveks oli autori hinnangul õnnestunud, kuivõrd andis täieliku ülevaate kahe kohustatud isiku liigi seaduse tundmisest ning rakendamisest. Saadetud ettekirjutusele ei laekunud ühtegi vastust, kus subjektiks osutunud isik oleks näidanud, et ta ei ole RahaPTS nõuetega tutvunud. Kui ettekirjutuse adressaat tegi seda ka pärast ettekirjutuse saamist ning enne ettekirjutusele vastamist, on samuti kaugkontrolli meetodil läbi viidud järelevalve täitnud oma eesmärgi tõstmaks kohustatud isikute teadlikkust pannes neid ettekirjutuse täitmiseks seaduse nõuetega tutvuma. Autori hinnangul oli selliselt läbi viidud järelevalve sobilik nii kohtutäiturite kui pankrotihaldurite osas.

2.3.2 Muu õigusteenuse pakkujad

Muu õigusteenuse pakkuja on seaduse subjekt RahaPTS § 3 lg 2 tulenevalt juhul, kui ta tegutseb finants- või kinnisvaratehingus oma kliendi nimel ja arvel. Samuti juhul, kui ta juhendab tehingu kavandamist või elluviimist, mis on seotud kinnisasja, ettevõtte või äriühingu aktsiate või osade ostu või müügiga; kliendi raha, väärtpaberite või muu vara haldamisega; panga- või väärtpaberikontode avamise või haldamisega; äriühingu asutamiseks, tegevuseks või juhtimiseks vajalike vahendite hankimisega ja usaldusfondi, äriühingu või muu sellise üksuse asutamise, tegevuse või juhtimisega. Muu õigusteenuse pakkujate üle on kaugkontrolli läbi viidud kolmes osas 2009. aastal, 2010. aastal ning 2011. aastal. Kaugkontrolli küsimused ei ole sisuliselt muutunud võrrelduna kohtutäiturite ning pankrotihaldurite küsimustega, oluline on märkida, et muutus ettekirjutuse struktuur: esimesed kaks küsimust olid otseselt seotud isiku tegevuses RahaPTS § 3 lg 2 sätestatud tehingute ilmnemise väljaselgitamisele. Kui isik andis positiivse vastuse, st et nimetatud tunnused ilmnesid, paluti isikul vastata ülejäänud küsimustele. Nimetatud loogika tuleneb asjaolust, et kui isik ei ole subjekt, siis pole tal ka kohustust RahaPTS nõudeid täita ning isiku allutamine järelevalvele ei ole proportsionaalne haldusmenetluse seaduse mõistes. Järgnevad küsimused kontrollisid isiku teadlikkust teatamiskohustuse täitmisest, sisemiste

protseduurireeglite kehtestamise nõudest ning palusid edastada informatsiooni, kas ettevõttes on määratud kontaktisik RAB-ga suhtlemiseks. Alates 2010.a. on kaugkontrolli ettekirjutuses muu õigusteenuse osutajatele lisatud küsimus rahvusvahelise sanktsiooni täitmisest, kuid käesolevas magistritöös selle seaduse alase järelevalve teostamist ei käsitleta, seega vastust sellel küsimusele ei analüüsita. Ka kontrolli liigi ehk kaugkontrolli kasutamist on RAB ettekirjutuses põhjendanud, märkides et „rahapesu andmebüroo annab ettekirjutuse järelevalve korras, kuivõrd peab seda vähem koormavamaks kontrolli liigiks võrrelduna kohapealse kontrolliga“. Kolme aasta jooksul anti ettekirjutus 361-le isikule, kellest kohustatud isikuks osutusid kõigest 47 isikut ehk seaduse täitmise kohustus oli tekkinud 13% ettekirjutuse saanuist. Sellisest tulemusest saab järelda, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast ei ole muu õigusteenuse osutajad rahapesuks või terrorismi rahastamiseks laialdast kasutust leidnud, kuivõrd enamusel turul tegutsevatest teenusepakkujatest ei esine oma majandustegevuses tehinguid, milles nad peaksid RahaPTS nõudeid kohaldama.

Muu õigusteenuse osutajate vastuste analüüs isikute osas, kes osutusid kohustatud isikuteks RahaPTS mõistes, on toodud tabelis 8.

Tabel 8 – Muu õigusteenuse pakkujate vastuste analüüs kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele järelevalve korras (allikas: Muu õigusteenuse pakkujate vastused kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele, autori koostatud)

Kaugkontrolli ettekirjutuses küsitud informatsioon	Ettekirjutuse täitmisel esitatud informatsioon
Kas Teie ettevõttes on kirjalikus vormis kinnitatud RahaPTS sätestatud hooldusmeetmete kohaldamise, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamise ja juhtimise, andmete kogumise ja säilitamise ning teatamiskohustuse täitmise ja vajadusel juhtkonna informeerimise protseduurireeglid ning nende täitmise kontrollimiseks sisekontrollieeskiri?	Kontrollitud subjektidest oli 47 subjekti osas protseduurireeglid välja töötamata jäetud 11 juhul, samuti oli seda põhjendatud sellega, et kuna ettevõttes on ainult üks töötaja, siis pole nõ iseendale mõtet protseduurireegleid koostada, samuti jääb nende reeglite mõte ja vajadus ebaselgeks.
Kas Teie ettevõttes on määratud töötaja, kes täidab rahapesu andmebüroo kontaktisiku ülesandeid? Kui jah, siis lisage tema kontaktandmed.	RAB kontaktisiku määramise kohustust otsesõnu muu õigusteenuse osutajatel ei ole. Küsimuse eesmärk on välja selgitada, kuidas on lahendatud ettevõtte siseselt RahaPTS nõuete täitmine. Vastustest tulenevalt ei ole eraldi kontaktisikut määratud, ülesandeid täidab tavaliselt ettevõtte juht. Vastustest ilmneb, et enamasti on muu õigusteenuse osutajad nõ ühemehebürood, kus eraldi kontaktisiku määramisel pole mõtet, piisab, kui juhatuse liige on seaduse nõuetega kursis.

<p>Kas kontrollitaval perioodil olete majandus- või kutsetegevuse või ametitoimingu käigus tuvastanud tegevuse või asjaolud, mille tunnused osutavad rahapesule või terrorismi rahastamisele või mille puhul Teil on olnud kahtlus või Te olete teadnud, et tegemist on rahapesu või terrorismi rahastamisega.</p>	<p>Küsimus on suunatud teatamiskohustuse täitmisele. Küsimuses endas on juba ära toodud teatamiskohustuse täitmise alus, ning erinevalt kohtutäituritest ning pankrotihalduritest on küsitud muu õigusteenuse osutajate käest, kas neil on selliseid olukordi esinenud, mitte, et kas nad on teadlikud, mida sellisel juhul tuleb teha. Seega on natuke muutunud küsimuse iseloom, kus ei kontrollita enam teadmist, vaid sisuliselt täitmist (teades, et kui selline olukord esineb, on isikud olnud kohustatud esitama teate RAB-le). Vastustest saab välja lugeda, et eranditult mitte kellelgi sellist situatsiooni ei ole esinenud.</p>
<p>Kas kontrollitaval perioodil olete majandus- või kutsetegevuse või ametitoimingu käigus saanud informatsiooni tehingute kohta või teostanud tehinguid, kus rahaline kohustus üle 500 000 krooni või võrdväärne summa muus vääringus on täidetud sularahas, sõltumata sellest, kas tehing oli tehtud ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena.</p>	<p>Nimetatud informatsiooni on küsitud 28. jaanuaril 2008. aastal jõustunud RahaPTS seadusest tulenevalt, millega jõustati Eestis esmakordselt summapõhise teatamise kohustus. Summa piirmäär, millest RAB-i oleks pidanud teavitama oli sel hetkel kehtiva vääringu kohaselt 500 000 EEK. Analoogia eelneva küsimusega, RAB kontrollib, kas on esinenud juhtumeid, mitte kas isikud on teadlikud. Kokku on koos kahtlusepõhise teatamise kohustusega vastustes märgitud teatamiskohustuse eelduseks olevat situatsiooni kolmel korral, kõigil juhul on ka teatamiskohustus täidetud.</p>
<p>Lisage täidetud küsimustikule RahaPTS § 29 lg 1 kohaselt kinnitatud korrad ja vastustes viidatud protseduurireeglid.</p>	<p>Nimetatud küsimusega soovis RAB saada ülevaadet, millised olid ettevõttes kehtestatud sisemised protseduurireeglid ning kas need vastasid RahaPTS nõuetele. Esines puudulikke protseduurireegleid RahaPTS § 30 mõistes, kuid üldiselt olid need koostatud korrektselt.</p>

Muu õigusteenuse osutajad olid läbi viidud kaugkontrolli osas mõnevõrra soodsamas seisus võrreldes kohtutäiturite ning pankrotihalduritega. Ettevõtted said ettekirjutuse, mis oli täielikumalt struktureeritud, samuti oli seadus olnud pikemalt jõus. Saadetud küsimustikust oli näha, et kontrolli kese oli liikunud teatamiskohustuse täitmise kontrollimise ja sellealase teadlikkuse kasvu tõusu poole, st ei keskendunud hoolsusmeetmete kohaldamise teadlikkuse kontrollimisele. Vastuste analüüsist nähtub, et RAB-le oli esitatud summapõhine teatis kõigil kolmel korral, kui selline tehing muu õigusteenuse osutajale majandustegevuses teatavaks sai. Seega saab järeldada, et summapõhise teatamiskohustuse teadlikkus selles sektoris on väga hea. Analoogeti kohtutäiturite ja pankrotihalduritega oli puudusi sisemiste protseduurireeglite kehtestamises, sest subjektiks osutunud 47-st õigusteenuse osutajatest polnud neid 11-l ehk 23,4%-l vastanuist. Autori hinnangul on muu õigusteenuse osutajad kõige sobilikum subjektide liik kaugkontrolli kohaldamiseks, kuna turuosaliste koguarvust on subjekte vähe (kontrolli praktikas ligi 12%), subjekte on turul palju ning kohapealse kontrolliga kõigi juurde ei jõuaks.

2.4 Ekspertintervjuude läbiviimine

Ekspertintervjuud viidi läbi Eestis rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas töötavate või töötanud ekspertidega, eesmärgiga võrrelda ekspertide seisukohti RahaPTS nõuete täitmise alase riikliku järelevalve teostamise kohta, kohapealse ning kaugkontrolli eeliste võrdlemiseks RAB järelevalve all olevate subjektide lõikes ning ettepanekute tegemiseks kaugkontrolli rakendamiseks RAB järelevalvetegevuses. Ekspertintervjuude läbiviimiseks kasutati 12-küsimusega küsimustikke, mis puudutasid rahapesu tõkestamisega ning sellekohase riikliku järelevalvetegevusega seonduvat, ning mis saadeti ekspertidele eelnevalt tutvumiseks. Täpsemalt uuriti ekspertide seisukohti:

- hoolsusmeetmete kohaldamise vajadusest RahaPTS subjektidele;
- järelevalve teostamisega kaasnevaid mõjusid;
- kaugkontrolli ning kohapealse kontrolli eeliste ning puuduste võrdlemist;
- riskide hindamisest erinevate subjektide lõikes;
- üldiste soovitude esitamises RAB järelevalvetegevuse teostamiseks.

Intervjuud ekspertidega kestsid vastavalt 40-75 min, intervjuu alguses tutvustati magistritöö teemat ning intervjuu eesmärki, intervjuu salvestati. Intervjuud viidi läbi ajaperioodil 22. jaanuar 2013. aastal - 05. aprill 2013.aastal.

Ekspertintervjuude küsimused on toodud käesoleva magistritöö lisa 1. Küsimustiku koostamiseks kasutati teoreetilisi lähtekohti RAB poolt kohustatud isikute üle järelevalve teostamiseks ja kontrolliliigi valikuks, samuti riskihindamise teoreetilisi lähtekohti. Küsimused 1 ja 2 tuginevad teoreetilistele seisukohtadele, mille kohaselt hoolsusmeetmete rakendamine ning selle üle järelevalve teostamine on olulised nii Eesti Vabariigi finantssüsteemi usaldusväarsuse tagamiseks nagu on välja toonud Vahtra jt (2006:7-11), kui üldiselt rahapesu ning terrorismi rahastamise kuritegude toimepanemise tõkestamiseks (Ulst 2003:504 ning Gleason ja Gottselig 2004:71). Küsimuste kitsamaks eesmärgiks on ekspertide hinnangu saamine järelevalve teostamise vajadusele, õigustatusele ning sellega kaasnevatele ilmingutele. Küsimused 3-8 on otseselt seotud ekspertidelt hinnangu küsimusega kaugkontrolli eeliste ning puuduste võrdlemisel, samuti hinnangu andmiseks olukordade ja subjektide osas, millal on kaugkontrolli RAB järelevalvetegevuses võimalik rakendada. Küsimuste koostamise aluseks on seisukohad, mis on välja toodud Van Greuning ja Bratanovic (2009:359) 13 astmelisel mudelil pankade üle järelevalve

teostamiseks, samuti on küsimuste koostamisel kasutatud Chatain jt (2009:59) seisukohti, mille kohaselt järelevalvet kaugkontrolli meetodil kasutatakse:

- Regulaarsete ülevaadete ja analüüside läbiviimiseks;
- Asjaolude tuvastamiseks, mis nõuavad edaspidist tähelepanu, riskide ja prioriteetide hindamiseks;
- Kohapealse kontrolli prioriteetide ja ulatuse määramiseks.

Küsimused 9-10 käsitlevad riskide hindamist RAB järelevalve all olevate subjektide lõikes. Riskide hindamine oli vajalik, kuna teoreetiliste lähtekohtade kirjeldamisel on nii välja toonud, et järelevalve teostamisel tuleb lähenda riskipõhiselt. Küsimuses 9 on tulenevalt Brown (2011:107) toodud riskihindamise maatriksile palutud ekspertidel esitada oma hinnang rahapesu ja terrorismi rahastamise riski realiseerumise tõenäosusele ning eeldatavale mõjule sektoris. Riskiskoor ja selle tase on antud tulenevalt Killick ja Parody 2007:213 ja Brown (2011:107) riskitaseme arvutamise põhimõtetest ning tähistatud neljaks jaotatud riskitasemele vastavalt. Küsimused 11-12 annavad ekspertidele võimaluse teha täiendavaid ettepanekuid kaugkontrolli teostamiseks RAB järelevalve all olevate subjektide osas.

Kvalitatiivseks sisuanalüüsiks intervjuud transkribeeriti. Transkribeeritud intervjuud kodeeriti ja jaotati kategooriatesse tarkvaraprogrammi NVIVO abil. Kodeerimiseks kasutati mainitud programmi funktsiooni *autocode*, kuivõrd intervjuud olid struktureeritud sarnaselt. Kategooriad moodustati tarkvarakeskkonnas eesmärgiga võimalikult ülevaatlikult välja tuua moodustatud koodide põhjal ekspertide olulisemad seisukohad.

Ekspertide hinnang hoolsusmeetmete kohaldamise vajadusele RahaPTS subjektide tegevuses

Ekspertide hinnang RAB järelevalve all olevate subjektide kohustusest oma kutse- või majandustegevuses hoolsusmeetmete rakendamiseks rahvusvaheliste normatiivaktide valguses oli valdavalt ühtne ning levinud oli seisukoht, et kuigi teatud subjektide osas võib nende seaduse nõuetele allutamine olla küsitav tulenevalt sektorile iseloomulikest väiksemahulistest tehingutest, mis rahapesuks ei ole sobivad, on see siiski vajalik täitmaks rahvusvahelisi õigusakte. Hoolsusmeetmete rakendamine isiku tegevuses ning sellega kaasnev ressursikulu ning riiklikule järelevalvele allutatus tuleb sel juhul võtta kui paratamatust sektoris tegutsemiseks. Selline kohustus on vajalik nii rahapesu ja terrorismi

rahastamise tõkestamiseks kui hilisemaks tuvastamiseks võimalikus kriminaalmenetluses. Kolm eksperti kuuest tõid välja, et hoolimata rahvusvaheliselt kehtestatud standarditest (näiteks FATF soovitused), võib kaaluda või teostada mingi sektori subjektiks määramisel eelnevalt uuringuid, riskihinnanguid ning muud taolist, et vältida ülereguleeritust ning hoida kokku nii ettevõtjate kui järelevalve teostajate ressursse, kuid ei selgunud, milliste subjektide osas konkreetselt hetkel nähakse hoolsusmeetmete kohaldamist liigsena. Mainitud oli ka FATF uusi soovitusi, kus selline lähenemine oli riikidele otseselt välja toodud. RahaPTS normide sobivust Eesti majandusruumi loeti sobivaiks.

Välja võib tuua kaks peamist kategooriat:

- Riskihinnang – seaduse täitmisele ning ühtlasi ka järelevalvele allutamine peaks põhinema sektori riskihinnangul;
- Standardid – ühtsete nõuete kasutamine aitab paremini kaasa ärikultuuri ning teenusestandardi arengule sektoriüleselt.

Järelevalve teostamisega kaasnevad mõjud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemile

Riikliku järelevalve teostamise eesmärk ei saa olla ainult seaduserikkumise väljaselgitamine ning süüdlaste karistamine või muul moel sanktsioneerimine. Järelevalve teostamine on oluline kontakt riigi ning erasektori vahel. Järelevalve teostamise olulisim positiivne mõju subjektidele on see, et ettevõtted võivad järelevalve toimumisel oluliselt koolituskuludelt, kuivõrd riikliku järelevalve teostamise oluline komponent on nõuete täitmise kontrolliga samaaegselt vältav turuosaliste teavitamine ning informeerimine, samuti nõustamine. Eksperdid on eranditult välja toonud, et järelevalve teostamisega samal ajal saab selgitada seaduse ühtseid nõudeid ehk sisuliselt viia läbi koolitus ja suurendada subjektide teadlikkust. Oluliseks positiivseks mõjuks tuleb lugeda ka järelevalve käigus saadavat ja kogutavat informatsiooni ning otsesuhtluse sisseseadmist riigi esindaja ning erasektori turuosalise vahel edasiseks infovahetuseks. Turuosaliste kontroll on väärtuslik informatsiooni kogumise mõistes, et saada informatsiooni, kuidas RahaPTS nõudeid üldiselt täidetakse; teiseks, millised võivad olla rahapesuks kasutatavate tehingute trendid. Kontroll võimaldab anda vahetut tagasidet subjekti esindajaga suheldes lisaks tavanormide täitmisele RAB poolt teadaolevatest ohtudest ning anda personaalseid käitumisjuhiseid sellisteks olukordadeks, kui nimetatud oht realiseerub või võib realiseeruda subjekti majandustegevuses. RAB järelevalvetegevuse muudab veel keerukaks asjaolu, et järelevalvele allutatud kohustud isikud peavad täitma RahaPTS tulenevat

teatamiskohustust. Ekspertid on välja toonud, et järelevalve teostamine võib lõppeda sanktsiooniga, mis omakorda võib mõjuda pärssivalt sanktsioneeritud isiku poolt teatamiskohustuse täitmisele. Sellise olukorra vältimiseks on vähemalt kaks eksperti välja toonud ametniku poolse korrektse ning selgitava käitumise vajaduse, et sanktsioneeritud isik saaks aru miks sanktsiooni kohaldatai ja kuidas hoiduda korduvast rikkumisest. Turuosalistele ja subjektidele toob järelevalve negatiivse mõjuna kaasa ressursikulu eelkõige ajakulu näol, kuid nimetatud kulu võib saada kompenseeritud ülaltoodud positiivsete mõjude näol. Järelevalve teostamisega kaasnevate mõjude hindamisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemile võib välja tuua kaks peamist kategooriat:

- Subjektide teadlikkuse tõstmine – peamine lisandväärtus, mis kaasneb riikliku järelevalve teostamisega RahaPTS nõuete üle on teadlikkuse tõus seaduse nõuete olemasolust ning nende täitmise juhendamine riikliku järelevalve teostaja poolt;
- Koostöö ja infovahetus – oluline on personaalne kontakt riikliku järelevalve teostaja ja kontrollitava vahel. Ka sanktsioneerimisel tuleb arvestada võimalikku mõju tulevasele koostööle ning üldpreventiivset mõju hoiakute tekkimisele turuosaliste seas.

Kaugkontrolli ning kohapealse kontrolli eeliste ning puuduste võrdlus, kaugkontrolli kohaldamise juhud

Ekspertidelt küsiti hinnangut kaugkontrolli kohaldamise võimaluste osas erinevate subjektide lõikes, erinevate olukordade lõikes, samuti paluti võrrelda mõlema kontrolliliigi eeliseid ja puuduseid teineteise suhtes.

Eranditult kõik eksperdid pidasid tõhusamaks kohapealset kontrolli, kuivõrd see võimaldab vahetult tutvuda kontrollitava isiku töökorralduse dokumentidega, saada selgitusi ja suhelda kontrollitava subjekti esindajatega, jälgida tööprotsesse ja saada kontrollijal üldine ülevaade kuidas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem on ettevõttes sisse viidud. Samuti saab kohapealse kontrolli käigus kohustatud isikule selgitada seaduse täitmise nõudeid, saada ülevaade, millised on suhted kohustatud isiku juhtorgani ning tegeliku seaduse nõuete täitja vahel, ning järelevalve tulemused on kohe peale kohapealse kontrolli lõppu teada. Kohapealne kontroll on traditsiooniline kontrolliliik ning eksperdid peavad seda peamiseks kontrolliliigiks riikliku järelevalve teostamisel. Kaugkontrolli eelistena on välja toodud veel kontrolli kui sellise toimumise fakti iseeneses. Turuosalistele võib mõjuda teatamine, et järelevalveasutus plaanib nende juures kohapealset kontrolli

teostada. Mõju seisneb selles, et vaadatakse üle seaduse täitmise protseduurid ja viiakse need normidega vastavusse.

Kaugkontrolli eelistena toodi välja selle kontrolliliigi oluliselt väiksem ressursitarve nii järelevalve teostaja kui turuosalise suhtes. Kaugkontrolli meetod on ka paindlikum kui kohapealne kontroll, sest võimaldab vastajal valida täitmise aega, mis mõnel juhul, näiteks vajalike dokumentide kogumisel, võib olla pikem kui tavapärase kohapealne kontroll. Eksperdid on ühel meelel selles, et kaugkontroll on sobilik meetod ülevaate saamiseks mingist probleemist või olukorrast mingis sektoris või mingite nõuete täitmise ja täitmise taseme osas. Kaugkontrolli käigus teostatud järelevalve tulemusi on lihtsam süstematiseerida ning neid hiljem analüüsida, kuna kontrolli saab teostada ühetaolistel alustel ning koguda informatsiooni paljudelt turuosalistelt lühikese ajaperioodi jooksul. Lisaks on kaks eksperti rõhutanud, et kaugkontroll on sobiv meetod riikliku järelevalve teostamiseks selliste subjektide seas, kelle osas ei ole informatsiooni, kas nad on teostanud selliseid tehinguid, milliste tõttu on nad kohustatud isikud RahaPTS mõistes. Kaugkontrolli abil saab välja selgitada, kas isikud on selliseid tehinguid teinud ning millises mahus. See on oluline informatsioon otsustamiseks edaspidine kontrollivajadus. Kaugkontrolli rakendamise kaasneda võivatest ohtudest on eksperdid välja toonud kontrollitava poolse olukorra ilustamise ning ka teadvalt valeinformatsiooni esitamise võimalused. Kohapealse kontrolli meetodi kasutamisel riikliku järelevalve teostamisel sellist ohtu ei ole, kuivõrd informatsioon saadakse vahetu suhtlemise ning dokumentide kontrollimise teel turuosalise juures kohapeal. Kaugkontrolli kasutades ei ole järelevalve teostajal vahetult võimalik veenduda, et rahapesu tõkestamine ning sellega seotud dokumentatsioon on ettevõttes selline nagu kaugkontrolli vastuseks saabunud dokumendis kirjeldatud. Ekspertide hinnangud erinevate olukordade osas, kus kaugkontrolli tuleks kohaldada ning kus seda tulenevalt olukorrast ei tuleks kohaldada, on lahknevad. Näiteks üks ekspert oli On mainitud, et kaugkontrolli tuleks kohaldada siis kui subjekt ei ole koostööaldis, subjekt ei ole suhtlemisaldis, subjekti on eelnevalt karistatud ja subjekt on ise seotud rahapesukahtlusega. Sama ekspert on välja toonud, et kaugkontrolli tuleks kasutada siis, kui tahetakse mingeid tõenduslikke asju süüteomenetlustes, ehk kui on vaja fikseerida mingi olukord, näiteks, kes vastutab teatud töölõikude eest, kes annab korraldusi asutuses, kes teostab sisekontrolli, kes teeb hoolsusmeetmeid. Vastupidisel seisukohal on ekspert, kelle hinnangul tihti või pigem enamikel juhtudel on teada teema või valdkond, mida

kohapealse kontrolli käigus uuritakse ja väga fookusseeritult kogutakse asitõendeid siis kas eelnevate kahtluste või siis probleemi analüüsimiseks.

Kaugkontrolli ei soovitata teostada olukorras, kus on teada, et kohustatud isik rikub teadlikult nõudeid ja võib eeldada, et tema pool antud vastused ei pruugi vastata tegelikule olukorrale. Subjektide osas, kelle suhtes kaugkontrolli rakendada, on eksperdid pooldanud seisukohta, et kaugkontrolli peaks kasutama subjektide osas, kelle teadlikkust seaduse nõuetest on vaja tõsta. Samuti pooldatakse subjektide valikul riskipõhist lähenemist. Kaugkontrolli on eksperdid soovitanud teha valdkonnas, kus riskid on madalad ning rahaliste tehingute maht on väiksem. Konkreetseid subjekte on välja toonud vaid üks ekspert ning nendeks on väärismetalli kokkuostu ja hulгимүүгига tegelevate isikud, valuutavahetusteenuse pakkujad, isikud kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga ja õnnemängude korraldajad. Eksperdid olid valdavalt seisukohal, et põhjuseid, mis kaugkontrolli välistaksid, ei esine ühegi subjektide sektori osas, vaid üks ekspert oli veendumusel, et kaugkontrolli ei tohiks kasutada finantseerimisasutuste puhul, kes ei ole FI järelevalve all, vaid RAB-i järelevalve all. Oma seisukohta põhjendas ekspert sellega, et nad on kõrgema riski kategooriaga, sest sealtkaudu liigub rohkem rahapesus kasutatavat raha.

Eksperdid andsid veel hinnangu, kas RAB-l peaks kaugkontrolli täitmiseks olema täidetud mingisugused täiendavad eeldused ja kas neil on ettepanekuid RAB-le rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise alase järelevalve teostamiseks. Valdav on seisukoht, et mingisuguseid täiendavaid eeldusi ei pea RAB-l järelevalve teostamiseks olema, RAB peab ise tegema valiku, millisel meetodil kelle üle järelevalvet teostada. Kaks eksperti on välja toonud eeldused, millega tuleks enne kaugkontrolli teostamist arvestada, ning milleks on:

- Selgitustöö tegemiseks valmisolek ja paremal tasemel teavitamine sellisest kontrolliliigist turuosaliste hulgas;
- Üldine informatsiooni kogumine enne järelevalve teostamist võimalikult paljudest allikatest.

Ettepanekutest RAB-le kaugkontrolli teostamiseks oli autori hinnangul enim märkimist väärt kontrolli teostamise aegrea tekitamine. Aegreale kantakse kontrolli tulemused ning selle alusel saab planeerida tulevaseid tegevusi. Samuti sarnaselt eeldusele, mis peaks olema

täidetud enne kaugkontrolli teostamise, oli sama ekspert ettepanekute osas RAB-le välja toonud, et tuleks subjektidele teha põhjalik taustakontroll erinevatest andmebaasidest, samuti võimaluse korral kasutada teiste organisatsioonide, näiteks Maksu- ja Tolliameti (MTA) informatsiooni. Üks ekspertidest oli välja toonud võimaluse, et kui kasutada kaugkontrolli sellise isiku suhtes, kelle näol on tegemist rahapesijaga, siis sellise kaugkontrolli akti saamine võib sundida teda kasutama veelgi tõhusamaid konspiratsioonimeetodeid. Samuti võib isik, saades teada, et ta on RAB huvisfääris, hakata dokumente või tõendeid hävitama ja enam ei õnnestu tõendeid koguda. Ekspert on rõhutanud, et kaob üllatusmoment, kui hiljem isiku suhtes kriminaalmenetlus alustatakse.

Riskide hindamine erinevate subjektide lõikes

Ekspertidid olid kaugkontrolli rakendamise osas seisukohal, et seda tuleks teha subjektide osas, kus risk on vähene. Riskitaseme määramiseks subjektide lõikes paluti ekspertidel anda oma hinnang RAB järelevalve all olevatele subjektidele 5-astmelisel skaalal klassikalisel riskimaatriksil hinnates rahapesu esinemise tõenäosust ning selle mõju kaitstavale õigushüvele ehk riigi rahandussüsteemi usaldusväärsusele. Subjektide liigitusel oli kasutatud RahaPTS toodud liigitust ning alaliigitusi välja ei toodud. Autor on seisukohal, et ekspertide kogemus valdkonnas võimaldab neil adekvaatselt mõista subjektide ringi ning erinevaid subjektide alamliike ja sellega hinnangu andmisel arvestada.

Riskide hindamise tulemused on toodud tabelis 9, kus tähisega „T“ veerg kajastab eksperdi hinnangut tõenäosusele, veerg tähisega „M“ kajastab eksperdi hinnangut mõjule ehk tagajärjele ning tähisega „R“ veerg kajastab eksperdi hinnangulisel tõenäosusel ja mõjul baseeruvat riskihinnangut ehk riskiskoori. Riskihinnangud on tähistatud neljaks jaotatud riskitasemele vastavalt - kõrge riskitaseme väärtus on vahemikus 17-25 (tähistatud punasega), keskmise riskitaseme väärtus on vahemikus 12-16 (tähistatud oranžiga), madala riskitaseme väärtus on vahemikus 5-11 (tähistatud kollasega) ning väga madala riskitaseme väärtus on vahemikus 1-4 (tähistatud rohelisega) punkti. Kuna magistritöös ei avaldata intervjuueeritavate nimesid, on eksperdid tähistatud numbritega. Ekspertidid andsid oma hinnangud teadmata teiste ekspertide poolt antud riskihinnangute tulemusi.

Tabel 9 – Ekspertide pool toodud rahapesu riski tasemed subjektide lõikes.

Jkr	Subjekt	Ekspert 1			Ekspert 2			Ekspert 3			Ekspert 4			Ekspert 5			Ekspert 6		
		T	M	R	T	M	R	T	M	R	T	M	R	T	M	R	T	M	R
1	Finantseerimisasutused, kes ei ole Finantsinspektsiooni järelevalve subjektid	3	4	12	4	4	16	5	4	20	5	5	25	5	5	25	5	5	25
2	Õnnemängude korraldajad	1	2	2	4	4	16	3	1	3	3	3	6	2	4	6	4	4	16
3	Isikud, kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga	2	3	6	3	2	6	3	2	6	2	4	8	4	2	8	3	3	9
4	Kauplejad kaubandustegevuse seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro	3	2	6	4	3	12	3	2	6	3	3	9	2	3	6	3	3	9
5	Pandimajapidajad	3	1	3	3	2	6	4	2	8	3	2	6	4	2	8	4	3	12
6	Väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, või vääriskivide kokkuostu või hulгимүүгига tegelevad isikud	4	2	8	4	5	20	5	3	15	5	4	20	4	4	16	4	3	12
7	Audiitorid ja raamatupidamisteenuse pakkujad	2	2	4	2	1	2	2	1	2	3	3	6	2	3	6	4	4	16
8	Raamatupidamise või maksustamise valdkonnas nõustamisteenuse pakkujad	2	2	4	2	2	4	2	1	2	1	1	1	2	4	8	4	4	16
9	Usaldusfondide ja äriühingute teenuse pakkujad	2	2	4	3	2	6	3	2	6	4	3	12	4	4	16	4	4	16
10	Mittetulundusühingud ja sihtasutused, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus	2	1	2	2	1	2	3	2	6	2	2	4	1	3	3	3	3	9
11	Kohtutäiturid	2	2	4	1	1	1	2	1	2	2	2	4	2	2	4	2	2	4
12	Pankrotihaldur ja ajutine pankrotihaldur	2	2	4	2	1	2	2	1	2	4	3	12	4	4	16	4	4	16
13	Muu õigusteenuse osutaja, kui ta finants- või kinnisvaratehingus tegutseb oma kliendi nimel ja arvel või tegeleb muu RahaPTS § 3 lg 2 nimetatud tegevusega	2	2	4	3	1	3	3	2	6	1	1	1	3	4	12	4	3	12

Tabelist 9 nähtub, et ekspertide hinnang erinevate subjektide rahapesu riskitasemele on võrdlemisi erinev. Näiteks raamatupidamise või maksustamise valdkonnas nõustamisteenuse pakkujaid on üks ekspert hinnanud rahapesu tõenäosuse ja mõju kombinatsioonis skooriga 1, samas on teine ekspert hinnanud nimetatud teenusepakkujaid riskiskooriga 16. Önnemängude korraldajate riskihinnang, kus ekspertide arvamused on võrdselt jagunenud väga madala, madala ja keskmise riskitaseme vahel, on samuti märkimisväärne oma riskiskoori amplituudi tõttu, kõikudes vahemikus 2-16. Riskihinnang pankrotihalduritele ja ajutistele pankrotihalduritele on jagunenud kaheks - 50% ekspertidest hindab nende riskitaset väga madalaks ja teine 50% ekspertidest keskmiseks. Neli eksperti kuuest hindasid finantseerimisasutuste, kes ei ole Finantsinspektsiooni järelevalve subjektid, rahapesu riski taset kõrgeks. Kõrge riskitase on kahe eksperdi hinnangul ka väärismetalli, väärismetalltoodete või vääriskivide kokkuostu või hulgimüügi tegelevatel isikutel, samas kolm eksperti on hinnanud neid isikuid keskmise riskitasemega ning üks ekspertidest isegi madala riskitasemega. Kõik eksperdid on ühel meelel, et kohtutäiturid on väga madala riskitasemega ning isikud, kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga, on madala riskitasemega.

Ekspertide riskihinnangute erinevus võib tuleneda nende senisest tööalasest kokkupuutest rahapesu temaatikaga. Näiteks on RAB analüüsitalituse juht hinnanud rahapesu riskitaset mitmes sektoris tunduvalt suuremaks kui teised eksperdid. Samas krediidasutuse rahapesu tõkestamise osakonna töötaja hindas erinevate subjektide riskitaset pigem madalaks ja väga madalaks. Finantsinspektsiooni rahapesu tõkestamise järelevalve valdkonna juht on hinnanud mitmete sektorite riskitaset tunduvalt kõrgemaks kui RahaPTS nõuete täitmise üle järelevalvet teostav RAB ametnik seda oma hinnangutes tegi. Ekspertidest kõige sarnasemad hinnangud olid RAB juhil ja endisel juhil, kusjuures $\frac{3}{4}$ nende poolt subjektide suhtes antud hinnangutest kattus.

Tabelis 9 toodud andmete põhjal on magistritöö autor arvutanud ekspertide poolt antud riskitasemest lähtuvalt iga subjekti lõikes riskitaseme aritmeetilise keskmise, mis on kajastatud tabelis 10. Tulemused on järjestatud keskmise riskitaseme vähenemise suunas ning tähistatud neljaks jaotatud riskitasemele vastavalt - kõrge riskitaseme väärtus on vahemikus 17-25 (tähistatud punasega), keskmise riskitaseme väärtus on vahemikus 12-16 (tähistatud oranžiga), madala riskitaseme väärtus on vahemikus 5-11 (tähistatud kollasega) ning väga madala riskitaseme väärtus on vahemikus 1-4 (tähistatud rohelisega) punkti.

Andmete jälgimise lihtsuse huvides on subjektide järjekorranumber jäetud samaks, mis eelmises tabelis nr 9.

Tabel 10 – Keskmise riski sektoris ekspertide hinnangute alusel (ümardatud täisarvuni)

Jrk	Subjekt	Keskmine riskitase
1	Finantseerimisasutused, kes ei ole Finantsinspektsiooni järelevalve subjektid	21
6	Väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, või vääriskivide kokkuostu või hulgimüügiga tegelevad isikud	15
9	Usaldusfondide ja äriühingute teenuse pakkujad	10
12	Pankrotihaldur ja ajutine pankrotihaldur	9
2	Önnemängude korraldajad;	8
4	Kauplejad kaubandustegevuse seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus	8
3	Isikud, kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga	7
5	Pandimajapidajad;	7
7	Audiitorid ja raamatupidamisteenuse pakkujad	6
8	Raamatupidamise või maksustamise valdkonnas nõustamisteenuse pakkujad	6
13	Muu õiguste osutaja, kui ta finants- või kinnisvaratehingus tegutseb oma kliendi nimel ja arvel või tegeleb muu RahaPTS § 3 lg 2 nimetatud tegevusega	6
10	Mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas tasumine toimub ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena.	4
11	Kohtutäiturid	3

Tabelis 10 toodud pingerea kohaselt on kõrge rahapesu riski tasemega finantseerimisasutused, kes ei ole Finantsinspektsiooni järelevalve subjektid, ning keskmise riskitasemega on väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, või vääriskivide kokkuostu või hulgimüügiga tegelevad isikud. Tähelepanuväärne on asjaolu, et ülejäänud subjektiliikide osas on ekspertide poolt antud riskiskoori aritmeetiline keskmine jäänud madala ja väga madala riski piiresse. Ekspertide hinnangutel põhineva riskihinnangute aritmeetilise keskmise kohaselt on madal riskitase järgmistes sektorites:

- Önnemängude korraldajad;
- Isikud, kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga;
- Kauplejad kaubandustegevuse seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus;
- Pandimajapidajad;

- Audiitorid ja raamatupidamisteenuse pakkujad;
- Raamatupidamise või maksustamise valdkonnas nõustamisteenuse pakkujad;
- Usaldusfondide ja äriühingute teenuse pakkujad;
- Pankrotihaldurid ja ajutised pankrotihaldurid;
- Muu õigusteenuse osutaja, kui ta finants- või kinnisvaratehingus tegutseb oma kliendi nimel ja arvel või tegeleb muu RahaPTS § 3 lg 2 nimetatud tegevusega

Ekspertide hinnangutel põhineva riskihinnangute aritmeetilise keskmise kohaselt on väga madal rahapesu riski tase kohtutäituritel ning mittetulundusühingutel ja sihtasutustel mittetulundusühingute ja sihtasutuste seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas tasumine toimub ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena. Seega 85 % RAB järelevalve all olevatest subjektide liikidest on ekspertide koondhinnangul väga madala või madala riskitasemega.

3. ETTEPANEKUD JÄRELEVALVE TEOSTAMISEKS KAUGKONTROLLIMEETODIL RAHAPESU ANDMEBÜROOS

3.1 Kvalitatiivse andmeanalüüsi tulemuste põhjal teostatud järeldused ja ettepanekud kaugkontrolli rakendamiseks rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses.

Ettepanekute tegemiseks kaugkontrolli rakendamiseks RAB järelevalvetegevuses jagab autor ettepanekud kaheks erinevaks osaks – ettepanekud kaugkontrolli kohaldamiseks juhul kui seda kasutatakse eraldiseisva kontrollimeetodina ning juhul kui kaugkontrolli kasutatakse kombineerituna kohapealse kontrolliga. Ettepanekute tegemiseks võrdleb autor kvalitatiivse andmeanalüüsi tulemusi magistritöö esimeses peatükis toodud teoreetiliste põhiseisukohtadega ning teeb ettepanekud RAB-le kaugkontrolli rakendamiseks järelevalvetegevuses.

3.1.1 Ettepanekud kaugkontrolli kasutamiseks eraldiseisva kontrollimeetodina

Riikliku järelevalve teostamisel RAB järelevalvetegevuses on senises praktikas teostatud kaugkontrolli eraldiseisva meetodina. Autor, olles analüüsinud RAB-s selliselt läbi viidud järelevalvemenetlusi, on analüüsist tulenevalt seisukohal, et kaugkontroll ei ole sobilik järelevalveliid, kui tegemist on olukorraga, kus kontrollimenetlus alustatakse kahtluse põhjal, et subjekt teadlikult rikub RahaPTS nõudeid. Sama on välja toodud ka ekspertintervjuudes vähemalt kahe eksperdi poolt. Läbiviidud järelevalvemenetluse dokumentide analüüsist nähtub, et kaugkontrolli käigus saadetud ettekirjutustele saab vastata olukorda ilustades ning vastuse konkreetsusega manipuleerides jätta see näiteks üldsõnaliseks. Samuti ei ole kaugkontrolliga meetodil võimalik kontrollida, kas isik on pahatahtlikult oma vastustes valetanud ja vastustes nõutud dokumendid fabritseerinud. Kohapealse kontrolliga on need ohud tuntavalt paremini minimeeritud ning järelevalve käigus saadud informatsiooni usaldusväärsus on oluliselt kõrgem nii ettevõttes reaalselt toimiva praktilise rahapesu tõkestamise süsteemi toimimise osas, kui dokumentide autentsuse osas. **Seega soovitab autor rahapesu andmebürool mitte kasutada**

kaugkontrolli riikliku järelevalve teostamiseks subjektide osas, kelle kohta on teada või on põhjendatud kahtlus, et nad võivad teadlikult rikkuda RahaPTS nõudeid.

Üheks oluliseks järelevalve eesmärgiks on subjektide teadlikkuse tõstmine. Järelevalve teostamise käigus kohapealse kontrolli käigus tekib vahetu kontakt järelevalvele allutatud subjekti ning järelevalvet teostanud ametniku vahel. Järelevalve teostamise käigus saavad mõlemad pooled küsida teineteiselt selgitusi ja informatsiooni. Selliselt saab subjekt kohese tagasiside mõnele oma töös tõusetunud küsimusele RahaPTS nõuete täitmise osas, samas saab järelevalvet teostav ametnik koheselt küsida selgitusi mingi tööprotsessi korralduse kohta või tutvuda täiendavate dokumentidega. Selline suhtlemine on küll tõhus, kuid ressursi- ja ajakulukam. Eksperdid on välja toonud, et kaugkontrolli kasutamine teadlikkuse tõstmise eesmärgina on sobiv, kui subjektide ring on lai ning teadlikkust on vaja tõsta lühikese ajaperioodi jooksul. Läbiviidud järelevalvemenetluste praktika analüüsimisel leidis autor, et subjektide teadlikkus seaduse nõuete täitmisest oli hea või oldi ennast pärast ettekirjutuse saamist seaduse nõuetega kurssi viidud ning neid täitma hakatud. Seega saab lugeda kaugkontrolli teel järelevalve teostamist muuhulgas subjektide hulgas teadlikkuse tõstmiseks sobivaks järelevalve liigiks, millest tulenevalt teeb autor ettepaneku **rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses kasutada kaugkontrolli juhul, kui on vaja lühikese aja jooksul tõsta suure hulga subjektide teadlikkust kehtivatest nõuetest.**

Chatain jt (2009:59) kohaselt peaks järelevalve kaugkontrolli rakendamisel tähtsustama riskipõhist, mitte üks-suurus-sobib-kõigile (ingl. k *one-size-fits-all*) lähenemist. Seega on käesolevas töös ettepanekute tegemiseks, milliste subjektide lõikes võib RAB järelevalvet kaugkontrolli meetodil teostada, palutud ekspertidel hinnata iga sektori riski eraldi. Eksperdid on olnud enamuses seisukohal, et kaugkontrolli kohaldamisest välistada ei ole tingimata vaja ühtegi sektorit. Eksperdid tõid välja, et kaugkontrolli tuleks kohaldada madala riski tingimustes. Riskide hindamiseks subjektide lõikes on töös kasutatud ISO 31000:2009 standardit, mille kohaselt arvutatakse riskitase riski esinemise tõenäosuse ja riski avaldumise tagajärje ehk mõju korrutisena. Tulemuseks saadakse riskiskoor. Ekspertidelt paluti esitada RAB järelevalve all olevate subjektide lõikes 5-tasemelisel skaalal hinnang rahapesu toimumise tõenäosusele ning samuti 5-tasemelisel skaalal sellise sündmuse mõjule kaitstavale õigushüvele. Riskiskooriks saadi ekspertide hinnangute aritmeetiline keskmine, mis on hetkel parim riskihinnang subjektide lõikes riski suuruselt

Eestis. Väga madalaks riskitasemeks loetakse standardi kohaselt riskiskoori 1-4 punkti ja madalaks riskitasemeks loetakse riskiskoori 5-11 punkti. Sellisesse vahemikku jäid kuue eksperdi hinnangul järgmised subjektid:

- Önnemängude korraldajad;
- Isikud, kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga;
- Kauplejad kaubandustegevuse seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus;
- Pandimajapidajad;
- Audiitorid ja raamatupidamisteenuse pakkujad;
- Raamatupidamise või maksustamise valdkonnas nõustamisteenuse pakkujad;
- Usaldusfondide ja äriühingute teenuse pakkujad;
- Mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus;
- Kohtutäiturid;
- Pankrotihaldurid ja ajutised pankrotihaldurid;
- Muu õigusteenuse osutaja, kui ta finants- või kinnisvaratehingus tegutseb oma kliendi nimel ja arvel või tegeleb muu RahaPTS § 3 lg 2 nimetatud tegevusega

Autor teeb ettepaneku ülaltoodud subjektide osas **kasutada võimalusel järelevalvemeetodina kaugkontrolli, sest eksperthinnangute kohaselt on tegemist väga madala ja madala riskiastmega subjektidega.** Nimetatud ettepanek ei välista kohapealse kontrolli kohaldamist, kui RAB peaks sellise vajaduse leidma põhjendatud olevat. Kontrollimeetodi valikul tuleb alati hinnata konkreetse subjekti eripära ning eelnevat olemasolevat ja kogutavat informatsiooni ning sellest lähtuvalt langetada valik, millisel meetodil järelevalvet teostada. Kaugkontroll on oma olemuselt vähemkoormavam kontrolliliik kui kohapealne kontroll. Vähene risk on üheks eelduseks kaugkontrolli meetodi eelistamiseks ning seda toetavad Jaanimägi (2004:456) seisukoht, et seaduse rakendamine üksikjuhul peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja Niemeieri (2004:462) seisukoht, et riiklikud meetmed ja selle eesmärgid peavad olema oma ulatuse ja raskuse poolest mõõdukas suhtes.

3.1.2 Ettepanekud kaugkontrolli kasutamiseks kombineerituna kohapealse kontrolliga

Ekspertintervjuudes esines seisukoht, et kaugkontrolli on sobilik kasutada ka sel juhul kui RAB-l on vaja saada ülevaadet mingi normi kohaldamisest mingite subjektide lõikes. Teostatud kaugkontrolli praktikat analüüsid nõustub autor, et selline soovitus on põhjendatud, sest kaugkontrolli teostamiseks saadetud ettekirjutuste vastused olid ühtselt struktureeritud, analüüsimiseks lihtsalt töödeldavad ning seega oli lihtne saada ülevaadet näiteks, kas pankrotihaldurid on teadlikud millisel juhul nad on kohustatud RAB-i teavitama. Sellise informatsiooni kogumine võib olla vajalik järelevalvetegevuse planeerimisel, analüüsifookuse suunamisel teatud sektorile või võimaliku kriisi olukorras kiireks infokogumiseks. Chatain jt (2009:59) on välja toonud, et järelevalvet kaugkontrolli meetodil kasutatakse tuvastamiseks asjaolusid, mis nõuavad edaspidist tähelepanu, hinnata riskide arengut ja prioriteetide hindamise ja edaspidise järelevalvemenetluse ulatuse määramise abistamiseks. Seega on kaugkontroll sobilik järelevalvetegevuse planeerimiseks sh ka subjektide hulgas vajadusel mingite riskide hindamiseks ja muude ülevaadete saamiseks. Sellest lähtuvalt **tuleks kaugkontrolli rahapesu andmebüroo järelevalvepraktikas kasutada järelevalvetegevuse planeerimise vahendina ülevaate saamiseks sektoris või normi(de) kohaldamisest sektoriülevalt.**

Järelevalvemenetluse alustamisel tuleb järelevalvele allutatud subjekti osas koguda informatsiooni erinevatest kanalitest. Ka eksperdid on seisukohal, et enne kontrolli teostamist tuleb tutvuda saadaoleva informatsiooniga, sh võimalusel ka teabega, mida valdavad teised riigiasutused. Van Greuning ja Bratanovic (2009:359) on oma mudelis pankade järelevalve teostamiseks kohapealse kontrolli teostamise üheks eelduseks pidanud kaugkontrolli teel järelevalve teostamist infokogumiseks subjekti tegevuse osas. Chatain jt (2009:59) on välja toonud, et järelevalve kaugkontrollimeetodit kasutatakse kohapealse kontrolli prioriteetide ja ulatuse määramiseks. Selliselt korraldatud järelevalvemenetlust võib tinglikult nimetada kombineeritud järelevalveks. Ülaltoodust tulenevalt teeb autor ettepaneku **kasutada kaugkontrolli täiendava informatsiooni kogumiseks kohapealsele kontrollile eelnevalt selle prioriteetide ja ulatuse määramiseks.**

3.2 Muud ettepanekud

Eestis teostatud kaugkontrolli praktikat uurides ilmnes kõigi kolme kontrollitud subjekti liigi puhul ühine seisukoht, mis seisnes nn sisemiste protseduurireeglite kehtestamise kohustuse ebavajalikkuses. Isikud, kes tegutsevad professionaalina mingisuguse eriseaduse raamides ning on ainuisikuliselt vastutavad oma tegevuse seaduslikkuse eest, samuti ettevõtete, milles pole rohkem kui üks töötaja, puhul ei ole mõistlik ega vajalik kohustada isikuid kehtestama hoolsusmeetmete kohaldamise, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamise ja juhtimise, andmete kogumise ja säilitamise ning teatamiskohustuse täitmise ja juhtkonna informeerimise protseduurireeglid ning nende täitmise kontrollimiseks sisekontrollieeskirjad. Magistritöö koostamise ajal ei arvesta kehtiv seadusandlus selliste subjektide eripäraga, kes on kohustatud isikud oma ametitoimingutest tulenevalt ja tegutsevad ainuisikuliselt või tegutsevad ettevõtjatena äriühinguna, kus lisaks ühele juhatuse liikmele teisi töötajaid ei ole või tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjana, samuti töötajaid omamata. On selge, et sellises olukorras ei ole sisemiste protseduurireeglitega võimalik kellelegi töökohustusi RahaPTS nõuete täitmiseks teatavaks teha ja tööprotseduure tutvustada, seega langeb ära vajadus nende väljatöötamiseks, mis ettevõttelt või professionaalilt kahtlemata täiendavat ressursi nõuab. Sathye (2008:347) kohaselt ei tohiks isikutele panna kohustusi, mida pole analüüsitud kuluefektiivsuse seisukohast, et vältida ühiskonna regulatsioonidega koormamist. Kuna käsitlaval juhul kohustus sisemiste protseduurireeglite koostamiseks nõuab subjektilt ressursi, kuid mainitud juhtudel sisulist vajadust selliste reeglite järele ei ole, tuleks seaduse sõnastuses kaaluda teatud juhul subjektide sellisest kohustusest vabastamist. Seaduse sõnastus sätestab kõnealuse normi imperatiivselt, samuti on sisemiste protseduurireeglite kehtestamata jätmise eest ette nähtud vastutus. Nimetatud põhjustel loeb töö autor hetkel kehtiva normi ebaproportsionaalseks ning teeb ettepaneku **RAB-I kaaluda Rahandusministeeriumile seadusemuudatuse ettepaneku esitamist RahaPTS § 29 lg 1 muutmiseks selliselt, et sättes nimetatud kohustusest oleks vabastatud isikud, kes tegutsevad eriseaduse alusel, ühe töötajaga äriühingud ning füüsilisest isikust ettevõtjad.**

Järelevalve teostamisel on eksperdid välja toonud analüüsi tähtsuse nii enne kui pärast kontrollide teostamist. Ekspertintervjuude teostamisel on ühe eksperdi poolt RAB-le tehtud ettepanek aegrea tekitamiseks läbiviidud järelevalvetulemuste osas. Aegrea, kuhu on

kantud kontrollitud subjekt, kontrolli aeg, kontrolli tulemused ja muu oluline informatsioon, koostamine võimaldab analüüsida läbiviidud järelevalvemenetlusi ning läbi selle planeerida igaks aastaks järelevalvetegevuse tööplaani. Aedmaa (2004:502) on seisukohal, et riiklik järelevalve hõlmab ka ennetava tegevuse. Kuna järelevalve käsitleb endas ennetavat tegevust, hõlbustab aegrea kasutuselevõtt hinnata järelevalve teostamise vajadust erinevates sektorites. Samuti lihtsustab aegrida täita van Greuning ja Bratanovic (2009:359) poolt antud järelevalvemudelil toodu põhimõtet, mille kohaselt järelevalve üheks etapiks on andmete kogumine ning töötlemine. Seega teeb autor ettepaneku kanda RAB poolt läbiviidud järelevalvemenetlused **aegreale ning teostada analüüs tuvastatud puudustest eesmärgiga paremini planeerida tulevasi kontrole erinevates sektorites.**

KOKKUVÕTE

18. mail 2012. aastal jõustunud RahaPTS muudatusest tulenevalt on toimunud RAB järelevalve all olevate subjektide arvu suurenemine, samas RAB järelevalvetalituse ressursid samaks. Sellest tulenevalt on RAB-i kohapealse kontrolli meetodil subjektide kontrollimine raskendatud ning oli vajalik leida järelevalve teostamiseks alternatiivseid mooduseid. Üheks meetodiks, kuidas lisaks kohapealsele kontrollile järelevalvet teostada, on kaugkontroll.

Magistritöö eesmärgiks oli avada läbi teaduskirjanduse rahapesu tõkestamise ning sellega seotud riikliku järelevalve olemus ja selgitada välja Eestis toimiv praktika ning teha ettepanekud rahapesu tõkestamise kaugkontrolli kohaldamiseks

Magistritöö uurimisstrateegiaks oli empiiriline uuring ning uurimismeetodiks juhtumiuuring. Andmete kogumiseks kasutati kvalitatiivseid andmekogumismeetodeid nagu dokumentide analüüs ning ekspertintervjuud rahapesu tõkestamise valdkonnas ning sellealase järelevalve teostamise ekspertidega. Läbi viidi 6 poolstruktureeritud ekspertintervjuud eesmärgiga võrrelda ekspertide seisukohti RahaPTS nõuete täitmise alase riikliku järelevalve teostamise kohta, samuti kohapealse ning kaugkontrolli eeliste võrdlemiseks RAB järelevalve all olevate subjektide lõikes ning ettepanekute tegemiseks kaugkontrolli rakendamiseks RAB järelevalvetegevuses. Intervjuud transkribeeriti ning teostati kvalitatiivne sisuanalüüs. Lisaks kasutati andmekogumismeetodina senise praktika tuvastamiseks RAB poolt läbi viidud kaugkontrollide dokumentide analüüsi.

Magistritöö esimeses peatükis anti ülevaade rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi ajalooliselt kujunemisest nii Eestis kui maailmas, esitati rahapesu ning terrorismi rahastamise mõisted, informatsioon valdkonda reguleerivatest siseriiklikest ja rahvusvahelistest õigusaktidest, teoreetilised seisukohad finantsjärelevalve teostamise vajadusest ja kaugkontrolli teostamisest. Teoreetilise teaduskirjanduse analüüsil selgus, et järelevalvel on oluline rolli rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi

toimimisel, kuna tõhus järelevalve tagab hooldusmeetmete kohaldamise ning teatamisnõude täitmise subjektide hulgas. Kaugkontrolli kohaldamisel oli eelistatud selle järelevalvemeetodi kasutamine kombineerituna kohapealse kontrolliga eelkõige infokogumiseks konkreetse subjekti kohta, analüüsimiseks vajalike lähteandmete saamiseks ning teavitamiseks. Kaugkontrolli kohaldamise ühe võimaliku rakendamise alusena toodi välja riskide hindamine järelevalvele allutatud subjektide sektorites, millist lähenemist kasutati ka käesoleva magistritöö eesmärgi saavutamiseks.

Magistritöö teise peatüki esimeses alapeatükis analüüsiti RAB poolt läbi viidud järelevalvemenetlusi kaugkontrolli meetodil, mis viidi läbi aastatel 2008-2011. Kokku viidi sel perioodil läbi järelevalvemenetlus kolme subjektiliigi osas – kohtutäiturid, pankrotihaldurid ning muu õigusteenuse osutajad. Selgus, et kaugkontrolli meetod on sobiv kogumaks informatsiooni subjektide teadlikkusest, samuti saab kaugkontrolli meetodil avastada kehtiva regulatsiooniga seotud probleeme, kuivõrd kaugkontrolli kohaldamisel on võimalik koguda ning süsteemselt töödelda informatsiooni paljudelt subjektidelt korraga.

Magistritöö teise peatüki teises alapeatükis teostati empiiriline uuring, mille käigus viidi läbi ekspertintervjuud ning analüüsiti uuringu käigus kogutud andmed. Ekspertid andsid hinnangu subjektidele riskitaseme osas, esitasid ettepanekud RAB-le kaugkontrolli kohaldamiseks, sõnastasid kaugkontrolli läbiviimise eeldused kohapealse kontrolli ees ning kirjeldasid olukorrad, mil kaugkontrolli kohaldamine ei ole otstarbekas. Selgus, et kaugkontrolli eelistena nähti võimalust koguda informatsiooni paljudelt subjektidelt korraga planeerimaks edaspidiseid järelevalvetegevusi, see on ressursisäästlikum võrrelduna kohapealse kontrolliga ning kaugkontrolli ei tohiks kasutada subjektide osas, kelle suhtes RAB-l on kahtlus või RAB teab, et ta ei pruugi tahtlikult täita RahaPTS nõudeid.

Magistritöö kolmandas osas esitati ettepanekud RAB-le kaugkontrolli rakendamiseks rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses. Lisaks esitati kaks täiendavat ettepanekut RahaPTS muutmiseks ning üldine ettepanek järelevalvetegevuse paremaks planeerimiseks. Ettepanekute esitamisel võeti aluseks nii teoreetilised lähtekohad kui empiirilises uurimuses saadud tulemused. Autor tegi järgmised ettepanekud:

- Mitte kasutada kaugkontrolli riikliku järelevalve teostamiseks subjektide osas, kelle kohta on teada või põhjendatud kahtlus, et nad võivad teadlikult rikkuda RahaPTS nõudeid;
- Rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses kasutada kaugkontrolli juhul, kui on vaja lühikese aja jooksul tõsta suure hulga subjektide teadlikkust kehtivatest nõuetest;
- Kasutada võimalusel järelevalvemeetodina kaugkontrolli meetodit väljatoodud väikse riskiastmega subjektide suhtes;
- Kaugkontrolli rahapesu andmebüroo järelevalvepraktikas kasutada järelevalvetegevuse planeerimise vahendina ülevaate saamiseks sektoris või normi(de) kohaldamisest sektoriüleselt;
- Kasutada kaugkontrolli täiendava informatsiooni kogumiseks kohapealsele kontrollile eelnevalt selle prioriteetide ja ulatuse määramiseks;
- RAB-l kaaluda Rahandusministeeriumile seadusemuudatuse ettepaneku esitamist RahaPTS § 29 lg 1 muutmiseks selliselt, et sättes nimetatud kohustusest oleks vabastatud isikud, kes tegutsevad eriseaduse alusel, ühe töötajaga äriühingud ning füüsilisest isikust ettevõtjad;
- RAB poolt läbiviidud järelevalvemenetlused tuleks kanda aegreale ning teostada analüüs tuvastatud puudustest eesmärgiga paremini planeerida tulevasi kontrole erinevates sektorites.

Autor on seisukohal, et käesoleva magistritöö eesmärgi täitmiseks püstitatud uurimisülesanded on täidetud.

Autori ettepanekud edaspidiseks uurimiseks on seotud kaugkontrolli kui kontrolliliigi kohaldamiseks teistes riikliku järelevalvega seotud valdkondades ja teiste riigiasutuste järelevalvetegevuses. Rahapesu andmebüroo näitel tasuks uurida kohapealse ning kaugkontrolli teostamise ressursikulukust nii rahalises kui ajalisel mõõtmel. Selline informatsioon on vajalik järelevalvetegevuse veelgi tõhusamaks planeerimiseks.

SUMMARY

Title: Implementing Off-site Supervision in Estonian FIU

The content of the thesis is 70 pages; the full amount of thesis is 79 pages. It is written relying on 64 theoretical sources in which 33 are scientific sources and 31 are other relevant sources. It contains three chapters, 4 figures, 10 tables and one appendix. The method of the research was case study.

The purpose of the thesis is to open through theoretical scientific approach the essence of anti- money laundering and terrorist financing state supervision, to explain the relevant practice in Estonia and make suggestions for further implementation of off-site supervision method to Estonian FIU. There is used qualitative analysis for aiming mentioned purpose in thesis like analysis of documents of carried out off-site supervisions by Estonian FIU and interviews with experts on field of combating against money laundering and terrorist financing. Analyzed off-site supervisions were conducted by Estonian FIU from 2008 to 2011 among bailiffs, trustees of bankruptcy and providers of other legal services. Interviewed persons were chosen as experts on the field of combating and preventing of money laundering and terrorist financing, also the knowledge of adequate state supervision methods was considered while choosing the experts.

As the result of present Master's thesis, the author has made several propositions to Estonian FIU for implementing off-site supervision in state supervision over Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act. Suggestions are made by taking into account on comparison of different pros and contras on off-site and on-site supervision methods, also in thesis there are estimated risk levels for all kinds of obligated persons that are under state supervision by Estonian FIU. It is suggested in which situations and in which kind of obligated persons using off-site supervision is preferred while compared with on-site inspection. Also, the conclusion was made for using those two different types of state supervision as combined with each other. Two additional suggestions were also made as result of research. First suggestion to Estonian FIU is to implement the timeline of conducted supervisions for better overview of results and problems occurred in conducting the state supervision. The second suggestion considers changing the Estonian Money

Laundering and Terrorist Financing Prevention Act § 29 section 1. The change should verbalized so, that there would not be obligation any more for subject of the law, who has only one employee or who is the subject of the law in person because of filling the requirements of the Act in its professional service, to establish written rules of procedure for application of the due diligence measures provided in this Act, including assessment and management of the risk of money laundering and terrorist financing, collection and preservation of data, and performance of the notification obligation and notification of the management, as well as internal control rules for checking adherence thereto.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- About the FATF – Countries. 2012. FATF kodulehelt <http://www.fatf-gafi.org/countries/> välja otsitud 07.01.2012
- Aedmaa, A. 2004. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. *Juridica* nr 7. 499-504;
- Arnone, M., Borlini, L. 2010. International anti-money laundering programs. Empirical assessment and issues in criminal regulation. *Journal of Money Laundering Control*. 13(3), 226-271. Välja otsitud Emerald andmebaasist 05.05.2013.
- Aunpuu, V. 2009. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse kohaldamise probleemid notarite ametitegevuses. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu
- Brown, A.S. 2011. Clinical trials risk: a new assessment tool. *Clinical Governance: An International Journal*, 16(2), 103-110. Välja otsitud Emerald andmebaasist 04.05.2013.
- Chatain, P-L., McDowell, J., Mousset, C., Schott, P. A., Van der Does De Willebois, E. 2009. Preventing Money Laundering and Terrorist Financing. A Practical Guide for Bank Supervisors. World Bank Publications. Washington D. C:
- Cheng, K., L., P. 2010. Anti-Money Laundering + Knowing Your Customer = Plain Business Sense. *Insights to a Changing World Journal*, Dec2010, 131-141. Välja otsitud EBSCOHost andmebaasist 15.01.2013
- Cole, A. R., Gunther, W. J. 1998. Predicting Bank Failures: A Comparison of On- and Off-Site Monitoring Systems. *Journal of Financial Services Research*, 13:2, 103-117. Välja otsitud www.krahenbuhlglobal.com/Research/Cole.Gunther.JFSR.1998.pdf 03.05.2013
- De Koker, L. 2009. Identifying and managing low money laundering risk. *Journal of Financial Crime*, 16(4). 334-352. Välja otsitud Emerald andmebaasist 04.05.2013
- De Koker, L. 2011. Aligning anti-money laundering, combating of financing of terror and financial inclusion. *Journal of Financial Crime*, 18(4). 361-386. Välja otsitud EBSCOHost andmebaasist 15.01.2013
- Dean, L., S. 2001. Threat of „Know Your Customer“ Banking Institution Returns. *Human Events*, Vol 57. 19. Välja otsitud EBSCOHost andmebaasist 15.01.2013
- Euroopa Nõukogu *Convention of Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime 08.11.1990*. Välja otsitud Euroopa Nõukogu kodulehelt 26.12.2012. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/141.htm>
- Euroopa Nõukogu soovitus nr R(80)10. Measures against the Transfer and the safekeeping of Funds of Criminal Origin. 1980. Välja otsitud 26.12.2012. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1358419&SecMode=1&DocId=668574&Usage=2>
- Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26. oktoobri 2005 direktiiv 2005/60/EÜ „Rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta“ (2005/60/EC). Euroopa Liidu Teataja L 309/15
- EV Põhiseadus 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992. RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.07.2011, 2
- FATF 40 recommendations. 2012. FATF kodulehelt <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations>

- [%20\(approved%20February%202012\)%20reprint%20May%202012%20web%20version.pdf](#) välja otsitud 15.01.2013
- FATF 40 recommendations. 2003. FATF kodulehelt <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202003.pdf> välja otsitud 14.05.2013
- Financial Action Task Force on Money Laundering: Annual Report 1995-1996. 1996. Välja otsitud FATF kodulehelt 06.01.2013 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1995%201996%20ENG.pdf>
- Financial Action Task Force on Money Laundering: Annual Report 2001-2002. 2002. Välja otsitud FATF kodulehelt 06.01.2013 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20ENG.pdf>
- Financial Action Task Force on Money Laundering: Annual Report 2004-2005. 2005. Välja otsitud FATF kodulehelt 06.01.2013 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2004%202005%20ENG.pdf>
- Flick, U. 2006. An introduction to qualitative research. London. SAGE Publications
- *Gilbert, R. A., Park, S. 1994. The value of early warning in bank supervision. Federal Reserve Bank of St. Louis
- Gleason, P., Gottselig, G. 2004. Financial intelligence units: an overview. Washington D. C. International Monetary Fund Publication.
- Haldusmenetluse seadus 06.06.2001, jõustunud 01.01.2002. RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 32.02.2011, 8
- Hirsjärv, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2005. Uuri ja kirjuta. Tallinn: Kirjastus Medicina
- Hülse, R., Kerwer, D. 2007. Global Standards in Action: Insights from Anti-Money Laundering Regulation. Organization, 14. 625-643. Välja otsitud SAGE andmebaasist 14.10.2012
- ISO 31000:2009 Risk management -- Principles and guidelines. International Organization for Standardization kodulehelt http://www.iso.org/iso/catalogue_detail?csnumber=43170 välja otsitud 01.05.2013.
- Jaanimägi, K. 2004. Politsei sisemise rahu tagajana. Juridica nr 7. 452-460;
- Karistusseadustik 06.06.2011, jõustunud 01.09.2002 – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 04.04.2012, 1
- Killick, M., Parody, D. 2007. Implementing AML/CFT measures that address the risks and not tick boxes. Journal of Financial Regulation and Compliance, 15(2), 210-216. Välja otsitud Emerald andmebaasist 01.05.2013.
- Koolmeister, I., Orion, K. 1998. Haldussund kehtivas õiguses. Juridica nr 8. 382-389
- Krediiasutuste seadus. 1994 (Viide RT numbrile puudub)
- Laanet, K. 2005. Siseministri sõnavõtt valitsuskabineti nõupidamisel 14.07.2005. Vabariigi Valitsuse kodulehelt <http://valitsus.ee/et/uudised/kabinetinoupidamised/12635/valitsuskabineti-noupidamine-14-juulil-2005> välja otsitud 11.01.2013.
- Laherand, M-L. 2008. Kvalitatiivne uurimisviis. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Leitch, M. 2010. ISO 31000:2009-The New International Standard on Risk Management Risk Analysis, 30(6), 887-892. Välja otsitud EBSCOhost Web andmebaasist 01.05.2013.
- Levi, M. 2002. Money Laundering and Its Regulation. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 582. 181-194. Välja otsitud SAGE andmebaasist 14.10.2012
- Lilley, P. 2006 Reference Dirty dealing. The untold truth about lobar Money laundering, international crime and terrorism. London. Kogan Page LTD

- Merkelsen, H. 2011. The constitutive element of probabilistic agency in risk: a semantic analysis of risk, danger, chance and hazard. *Journal of Risk Research*, August 2011, 881-897. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 25.03.2013.
- Niemeier, M. 2004. Nõuded politseiõigusele: Proportsionaalsuse põhimõte ja Euroopa õigus. *Juridica* nr 7. 461-467;
- Ojala, M. 2006. Due Diligence Research. Online, Mar/Apr 2006 Vol 30. 44-46. Välja otsitud EBSCOHost andmebaasist 15.01.2013
- Pankrotiseadus. 22.01.2003, jõustunud 01.01.2004 – RT I 2003, 17, 95 – RT I 21.12.2012,14
- Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus 19.12.2007, jõustunud 28.01.2008 – RT I 2008, 3, 21 ... RT I, 08.05.2012, 1
- Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu 137 SE III seletuskiri. Riigikogu kodulehelt www.riigikogu.ee välja otsitud 12.01.2013
- Rahapesu tõkestamise seadus 25.11.1998, jõustunud 01.07.1999 – RT I 1998, 110, 1811 ... RT I 2002, 63, 387
- Rahvusvahelise sanktsiooni seadus. 12.05.2010, jõustunud 05.10.2010 – RT I 2010, 26, 129 ... RT I, 08.05.2012, 1
- Richards, R. J. 1999. *Transnational Criminal Organizations, Cybercrime and Money Laundering – A Handbook for Law Enforcement Officers, Auditors and Financial Investigators.*
- Riskijuhtimine – Põhimõtted ja juhised. Eesti Standardikeskuse kodulehelt <http://www.evs.ee/eelvaade/evs-iso-31000-2010-et.pdf> välja otsitud 01.05.2013.
- Rosa, E. A. 1998. Metatheoretical foundations for post-normal risk. *Journal of Risk Research*, 1, 15-44. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 25.03.2013.
- Sathye, M. 2008. Estimating the cost of compliance of AMLCTF for financial institutions in Australia. *Journal of Financial Crime*. 15(4), 347-363. Välja otsitud Emerald andmebaasist 05.05.2013.
- Schott, P. A. 2006 *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the financing of the Terrorism.* The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank/The International Monetary Fund.
- Shehu, A.Y. 2010. Promoting financial sector stability through an effective AML/CFT regime. *Journal of Money Laundering Control*. 13(2), 139-154. Välja otsitud Emerald andmebaasist 05.05.2013.
- Siibak, K. 1999. Diskretsiooniotsused pangajärelevalves. *Juridica* nr 8. 380-382
- Siibak, K. 2001. Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. Probleemid ja arengud. *Juridica* nr 3. 170-174
- Siseministeriumi valitsemisala riskide hindamise juhend. Siseministri 14.09.2009. a käskkiri nr 176L. Siseministeriumi kodulehelt välja otsitud 01.05.2013.
- Siseministri 14.09.2009 käskkiri nr 176L „Siseministeriumi valitsemisala riskide hindamise juhend.“
- Suter, K. 2002. Money Laundering. *Contemporary review*, vol 280, Issue 1637, 361-365. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 07.12.2012.
- The World Bank Risk Assessment Methodology. Välja otsitud FATF kodulehelt http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_World_Bank.pdf 04.05.2013
- Tibar, I. 2007. Rahapesu: kujunemislugu ja koosseis Eesti karistusõiguses. Magistritöö. Tartu Ülikool. Tartu.
- Ulst, I. 2003. Rahapesu ja terrorismi finantseerimine: regulatiivsed aspektid ja finantssüsteemi kaitsmine. *Juridica* nr 7. 501-508;

- United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Viini konvensioon)
- Vahtra, R., Tenusaar, A., Vaher, I., Vaik, L., Feldmanis, L., Paul, A., Palumaa, A., Beens, J. 2006. Rahapesu tõkestamise käsiraamat. Tallinn. Rahapesu andmebüroo väljaanne
- Van Duyne, C. P., Pheijffer, M., Kuijl, H. G., Van Dijk, A. Th. H., Bakker, G. J. C. M. 2003. Financial Investigation of Crime. A tool of the integral law enforcement approach. CB Nijmegen. Wolf Legal Publishers.
- Van Greuning, H., Bratanovic, S., B. 2009. Analyzing Banking Risk: A Framework for Assessing Corporate Governance and Risk Management. World Bank Publications. Washington D. C:
- Vickers, A. 2005. Protection from Money laundering with inimum impact: The implications for information professionals. *Business Information Review*, 22, 166-171. Välja otsitud SAGE andmebaasist 15.01.2013

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Tabel 1 – RAB järelevalvetegevus 2008-2011 (Rahapesu andmebüroo, autori koostatud).....	35
Tabel 2 – RAB poolt läbiviidud järelevalvemenetlused kaugkontrolli meetodil (Rahapesu andmebüroo, autori koostatud).....	35
Tabel 3 - Uurimistöo etapid.....	38
Tabel 4 – Ekspertintervjuude valimi kirjeldus.....	39
Tabel 5 – Kaugkontrolli rakendamisel subjektideks osutunud isikud (Rahapesu andmebüroo, autori koostatud).....	40
Tabel 6 – Kohtutäiturite kaugkontrolli tulemused (Kohtutäiturite vastused kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele, autori koostatud).....	42
Tabel 7 – Pankrotihaldurite vastuste analüüs kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele järelevalve korras (Kohtutäiturite vastused kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele, autori koostatud).....	44
Tabel 8 – Muu õigusteenuse pakkujate vastuste analüüs kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele järelevalve korras (Muu õigusteenuse pakkujate vastused kaugkontrolli teel saadetud ettekirjutustele, autori koostatud).....	47
Tabel 9 – Ekspertide pool toodud rahapesu riski tasemed subjektide lõikes	56
Tabel 10 – Keskmise riski sektoris ekspertide hinnangute alusel (ümardatud täisarvuni).....	58
Joonis 1 – Rahapesu tõkestamise seadusandluse areng Eestis rahvusvahelise õiguse mõjul (autori koostatud).....	19
Joonis 2 - Pankade üle järelevalve teostamise mudel (Van Greuning ja Bratanovic põhjal, autori koostatud).....	29
Joonis 3 - Kahedimensiooniline riskihinnangu maatriks (Killick ja Porady 2007:213).....	33
Joonis 4 - Riskitaseme määramise maatriks (Brown 2011:107).....	34

LISA 1. EKSPERTINTERVJUUDE KÜSIMUSTIK

Olen Urmas Pai ja kirjutan Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku magistriõppe magistritööd teemal „Kaugkontrolli rakendamine rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses“. Magistritöö teoreetilises osas antakse ülevaade rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemise ajaloolisest kujunemisest, selle arengust rahvusvahelisel tasemel ning Eesti riigis, samuti tuuakse välja rahapesu andmebüroo roll rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses (edaspidi RahaPTS) sätestatud ulatuses. Magistritöö empiirilises osas analüüsitakse PPA rahapesu andmebüroo järelevalvetegevust ning viiakse läbi ekspertintervjuud. Ekspertintervjuude eesmärgiks on järelevalve teostamise teoreetiliste seisukohtade võrdlemine praktikaga, kohapealse ning kaugkontrolli (subjektile saadetakse haldusaktina küsimustik, mille vastustest selgub, kas ta kvalifitseerub seaduse kohustatud subjektiks ja kas ta täidab seaduse nõudeid) eeliste võrdlemine rahapesu andmebüroo järelevalve all olevate subjektide lõikes ning ettepanekute tegemine kaugkontrolli rakendamiseks rahapesu andmebüroo järelevalvetegevuses.

Olen Teid kaasanud empiirilisse uuringusse kui eksperdi rahapesu tõkestamise valdkonnas ning palun Teil varuda aega allpool toodud küsimustele vastamiseks ning rahapesu tõkestamise efektiivsuse tõstmiseks Eestis.

Teie soovil tagan anonüümsuse ning Teie vastuseid ei seota ega avaldata kuskil seoses personaalsete isikuandmetega. Täiendavate ja selgitavate küsimuste tekkimisel olen nõus leppima kokku suulise intervjuu Teile sobival ajal ja kohas.

Ette tänades!

Urmas Pai

KÜSIMUSED

1. Kuivõrd õigustatud on RahaPTS kohustatud subjektidele seaduses sätestatud hoolduskohustuste panemine, mis nõuab neilt täiendavat ressursi? Vastust palun analüüsida ka rahvusvaheliselt kehtestatud standardite aspektist.

Vastus:

2. Millised rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seisukohast positiivsed või negatiivsed küljed, lisaks seaduserikkumise väljaselgitamisele, võivad Teie hinnangul riikliku järelevalve teostamisega veel kaasneda?

Vastus:

3. Millised võiksid olla Teie hinnangul riikliku järelevalve teostamisel kohapealse kontrolli eelised kaugkontrolli ees?

Vastus:

4. Millised võiksid olla Teie hinnangul riikliku järelevalve teostamisel kaugkontrolli eelised kohapealse kontrolli ees?

Vastus:

5. Palun tooge näiteid, millistes olukordades on otstarbekam teha RahaPTS alast järelevalvet pigem kaugkontrolli kui kohapealse kontrolli osas? Millistes olukordades ei ole võimalik RahaPTS alast järelevalvet kaugkontrolli vormis teha?

Vastus:

6. Milliste subjektide lõikes Te kaugkontrolli kasutamise välistaksite? Miks?

Vastus:

7. Milliste kohustatud isikute korral on võimalik ja otstarbekas rahapesu aja terrorismi rahastamise alast järelevalvet kaugkontrolli vormis teha? Miks?

Vastus:

8. Kas kaugkontrolli vormis järelevalve teostamine nõuab teatud eelduste täidetust? Kui jah siis milliste?

Vastus:

9. Palun hinnake klassikalise riskihindamise maatriksil rahapesu andmebüroo järelevalve all olevate subjektide riskitaset. Selleks andke 5-tasemelisel skaalal hinnang rahapesu esinemise tõenäosusele sektoris ning selle mõju rahapesu tõkestamisel kaitstavale õigushüvele ehk riigi rahandussüsteemi usaldusvärsusele.

Tõenäosuse skaala: 1-väga ebatõenäoline, 2-ebatõenäoline, 3-tõenäoline, 4-väga tõenäoline, 5-esineb pidevalt

Mõju skaala: 1-vähene, 2- mõõdukas, 3- keskmine, 4-suur, 5-väga suur

Nr	Subjekt	Tõenäosus rahapesu esinemiseks sektoris	Mõju kaitstavale õigushüvele ehk riigi rahandussüsteemi usaldusväärsusele
1	<i>Finantseerimisasutused, kes ei ole Finantsinspeksiooni järelevalve subjektid</i>		
2	<i>Õnnemängude korraldajad;</i>		
3	<i>Isikud, kes teevad või vahendavad tehinguid kinnisvaraga</i>		
4	<i>Kauplejad kaubandustegevuse seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus</i>		
5	<i>Pandimajapidajad;</i>		
6	<i>Väärismetalli, väärismetalltoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ja meditsiini vajadusteks kasutatavate väärismetallide ja väärismetalltoodete, või vääriskivide kokkuostu või hulgimüügiga tegelevad isikud</i>		
7	<i>Audiitorid ja raamatupidamisteenuse pakkujad</i>		
8	<i>Raamatupidamise või maksustamise valdkonnas nõustamisteenuse pakkujad</i>		
9	<i>Usaldusfondide ja äriühingute teenuse pakkujad</i>		
10	<i>Mittetulundusühingud ja sihtasutused mittetulundusühingute ja sihtasutuste seaduse tähenduses, kui neile tasutakse sularahas üle 15 000 euro või võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas tasumine toimub ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena.</i>		
11	<i>Kohtutäiturid</i>		
12	<i>Pankrotihaldur ja ajutine pankrotihaldur</i>		
13	<i>Muu õigusteenuse osutaja, kui ta finants- või kinnisvaratehingus tegutseb oma kliendi nimel ja arvel või tegeleb muu RahaPTS § 3 lg 2 nimetatud tegevusega</i>		

10. Millised ohud kaasnevad kaugkontrolli vormis järelevalve teostamisega?

Vastus:

11. Millised on Teie ettepanekud rahapesu andmebüroole järelevalve teostamisel kaugkontrolli meetodi kasutamiseks? Millised võivad olla tagajärjed ebasobiva kontrollimeetodi kasutamisel, kui neid üldse on?

Vastus:

12. Milliseid täiendavaid aspekte Peaks RAB enne kaugkontrolli kohaldamist rahapesu andmebüroo poolt riiklikus järelevalve teostamisel RahaPTS nõuete üle arvestama? Milliseid täiendavaid uuringuid võiks läbi viia?

Vastus:

Eksperti nimi: (kui soovite jääda anonüümseks siis palun nime mitte lisada):

Kogemus rahapesu ja terrorismi tõkestamise valdkonnas: