

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Helis Evert

**FINANTSJÄRELEVALVE ALLA MITTE KUULUVATE FINANTSTEENUSE  
PAKKUJATE SOBIVUSE HINDAMINE**

Magistritöö

Juhendaja:  
Matis Mäeker

Tallinn  
2023

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>3</b>
<b>1. JÄRELEVALVESUBJEKTIDE TEGEVUSEGA KAASNEVAD RISKID JA NEILE KOHALDUVAD SOBIVUSNÕUDED .....</b>	<b>8</b>
1.1. Finantsinspektsiooni järelevalve alla kuuluvad finantsjärelevalve subjektid .....	8
1.2. Rahapesu Andmebüroo järelevalve alla kuuluvad loakohustusega subjektid .....	16
1.3. Finantsteenuse osutajate juhtidele kehtestatud sobivusnõuded .....	22
1.3.1. Finantsinspektsiooni tegevusloaga finantsteenuse osutajatele kehtestatud sobivusnõuded.....	23
1.3.2. Rahapesu Andmebüroo tegevusloaga finantsteenuse osutajatele kehtestatud sobivusnõuded.....	28
<b>2. KORREKTSE ÄRIALASE JA LAITMATU MAINE ERISUSED JA NENDE ERISTAMISE VAJALIKKUS.....</b>	<b>31</b>
2.1. Laitmatu maine .....	31
2.2. Korrektne ärialane maine.....	36
2.3. Korrektse ärialase ja laitmatu maine eristamise vajalikkus .....	39
<b>3. SOBIVUSE HINDAMISE LÄHTEALUSED JUHTORGANI JA OLULISE OSALUSE OMAJATE KORRAL .....</b>	<b>42</b>
3.1. Rahapesu Andmebüroo järelevalve eesmärk.....	42
3.1.1. Rahapesu Andmebüroo roll aastatel 1999–2010.....	45
3.1.2. Rahapesu Andmebüroo roll aastatel 2011–2023.....	52
3.2. Finantsinspektsiooni järelevalve eesmärk .....	58
3.3. Ettepanek seaduse muudatuseks .....	60
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>63</b>
<b>ASSESSMENT OF SUITABILITY OF FINANCIAL SERVICE PROVIDERS NOT SUBJECT TO FINANCIAL SUPERVISION .....</b>	<b>66</b>
<b>KASUTATUD LÜHENDID .....</b>	<b>70</b>
<b>KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU .....</b>	<b>71</b>
Kasutatud kirjandus.....	71
Kasutatud õigusaktid .....	80

## SISSEJUHATUS

Finantssektor on oluline osa kaasaegsest ärikeskkonnast, pakkudes erinevaid finantstooteid ja teenuseid äri teostamiseks. Selle sektori tõhus juhtimine äärmiselt oluline finantsüsteemi ühtsuse, stabiilsuse ja usaldusväärsuse ning seeläbi majanduskasvu tagamiseks. Vaatamata finantssektoris toimunud ja toimuvatele muutustele ning kehtivatele mahukatele regulatsioonidele on endiselt olulisel kohal usaldus. Finantssektori kõrgendatud riskide maandamiseks on loodud erinevad mehhanismid, milleks üheks on sobivusmenetlus. Sellega kontrollitakse juhtorgani liikmeid ja olulise osaluse omajate vastavust sektoris kehtestatud sobivusnõuetele.<sup>1</sup> Seega on finantssektoris tegutsevatele teenusepakkujatele kehtestatud sobivusnõuded ehk ettevõtet juhtivatel isikutel ja olulise osaluse omajatel on kohustus läbida sobivusmenetlus, mille käigus tegevusloa andja peab hindama, kas isik on finantssektoris tegutsemiseks sobiv.

Sobivusnõuded ei ole oma sisult midagi uutset. Panganduses olid sobivusnõuded sätestatud juba Euroopa Nõukogu 12. detsembri 1977. a direktiivis 77/780/EMÜ<sup>2</sup> (esimene panganduse direktiiv), mille artikli 3 lõike 2 kohaselt pidid krediitiasutuse juhid olema laitmatu mainega ja omama vajalikke kogemusi, et täita oma kohustusi krediitiasutuse juhina.

Sobivusnõuded on Eesti finantssektoris kehtinud juba alates 1994. aastal vastu võetud krediitiasutuste seaduses.<sup>3</sup> Kuivõrd isikute sobivust hindavad järelevalveasutused igapäevaselt, läbi mille toimub finantssektori stabiilsuse ja usaldusväärsuse tagamine, siis on sobivusnõuded läinud ajaga oluliselt detailsemaks ning seadusandja on laiendanud ka sobivusmenetluse alla kuuluvate isikute ringi.<sup>4</sup> Sellegipoolest lasub algne vastutus finantsasutuste juhtorgani liikmete sobivuse eest ka finantsasutustel endil.

Sobivusmenetlusega kaasnevate probleemide aktuaalsust kirjeldab ka Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB) ja Finantsinspeksiooni (edaspidi FI) poolt läbiviidud sobivusmenetluste hulk. FI viis 2022. aastal läbi 390 inimese sobivuse hindamise, kellest 314 said positiivse hinnangu finantssektoris tegutsemiseks või olulise osaluse omandamiseks.<sup>5</sup> RAB pidas 2022. aastal 77 protokollitud vestlust seoses tegevuslubade menetlemisega, kuid RAB viib vestlusi läbi ka

---

<sup>1</sup> Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. *Juridica* V/2015, lk 318.

<sup>2</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977, krediitiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 322, 7.12.1977, p 30–37. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31977L0780> (21.04.2023).

<sup>3</sup> Krediitiasutuste seadus. – RT I 1995, 4, 36 ... RT I 1999, 23, 349.

<sup>4</sup> Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. *Juridica* V/2015, lk 316.

<sup>5</sup> Finantsinspeksiooni aastaraamat 2022. Tallinn 2022, lk 16. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspeksiooni-aastaraamat-2022> (18.04.2023).

ettevõttes töötavate rahapesu andmebüroo kontaktisikutega, kuivõrd nimetatud ametikohal olevad isikud peavad vastama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 17 lg-le 5.<sup>6</sup> Seega ei vii RAB läbi sobivusvestlusi ainult ettevõtte juhtkonnaga. Lisaks, 2022. aasta märtsis jõustus uus RahaPTS, mis tähendas virtuaalväeringu teenusepakkujatest turuosalistele uusi täiendavaid nõudeid, millega turuosalistes pidid ennast hiljemalt 15. juuniks 2022 kooskõlla viima. Seega on nimetatud 77 vestlust viidud RAB-i poolt suures osas läbi enne 2022. aasta märtsis toimunud seaduse muudatust ehk sisuliselt 2022. aasta esimese kolme kuu jooksul.

Käesoleva magistr töö eesmärk on hinnata, kas ja milliseid kohustusi paneb RahaPTS-is<sup>7</sup> sätestatud sobivuse hindamise raamistik RAB-ile, kui tegevusloaga järelevalvesubjektiks on RahaPTS § 70 lg 1 p 1 alusel finantseerimisasutus ja RahaPTS § 70 lg 1 p 4 alusel virtuaalväeringu teenuse pakkuja. Kusjuures RahaPTS § 2 lg 5 kohaselt võrdsustatakse virtuaalväeringu teenusepakkujaid finantseerimisasutustega seeläbi, et neile kohaldatakse samu nõudeid, mida finantseerimisasutustele RahaPTS tähenduses. Kuna RAB-i järelevalvesubjektide ring on laiem kui FI-I ehk RAB ei teosta järelevalvet ainult tegevusloa kohustusega subjektide üle, vaid ka RahaPTS §-s 2 sätestatud kohustatud isikute üle, siis käesolev magistr töö käsitleb tegevusloa kohustusega ja järelevalve alla allutatud finantsteenuse osutajaid ehk finantseerimisasutusi ja virtuaalväeringu teenusepakkujaid. Seega ei käsitleta käesolevas magistr töös teisi RAB-i tegevusloaga sektoreid ehk usaldushalduse ja äriühingute teenusepakkujaid, pandimajapidajaid, väärismetalli, väärismetalltoodete ja vääriskivide kokkuostu või hulгимүүки ning RahaPTS §-s 2 sätestatud ülejäänud kohustatud isikuid. Kokkuvõtvalt keskendub magistr töö FI ja RAB-i järelevalve alla kuuluvate finantsteenuseosutajate juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivuse hindamisele.

Käesoleva magistr töö autori hüpotees on, et vaatamata võrreldavatele või sarnastele riskidele subjektide tegevusvaldkondades ei ole RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate klientidele antud läbi seaduses sätestatud sobivuse hindamise raamistiku samaväärseid tagatisi vara säilimisel ning rahasüsteemi stabiilsuse, usaldusvärsuse ja läbipaistvuse tagamisel, nagu need on antud finantsjärelevalve all olevate teenuseosutajate klientidele. Põhjuseid sellise järelduse tegemiseks on mitmeid. Finantsteenuste pakkujate pankrotid, inimeste vara vale või ebaseaduslik juhtimine, piisavate finantspuhvrите puudumine jm kapitalijärelevalve riskid

---

<sup>6</sup> Rahapesu Andmebüroo aastaraamat 2022. Tallinn 2023, lk 42. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud> (01.04.2023).

<sup>7</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 10.02.2023, 29.

juhivad üha teravamalt tähelepanu ka finantsjärelevalve vajadusele sektorites, kus see järelevalve element on nõrgalt reguleeritud või reguleerimata.

Sellisteks näideteks, kus RAB-i järelevalve all olev finantsteenuse pakkuja tegevuse kõrgendatud risk on realiseerunud ja toonud tarbijatele kaasa ulatusliku kahju on, virtuaalvääringu teenuse pakkujaid ja hoiu-laenuühistud (edaspidi HLÜ). Nii virtuaalvääringu teenuse pakkujatele kui HLÜ-dele väljastab RAB finantseerimisasutuse tegevuslube ja teostab järelevalvet RahaPTS § 54 lg 1 p 4 alusel. HLÜ-de puhul on kaks negatiivset juhtumit: Eesti Arengu hoiu-laenuühistu ja hoiu-laenuühistu ERIAL, millest esimene on tänaseks pankrotistunud ning sajad hoiustajad võivad sinna paigutatud rahast ilma jääda, kuna ühistu juhatuse liige laenas hoiustajate raha edasi endaga seotud ettevõtetele, seejuures odavama intressiga, kui ühistu ise hoiustajatele tasus.<sup>8</sup> Ka Hoiu-laenuühistu ERIAL-i asutajat ja juhatuse liikmeid süüdistatakse investeerimiskelmuses ja omastamises, sest pettuse teel loodi hoiustajate ja avalikkuse ees ekslik arusaam ühistu tegeliku varalise sisu kohta ning anti valeinfot HLÜ tegelike rahatagatiste kohta.<sup>9</sup> Virtuaalvääringu teenusepakkujate puhul on aktuaalne näide suuruselt kolmanda krüptovahetusplatvormi FTX maksejõuetus.<sup>10</sup>

Need juhtumid ilmestavad ja toovad esile vajadust kaitsta inimeste vara senisest enam. Autori hinnangul on võimalik seda teha, karmistades selliste finantsteenuse osutajate sobivusmenetluse nõudeid ning viia kehtiva seaduse järgi RAB-i järelevalve all olevad finantsteenuseosutajad finantsjärelevalve ehk FI alla. Erinevalt RAB-i järelevalvest hinnatakse FI poolt läbiviidavas finantsjärelevalve käigus muu hulgas klientide varade lahusust (ehk kas kliendi ja ettevõtte varad on eraldatud ja ei esine huvide konflikti varade kasutamisel), likviidsusjuhtimist (ehk kas ettevõttel on olemas likviidsed varad, et hoiuse väljavõtmise korral need välja maksta) ja kapitalijuhtimist (ehk kas ettevõttel on piisavad puhvrid, et katta klientide nõuded hoiuse väljamaksmiseks, kui hoiuste arvel väljastatud laenud või teostatud investeeringud ei peaks olema tulusad ja need tuleb osaliselt või täielikult maha kirjutada). Näiteks HLÜ-de pahatahtlikkust klientide hoiuste kasutamisel saab tuvastada järelevalve raames eelkõige eelnimetatud kolme järelevalveobjekti kaudu.

---

<sup>8</sup> Hoiu-laenuühistu juhatuse liige sai kahtlustuse investeerimiskelmuses. – Äripäev 06.06.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2022/06/06/hoiu-laenuuhistu-juhatuse-liige-sai-kahtlustuse-investeerimiskelmuses> (21.04.2023).

<sup>9</sup> Pokk, P. Keskkriminaalpolitsei kahtlustab ERIAL-i juhte investeerimiskelmuses. – Äripäev 11.11.2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2020/11/11/keskkriminaalpolitsei-uurib-hoiu-laenuuhistuga-erial-seotud-investeerimiskelmuse-ja-omastamise-kahtlust> (21.04.2023).

<sup>10</sup> Ebner, S, Jones G, Goldberg E. One of the „biggest financial frauds“ in US history – The Financial Times, 14.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/bd5671a6-66f8-4c2d-9644-1580d4e6e79f> (21.04.2023).

Kirjeldatud probleemi selgitamiseks analüüsib autor magistritöös FI ja RAB-i järelevalvele allutatud subjekte, nende tegevusega kaasnevaid riske ja neile kohalduvaid sobivusnõudeid. Analüüsi käigus hindab autor, kas ja mil määral on erinevatele järelevalveasutustele allutatud finantsteenuse osutajate riskid sarnased ning kas nendest riskidest lähtuvalt on põhjendatud rakendada sellistele järelevalve subjektidele erinevaid sobivusnõudeid. Sellele küsimusele vastamiseks keskendub autor käesoleva magistritöö raames maine hindamisega seonduvate sobivusnõuete erisustele, analüüsib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete lähtealuseid ning käsitleb nendest lähtuvalt RAB-i rolli ja tema järelevalve eesmärki.

Eeltoodu põhjal on käesolev magistritöö jaotatud kolmeks peatükiks, mis vastavalt teemakäsitlemisele on omakorda jaotatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis teeb autor esmalt ülevaate nii FI kui ka RAB-i järelevalve alla kuuluvatest finantsteenuseid pakkuvatest järelevalvesubjektidest, st selgitab nende poolt pakutavaid teenuseid ja nendega kaasnevaid riske. Lisaks riskide kaardistamisele võrdleb autor ka mõlema asutuse järelevalvesubjektidega kaasnevaid riske, et aru saada, kas mõlema järelevalve asutuse all olevate finantsteenuseosutajate riskid kattuvad. Seejärel selgitab autor mõlema järelevalveasutuse subjektidele kohalduvaid nõudeid, mis on tuntud ka kui *fit & proper* kriteeriumid, st millistele tingimustele peavad finantsteenuse osutajate juhtorgani liikmed ja olulise osaluse omajad vastama. Sobivusnõuete võrdlemine on käesolevas magistritöös oluline seetõttu, et kui autor tuvastab samasuguste riskide esinemise mõlema järelevalveasutuse subjektide osas, siis on oluline analüüsida, kas nende subjektide juhtorgani liikmetele ja olulise osaluse omajatele kohalduvad ka sama ranged sobivusnõuded.

Seejärel teises peatükis võrdleb autor täpsemalt sobivusmenetluse ühte laiahaardelisemat komponenti, milleks on maine hindamine. Maine hindamine võib emapilgul tunduda mõlema järelevalveasutuse puhul kattuva nõudena, kuid mille sisu ei pruugi seda kinnitada. Õiguslikuks probleemiks on siinkohal juhtidele ja olulise osaluse omajatele kehtestatud sobivusnõuete määratletus. Täpsemalt on ärialase ja laitmatu maine mõistete sisustamine ja hindamine jäetud järelevalve asutuse ja kohtute ülesandeks, sest seadus ei ava üheselt nende mõistete sisu ehk tegu on määratlemata õigusmõistetega. Autor analüüsib nii RAB-i sobivusmenetluses nõutava korrektse ärialase maine sisu ja FI sobivusmenetluses nõutava laitmatu maine sisu. Samuti põhjendab autor nende kahe mõiste eristamise vajalikkust.

Kolmandas peatükis tuvastab autor kummagi järelevalveasutuse poolt teostatava järelevalve eesmärgi ehk nende lähtealused. Täpsemalt keskendub kolmas peatükk nende järelevalveasutuste ja neid reguleerivate õigusaktide ajaloole, et selgitada välja RAB-i roll ja

seeläbi tema poolt teostatava järelevalve eesmärk, et hinnata, kas käesoleval hetkel RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuseosutajate riskid on piisavalt kaetud. Analüüsi tulemusel teeb autor viimases alapeatükis ka ettepaneku seaduse muudatuseks.

Käesoleva magistr töö koostamisel on kasutatud ajaloolist, võrdlevat, süstemaatilist ja teleoloogilist uurimismeetodit. Töö peamisteks allikateks on seadused ja nende seletuskirjad, sest õiguse leidmiseks on vaja pöörduda eelkõige seaduste poole. Kuna valdkonda reguleerivad Eesti seadused on kooskõlas Euroopa Liidu direktiividega, on töös käsitletud ka kõiki olulisemaid rahapesu tõkestamisega seotud Euroopa Liidu direktiive. Töös on käsitletud olulisemaid temaga seotud kohtulahendeid. Võrdleva õigusallikana on töös kasutatud rahvusvaheliste finantsorganisatsioonide suuniseid ja juhiseid juhtide sobivusnõuete kohta.

Tööd iseloomustavad märksõnad on: rahapesu, finantsjärelevalve, finantsteenused.

# 1. JÄRELEVALVESUBJEKTIDE TEGEVUSEGA KAASNEVAD RISKID JA NEILE KOHALDUVAD SOBIVUSNÕUDED

## 1.1. Finantsinspektsiooni järelevalve alla kuuluvad finantsjärelevalve subjektid

Finantsteenuse laiemalt on nagu mistahes teenus, mille puhul on seadusandja kehtestanud teenuse osutamise nõuded ja kohustused, registreerimise või litsentsi taotlemise kohustuse. Seadusandja allutab sellised teenused reguleerimisalale, et juhtida teenuse osutamisega kaasnevat riski. Finantsteenuseid reguleerivad enam kui 600 õigusakti ja juhendit<sup>11</sup> ning seega on selle valdkonna reeglistik mastaapne. Tegevusega kaasnevate riskide olemusest sõltub regulatsiooni eesmärk ja sisu. Finantssektoris on üheks selliseks regulatsiooniks sobivusmenetlus, mille eesmärgiks on välistada ebasobivate isikute määramist teatud juhtivatele positsioonidele ning seeläbi tagada finantssektori toimimine, stabiilsus ja usaldusväärsus. Selleks, et mõista käesoleva töö kontekstis sobivusnõude sisu ja sellega juhitavat riski, on vaja esmalt kaardistada nii FI kui ka RAB-i järelevalvesubjektid ning nendega kaasnevad riskid.

Esimesed finantsjärelevalve subjektid enne FI loomist olid pangandus-, kindlustus- ja väärtpaberiturul tegutsevad turuosalised, kelle üle teostasid varem finantsjärelevalvet vastavalt Eesti Panga Pangainspektsioon, Kindlustusinspektsioon ja Väärtpaberiinspektsioon.<sup>12</sup> Ühtse finantsjärelevalve teostamise eesmärgist lähtuvalt koondati nimetatud asutused üheks asutuseks, milleks sai FI.<sup>13</sup> Alates FI loomisest 1. jaanuaril 2002. aastal on FI järelevalvesubjektide ring aja jooksul täienenud erinevate subjektidega ning hetkel teostab FI riiklikku finantsjärelevalvet FI-lt tegevusloa saanud pankade, kindlustusseltside, kindlustusvahendajate, investeerimisühingute, fondivalitsejate, investeerimis- ja pensionifondide, makseasutuste, e-raha asutuste, krediidiandjate ja -vahendajate ning väärtpaberituru üle.<sup>14</sup> Järgnevalt selgitab autor nimetatud subjektide poolt pakutavaid teenuseid ning seejärel kaardistab nende tegevusega kaasnevad riskid.

---

<sup>11</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Finantsinspektsiooni juhatuse esimehe Kilvar Kessleri ettekanne Riigikogu täiskogul Finantsinspektsiooni 2019. aasta aastaaruande kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsiooni-juhatuse-esimehe-kilvar-kessleri-ettekanne-riigikogu-taiskogul> (18.04.2023).

<sup>12</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Ühtse finantsjärelevalve loomise ajalugu. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/finantsinspektsioonist/uhkse-finantsjarelevalve-loomise-ajalugu> (26.04.2023).

<sup>13</sup> Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2002, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2002> (07.04.2023).

<sup>14</sup> Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2009, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2009> (26.04.2023).

Esmalt toob autor välja krediidasutuse ehk panga, mille peamiseks ja püsivaks tegevuseks on avalikkuselt rahaliste hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite kaasamine ning samuti anda oma arvel laene või finantseerida muul moel.<sup>15</sup> Pangandus koosneb erinevatest riskidest, millega pangad peavad igapäevaselt kokku puutuma ning neid ohjama ja maandama. Nimetatud pangandusriskideks on: (1) krediidirisk (*credit risk*), (2) likviidsusrisk (*liquidity risk*), (3) süsteemirisk (*systemic risk*), (4) intressimäärarisk (*interest rate risk*), (5) poliitiline risk (*political risk*), (6) operatsioonirisk (*operational risk*) ja (7) tururisk (*market risk*). Järgnevalt selgitab autor eelnevalt mainitud riskide sisu ja tähendust.

Krediidirisk on potentsiaalne kahju, mida pank kannab, kui laenusaja ei täida lepinguga võetud kohustusi tähtaegselt. Krediidirisk on suurim risk, millega enamik panku silmitsi seisavad ja see tulenebki võimalusest, et pangale kuuluvaid laene või võlakirju ei maksta osaliselt ega täielikult tagasi. Seega on krediidirisk sageli ka maksejõuetuse riski sünonüüm.<sup>16</sup> Teisisõnu, kui laenuvõtja ei maksa laenu tagasi ja krediidasutus peab laenu maha kandma, ei pruugi tal jätkuda rahalisi vahendeid, et hoiustajale raha tagasi maksta. Likviidsusrisi näol on tegemist riskiga, kus pangal ei ole piisavalt vahendeid, et täita teiste osapoolte ees lepingutega võetud kohustusi, kuna puudub vaba raha selle jaoks.<sup>17</sup> Täpsemalt ei ole krediidasutusel vara, et hoiustajate nõudeid täita või krediidasutusel võib olla küll vara, mille arvelt hoiust tagasi maksta, aga seda ei ole võimalik üldse või piisavalt kiiresti realiseerida. Siinkohal võib näiteks tuua Läti krediidasutuse ABLV Bank AS-i, mis muutus maksejõetuks ja ei olnud võimeline maksma hoiustajatele raha, sest rahapesu kahtluse tõttu ei olnud mitte keegi valmis ostma selle USA dollarites nomineeritud väärtpapereid.<sup>18</sup> Süsteemiriskiks on erinevad rikked pangasüsteemides, mis muudab kogu arveldusprotsessi haavatavaks ning seeläbi võivad tekkida kaosid.<sup>19</sup> Täpsemalt tähendab see, et usalduse kaotuse ja hirmu korral võib toimuda pangajooks, millega võib omakorda kaasneda krediidasutuse maksejõuetus ja seega hoiustajate huvide kahjustamine, kui nad oma vahendeid kätte ei saa. Pangajooksude puhul ei pruugi krediidasutusel olla piisavalt likviidseid vahendeid, et hoiuseid välja maksta ehk kaasneb nn likviidsusrisk. Intressimäärarisk tähendab, et hoiusele makstav intress on suurem kui laenult

---

<sup>15</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Pangandus ja krediit. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/pangandus-ja-krediit> (20.03.2023).

<sup>16</sup> Apostolik, R. Donohue, C. Went, P. Foundations of Banking Risk: An Overview of Banking, Banking Risks, and Risk-Based Banking Regulation, lk 14.

<sup>17</sup> *Ibid*, lk 40.

<sup>18</sup> Jones, C. Latvian bank ABLV to be wound up by EU authorities. – The Financial Times 24.02.2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/8217cc90-1906-11e8-9376-4a6390addb44> (15.04.2023).

<sup>19</sup> Pihu, M. Krediidiriski aktuaalsus Eesti hoiu-laenuühistutes. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikooli majandusteaduskond. Tartu, 2015, lk 6–7. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48650/pihu\\_mauno.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48650/pihu_mauno.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (08.04.2023).

teenitav tulu ehk pank võtab kallilt raha sisse, aga ei suuda seda teenima panna, mistõttu iga hetkega, mil ta kallist raha hoiab, teenib ta kahju.<sup>20</sup> Poliitiline risk tuleneb riigi poliitilisest või majanduslikust stabiilsusest, mida võivad mõjutada muutused majanduses ja seadustes.<sup>21</sup> Operatsioonirisk on tõenäoline kahju, mis võib tekkida erinevate sisetegurite mõjul nagu ebaefektiivne juhtimine, töötajate eksimused või süsteemide ebapiisavus ning ka välistegurite mõjul nagu loodusõnnetused, terrorism<sup>22</sup>, aga ka rahapesu toime panemine olukorras, kus süsteemid seda ei tuvasta. See võib omakorda kaasa tuua muude riskide realiseerumise. Näiteks Taani krediitiasutuse Danske Bank A/S-is toimunud rahapesu oli operatsioonirisk, mis mõjutas aktsiahinda ja seega panga rahalist seisut, nagu mõjutas rahalist seisut ka trahvi maksmise kohustus.<sup>23</sup> Krediidi ja tururiskiga võrreldes on operatsioonirisk vähem arusaadavam ja kõige väljakutsuvam risk, mida hinnata, juhtida ja monitoorida, kuivõrd kahjujuhtumite spekter, mida operatsiooniriskina saaks käsitleda, on väga lai.<sup>24</sup> Tururisk on risk saada kahju tulenevalt turuhindade muutustest, mis on tingitud intressimäärade, valuutakursside ning aktsia ja toormehindade muutustest.<sup>25</sup> Üks võimalik risk seisneb selles, kui krediitiasutus kasutab hoiust teatud finantsinstrumendi soetamiseks, mille turuväärtus kukub ning on realiseerimisvajaduse tekkimisel (vajalik hoius tagastada) ebasoodne. Selliseks näiteks on hiljuti Ameerika Ühendriikides aset leidnud Silicon Valley Banki maksejõuetuse, kus pank ostis hoiuse arvelt pikaajalisi võlakirju, mille väärtus vähenes maailma keskpankade intressipoliitika tulemusel, mistõttu turuhind realiseerimiseks oli hoiuse väljamakse vajaduse hetkel ebasoodne. Valikud olid võlakirja kahjumiga realiseerimine või täiendava kapitali kaasamine, et hoiuseid pangajooksu ajal välja maksta. Seega põhjustas tururisk panga maksejõuetuse.<sup>26</sup> Eeltoodust tulenevalt kohaldatakse pankade üle järelevalvet mitmel põhjusel, kuid eelkõige nende turvalisuse ja usaldusväärsuse tagamiseks, hoiustajate huvide kaitsmiseks ja finantsüsteemi stabiilsuse säilitamiseks, kuivõrd pankade põhitegevuseks on hoiuste kaasamine avalikkuselt ja laenu andmine. Seega peamine ja suurim risk on see, kui pank ei suuda avalikkuselt kaasatud

---

<sup>20</sup> Apostolik, R. Donohue, C. Went, P. Foundations of Banking Risk: An Overview of Banking, Banking Risks, and Risk-Based Banking Regulation, lk 15.

<sup>21</sup> Pihu, M. Krediidiriski aktuaalsus Eesti hoiu-laenuühistutes. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikooli majandusteaduskond. Tartu, 2015, lk 6-7.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Palma, S. Milne, R. Danske Bank to pay \$2 billion penalty for defrauding US banks. – The Financial Times 13.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/6a17f771-7c13-43f1-9d11-2e401db8e48f> (15.04.2023).

<sup>24</sup> Apostolik, R. Donohue, C. Went, P. Foundations of Banking Risk: An Overview of Banking, Banking Risks, and Risk-Based Banking Regulation, lk 18.

<sup>25</sup> *Ibid.*, lk 19.

<sup>26</sup> Scraggs, A. SVB: RIP. – The Financial Times 10.03.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/cea7e32a-5ea3-4a6f-ab6d-1360a9de9557> (15.04.2023).

hoiuseid tagasi maksta ehk hoiustajad jäävad oma varast ilma. See võib juhtuda, nagu ülal viidatud kaasustest nähtus, nii halbadest finantsotsustest, aga ka võimetusest juhtida rahapesu või laiemalt finantskuritegevuse või veelgi laiemalt operatsiooniriski. Seetõttu ei vaata finantsasutuste järelevalveasutus mitte ainult raha hoidmise ja kasutamise põhimõtteid, vaid ka seda, et asutuse muud süsteemid ja kontrollid juhiksid kõikvõimalikke erinevaid finantsidega, sh kuritegevusega, seotud riske. Siinkohal on oluline märkida, et eespool nimetatud riskide meetodika on ülekantav ka kõikidele teistele finantsjärelevalve subjektidele. Lisaks märgib autor, et ei korda nii pikka riskidega seonduvat analüüsi edaspidi, kuivõrd käesoleva magistritöö eesmärk ei ole nii põhjalikult seda vaadelda, vaid hinnata, millised riskid võivad üldisel tasemel kaasneda järelevalvesubjektidega.

Eelnevalt loetletud riskide olemasolu kinnitab ka Euroopa Keskpanga järelevalve meetodika (ingl k *Supervisory Review and Evaluation Process*, lühendina SREP), mis põhineb neljal elemendil ning mida on autor eelnevalt ja eraldiseisvalt juba käsitlenud: (1) ärimudeli ja selle kasumlikkuse hinnang; (2) sisekorra ja riskijuhtimise hinnang; (3) kapitaliriskide riskipõhine hinnang (st krediidirisk, tururisk, operatsioonirisk, intressimäärarisk) ja (4) likviidsus- ja rahastamisriskide riskipõhine hinnang.<sup>27</sup>

Järgmisteks subjektideks on krediidiandja ja kredidivahendaja. Krediidiandja on asutus, mis annab eraisikutele krediiti, pakub tasulist maksetähtpäeva edasilükkamist, liisingut või muud abi finantseerimisel, sh sõlmib krediidilepinguid ja teeb selleks vajalikke toiminguid oma nimel ja arvel. Krediidiandjate hulka kuulub ka hüpoteekkrediidiandja, kes annab tarbijale krediiti elamukinnisvara ostmiseks, renoveerimiseks või ehitamiseks elamukinnisvarale seatud hüpoteegi või muul tagatisel ehk väljastab hüpoteegiga krediiti.<sup>28</sup> Krediidiandja puhul on oluline, et krediidiandja lähtuks krediidi pakkumisel vastutustundliku laenamise põhimõttest, st tarbijatele pakutavate laenutoodetega seoses tuleks tagada, et laenuandmise kriteeriumid ei põhjustaks laenuvõtjale ega nende leibkondadele alusetuid raskusi ega liigset võlakoormust.<sup>29</sup> Seejuures kredidivahendaja vahendab tarbijale tasu eest krediidi andmist või osutab krediidilepingu sõlmimise võimalusele. Lisaks abistab kredidivahendaja tarbijat enne

---

<sup>27</sup> Euroopa Keskpanga koduleht. *Supervisory methodology*.

Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2023/html/ssm.srep202302\\_supervisorymethodology2023.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2023/html/ssm.srep202302_supervisorymethodology2023.en.html) (20.03.2023).

<sup>28</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Krediidiandja tegevusluba.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fi.ee/et/pangandus-ja-krediit/krediidivaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/krediidiandja-tegevusluba> (24.04.2023).

<sup>29</sup> EBA suunised laenude väljastamise ja jälgimise kohta, EBA/GL/2020/06, 29/05/2020, lk 12 p 40. Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-01/pp%20nr%2005%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20loan%20origination%20and%20monitoring-COR\\_ET.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-01/pp%20nr%2005%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20loan%20origination%20and%20monitoring-COR_ET.pdf) (08.04.2023).

krediidilepingu sõlmimist või sõlmimise ajal ning vahendab krediidiandja jaoks tema huvides iseseisvalt ja püsivalt lepinguid või sõlmib neid krediidiandja nimel ja arvel. Krediidivahendaja hulka kuulub ka hüpoteekkrediidivahendaja, kes vahendab tarbijale hüpoteegiga tagatud krediiti<sup>30</sup>. Kuni 2016. aastani oli krediidiandjatel ja -vahendajatel kohustus registreerida endast Majandustegevuseregistris (edaspidi MTR) ja taotlema tegevusluba RAB-ilt, mis paraku ei andnud ülevaadet laenuandjate tegevuse kvaliteedist ega võimaldanud kohaldada vastutust, mis kaasneb laenu andmisega, sh ka võlaõigusseadusest tuleneva laenusaaaja maksevõime hindamise nõudega. Seega pidid hiljemalt 21. märtsiks 2016 aastal kõik krediidiandjad ja -vahendajad viima ennast krediidiandjate ja vahendajate seaduse<sup>31</sup> muutmise tingituna (edaspidi KAVS) uute nõuetega kooskõlla ja taotlema FI-lt tegevusluba.<sup>32</sup> Selle nõudega tehti riigi poolt väga põhjalik taustakontroll mitmete teenusepakkujate osas, mis tähendas, et klientide seisukohast võisid kliendid tunda ennast senisest turvalisemalt. Seda ilmestab ka asjaolu, et 2015. aastal laekus FI-le 69 tegevusloa taotlust ning 2016. aastal 20 taotlust, kuid realselt väljastati sellel hetkel kokku 44 tegevusluba krediidiandjale ja 4 tegevusluba krediidivahendajale.<sup>33</sup> Seega ainuüksi finantsjärelevalve alla võtmine muutis turu läbipaistvamaks ning turule jäid seadusega kooskõlas olevad teenusepakkujad. Seega põhjuseks, miks krediidiandjate- ja vahendajate tegevust hakati reguleerima FI tegevusloa abil, oli takistada tarbijat võtmast laenu, kui ta ei ole maksevõimeline. Seega on riskiks, ent samal ajal ka tarbija kaitselemendiks tarbija maksevõimelisus. Tuleb tagada, et laenu ei võtaks isik, kes selleks võimeline ei ole ning seda tehakse nn finantsiliste elementide ja järelevalve abil. Krediidiasutus annab küll ka laenu, aga krediidiasutuste puhul vaadatakse lisaks tarbijast laenuvõtja kaitsele ka hoiustaja kaitset.<sup>34</sup>

Fondivalitsejaks on investeerimisfondide seaduse<sup>35</sup> (edaspidi IFS) § 3 lg 1 kohaselt äriühing, kelle peamiseks ja püsivaks tegevuseks on ühe või mitme fondi valitsemine. Fondivalitseja võib valitseda investeerimisfondide seaduse alusel moodustatud või asutatud fondi või muud fondi,

---

<sup>30</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Krediidivahendaja tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/pangandus-ja-krediit/krediidivaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/krediidivahendaja-tegevusluba> (20.03.2023).

<sup>31</sup> Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 11.03.2016, 1.

<sup>32</sup> Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (152 SE), lk 72. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c646e4b-594e-4de8-99a5-4c6caebb3299/volaogusseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus> (09.04.2023).

<sup>33</sup> Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2016, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2016#h2-2> (09.04.2023).

<sup>34</sup> Krediidiandjate- ja vahendajate seaduse eelnõu seletuskiri (765 SE), lk 83. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edb1d6e3f/krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus> (15.04.2023).

<sup>35</sup> Investeerimisfondide seadus. – RT I, 17.03.2023, 8.

sealhulgas välisriigi õiguse alusel moodustatud või asutatud fondi. Fondivalitsejate puhul on oluline investorite kaitse, kuivõrd fondivalitsejad on vastutavad investorite investeringute haldamise eest. Seega aitab finantsjärelevalve tagada, et fondijuhid tegutseksid investorite parimates huvides. Samuti on fondijuhtide üle finantsjärelevalve teostamise peamiseks eesmärgiks see, et säiliks investorite usaldus finantsturgude vastu, mis edendab finantssüsteemi toimimist stabiilselt ja tõhusalt.<sup>36</sup> Fondivalitseja tegevusega kaasnev risk ja seega kaitseelement on kaitsta osakuomanikku, et käituda tema parimates huvides läbi lojaalsus- ja hoolsuskohustuse ning investeerida vaid viisil, milleks on osakuomanikult saadud mandaat läbi fonditingimuste kirjeldamise ning seeläbi kaitsta kliendi varade säilimist.

Seejuures investeerimisühinguks on väärtpaberituru seaduse<sup>37</sup> (edaspidi VPTS) § 40 lg 1 kohaselt aktsiaselts, kelle püsivaks tegevuseks on ühe või mitme investeerimisteenuse osutamine kolmandatele isikutele või ka ühe või mitme investeerimistegevuse teostamine kutsetegevusena.<sup>38</sup> Nagu eelnevalt fondivalitsejate puhul juba mainitud, on ka investeerimisühingu peamine risk klientide/investorite varade kuritarvitamine. Seega tagatakse finantsjärelevalvega klientide/investorite varade kaitse, et investeerimisühing tegutseks oma klientide/investorite parimates huvides. Siinkohal on oluline ka klientide sobivus ehk kas see instrument või varaklass, kuhu klient tahab investeerida, on isiku parimates huvides.<sup>39</sup> Lisaks on professionaalsete investorite ja tarbijate korral ühiseks teemaks ka korralduste õigeaegne täitmine ehk kui korraldusi õigeaegselt ei täideta, on tegu operatsiooniriskiga, mis võib kaasa tuua kahju. Samuti tekib võimenduse pakkumisel samasugune krediidirisk nagu pangal, kui keeruliste tuletistehingute pakkumisel võetakse tururisk. See tähendab, et kokkuvõttes on riskid sarnased nagu pangal ehk klient annab vara, mida investeeritakse, aga tagasi ei suudeta maksta ja siit tulenevalt tekib ka pangajooks, likviidsusrisk, tururisk, krediidirisk. Tuleb märkida, et nii investeerimisühingud kui ka fondivalitsejad olid finantsjärelevalve all juba enne FI loomist.

Ühisrahastusteenus on uudne finantseerimisviis ehk raha, mida äriühingud või ka füüsilised isikud vajavad projekti elluviimiseks, kogutakse väikeste summade kaupa paljudelt inimestelt. Ühisrahastuse puhul eristatakse laenupõhist, investeringupõhist ja finantstulu mitte pakkuvat

---

<sup>36</sup> European Securities and Markets Authority koduleht. Investment services. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/investors-and-issuers/investment-services> (19.04.2023).

<sup>37</sup> Väärtpaberituru seadus. – RT I, 17.03.2023, 28.

<sup>38</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Investeerimisühingu tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/investeerimine/investeerimisvaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/investeerimisuhingu-tegevusluba> (20.03.2023).

<sup>39</sup> European Securities and Markets Authority koduleht. Final Report. Guidelines on certain aspects of the MiFID II suitability requirements, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-3172\\_final\\_report\\_on\\_mifid\\_ii\\_guidelines\\_on\\_suitability.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-3172_final_report_on_mifid_ii_guidelines_on_suitability.pdf) (16.04.2023).

ühisrahastust. Laenu põhise ühisrahastuse korral viiakse kokku isikud, kes soovivad laenu võtta ja kes on valmis seda tasu eest andma. Investeeringupõhise ühisrahastuse korral pakub rahastuse taotleja ühisrahastusplatvormi kaudu võimalust investeerida taotleja väärtpaberitesse, aktsiatesse, osadesse või omakapitali instrumentidesse ning rahastuse andja saab vastutasuks osaluse, võlakirja või osa projekti tulust. Finantstulu mitte pakkuva ühisrahastuse korral toetatakse projekte või annetakse raha heategevusena ilma rahalise kasuta.<sup>40</sup> Kuna ühisrahastusplatvormid võimaldavad ettevõtetel või eraisikutel koguda raha paljudelt investoritelt, siis on riskid väga sarnased investeerimisühingu riskidega ehk isikud investeerivad kohta, mis tegelikult ei sobi nende riskiprofiiliga või ei tehta vastavalt kliendi käsundile/orderile. Seega on oluline, et ühisrahastusplatvormid tegutseksid investorite parimates huvides, hoidmaks ära olukorda, kus isik jääb rahast ilma. Selle tagamiseks on jälle oluline finantsjärelevalve roll. Ühisrahastusteenuse osutajad võeti FI järelevalve alla alles 10. novembril 2022, seega on tegu väga värske finantsjärelevalve subjektidega.<sup>41</sup> Kusjuures ühisrahastusteenuse pakkujate tegevusloa taotlemist reguleerib Euroopa Komisjoni delegeeritud määruse (EL) 2022/2112.<sup>42</sup>

Kindlustusandja ehk kindlustusselts on äriühing, kelle peamine ja püsiv tegevus on kindlustustegevuse seaduse<sup>43</sup> (edaspidi KindlITS) § 2 lg 3 alusel kindlustustegevus ehk täpsemalt hüvitada kindlustusjuhtumi toimumisel tekkinud kahju või maksta kokkulepitud rahasumma. Kindlustustegevus on kindlustuslepingu alusel kindlustusvõtja või kindlustatu kindlustusriskide ülevõtmine ja kindlustusjuhtumi toimumise korral kahju hüvitamine, kokkulepitud rahasumma maksmine või lepingu täitmine muul kokkulepitud viisil. Kindlustustegevus jaguneb elukindlustuseks, kahjukindlustuseks ja edasikindlustuseks. Kahju- ja elukindlustuses sõlmitakse leping riskide maandamiseks, elukindlustuses ka säästude kogumiseks. Kindlustusandja peab taotlema FI-lt tegevusluba.<sup>44</sup> Kindlustusvahendaja tegeleb kindlustuslepingute vahendamise, saades selle eest tasu. Eestis jagunevad kindlustusvahendajad kindlustusmaakleriteks ja kindlustusagentideks. Kindlustusmaakleri ja

<sup>40</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Ühisrahastus.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/innovatsioonikeskus/uhisrahastus> (20.03.2023).

<sup>41</sup> Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2021, lk 23.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2021> (09.04.2023).

<sup>42</sup> Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2022/2112, 13. juuli 2022, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2020/1503 regulatiivsete tehniliste standarditega, milles määratakse kindlaks ühisrahastusteenuse osutaja tegevusloa taotlemise tingimused ja kord. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32022R2112> (25.04.2023).

<sup>43</sup> Kindlustustegevuse seadus. – RT I, 17.03.2023, 10.

<sup>44</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Kindlustusandja tegevusluba.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fi.ee/et/kindlustus/kindlustusvaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/kindlustusandja-tegevusluba> (25.04.2023).

kindlustusagendi tegevus on põhimõtteliselt erinev: kindlustusmaakler esindab kindlustusvõtja, kindlustusagent kindlustusseltsi huve.<sup>45</sup> Kindlustusvahendajad ei pea taotlema FI-lt tegevusluba, vaid peavad registreerima oma tegevuse FI-s, mille järel kantakse kindlustusvahendaja vahendajate nimekirja. Kindlustusandjate puhul on oluline, et nad oleksid suutelised hoidma piisavat kapitali ja reserve, et tagada kohustuse täitmine nõuete tasumisega kindlustusvõtjate ees. Seega on oluline kindlustusandjate maksevõime ja stabiilsus.<sup>46</sup> Teisisõnu kaitstakse kliendi õigustatud ootust saada hüvitist kindlustusjuhtumi realiseerumisel. See finantsteenuse erineb nimetuse poolest teistest teenustest, aga selle lõppeesmärk on kindlustada kliendi vara säilimine (näiteks auto, maja vms hävimise puhul kahju hüvitamine). Kindlustusandjad on finantsjärelevalve subjektiks olnud juba enne FI loomist ehk ajal, mil tegutses Kindlustusinspeksioon.

Viimaseks subjektiks on makse- ja e-raha asutused. Täpsemalt on makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse<sup>47</sup> (edaspidi MERAS) § 5 lg 1 kohaselt makseasutus äriühing, kelle püsiv tegevus on makseteenuste osutamine ning sama seaduse § 7 lg 1 kohaselt on e-raha asutuseks aktsiaselts või osühing, kelle püsiv tegevus on enda nimel e-raha väljastamine. Makseteenused, mida isik majandus- või kutsetegevuses pakub, on loetletud MERAS §-is 3. E-raha on MERAS § 6 lg 1 alusel elektroonilisel kandjal säilitatav rahaline väärtus, mis väljendab rahalist nõuet selle väljaandja vastu ja mis vastab sama paragrahvi lg-s 1 sätestatud tingimustele. Selleks võib olla kaart, arvuti mälu või muu rahaühikute elektroonilist salvestamist võimaldav vahend. E-raha väljastamisel ei või e-raha seadmele salvestatud summa olla suurem kui selle vastu antud rahasumma. Ühele e-raha seadmele võib salvestada e-raha kõige rohkem 1000 euro väärtuses.<sup>48</sup> Makse- ja e-raha asutused said järelevalvesubjektiks alates 13. jaanuarist 2018, mil neile rakendus tegevusloa taotlemise kohustus.<sup>49</sup> Riskiks on see, et kliendi vara ei säili, sest ei jõua käsundiga määratud sihtkohta või seda ei ole võimalik e-rahast tagasi vahetada.

---

<sup>45</sup> Finantsinspeksiooni koduleht. Kindlustus. (20.03.2023).

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/kindlustus>

<sup>46</sup> Kindlustustegevuse seaduse eelnõu seletuskiri (215 SE), lk 26-27.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8829d68-9ff2-3555-b746-ec230d3a8785/kindlustustegevuse-seadus> (16.04.2023).

<sup>47</sup> Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. – RTI, 01.03.2023, 52.

<sup>48</sup> Finantsinspeksiooni koduleht. Makse- ja e-raha teenused.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fi.ee/et/makse-ja-e-raha-teenused> (20.03.2023).

<sup>49</sup> European Banking Authority. Direktiivi (EL) 2015/2366 artikli 5 lõike 5 kohased suunised, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/pp\\_nr\\_11\\_Guidelines\\_on\\_Authorisations\\_of\\_Payment\\_Institutions\\_EBA-GL-2017-09\\_ET.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2018-08/pp_nr_11_Guidelines_on_Authorisations_of_Payment_Institutions_EBA-GL-2017-09_ET.pdf) (09.04.2023).

Seega kõiki eelnevalt nimetatud isikuid käsitletakse Finantsinspektsiooni seaduse<sup>50</sup> (edaspidi FIS) § 2 lg 1 alusel finantsjärelevalve subjektidena, kelle tegevusega kaasnevad riskid on läbivalt üldjoontes samad. Täpsemalt on riskid ühelt poolt seotud finantsidega ning kliendi ja investorite vara või huvide kaitsega, aga teiselt poolt ka kuritegevuse tõkestamisega. See tuleneb ka FIS § 3 lg-st 1, mille kohaselt finantsjärelevalvet teostatakse finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust.

## **1.2. Rahapesu Andmebüroo järelevalve alla kuuluvad loakohustusega subjektid**

RAB väljastab kohustatud isikutele RahaPTS § 70 lg 1 alusel tegevuslube ainult järgmistel tegevusaladel tegutsemiseks: (1) finantseerimisasutusena tegutsemine; (2) usaldushalduse ja äriühingute teenuse osutamine; (3) pandimajateenuse osutamine; (4) virtuaalvääringu teenuse pakkumine ning (5) väärismetalli ja väärismetallitoodete, välja arvatud tootmise, teaduse ning meditsiini vajaduseks kasutatavad väärismetallid ja väärismetalli tooted, või vääriskivide kokkuost või hulgimüük. Kuivõrd käesolev magistritöö keskendub finantsteenuse osutajatele, käsitleb autor RAB-i tegevusloaga tegutsevatest teenusepakkujatest ainult finantseerimisasutusi ja virtuaalvääringu teenusepakkujaid. Kuivõrd viimase puhul on seadusandja tulenevalt RahaPTS § 2 lg-st 5 võrdsustanud virtuaalvääringu teenusepakkujad finantseerimisasutustega, siis selle võrdsustamise põhjendatust analüüsib autor ka allpool.

Selleks, et võrrelda RAB-i ja FI järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate riske, tuleb aru saada RAB-i tegevusloa all olevate finantsteenuse osutajate tegevuse sisust. RAB-i väljastatavat finantseerimisasutuse tegevusluba on vaja taotleda, kui ettevõtja soovib tegutseda (1) valuutavahetusteenuse pakkujana (füüsilise teenuse pakkumisel, mitte veebis); (2) hoiu-laenuühistuna; (3) liisinguandjana juriidilistele isikutele; (4) laenuandjana juriidilistele isikutele; (5) tagatis- ja garantiitehingute teenuse pakkujana; (6) väikefondivalitsejana, mis eeldab lisaks RAB-i tegevusloale ka FI registreeringut ning (7) muu finantseerimisasutusena krediitiasutuste seaduse<sup>51</sup> (edaspidi KAS) tähenduses.<sup>52</sup> RAB-i väljastatava virtuaalvääringu teenusepakkuja tegevusluba on vaja taotleda juhul, kui ettevõtja soovib pakkuda RahaPTS<sup>53</sup> §-

---

<sup>50</sup> Finantsinspektsiooni seadus. – RTI, 30.11.2022, 14.

<sup>51</sup> Krediitiasutuste seadus. – RTI, 17.03.2023, 14.

<sup>52</sup> Rahapesu Andmebüroo koduleht. Rahapesu Andmebüroo teostatav järelevalve. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://fiu.ee/tegevusluba-ja-jarelevalve/jarelevalve> p 1 (20.03.2023).

<sup>53</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RTI, 10.02.2023, 29

s 3 p 9<sup>1</sup> sätestatud virtuaalvääringu rahakoti teenust, virtuaalvääringu vahetamise teenust, virtuaalvääringu ülekande teenust ja virtuaalvääringu väljastamisega seonduvat teenust. RAB-i järelevalvesubjektidega kaasnevate riskide paremaks mõistmiseks tuleb selgitada ka nende järelevalvesubjektide tegevust.

Valuutavahetusteenuse pakkuja tegevuseks on majandus- või kutsetegevuses ühe kehtiva valuuta vahetamine teise kehtiva valuuta vastu.<sup>54</sup> Valuutavahetusteenuse pakkujatele kehtestati 01.01.2004 seaduse muudatusega<sup>55</sup> registreerimise kord ehk isikud pidid ennast enne vastava tegevuse alustamist registreerima tolleaegses riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris. Põhjuseks olid suured rahavood ja klientide paljusus, mis olevat eriti ahvatlevad rahapesijatele ning sellest tulenevalt suurema riskifaktoriga.<sup>56</sup> Alates 01.07.2014 on registreerimiskohustuse asemel valuutavahetusteenuse pakkujatel tegevusloa kohustus.<sup>57</sup> Valuutavahetuse korral on ainuke finantsrisk autori hinnangul see, et isik saab röövelliku kursi, aga selle riski eest kaitsmine ei ole RahaPTS-i eesmärk, sest tegu on kliendi enda riskiga.

HLÜ on finantseerimisasutus, mille peamine ja püsiv tegevus on hoiu-laenuühistu seaduse<sup>58</sup> (edaspidi HLÜS) §-s 6 sätestatud tehingute tegemine.<sup>59</sup> HLÜ-d tegutsevad küll RAB-i välja antud loa alusel ning nende tegevus on kvalifitseeritav finantseerimisasutusena KAS § 5 lõike 1 ja § 6 lõike 1 punktide 1 ja 2 mõttes, kuid erinevalt pankadest või teistest FI järelevalve all olevatest finantseerimisasutustest ei ole nad nn finantsjärelevalve all ja nende hoiused ei ole tagatud. Finantsjärelevalve hindamisobjektiks on muu hulgas küsimused klientide varade lahususest (ehk kas kliendi ja ettevõtte varad on eraldatud ja ei esine huvide konflikti varade kasutamisel), likviidsusjuhtimisest (ehk kas ettevõttel on olemas likviidsed varad, et hoiuse väljavõtmise korral need välja maksta) ja kapitalijuhtimisest (ehk kas ettevõttel on piisavad puhvrid, et katta klientide nõuded hoiuse väljamaksmiseks, kui hoiuste arvel väljastatud laenud või teostatud investeringud ei peaks olema tulusad ja need tuleb osaliselt või täielikult maha kirjutada). Kuna aga RAB finantsjärelevalvet ei teosta, siis on kõik nimetatud küsimused HLÜ-de osas katmata ehk tegu on reaalse riskidega, mis võivad HLÜ-de puhul realiseeruda. Selliseks näiteks on Hoiu-laenuühistu ERIAL, mis on tänaseks saanud süüdistuse investeerimiskelmuses, sest ettevõtte tegevuse kohta esitati valeandmeid seoses omakapitaliga,

---

<sup>54</sup> RahaPTS § 3 p 16.

<sup>55</sup> Rahapesu tõkestamise seaduse, finantsinspektsiooni seaduse, krediidasutuste seaduse, politseiseaduse ja väärtpaberituru seaduse muutmise seadus. – RT I 2003, 81, 544.

<sup>56</sup> Rahapesu Andmebüroo. Aastaraamat 1995–2005, lk 12.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud#item-18> (16.04.2023).

<sup>57</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 29.06.2014, 98.

<sup>58</sup> Hoiu-laenuühistu seadus. – RT I, 05.05.2022, 12.

<sup>59</sup> HLÜS § 3.

mida näidati avalikkusele suuremana, kui see tegelikult oli. Täpsemalt tekitati hoiustajate ja avalikkuse ees ekslik arusaam ühistu tegeliku varalise seisu kohta, et kaasata järjest uusi hoiuseid ning väljastada suuremas mahus laene.<sup>60</sup> Eeltoodust tulenevalt on HLÜ-de kui finantseerimisasutuse tegevuses oluline just usaldusvääruse tagamine ja HLÜ liikmete s.o. klientide kaitse,<sup>61</sup> kuivõrd HLÜ-de puhul usaldavad liikmed või investorid oma vara kolmandate isikute kätte, kes seda siis haldavad ning mille arvelt omakorda antakse laenu. Seega on riskid samad mis krediidasutuse põhitegevuse puhul ning autori hinnangul on samuti oluline, et hoiu-laenuühistute osas oleks tagatud finantsjärelevalve, mis kontrolliks, et ühistu toimetab liikmed või investorite parimates huvides. Lisaks ei ole hoiu-laenuühistute puhul sinna paigutatud rahale riigipoolset garantiid tagatisfondi näol, mis on näiteks tagatud pangas hoiustatud rahale kuni 100 000 euro ulatuses. Seega kui HLÜ peaks pankrotti minema, võib liige või investor oma raha kaotada. Eeltoodust tulenevalt selgub, et kuigi riskid on FI finantsjärelevalve subjektidega võrreldes samasugused, kuigi mahult küll enamikul juhtudel väiksemad, ei nähtu õigusaktidest samasuguseid garantiisid ega kaitselemente. Seega on finantsriskid mõlema järelevalveasutuse subjektidel samad, aga RAB-i järelevalvesubjektide tegevusest tulenevate riskide realiseerumise osas ei ole tagatud nende samaväärne kaitse.

Liisinguandja ja laenuandja puhul on teenuse tarbijaks ainult juriidiline isik, kuid finantsjärelevalve all oleva krediidiandja teenust tarbivad ka füüsilised isikud ehk ainus erinevus on sihtgrupp, kellele teenust pakutakse. Risk võib olla sama, aga kuna vastutustundliku laenamise nõuded ei kohaldu, siis liisinguandja ja laenuandja puhul seda riski ei juhitakse. Seega tekib ka siin küsimus, kas loakohustus ja sobivusmenetlus toob kaasa teatud eeldused ja ootused riskide juhtimise suhtes.

Tagatis- ja garantiitehingute teenusepakkuja poolt pakutava teenuse osas toob autor näitena pangagarantii ehk panga poolt antava panga siduva kohustuse abil, kus pank võtab oma kliendi (garantii tellija) nimel vastutuse kliendi poolt oma äripartneriga (garantii saaja) sõlmitud lepingus sisalduvate kliendi lepinguliste kohustuste täitmise eest pangagarantiis märgitud garantiisumma ulatuses. Samasugust teenust pakub ka käesolev teenusepakkuja. Nimetatud teenuse pakkumisega ei kaasne kliendile riske, kuivõrd riske kannab ainult teenusepakkuja ehk

---

<sup>60</sup> Pokk. P. Keskkriminaalpolitsei kahtlustab ERIAL-i juhte investeerimiskelmuses – Äripäev 11.11.2020. Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2020/11/11/keskkriminaalpolitsei-uurib-hoiu-laenuuhistuga-erial-seotud-investeerimiskelmuse-ja-omastamise-kahtlust> (16.04.2023). Käesoleva magistritöö kirjutamise hetkel ei ole ERIAL-i süüdistuse osas jõustunud kohtuotsust.

<sup>61</sup> Hoiu-laenuühistu seaduse eelnõu seletuskiri (1072 SE). Kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5018e455-e6eb-34ed-96df-477f577d6012/hoiulaenuuhistu-seadus> (16.04.2023).

alati esineb tõenäosus, et garantiid andes ja garantii realiseerudes ei pruugi teenusepakkuja seda garantii tellijalt enam tagasi saada.

Väiksemahuliste alternatiivfondide valitseja ehk väikefondivalitseja näol on investeerimisfondide seaduse (edaspidi IFS) § 3 lg 6 kohaselt tegu fondivalitsejaga, kes otse või kaudselt äriühingu kaudu, mida temaga seob ühine juhtimine või kontroll või oluline otsene või kaudne osalus, valitseb alternatiivfonde, mille (1) vara kogumaht, sealhulgas kõigi fondide finantsvõimenduse kasutamise teel omandatud vara, ei ületa 100 miljonit eurot või (2) vara kogumaht ei ületa 500 miljonit eurot, tingimusel et alternatiivfondide portfell koosneb finantsvõimenduseeta alternatiivfondidest ja viie aasta jooksul pärast igasse alternatiivfondi investeringute tegemise kuupäeva ei ole võimalik kasutada osakute või aktsiate tagasivõtmise õigust. Nimetatud tegevuse puhul peab väikefondi valitseja küll taotlema RAB-ilt tegevusluba, kuid lisaks peab ta registreerima ka enda tegevuse FI-s ehk saama FI-lt registreeringu. Siiani on ettevõtjad andnud taotlused sisse mõlemasse asutusse samaaegselt, st FI on menetlenud registreeringut ja RAB tegevusloa taotlust, kuid alates 20.03.2023 teavitas RAB halduspraktika muudatusest. Muudatus seisnes selles, et edaspidi tuleb RAB-i tegevusluba taotleda alles pärast FI-lt registreeringu saamist. Väikefondi valitsejatega kaasnevad riskid on FI järelevalve all oleva investeerimisühingu riskidega sarnased, kuid mahult erinevad, sest väikefondi valitsejal ei ole lubatud fonde pakkuda avalikult ning vara kogumaht on samuti seadusest tulenevalt piiratud, nagu eeltoodust tuleneb.

Muu finantseerimisasutusena käsitletakse siinkohal KAS § 6 lg 1 p-is 15 sätestatud asutusi, kes teostavad muid tehinguid ja toiminguid, mis on sisult sarnased kõikide eelnevalt nimetatud teenusepakkujatega, kes lähevad RAB-i poolt väljastatava finantseerimisasutuse tegevusloa alla.

Virtuaalvääringu teenusepakkuja tegevusloaga võib pakkuda nelja erinevat teenust, seejuures ei ole vahet, kas vaid mõnda neist või kõiki nelja korraga. Esimeseks teenuseks on virtuaalvääringu rahakotiteenus, mille raames luuakse klientidele või hoitakse klientide krüpteeritud võtmeid, mida saab kasutada virtuaalvääringute hoidmise, talletamise ja ülekandmise eesmärgil (RahaPTS § 3 p 10). Antud teenust võiks autori hinnangul käsitleda kui hoiust, mis asub pangakontol. Teine on virtuaalvääringu vahetamise teenus, mille raames vahetab isik virtuaalvääringut raha vastu või raha virtuaalvääringu vastu või üht virtuaalvääringut teise vastu (RahaPTS § 3 p 10<sup>1</sup>). Seda teenust võiks autori hinnangul käsitleda kui valuutavahetust. Kolmas on ülekandeteenus, mille eesmärk on virtuaalvääringu ülekandmine ühelt kliendilt teisele. See tähendab seda, et isik ei paku rahakotiteenust ega

vahetusteenust, vaid vahendab virtuaalvaluuta liikumist ühelt isikult teisele. Ülekandeteenuse korral teeb virtuaalvääringu teenuse osutaja füüsilise või juriidilise isiku nimel tehingu, mille käigus liigub virtuaalvääring ühest virtuaalvääringu rahakotist teise või ühelt kontolt teisele. Teenus hõlmab kõiki teenuseid, mis võimaldavad teenust kasutaval isikul anda üle teistele isikutele omandit, valdust, muul viisil kontrolli virtuaalvääringu üle või võimalust saada virtuaalvääringust kasu (RahaPTS § 3 p 10<sup>2</sup>). Seega võiks autori hinnangul käsitleda seda teenust kui tavalist rahaülekannet ühelt pangakontolt teisele. Neljas on virtuaalvääringu väljastamine – virtuaalvääringut saab väljastada ja/või üle kanda hajusraamatu või plokiahela tehnoloogia abil. Üks selliste varade levitamise mehhanism on sündmus, mida tavaliselt nimetatakse ICO-ks (ingl k *initial coin offering*). ICO-s pakub emitent või promootor tavaliselt virtuaalvääringut müügiks raha või muu virtuaalvääringu eest. ICO võib olla seotud raha kogumisega mõne projekti teostamiseks. Pakkumise ajal võivad emitendid või muud ICO-ga seotud isikud lubada virtuaalvääringu ostjatele võimalust teenida tulu virtuaalvääringu hinna muutumisest või projekti teostamisest. Pärast nende väljastamist võidakse virtuaalvääringut järelturul edasi müüa (RahaPTS p 10<sup>3</sup>).<sup>62</sup> Nimetatud teenust on autori hinnangul võimalik käsitleda kui tavalist väärtpaperite emiteerimist. Eeltoodust tulenevalt nähtub, et virtuaalvääringu teenusepakkujate näol on tegemist kõige lihtsamas mõttes panga või makseasutusega, millel ei ole õigust saadud vara arvelt väljastada laene või seda enda tulu saamise eesmärgil investeerida, kuid muus osas vastab virtuaalvääringu teenusepakkuja panga tegevusele. Täpsemalt öeldes usaldavad kliendid ettevõttele oma vara, millel on rahaline väärtus. Eestis tegutsevate virtuaalvääringu teenusepakkujate aastased käibed ulatuvad hinnanguliselt 5 miljardi euronit ühe ettevõtja kohta ning üle 20 miljardi euro kokku.<sup>63</sup> Võrdluseks – Eesti kõikide pankade piiriüleste maksete käive oli 2021. aastal ca 86 miljardit. Seega riskid nii pangandussektoris kui ka virtuaalvääringu teenusepakkujate sektoris on pealtnäha väga sarnased, kuid jällegi mahud on erinevad.

Lisaks on virtuaalvääringu teenuste näol tegemist elektroonilistel süsteemidel põhinevate teenustega, mille puhul on eriti oluline süsteemide turvalisus ja klientide ning investorite andmete kaitse. Virtuaalvääringute sektoris ja finantssektoris laiemalt esineb oht, et kliendid jäävad oma ettevõtja käsutusse usaldatud varast ilma. Eriti viimasel ajal on olnud mitmeid

---

<sup>62</sup> Rahapesu Andmebüroo. Juhend virtuaalvääringu teenuse pakkuja tegevusloa taotluse või muutmise taotluse esitamiseks. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fiu.ee/oigusaktid-ja-juhendid/juhendid#juhend-virtuaalvaari> (25.04.2023).

<sup>63</sup> Rahapesu Andmebüroo. Uuring: Virtuaalvääringu teenuse pakkujatega seonduvad riskid Eestis. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fiu.ee/uudised/virtuaalvaaringu-teenuse-pakkujate-uuring-naitab-jatkuvat-korget-riski-valdkonnas> (19.04.2023).

juhtumeid, kus virtuaalväeringu teenuse pakkujatele usaldatud klientide vara on läinud kaduma (nt Poly Network, FTX). Poly Networki puhul sai häkker kätte 600 miljoni dollari eest virtuaalväeringuid, kuid tagastas need hiljem platvormile, sest häkkimise eesmärk oli viidata süsteemis asuvale veale.<sup>64</sup> Seega oli antud juhtumi puhul tegu operatsiooniriskiga, kus teenusepakkuja süsteemid ei olnud piisavalt kaitstud ja võimaldasid häkkeril neid rünnata. Poly Networki näide lõppes küll positiivselt, kuid FTX-i näide mitte. FTX-i asutaja sai kaheksa kriminaalsüüdistust, sh omastamises ehk isik omastas klientide raha, et maksta oma teise ettevõttega seonduvaid võlgu ja teha muid investeeringuid. Väidetavalt ajas asutaja ettevõtete rahakotid sassi ja kasutas klientide vara. Sellise käitumise tagajärjel kuulutas FTX 2022. aasta novembris välja pankroti, kuna ei suutnud enam klientidele nende vara tagastada. Seega jõudis FTX tegutseda vaid napid 3 aastat. Klientide varadega seotud kahjud ulatuvad miljarditesse, millest kliendid ka ilma jäid.<sup>65</sup>

Kui eelnevate RAB-i järelevalve all olevate teenusepakkujate puhul ei ole seaduses sätestatud kohustusi, mis seonduksid klientide vara säilitamisega, siis virtuaalväeringu teenusepakkuja puhul on need olemas. RahaPTS-ist tulenevalt on virtuaalväeringu teenusepakkujatel omavahendite nõude kohustus (vt RahaPTS §72<sup>2</sup>). Selle eesmärgiks on tagada virtuaalväeringu teenusepakkujate piisav vahendite olemasolu, et katta võimalikke kahjusid ja maandada oma tegevusega seotud riske. Seega suurendab omavahendite nõue turuosaliste toimekindlust ja tõstab seeläbi kogu sektori usaldusväarsust ka teenuse tarbijate silmis. Eeltoodu kontrollimiseks on RahaPTS § 72<sup>3</sup> alusel kehtestatud virtuaalväeringu teenusepakkujatele audiitorkontroll, kes kontrollib raamatupidamisearuannete abil audiitorkontrolli omavahendite vastavust ja tagab sellega teenusepakkuja kapitaliseerituse ehk maandab likviidsusriski. Samuti on virtuaalväeringu teenusepakkuja kohustatud RahaPTS § 72<sup>4</sup> alusel määrama ka siseauditi, kelle ülesandeks on seirata ja hinnata kriitiliste protsesside ja süsteemide toimimist. Sellest järelduvalt on siseauditi kohustus maandada operatsiooniriski. Siinkohal tõstatab autor küsimuse, et kui virtuaalväeringu teenusepakkujatega seotud riskid ja neile pandud seadusest tulenevad kohustused on finantsjärelevalve all olevate krediidasutuste tegevusest tulenevate riskidega väga sarnased, siis miks on virtuaalväeringu teenusepakkujad RAB-i järelevalve all? Sama küsimus kehtib ka RAB-i järelevalve all olevate finantseerimisasutuste suhtes.

---

<sup>64</sup> Stafford, P, Venkataramakrishnan. S. Poly Network tries to persuade hacker to return stolen assets. – The Financial Times, 17.08.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/1786cb08-54d3-46f0-b2ae-cca6704b8495> (16.04.2023).

<sup>65</sup> Palma, S, Chaffin, J, Oliver, J, Shubber, K. Sam Bankman-Fried charged in one of 'biggest financial frauds' in US history – The Financial Times, 13.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/b62a2e86-ee61-4c4e-8ce3-418ae216d8a7> (16.04.2023).

Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et FI ja RAB-i järelevalvesubjektidega seotud riskid kattuvad ning kaitsta tuleks samaväärselt mõlemal juhul klientide ja investorite huve. Samas on järelevalveasutused erinevad, ning kontrollida tuleb, kas ka järelevalve kohustused on samad. Järelevalve kohustus on lai, hõlmates nii turule sisenemist kui ka järjepidevalt kohustuste täitmise kontrolli. Käesoleva töö kontekstis on aga järelevalve kitsamalt juhtidele esitatavad sobivusnõuded, sest just juhid peavad tagama, et teenuseosutajate süsteemid ja kontrollid oleksid piisavad konkreetseid riske juhtida. Oluline on sobivusnõudeid vaadelda ja võrrelda ka seetõttu, et juhtorgani liikmed ja selle olulise osaluse omajad on esimene barjäär tõkestamaks äritegevusest tulenevaid riske. Kui nimetatud ametikohatel olevad isikud on sobivad, siis toimub juba ka osaliselt riskide maandamine. Küsimuse all on seega, milline on järelevalveasutuse roll, st mis riske nad peavad juhtima ning kas neile on selleks antud õiged tööriistad.

Ülaltoodud võib esineda probleem seetõttu, et järelevalvete eristamine olukordades, kus riskide olemus on pealtnäha sarnane, tähendaks, et RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuseosutajatest klientide ja investorite huvid ning varad ei ole tagatud võrdväärselt, kui need on FI järelevalve all olevate subjektide klientidel ja investoritel. Kui see nii on, miks kaitseme pankade puhul hoiustajat vara kaotuse eest ja kohustame krediitiasutuse juhti kehtestama kontrolli ja süsteemi nimetatud riskide juhtimiseks, aga näiteks hoiu-laenuühistute puhul seda ei tehta? Samasuguseid näiteid võib tuua nii laenuvõtjate, aga ka virtuaalvääringu teenusepakkujate puhul, kus viimase osas, nagu näidatud ülal, ei pruugi ülekannet kohale jõuda või võidakse kliendi vara kasutada viisil, mis viib nende kaotuseni. Tavapärane on, et pankades hoiustavad kliendid oma varasid rohkem kui näiteks HLÜ-des, kuid see ei muuda fakti, et klientide varad peaksid mõlema subjekti poolt olema kaitstud maksimaalselt.

Vastuse saamiseks tuleb esmalt mõista käesoleva töö mõttes, kas nõuded juhtidele on samad või samaväärsed. Selleks võrdleb autor esmalt nii FI kui ka RAB-i juhtorgani liikmetele ja olulise osalusele omajatele kehtestatud sobivusnõudeid, et aru saada, kas nimetatud ametipositsioonidel olevatelt isikutelt nõutakse sama lävendiga sobivust.

### **1.3. Finantsteenuse osutajate juhtidele kehtestatud sobivusnõuded**

Kuivõrd seadusandja on kehtestanud ettevõtjatele teatud tegevusalal tegutsemiseks tegevusloa kohustuse, siis tegevusloa saamiseks tuleb täita seadusest tulenevaid nõudeid. Ühtedeks sellisteks nõueteks on sobivusnõuded, mis on finantssektoris kehtestatud juhtorgani liikmetele ja olulise osaluse omajatele. Kuna FI teostatava finantsjärelevalve põhiline eesmärk on tagada, et finantsasutused suudaksid tulevikus täita kliendi ees võetud kohustusi ehk näiteks maksta

välja hoiuseid, kindlustuskahjusid või kogutud pensioni<sup>66</sup> ning RAB-i järelevalve eesmärk on kontrollida, et kohustatud isikud täidaksid teenust pakkudes RahaPTS nõudeid, siis selle tagamiseks on oluline, et finantsteenuse osutajate juhtorganite liikmed ja olulise osaluse omajad oleksid nende eesmärkide täitmiseks sobivad. Selleks, et kontrollida, kas nimetatud isikud on piisavalt pädevad, on ette nähtud sobivusnõuded, mis tervikuna aitavad tagada finantssektori ühtsuse, stabiilsuse ja usaldusväarsuse.

Käesolev peatükk keskendub nende finantsteenuse osutajate juhtide sobivusnõuetele, mille tegevusaladel tegutsemiseks väljastavad tegevuslube nii RAB kui ka FI. Sellised sobivusnõuded on tuntud ka kui *fit & proper*<sup>67</sup> kriteeriumitena. FI puhul on kõik subjektid sobivuse hindamise esemeks, kuid RAB-i korral on see piiratud ehk sobivust hinnatakse ainult nende kohustatud isikute osas, kellel on tegevusloa kohustus. Selguse huvides täpsustab autor, et kuivõrd antud magistritöö raames keskendutakse ettevõtete juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivuse hindamisele, siis ei käsitle autor käesolevas magistritöös kõiki nõudeid, millele ettevõtjad peavad vastama, et omada tegevusluba, vaid keskendub ainult sobivusega seotud nõuetele.

### **1.3.1. Finantsinspektsiooni tegevusloaga finantsteenuse osutajatele kehtestatud sobivusnõuded**

Veendumaks, et finantsjärelevalve subjektis teatud ametikohtadel olevad isikud vastavad seaduses sätestatud nõuetele, on finantsjärelevalve subjektid kohustatud läbima sobivusmenetluse.<sup>68</sup> Teatud ametikohtade all peetakse silmas näiteks finantsjärelevalve juhtorgani (juhatuse ja nõukogu) liikmete ametikohtasid või neid ametikohtasid, kes samalaadsete funktsioonide eest vastutavad, samuti kindlustustegevuse seaduse<sup>69</sup> (edaspidi KindlITS) mõttes vastutavad isikud (KindlITS § 96 lg 5), kes vastutavad iga võtmefunktsiooni korraldamise eest jmt.<sup>70</sup>

Seadusest tulenevalt hindab FI vastavalt FIS §-s 2 lg-s 1 sätestatud eriseaduste alusel järgmiseid asjaolusid juhtorgani liikmete puhul: (1) vajalikud teadmised, oskused, kogemused, haridus,

---

<sup>66</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Finantsinspektsioonist. Järelevalve korraldus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/finantsinspektsioonist> (08.04.2023).

<sup>67</sup> Ingl. keeles *fitness & propriety* ehk nõuetele vastav ja sobiv.

<sup>68</sup> Finantsinspektsiooni koduleht. Sobivusmenetlus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/sobivusmenetlus> (15.04.2023).

<sup>69</sup> Kindlustustegevuse seadus. – RT I, 17.03.2023, 10.

<sup>70</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-06/Sobivusmenetluste%201%C3%A4biviimise%20juhend\\_MUUDETUD\\_KINNITATUD\\_0.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-06/Sobivusmenetluste%201%C3%A4biviimise%20juhend_MUUDETUD_KINNITATUD_0.pdf) (15.04.2023).

kutsealane sobivus ja laitmatu ärialane maine; (2) juhtorgani koosseisu mitmekesisus, st et juhtorgan oleks töövõimeline ja et see koosneks pädevatest isikutest; (3) tööülesannete täitmiseks kuluv ajamaht ja (4) usaldusväärus, sh ülesannete lahusus ja huvide konflikt. Olulise osaluse omajate puhul hindab FI eriseadustest tulenevalt järgnevaid asjaolusid: (1) laitmatu maine; (2) piisavalt tugev finantsseisund; (3) suutelisus tagada usaldatavusnõudeid.<sup>71</sup> Sellegipoolest ei lähtu FI nimetatud ametipositsioonidel olevate isikute sobivust hinnates ainult FIS § 2 lg-s 2 nimetatud eriseadustest, vaid ka teistest riiklikest õigusaktidest ning Euroopa Liidu õiguse õigusaktidest või juhenditest (nt *European Central Bank*'i juhend<sup>72</sup>, *European Banking Authority*<sup>73</sup> suunised). Seega nõuab FI rahvusvahelistele juhenditele viidates enamat, kui FIS §-s 2 lg-s 1 sätestatud.

Sobivuse hindamise hõlbustamiseks on FI koostanud sobivusmenetluse läbiviimise juhendi<sup>74</sup>, milles on kirjeldatud järgnevad asjaolud, mida FI juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate puhul hindab: (1) haridust, teadmisi, oskusi ja kogemusi; (2) laitmatut mainet; (3) usaldusväärust; (4) huvide konflikti ja sõltumatust puudutavat; (5) ametiülesannete täitmisele pühendatavat aega ja (6) kollektiivset sobivust.<sup>75</sup> Samuti tuleb finantsjärelevalve subjektidel enne FI läbiviidava sobivusmenetluse hindamist edastada FI-le vastav täidetud küsimustik.

FI poolse sobivuse hindamiseks on finantsjärelevalve subjektid lisaks omapoolse sobivusmenetluse läbiviimisele kohustatud teavitama FI-d teatud ametikohale isiku valimise, ametiaja pikendamise või enneaegselt tagasikutsumise kavatsusest. Seejärel saabki FI alustada omapoolset sobivusmenetlust. Seega võtmeisikute sobivuse esmane ja pidev hindamine on krediidasutuste või investeerimisühingute kohustus. Ka siis, kui nimetatud ametikohtadel olevate isikute hindamise viib läbi finantsjärelevalvet tegev pädev asutus ehk FI, jääb nii juhtorgani liikmete kui ka olulise osaluse omajate sobivuse hindamine ja tagamine krediidasutuste või investeerimisühingute vastutusalasse.<sup>76</sup> Samuti ei viida sobivusmenetlust

---

<sup>71</sup> KAS § 48; KAVS § 39; KindITS § 106; IFS § 310; VPTS § 72 ja 79<sup>1</sup>; MERAS § 38 ja §47; EVKS § 28.

<sup>72</sup> European Central Bank. Guide to fit and proper assessments, 2021. Kättesaadav arutivõrgus: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fit\\_and\\_proper\\_guide\\_update202112~d66f230eca.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fit_and_proper_guide_update202112~d66f230eca.en.pdf) (20.04.2023).

<sup>73</sup> European Banking Authority. Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, EBA/GL/2012/06, 22.11.2012. Kättesaadav arutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/Soovituslik\\_juhend\\_EBA\\_GL\\_2012\\_06.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/Soovituslik_juhend_EBA_GL_2012_06.pdf) (20.04.2023).

<sup>74</sup> Finantsinspeksiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspeksiooni juhatause 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107.

<sup>75</sup> Euroopa Keskpanka koduleht. What is fit and proper supervision? Kättesaadav arutivõrgus: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/fap.en.html> (20.03.2023).

<sup>76</sup> Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtapaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspeksiooni soovitusliku juhendina. Kättesaadav arutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/juhendid/pangandus-ja-krediit/euroopa-pangandusjarelevalve-ja-euroopa-vaartapaberiturujarelevalve-asutuse-suunise-suunised>, lk 15 (10.04.2023).

läbi ühekordselt, kui luuakse või asutatakse finantsjärelevalve alla kuuluv institutsioon, vaid ka siis, kui juhtorgani või olulise osaluse omajate osas isikud vahetuvad.<sup>77</sup> Autori hinnangul on mõistlik analüüsida juhtidele määratlemata õigusmõistetena kehtestatud sobivusnõudeid ühekaupa, et tuleks paremini esile sobivusnõude alus, sisu ja eesmärk.

Nagu varasemalt mainitud, siis on esmatähtis, et ametikohale valitaval isikul oleks nõutav haridus, piisavad teadmised, oskused ja kogemused, et täita oma kohustusi vastavale ametikohale kohase kvaliteediga.<sup>78</sup> Teisisõnu peaksid juhtorgani liikmetel olema krediitiasutuse ja/või investeerimisühingu äritegevusest ja kohaldatavatest riskidest asjakohased teadmised, mille tase peab olema proportsionaalne vastavate kohustustega. See hõlmab ka nende valdkondade asjakohast mõistmist, mille eest konkreetne liige ei ole otseselt vastutav, aga mis kuuluvad juhtorgani liikmete kollektiivsesse vastutusalasse.<sup>79</sup> Hariduse osas tuleks arvesse võtta juhtorgani liikme haridustaset ja profiili ning seda, kas haridus on seotud panganduse ja finantsteenuste või muude asjaomaste valdkondadega. Finantsteenuste seisukohast asjaomaseks saab üldjuhul pidada eelkõige haridust sellistes valdkondades nagu pangandus ja rahandus, majandus, õigus, raamatupidamine, auditeerimine, avalik haldus, finantsregulatsioon, infotehnoloogia ja kvantitatiivsed meetodid.<sup>80</sup> Autor peab siinkohal vajalikuks mainida, et kui muidu peab juhtorgani liikmel olema õigusaktidega nõutav haridus, siis juhul, kui õigusaktist ei tulene ametikohale kõrgemat haridusenõuet, peab isikul olema eelduslikult vähemalt keskharidus. Hariduse ja teadmiste hindamisel võetakse aluseks ka täiendkoolitusi, erialaseid saavutusi jne. Kõikide läbitud koolituste ja omandatud hariduste ning teadmiste juures on oluline, et need toetaksid ametikohaga kaasnevaid kohustusi. Sellegipoolest ei tohi juhtorgani liikme hindamine olla piiratud akadeemilise kraadi ja krediitiasutustes ja/või investeerimisühingus töötatud ajaperioodi kontrollimisega, st isiku praktilisi kogemusi tuleks analüüsida põhjalikumalt, sest varasematel ametikohtadel omandatud teadmised ja oskused sõltuvad ettevõtte laadist, ulatusest ja keerukusest ning täidetud ülesannetest.<sup>81</sup> See tähendab, et oskuste ja kogemuste puhul võetakse täpsemalt arvesse eelnevaid ametikohti, töö iseloomu

---

<sup>77</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-06/Sobivusmenetluste%201%C3%A4biviimise%20juhend\\_MUUDETUD\\_KINNITATUD\\_0.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-06/Sobivusmenetluste%201%C3%A4biviimise%20juhend_MUUDETUD_KINNITATUD_0.pdf) (15.04.2023)

<sup>78</sup> *Ibid*, lk 3.

<sup>79</sup> Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina, lk 19.

<sup>80</sup> *Ibid*, lk 20.

<sup>81</sup> Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina.

ja vastutusvaldkonna suurust ning mõjusust, vastutusvaldkondi, alluvate arvu, täidetud tööülesannete laadi, omandatud kogemuse asjakohasust konkreetset juhul jms.<sup>82</sup>

Laitmatu ärialase maine nõude eesmärk on, et isik oleks nõutava mainega, sest laitmatut ärialast mainet eeldatakse seni, kuni ei ole tuvastatud vastupidist. Mainet hindamisel tuleks arvesse võtta ka vähetähtsate intsidentide kumulatiivset mõju isiku mainele.<sup>83</sup> Seega on maine hindamisel oluline igasugune detail, mis võib laitmatut mainet rikkuda. Juriidiliste isikute või muude varakogumite mainet kujundavad nii nende varasem ja tänane tegevus kui ka tegevusetus, nii juhtorgani liikmete kui ka osanike, aktsionäride, seaduslike esindajate ja järelevalve subjekti juhtimisele olulist mõju omavate isikute maine. Kui on tuvastatud mingi asjaolu, mis seab kahtluse alla isiku laitmatu maine, piirab see isiku võimalusi asuda ametikohale vähemalt viieaastase perioodi jooksul, kuid sõltuvalt asjaoludest võib see periood olla ka tunduvalt pikem.<sup>84</sup> Laitmatu maine sisu käsitleb autor ka käesoleva magistr töö kolmandas peatükis, kui võrd tegu on peamise sobivuskriteeriumiga, mida autor käesolevas magistr töö võrdleb.

Usaldusväarsuse puhul on oluline veendumus, et ametikohale asuvad või asunud isikud korraldavad finantsjärelevalve subjekti tegevust selliselt, et viimast saab usaldada. Usaldusväarsus peab looma ka finantsjärelevalve asutuse jaoks kindlustunde, et ei esine pettuse ega saadud õiguste kuritarvitamise ohtu ning kaitstud on nii finantssektor tervikuna kui ka selle osalised. Seega ei tohi ka isiku varasemas tegevuses esineda asjaolusid, mis seaksid tema usaldusväarsuse kahtluse alla. Seetõttu käib usaldusväarsus käsikäes ka eelnevalt mainitud laitmatu mainega, kui võrd laitmatu maine olemasolu peamine eesmärk on tagada juhtorgani liikmete ja selle kaudu ettevõtte usaldusväarsus, st ettevõtte ei ole usaldusväärne, kui tema juhid ei ole usaldusväärsed. Usaldusväarsus on FIS § 3 tähenduses üks keskestest järelevalveliste eesmärkide komponentidest finantsjärelevalve teostamisel.<sup>85</sup>

Huvide konflikt on olukord, kus ametikohale valitud või valitava isiku huvid võivad negatiivselt mõjutada finantsjärelevalve subjekti huve ning seetõttu peab huvide konflikti ja sõltumatus hindamiseks ettevõtte ehk finantsjärelevalve subjekt esitama ametikohale valitava või valitud isiku kohta ülevaate kõikidest, sh varasematest, ametikohtadest, osaluste kohta isikutes ja

---

<sup>82</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107, lk 3.

<sup>83</sup> Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina, lk 22.

<sup>84</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107, lk 3-4.

<sup>85</sup> *Ibid*, lk 6.

muudes varakogumites Eestis või mujal ning avaldama võimalikku huvide konflikti tekitavad asjaolud ja meetmed nende leevendamiseks ning vältimiseks. Huvide konflikti olemasolu ei välista koheselt isiku sobivust ametikohale, vaid võimaliku huvide konflikti korral on finantsjärelevalve subjekt kohustatud demonstreerima, kuidas ta huvide konflikti ennetab, vähendab või hoopis juhib konkreetses asjas. Samuti peab finantsjärelevalve subjektis olema tagatud juhtivatel ametikohtadel selge ülesannete lahusus, mis kindlustab kindla ja usaldusväärse juhtimise.<sup>86</sup> Kokkuvõtvalt tähendab sõltuvusseoste puudumine, et juhtorgani liikmel ei ole selliseid praegusi või hiljutisi suhteid ega mis tahes laadi seoseid asjakohase asutuse ega selle juhtkonnaga, mis võiksid mõjutada tema objektiivseid ja tasakaalustatud hinnanguid ning vähendada suutlikkust teha otsuseid sõltumatult. Kui juhtorgani liiget peetakse sõltuvusseosteta isikuks, ei tähenda see automaatselt, et teda võib pidada sõltumatuks, sest tal ei pruugi olla nõutavaid käitumuslikke oskusi. Siiski peavad kõik juhtorgani liikmed aktiivselt täitma oma ülesandeid ning olema suutelised oma funktsioonide ja kohustuste täitmisel langetama usaldusväärseid, objektiivseid ja sõltumatuid otsuseid. Kui aga juhtub, et juhtorgani tasandil tekivad huvide konfliktid, siis tuleb nendest nõuetekohaselt teatada ning neid tuleb arutada, samuti tuleb dokumenteerida ja langetada vajalikud otsused, et juhtorgan saaks neid nõuetekohaselt ohjata. Juhtorgani liige peaks hoiduma hääletamisest mis tahes küsimustes, millega seoses liikmel on huvide konflikt.<sup>87</sup>

Kõik ametikohal töötavad isikud peavad omama piisavalt aega oma tööülesannete nõuetekohaseks parimaks täitmiseks. Ajaressursi piisavus tõusetub eriti oludes, kui üks isik täidab samaaegselt mitmeid kohustusi ja/või on seotud mitme isiku või varakogumi juhtorgani rolliga. Selline olukord võiks kõne alla tulla näiteks siis, kui finantsjärelevalve subjekt alles taotleb vastavat tegevusluba või on tegutsenud alla viie aasta.<sup>88</sup> Samuti peaksid juhtorgani liikmed olema suutelised täitma oma ülesandeid ka märkimisväärselt suurema töömahuga perioodidel, näiteks krediidiasutuse ja/või investeerimisühingu restruktureerimise, tegevuskoha muutmise, omandamise, ühinemise, ülevõtmise korral või kriisiolukorras) või kui see on vajalik tegevusega seotud olulise komplikatsiooni tõttu, arvestades, et sellised olud võivad eeldada

---

<sup>86</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107, lk 6-7.

<sup>87</sup> Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina, lk 25-26.

<sup>88</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107, lk 6-7 (10.04.2023).

tööle tavapärasest enama aja pühendamist).<sup>89</sup> Ametiülesannete täitmisele pühendatavat aega hinnatakse igakordselt, võttes arvesse nii konkreetset ametikohta puudutavat kui ka muid isiku kohustusi. Muuhulgas võetakse arvesse isiku töökohustuste maht ja ulatus, keerukus, vastutus jms olulised kriteeriumid. Samuti arvestatakse isikul lasuvaid muid kohustusi, nt panustamist erinevate organite või organisatsioonide töösse, osalusi erinevates isikutes või varakogumites jms.<sup>90</sup>

Kollektiivse sobivuse all peetakse silmas seda, et finantsjärelevalve subjekti juhtorgan on tervikuna ettevõtte juhtimiseks sobiv. See tähendab, et kogu kollektiiv peab ka tervikuna omama piisavalt teadmisi, oskusi ja kogemusi, et juhtida finantsjärelevalve subjekti tegevust, tema peamisi riske ning tagada usaldusväärne ja õiguspärane juhtimine.<sup>91</sup> Seega ei piisa ainult sellest, kui juhtorgani liikmed ainsana vastavad sobivusnõuetele.

Autori hinnangul võib FI sobivusnõudeid pidada piisavaks, et kaasnevaid riske juhtida, arvestades kui laiaulatuslikud ja ranged need on. Seejuures tuleb arvestada, et sobivuse nõuded on kehtestatud pikema aja jooksul ning need on standardiseeritud üle Euroopa nii Euroopa Keskpanga kui ka Euroopa Pangandusjärelevalve juhendite ja standarditega. Samas näiteks RAB-i järelevalvesubjektide juhtidele ja omanikele esitatud nõudeid ei ole harmoniseeritud. Samas on näiteks hiljuti Euroopa Parlament esitanud oma kommentaarid uuele Euroopa Liidu rahapesu tõkestamise direktiivile (arutelu on hetkel triloogide faasis) ning koostoimes Euroopa Komisjoni ettepanekutega on tõenäoline, et sobivuse nõuded<sup>92</sup> laienevad tulevikus ka Euroopa Liidus harmoniseeritumalt laiemale ringile finantsteenuse osutajatele.<sup>93</sup>

### **1.3.2. Rahapesu Andmebüroo tegevusloaga finantsteenuse osutajatele kehtestatud sobivusnõuded**

RahaPTS §-s 72 on kehtestatud kontrollieseme nõuded, millega ettevõtja peab olema kooskõlas, et RAB väljastaks ettevõttele tegevusloa. Kuna autor on varasemalt maininud, et keskendub käesolevas magistritöös sobivuse hindamisele ja sellega seotud nõuetele, siis üks sobivuse hindamise nõue on sätestatud RahaPTS § 72 lg 1 p-s 1<sup>1</sup>, mille kohaselt ettevõttel, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul peab olema korrektne ärialane

---

<sup>89</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107, lk 15-16.

<sup>90</sup> *Ibid*, lk 7.

<sup>91</sup> *Ibid*.

<sup>92</sup> Uue rahapesu tõkestamise direktiivi tekstis kasutatakse inglisekeelseid sõnu *honesty* and *integrity*.

<sup>93</sup> Euroopa Parlamendi otsus võtta vastu karmimad nõuded rahapesu ja terrorismi rahastamise ning sanktsioonidest kõrvalhoidumisele Euroopa Liidus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78511/new-eu-measures-against-money-laundering-and-terrorist-financing> (26.04.2023).

maine. Nimetatud sobivusenõuet käsitleb autor põhjalikumalt käesoleva magistritöö kolmandas peatükis, kuivõrd käesoleva magistritöö üheks eesmärgiks on saada selgust, miks on pealtnäha samasuguste riskidega teenusepakkujatele kehtestatud erinevad nõuded sobivusmenetluse osas ehk antud juhul maine hindamisel. Korrektselt ärialase maine nõue kehtib kõikide tegevusalade puhul, milles tegutsemiseks RAB tegevusluba väljastab. See on ainus sobivuse hindamise säte, mida kohaldatakse kõikidele tegevusloastatud sektoritele, välja arvatud virtuaalväeringu teenusepakkujad, kellele kohaldatakse tulenevalt RahaPTS-ist rohkem sobivusnõudeid.

Lisaks eelnevale on virtuaalväeringu teenusepakkujate juhtorgani liikmetele seatud täiendav nõue vastavalt RahaPTS § 72<sup>5</sup> lg-le 1, mis sätestab, et virtuaalväeringu teenuse pakkuja juhatuse liikmel peab olema kõrgharidus ja vähemalt kaheaastane erialane töökogemus. Kõrghariduse nõude osas ei ole seadusandja täpsustanud konkreetset eriala või valdkonda, milles peab kõrgharidus omandatud olema, kuid töökogemuse puhul on välja toodud täpsed valdkonnad/erialad, milles töökogemus peab omandatud olema. Valdkonnad, mida tuleks töökogemuse mõistes erialaseks pidada, on antud kontekstis eeskätt pangandus ja rahandus, majandus, õigus, raamatupidamine, auditeerimine, avalik haldus, finantsregulatsioon, infotehnoloogia.<sup>94</sup> RahaPTS seletuskirjast lähtuvalt on erialase töökogemuse nõude eesmärk, et juhtivale ametikohale asuval isikul oleksid tööks vajalikud praktilised kogemused ning teadmised ja oskused.<sup>95</sup> Seega on ka seadusandja näinud virtuaalväeringu teenusepakkujate puhul ette klientide varade kaitsega seonduvat riski, mille tekke tõenäosust suurendavad ebakompetentsed juhid, kellel puuduvad erialased teadmised, kogemused ja pädevus selliste riskide juhtimiseks ja maandamiseks. Siit tekib omakorda küsimus, kas sellise sobivusnõudega on seadusandja näinud RAB-ile ette laiemat järelevalve ulatust, kui see tegelikult tulenevalt RahaPTS § 1 lg-st 1 on.

Selleks, et RAB saaks veenduda ettevõtja vastavuses RahaPTS § 72 lg 1 p-le 1<sup>1</sup> ja RahaPTS § 72<sup>5</sup> lg-le 1, peab ettevõtja esitama RahaPTS § 70 lg 3 p-de 8-10 alusel ettevõtja, juhtorgani liikme, prokuristi, tegeliku kasusaaja või omaniku karistusregistri tõendi, kui tegu on välismaalasega või välisriigis asutatud teenusepakkujaga; kõikide kodakondsusjärgsete riikide kohta isikut tõendavate dokumentide koopiad; ning juhtorgani liikme ja prokuristi kohta

---

<sup>94</sup> Rahapesu Andmebüroo. Juhend virtuaalväeringu teenuse pakkuja tegevusloa taotluse või muutmise taotluse esitamiseks, 2022, lk 11 p 3.5.1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fiu.ee/oigusaktid-ja-juhendid/juhendid> (20.03.2023).

<sup>95</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu (507 SE), lk 24. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffe848a6-7b78-43cf-b106-720915882205/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20%C3%B5kestamise%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (20.03.2023).

dokumendid, mis sisaldavad haridustaset, töö- ja ametikohtade täielikku loetelu ning juhtorgani liikme puhul ka vastutusvaldkonda, samuti dokumendid, mida taotleja peab oluliseks esitada, et tõendada juhtorgani liikme või prokuristi usaldusväarsust ning asjaolu, et taotlejal on korrektne ärialane maine.

Eeltoodust tulenevalt hindab RAB finantseerimisasutuste juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivust ainult korrektse ärialase maine alusel, kuid virtuaalvääringu teenusepakkujate puhul on RAB-il seadusest tulenevalt pädevus kontrollida ka juhtorgani liikmete kõrghariduse ja erialase töökogemuse olemasolu. Seega tulles tagasi käesoleva peatüki alguses mainitud riskide juurde, mis kattuvad FI finantsjärelevalve subjektide ja RAB-i tegevusloaga finantsteenuse osutajate osas, siis on sobivusekriteeriumid nimetatud järelevalveasutuse subjektidel väga erinevad. Täpsemalt on FI-le antud FIS § 2 lg-s 1 sätestatud eriseaduste kataloogist tulenevalt pädevus kontrollida juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivust väga põhjalikult läbi mitmete aspektide (s.o haridus, teadmised, oskused, kogemused, laitmatu maine, usaldusväarsus, huvide konflikt, sõltumatus, ametiülesannete täitmisele pühendatav aeg ja kollektiivne sobivus), kuid RAB-i pädevus juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivuse hindamiseks on seadusest tulenevalt pigem minimaalne (s.o korrektne ärialane maine, haridus ja kogemus).

Eeltoodust tulenevalt, mõlema järelevalveasutuse finantsteenuseosutajatest subjekte ning neile kohalduvaid sobivusnõudeid arvesse võttes tuleks autori hinnangul järgmisena analüüsida mõlema järelevalveasutuse poolt teostatava järelevalve eesmärki läbi sobivushindamise ehk millised nõuded kohalduvad järelevalvesubjektide juhtidele ja omanikele ning olulise osaluse omajatele. See on vajalik selleks, et tuvastada, kas RAB-i teostatav järelevalve on piisav RAB-i järelevalve all olevatele finantsteenuseosutajatele, kelle riskid on pealtnäha sarnased FI järelevalve all olevate subjektidega. Kui selgub, et RAB-i järelevalve ja sobivusnõuded ei olegi piisavad, kas siis peaks RAB-ile kohalduvat seadusandlust muutma selliselt, et need oleksid piisavad või alternatiivina näiteks viima nimetatud finantsteenuseosutajad FI järelevalve alla.

## 2. KORREKTSE ÄRIALASE JA LAITMATU MAINE ERISUSED JA NENDE ERISTAMISE VAJALIKKUS

### 2.1. Laitmatu maine

Arvestades käesolevas magistritöös püstitatud hüpoteesi, mille kohaselt RAB-i järelevalve all olevatele finantsteenuse osutajate klientidele ei ole antud seaduses sätestatud sobivuse hindamise raamistiku abil samaväärseid tagatise vara säilimise, rahasüsteemi stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse tagamisel, nagu on FI järelevalve all olevatel finantsteenuse osutajatest klientidel, siis käesolevas peatükis analüüsib autor ühte sobivuse raamistikus olevat aspekti – maine hindamist. Täpsemalt analüüsib autor, miks on FI ja RAB-i järelevalve all olevate subjektide sobivuse hindamise raamistikus mainega seotud nõudel nii erinevad lävendid, millele finantsteenuse osutajate juhtorgani liikmed ja olulise osaluse omajad peavad vastama, kui mõlema järelevalve all olevate finantsteenuseosutajate riskid pealtnäha kattuvad. Autor selgitab, et nagu esimesest peatükist nähtus, esineb nn lävendi erinevusi ka teiste sobivusnõuete osas (nt haridus, kogemused, teadmised ehk pädevus), kuid käesolevas peatükis keskendub autor ainult maine hindamise erisustele.

Koheselt nähtav erinevus maine hindamisel tuleneb juba kirja pandud mõistest, st RAB hindab sobivuse raames juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate puhul korrektset ärialast mainet, seejuures FI hindab laitmatut mainet. Järgnevalt selgitab autor mõlema mõiste sisu ja eesmärgi, et jõuda järeldusele, miks on maine hindamise lävendid pealtnäha samasuguste riskidega sektoris erinevad. Esmalt analüüsib autor FI poolt hinnatavat laitmatut mainet ning seejärel RAB-i poolt hinnatavat korrektset ärialast mainet.

Sobivusmenetluse kehtestamine ettevõtte juhtide hindamiseks on oluline, sest see tõstab märgatavalt turule sisenemise läve ning suurendab valdkonnas tegutsevate isikute usaldusväarsust.<sup>96</sup> Samas võib sobivusmenetlus riivata tugevalt isikute Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 29 sätestatud põhiõigust ehk õigust valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht ning §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust.<sup>97</sup> Seda just põhjusel, et sobivusmenetlus võib võtta isikult võimaluse tegutseda finantssektoris, kuid sealjuures põhineb sobivuse hindamine paljuski järelevalveasutuse diskretsioonil (v.a juhtudel, kui isiku varasemate tegudega seoses on seaduses otsene keeld asuda juhtima finantsjärelevalve subjekti).

---

<sup>96</sup> Oengo, O. F. Virtuaalvääringu teenuse regulatiivsed eripärad, senine areng ja perspektiiv. *Juridica* 2020/VIII, lk 655.

<sup>97</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.

Sobivusnõuded on olnud panganduses nõutavad juba 1977. aastast, kui need sätestati Euroopa Nõukogu 12. detsembri 1977. a esimeses pangadirektiivis 77/780/EMÜ.<sup>98</sup> Nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 2 kohaselt ei tohtinud järelevalveasutused väljastada tegevusluba, kui ettevõtja juhtidel puudub laitmatu maine või piisavad kogemused juhtorgani liikmete ülesannete täitmiseks. Taasiseseisvunud Eestis kehtestati esimene sobivust käsitlev regulatsioon 1994. aastal vastu võetud krediitiasutuste seadusega (edaspidi KAS).<sup>99</sup> Täpsemalt nõudis tolleaegne KAS § 26 lg 2 laitmatut ärialast reputatsiooni krediitiasutuse juhtidele.

Hiljem, tulenevalt kapitalinõuete direktiivi (CRD) 2013/36/EL<sup>100</sup> artikli 91 lõikest 12 ja direktiivi 2014/65/EL<sup>101</sup> artiklist 9, mille kohaselt juhtorgani liikmete maine peab igal ajal olema piisavalt hea, avaldasid 26. septembril 2017. aastal Euroopa Pangandusjärelevalve (edaspidi EBA) ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (edaspidi ESMA) ühised suunised juhtorgani liikmete ja võtmefunktsioonide täitjate sobivuse hindamiseks.<sup>102</sup> Suuniste eesmärgiks oli ühtlustada ja täiustada sobivusnõudeid Euroopa Liidu finantssektorites ning tagada finantsteenuse osutajate usaldusväärne juhtimiskorraldus. Kõik Euroopa Liidu pädevad asutused pidid nimetatud suunised üle võtma 30. juuniks 2018.

*European Banking Authority* (edaspidi EBA)<sup>103</sup> on 2. juulil 2021. aastal väljastatud lõpparuandes, milles on suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, selgitanud, et mõiste „sobivus“ tähendab isiku head mainet ning tema teadmiste, oskuste ja kogemuste piisavust kohustuste täitmiseks individuaalsel ja kollektiivsel tasandil. Sobivus hõlmab ka ausust, usaldusväärsust ja sõltumatust ning suutlikkust pühendada oma ülesannete täitmisele piisavalt aega.<sup>104</sup>

---

<sup>98</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0780&from=EN> (18.04.2023).

<sup>99</sup> Krediitiasutuste seadus. – RT I 1995, 4, 36 ... RT I 1999, 23, 349.

<sup>100</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0036> (18.04.2023).

<sup>101</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL, 15. mai 2014, finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (uuesti sõnastatud). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32014L0065> (18.04.2023).

<sup>102</sup> Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/joint-esma-and-eba-guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-members-of-the-management-body> (18.04.2023).

<sup>103</sup> EBA on sõltumatu Euroopa Liidu asutus, mille eesmärk on tagada tõhus ja järjepidev usaldatavusnormatiivide reguleerimine ja selle järelevalve kogu Euroopa pangandussektoris.

<sup>104</sup> EBA 02.07.2021 suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta (EBA/GL/2021/06, ESMA35-36-2319). Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-12/pp%20nr%2009%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability\\_ET.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-12/pp%20nr%2009%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_ET.pdf) (26.04.2023).

Paraku on seadusandja jätnud finantsasutuste juhtide sobivuskriteeriumid seadustes küllaltki lahtisteks ehk teisisõnu on seadusandja kehtestanud finantssektoris tegutsevatele asutuste juhtidele sobivusnõuded enamasti määratlemata õigusmõistena.<sup>105</sup> Mitmetes õigusväljaannetes on täpsustatud, et tegu on määratlemata õigusmõistega, kui seadusandja on loobunud detailse regulatsiooni andmisest loetelu või mõne muu juhise näol ning jätnud selle mõiste sisustamise seaduse rakendajale. Sama on ka Riigikohus konstateerinud, et määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuivõrd määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.<sup>106</sup> Eeltoodust tulenevalt on FI väljastanud 10. septembril 2018. aastal sobivusmenetluse läbiviimise juhendi.<sup>107</sup> Nimetatud EBA ja ESMA suuniste ning FI juhendi eesmärk on täpsustada isikute osas kehtestatud sobivusnõudeid ning muuta sobivusmenetluse läbiviimine hõlpsamaks.<sup>108</sup> Siiski on sellise määratlemata õigusmõiste nagu laitmatu maine sisustamiseks lubatud teiste tõlgendusmeetodite kõrval kasutada ka rahvusvahelises finantsjärelevalvealases praktikas juurdunud põhimõtteid, kohandades neid Eesti oludele ja võimalikele eripäradele.<sup>109</sup> Samuti on määratlemata õigusmõistete sisustamisel abiks seadusandja juhised ning kohtupraktika. Siiski ei ole Eestis seadusandja koostanud eraldi juhiseid juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivusnõuete hindamiseks finantssektoris, seega lähtutakse finantssektoris FI poolt loodud sobivusnõuetest.

Sobivusmenetluse läbiviimise juhendi punktis 3.13 on FI sisustanud laitmatu ärialase maine nõuet ning samuti loetlenud üles indikaatorid, mis viitavad isikule, kellel puudub laitmatu maine. Lisaks on FI sobivusmenetluse juhendi punktides 3.12.5 ja 3.12.6 defineerinud mõisted „ärialane“ ja „laitmatus“. Nimetatud punktide kohaselt tähendab termin „ärialane“ teatava varjundi seadmist maine määratlusel, pidades silmas mainet kõige laiemas tähenduses just ettevõtluse ja ettevõtlikkusega. Termin „laitmatus“ eeldab oma olemuselt, et puuduvad

---

<sup>105</sup> Uustal. R. Finantssektori juhtide sobivusnõuded, tegevuspiirangud ja sookvoodid. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu, 2015, lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46714/uustal\\_risto.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46714/uustal_risto.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (26.04.2023).

<sup>106</sup> Laus. J. Ühtse järelevalvemehhanismi raames läbiviidava krediidasutuse olulise osaluse omandamise menetluse probleemkohad. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tallinn, 2018, lk 26. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://core.ac.uk/download/pdf/159135157.pdf> (26.04.2023).

<sup>107</sup> Sobivusmenetluse läbiviimise juhend. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/juhendid/pangandus-ja-krediit/sobivusmenetluse-labiviimise-juhend> (18.04.2023).

<sup>108</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107.

<sup>109</sup> Laus. J. Ühtse järelevalvemehhanismi raames läbiviidava krediidasutuse olulise osaluse omandamise menetluse probleemkohad. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tallinn, 2018, lk 26. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://core.ac.uk/download/pdf/159135157.pdf> (26.04.2023).

igasugused asjaolud, mis seda välistaks ning laitmatust saab avada vaid negatiivselt, st läbi laitmatust välistavate asjaolude ehk laitmatust ei eksisteeri, kui on tuvastatud asjaolud, mis üheselt kinnitavad või seavad selle kahtluse alla.<sup>110</sup> Autori hinnangul on oluline, et finantsjärelevalve all olevatelt subjektidelt nõutakse just laitmatut mainet. Nagu ka FI sobivusmenetluses sätestatud esimene indikaator ehk punkt 3.13.1 sätestab, ei tohi isikul olla ühtegi kahtlustust ega süüdistust üheski süüteo, rääkimata reaalsest süüdi tunnustamisest. Seega olgugi, et isik ei ole varasemalt finantssektoris pannud toime ühtegi tegu, mis seaks tema maine kahtluse alla, on tänu „laitmatuse“ mõistele see spekter laiem ja isik ei tohi olla karistatud ka väärtegudes ehk näiteks isik ei tohi olla eiranud ka liikluskorraldusi vms. See lisab juhtorgani liikmetele ja olulise osaluse omajatele täiendavalt usaldusväärset, st tegemist on isikutega, kes ei riku seadusi ka kõige tavapärasemates oludes.

Autor toob täiendavalt välja, et vastavalt EBA suunistele tehakse esmane kontroll juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate üle seoses sobivusnõuetele vastamisega ettevõtja enda poolt.<sup>111</sup> Autori hinnangul on see mõistlik, sest see näitab ka ettevõtja üldist usaldusväärset ja hoolsust, kui ettevõtte juhtorgani liikmeks ja/või olulise osaluse omajaks on valitud nõuetelevastav isik. See tähendab, et ettevõtja ei jää lootma ainuüksi FI poolt teostatava sobivusmenetluse peale, vaid tunneb ka ise huvi, et ettevõtet juhiksid pädevad ja sobivad isikud. Sellegipoolest ei mõjuta ega muuda ettevõtte hinnang kuidagi järelevalveasutuse hinnangut, isegi kui ettevõtte peab valitavat isikut sobivaks, kuid järelevalveasutus mitte. Lõppotsuse langetab FI.

Lisaks on FI oma sobivusmenetluse läbiviimise juhendis selgitanud, et kuna laitmatu ärialane maine on määratlemata õigusmõiste, hindab finantsjärelevalve asutus seda igakordselt, konkreetsete asjaolude valguses, kõiki asjaolusid kaaludes eesmärgil, et kaitsta finantssektorit.<sup>112</sup> FIS seletuskirja kohaselt on seadusandja andnud teadlikult FI-le laialdased volitused finantssektoris tegutsevate ettevõtja tegevuse mõjutamisel, heade tavade rakendamisel ja finantssektori tegevuse läbipaistvuse suurendamisel just seetõttu, et FI tegutseb valdkonnas, mille vastu valitseb kõrgendatud avalik huvi.<sup>113</sup> Lisaks on kohus varasemalt

---

<sup>110</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107, lk 5.

<sup>111</sup> EBA 02.07.2021 suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta (EBA/GL/2021/06, ESMA35-36-2319).

<sup>112</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107.

<sup>113</sup> Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu seletuskiri (630 SE).

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d538bb5a-f974-3041-8eba-eb6410ffe8b5/finantsinspektsiooni-seadus> (26.04.2023).

leidnud, et FI-l on järelevalvesubjektide tegevusega kaasnevate riskide hindamisest tingituna kaalutusõigus nimetatud mõiste sisustamiseks.<sup>114</sup>

Kuigi laitmatu maine on määratlemata õigusmõiste ning selle mõiste sisustamine on jäetud suuresti järelevalve pädevusse, võib selle sisustamiseks olla abiks õigusteoorias kirjeldatud kriteeriumid. Näiteks on FI juhatuse liige S. Tammer *Juridicas* avaldatud artiklis<sup>115</sup> analüüsinud 26. juuni 2013. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL<sup>116</sup> artiklit 91, EBA suuniseid ning Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi järelevalveasutuse *Financial Conduct Authority* (edaspidi FCA) käsiraamatu sobivust puudutavat osa. Artiklis on käsitletud karistatust laiemas tähenduses, mis tähendab, et igasugune karistusliku tähendusega seotus toob kaasa isiku sobimatuse. Karistuslik tähendus ei eelda ainult konkreetset süüdimõistmist, vaid ka igasugust kaudset seotust konkreetse isikuga. Alustades kasvõi töösuhtest või kutsetegevusest tulenevate etteheidetega kuni konkreetse ärikeelu või süüdimõistva otsuseni. Samuti toob S. Tammer järgmise kriteeriumina välja seotuse või osaluse muude negatiivselt hinnatavate menetlustega. Nimetatud kriteeriumi puhul on silmas peetud pigem igasuguste erialanormide selget eiramist või nende rikkumist, nt pankrotimenetlus või tegevusloa kehtetuks tunnistamine või hoopis selle väljastamata jätmine. Kolmanda kriteeriumina on välja toodud väärtustest tingitud asjaolud. Siinkohal mängivad rolli nii eetilised kui ka majanduslikud väärtused ehk nt kas isik on varasemalt valetanud või varjanud teadlikult mingit informatsiooni või kui suurt mõju omavad isiku majanduslikule sõltumatusele temaga seotud laenud või investeeringud. Viimase kriteeriumina tuuakse välja finantsjärelevalve subjektidega seotud negatiivsed tegevused. Nendeks tegevusteks peetakse näiteks klientide või investorite huvide kahjustamise eelistamist enda huvide kaitsmiseks.<sup>117</sup>

Seega on laitmatu maine nõude eesmärgiks peamiselt see, et finantssektoris tegutsesid usaldusväärsed ja eetiliste väärtustega isikud, mida toetab ka isiku minevik. See on vajalik selleks, et ka kliendid saaksid pakutavat finantsteenust tarbida usaldusväärsetl ning nende huvid oleksid kaitstud. Selle kõige tagamiseks ei nähtu, et laitmatu maine nõudele oleks mingeid kitsendusi, sest nagu ülal olevast analüüsist nähtus, kätkeb laitmatu maine endas ka isikuga kaudselt seotud nüansse, mis ei pea olema isegi otseselt erialaga seotud. Sellest järelduvalt on

---

<sup>114</sup> TlnHKO 02.10.2015, 3-15-234, p 18.

<sup>115</sup> Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. *Juridica* V/2015, lk 322.

<sup>116</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ EMPs kohaldatav tekst. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32013L0036> (20.04.2023).

<sup>117</sup> Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. *Juridica* V/2015, lk 322.

autori hinnangul laitmatu maine mõistet võimalik sisustada igasuguse negatiivse infoga, mis tegelikkuses võib väljuda igati isiku erialasest valdkonnast. Seega on järelevalveasutusel ehk FI-1 on suur vastutus nimetatud mõiste sisustamisel, kuivõrd laitmatu maine liialt laialdasel sisustamisel võib põhjendamatult riivata isiku põhivabadusi.

## **2.2. Korrektne ärialane maine**

RahaPTS § 70 lg-tes 3–6 on toodud loetelu dokumentidest ja andmetest, mida ettevõtte peab RAB-ile tegevusluba taotlemisel esitama lisaks majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses<sup>118</sup> (edaspidi MSÜS) sätestatule. Nimetatud loetelus on kaks sätet, mille alusel on RAB-il pädevus hinnata isiku mainet. Esimene on RahaPTS § 70 lg 3 p 8, mis sätestab, et ettevõtja, tema juhtorgani liige, prokurist, tegelik kasusaaja või omanik on välisriigi kodanik, välisriigis asutatud teenusepakkuja või kui ettevõtja on välisriigi teenusepakkuja, siis tema päritoluriigi karistusregistri tõend või pädeva kohtu- või haldusorgani väljastatud samaväärne dokument, mis tõendab karistuse puudumist riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Nimetatud tõendi või dokumendi väljastamisest ei tohi olla möödunud rohkem kui kolm kuud ning samuti peab see olema notariaalselt või sellega võrdsustatud korras kinnitatud ja legaliseeritud või kinnitatud legaliseerimist asendava tunnistusega (apostilliga), kui välislepingust ei tulene teisiti. Teine säte on RahaPTS § 70 lg 3 p 10, mis sätestab, et ettevõtja peab esitama ettevõtja juhtorgani liikme ja prokuristi kohta dokumendid, mis sisaldavad haridustaset, töö- ja ametikohtade täielikku loetelu ning juhtorgani liikme puhul ka vastutusvaldkonda, samuti dokumendid, mida taotleja peab oluliseks esitada, et tõendada juhtorgani liikme või prokuristi usaldusväarsust ning asjaolu, et taotlejal on korrektne ärialane maine. Seega saab RAB hinnata isikute mainet nii karistusregistri tõendi kui ka täiendava dokumendi alusel, mille esitamist peab taotleja oma usaldusväarsuse tõendamiseks oluliseks.

Seejärel, kui ettevõtja on seaduses nõutud andmed ja dokumendid korrektselt esitanud, saab RAB hakata kontrollima ettevõtja vastavust kontrollieseme asjaoludele, mis on sätestatud RahaPTS §-s 72–72<sup>5</sup>. Selguse huvides täpsustab autor, et kontrollieseme asjaoludeks on tingimused, millele taotleja peab vastama, et RAB väljastaks tegevusloa. Kui tegevusloa taotleja ei vasta kasvõi ühele kontrollieseme asjaolule, on RAB-il õigus keelduda tegevusluba väljastamast. Samuti kui ettevõtja on varasemalt tegevusloa saanud, siis on tal kohustus olla kontrollieseme asjaoludega kooskõlas tegevusloa kogu kehtivusaja jooksul, mis tähendab, et

---

<sup>118</sup> Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.04.2021, 5.

kui mingil hetkel tuvastab RAB, et ettevõtja ei vasta kontrollieseme asjaoludele, siis on RAB-il tulenevalt RahaPTS § 75 lg 1 p-st 4 õigus tunnistada tegevusluba kehtetuks. Seda muidugi juhul, kui RAB on andnud ettevõtjale vähemalt 30 päeva aega, et too saaks end ettekirjutuse alusel kooskõlla viia, kuid sellegipoolest ei ole ettevõtja seda teinud. Kusjuures seadusest nähtub, et tegu on ka imperatiivse normiga, mis tähendab, et tegevusloa kehtetuks tunnistamine eeltoodu rikkumisel on RAB-ile kohustuslik. Finantseerimisasutustele kehtivad kontrollieseme asjaolud on sätestatud RahaPTS § 72 lg 1 p-des 1–3 ja lg-s 2. Seejuures virtuaalvääringu teenusepakkujatele kehtestatud kontrollieseme asjaolusid on kordades rohkem, st need on sätestatud RahaPTS §-des 72–72<sup>5</sup>. Mis puudutab aga maine hindamisega seotud kontrollieseme asjaolu, siis see tuleneb mõlemale turuosalisele samadest sätetest, st RahaPTS §72 lg 1 p-dest 1 ja 11.

Esimese sätte ehk RahaPTS § 72 lg 1 p 1 kohaselt ei tohi ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul olla kehtivat karistust riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toime pandud kuriteo eest. Teine sätte sätestab konkreetselt juba korrektse ärialase maine olemasolu ehk RahaPTS § 72 lg 1 p 11 kohaselt peab ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul olema korrektne ärialane maine. Kusjuures korrektset ärialast mainet välistav loetelu on välja toodud RahaPTS § 72 lg-s 2, milleks on: (1) isiku tegevus või tegevusetus on kaasa toonud ettevõtja või muu finantsjärelevalve alla kuuluva isiku pankroti või tegevusloa kehtetuks tunnistamise finantsjärelevalve asutuse algatusel; (2) isik on pannud toime esimese astme kuriteo; (3) isiku suhtes on kohus vastavalt karistusseadustiku §-le 49 kohaldanud tegutsemiskeeldu või §-le 491 ettevõtluskeeldu, samuti kui tema suhtes kehtib ärikeeld või teataval erialal või ametikohal töötamise keeld või teda on karistatud sellise keelu rikkumise eest; (4) isik ei ole suuteline korraldama ettevõtja tegevust selliselt, et investorite ja klientide huvid oleksid piisavalt kaitstud; (5) isik on esitanud RAB-ile valeinformatsiooni või jätnud olulise informatsiooni esitamata; (6) isikut on karistatud majanduslase, ametialase, varavastase või avaliku usalduse vastase süüteo eest või terrorismi kuriteo või selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamise või toetamise eest ja vastavad karistusandmed ei ole karistusregistri seaduse (edaspidi KarRS) kohaselt karistusregistrist kustutatud või tema suhtes on kohaldatud rahvusvahelist sanktsiooni. Siinkohal toob autor välja, et tegemist ei ole ammendava loeteluga, mis tähendab, et RAB võib piisava põhjenduse olemasolul tugineda ka mõnele muule alusele. Nimetatud asjaolule viitab ka viimati nimetatud paragrahv, mis sätestab lisaks, et isikul ei ole korrektset ärialast mainet, kui RAB on tuvastanud asjaolud, mis seavad kahtluse alla selle olemasolu või kinnitavad selle

puudumist. Sama asjaolu kinnitab ka RahaPTS ning teiste seaduste muutmise seaduse 507 SE seletuskiri,<sup>119</sup> milles on selgitatud, et RAB võib piisava põhjenduse olemasolul tugineda ka mõnele muule alusele ehk näiteks, kui ettevõtjaga seotud isik on olnud juhtorgani liige ettevõttes, kus juhtorgani liikme tegevus on põhjendanud tegevusloa kehtetuks tunnistamise, või on olnud ettevõttes ajal, mil ettevõttel on tegevusluba kehtetuks tunnistatud.

RahaPTS mõistes on korrektse ärialase maine nõude eesmärk takistada asjaomastes valdkondades süüdimõistetud kurjategijatel või nende kaasosalistel olemast kõnealuste kohustatud isikute juhtivtöötaja või nende isikute tegelikust kasusaajast omanik. Nimetatud selgitus on RahaPTS-i üle võetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2015 aasta direktiivist 2015/849 (edaspidi AMLD V). Kuritegudeks „asjaomastes valdkondades“ on sealjuures loetud majandusalaseid (sh tegevusloata majandustegevus, raamatupidamise kohustuse rikkumine, maksukohustuse rikkumine, rahapesu), varavastaseid (sh vargus, omastamine, kelmus), riigivastaseid (sh terrorikuriteod) või avaliku usalduse vastaseid (sh võltsimine) kuritegusid. Algselt hinnati sobivuse puhul karistatust ainult toleaege karistusseadustiku §-de 394–396 (rahapesualased süüteo), § 237 (terrorikuritegu), §-de 237<sup>1</sup>–237<sup>3</sup> (terroristlikusse ühendusse kuulumine, terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemisele, terrorikuriteo rahastamine ja selle toetamine) alusel. Seega on tänaseks sobivuse hindamine seoses mainega muutunud oluliselt laiemaks ehk korrektse ärialase maine hindamisel võetakse arvesse rohkem asjaolusid. Olgugi, et 15. märtsil 2022 jõustunud RahaPTS-i lisati kriteeriumid, mille täitmise puhul saab eeldada korrektse ärialase maine puudumist, siis nagu eelnevalt mainitud, ei ole tegu ammendava loeteluga. Seega võiks RAB autori hinnangul koostada sarnase sobivusmenetlusega seotud juhendi, nagu seda on teinud FI. Juhend aitaks turuosalistel mõista paremini korrektse ärialase maine olulisust, seda sisustada ja annaks parema ülevaate järelevalveasutuse ehk RAB-i ootustest juhtorgani liikmete või olulise osaluse omajate suhtes. Kindlate juhiste või raamide korral on ka ettevõttel endal lihtsam hinnata valitava juhtorgani liikme või olulise osaluse omaja mainet. Siiski tasub silmas pida, et juhtorgani liikme esialgne sobivuse hindamise kohustus lasub omanikel ehk ettevõtjal. Ka kohtupraktikas on virtuaalvääringu teenusepakkujaga seonduvalt leitud, et ettevõtja ülesanne on koguda piisavat teavet, mis võimaldavad teha järeldusi potentsiaalse juhtorgani liikme käitumise kohta.<sup>120</sup> Seega on ka kohtupraktikas jõutud järeldusele, et enne, kui äriühingu omanikud leiavad potentsiaalse juhtorgani liikme, st enne järelevalveasutuse läbiviidavat

---

<sup>119</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (507 SE), lk 1.

<sup>120</sup> TlnRnKm 3-22-1492, p 19.3.

sobivusmenetlust, peavad ka omanikud olema veendunud potentsiaalse juhtorgani liikme korrektsetes ärialases maines.

Eeltoodust tulenevalt on RahaPTS-is sätestatud korrektse ärialane maine kui sobivusnõude üheks peamiseks eesmärgiks vältida seda teadmist, et tegevusloa kohustusega äriühinguid ei kasutataks nende juhtide või tegelikest kasusaajatest omanike poolt kuritegelikel eesmärkidel. Seega ei hõlma nimetatud ärialane maine isiku haridust, teadmisi, oskusi, kogemusi, usaldusväärust, huvide konflikti jne, sest näiteks hariduse ja kogemuse nõue on virtuaalvääringu teenusepakkujatele RahaPTS-is sätestatud eraldi nõudena. Täpsemalt sätestab RahaPTS § 72<sup>5</sup> lg 1, et virtuaalvääringu teenusepakkuja juhatuse liikmel peab olema kõrgharidus ja vähemalt kaheaastane erialane töökogemus ning seetõttu ei hinnata haridust, teadmisi ja kogemusi korrektse ärialase maine all.

### **2.3. Korrektse ärialase ja laitmatu maine eristamise vajalikkus**

Eeltoodud alapeatükkidest lähtuvalt on korrektse ärialase maine ja laitmatu maine sisu erinev. Seda kinnitab ka varasemalt mainitud FI väljastatud sobivusmenetluse läbiviimise juhend, mis toob samuti välja erisused ärialase ja laitmatu maine puhul. Täpsemalt seab mõiste „ärialane“ teatava varjundi maine määratlemisele, pidades silmas mainet kõige laiemas tähenduses ettevõtluses ja ettevõtlikkuses ning mõiste „laitmatuse“ eeldab oma olemuselt, et peavad puuduma igasugused asjaolud, mis seda välistaks. Seega „laitmatuse“ mõistet saab avada vaid negatiivselt, st läbi laitmatust välistavate asjaolude ehk laitmatust ei eksisteeri, kui on tuvastatud asjaolud, mis üheselt kinnitavad või seavad selle kahtluse alla.<sup>121</sup> Kuivõrd FI järelevalvesubjektidele rakendub laitmatu maine nõue, siis on FI järelevalvesubjektidele kohalduv mainega seotud sobivusnõue oluliselt karmim kui RAB-i järelevalvesubjektidele kohalduv korrektse ärialase maine nõue.

Lisaks on laitmatu maine hindamisel isiku seotuse või toime pandud tegude aeg küll oluline, kuid ainuüksi ajakriteeriumi tõttu ei saa välistada negatiivset mõju konkreetse inimese mainele. Näiteks on kohtus leidnud kinnitamist asjaolu, et ka kümne aasta tagused teod võivad tuua kaasa laitmatu maine puudumise juhul, kui määratlemata õigusmõiste sisustamisel ja isiku sobivuse hindamisel on järgitud kaalutusõiguse teostamise reegleid ja proportsionaalsuse põhimõtet, seejuures tuleb arvestada rikkumise toimepanemisest möödunud aega ning võimalikke andmeid isiku rehabiliteerimise kohta.<sup>122</sup> Järelikult on laitmatu maine hindamisel oluline, et isik ei oleks

---

<sup>121</sup> Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107.

<sup>122</sup> TlnHKo 12.03.2010, 3-09-671, p 21.

ka minevikus pannud toime ühtegi negatiivse alatooniga tegu, mis seaks isiku maine kahtluse alla täna.

Selline kontroll kaitseb kõiki turuosalisi ning ka tarbijaid, sest see tagab finantsturu usaldusväarsuse ja ausa toimimise. Sobivusmenetluse olulisemaid tulemeid on see, et avalikkuselt kaasatud varadega käivad ümber ning nende haldamise ja kasutamise üle otsustavad isikud, kelle varasem elukogemus, haridus ja laitmatu maine annavad garantii nende tehtavatele igapäevastele otsustele. Tegu on isikutega, kelle õlul on üsna suur ja raske koorem – vastutada finantsjärelevalve subjekti seaduskuuleka igapäevatöö ja oma klientide parimates huvides toimimise eest. Sellist usaldust väärivad isikud, kes on elanud seaduskuulekalt ning ausalt. On igapäevaste huvides, et finantssektoris tegutsevad juhid tunnetaksid neil lasuvaid kohustusi, tegutseksid eetiliste väärtuste kohaselt ning vastaksid seaduse nõuetele.<sup>123</sup>

Arvestades käesoleva magistr töö esimeses peatükis välja toodud mõlema järelevalveasutuse subjektidega kaasnevaid riske ja nende kattuvusi tekib küsimus, et kas poleks põhjendatud korrektse ärialase maine ja laitmatu maine nõuete ühtlustamine mõlemas järelevalveasutuses ja kehtestada RAB-i sobivusmenetluses samuti laitmatu maine nõue? Samas tuleks enne sellise seisukoha võtmist hinnata nii RAB-i kui ka FI järelevalve eesmärke ehk kas RAB-i sobivusnõuete karmistamine on üldse vajalik, kui peaks selguma, et RAB-i järelevalve eesmärk ei olegi finantsriske juhtida ja tagada klientide ning investorite huvide ja varade kaitse. Seega analüüsib autor käesoleva magistr töö järgmises ja ühtlasi viimases peatükis mõlema järelevalveasutuse järelevalve eesmärke ja lähtealuseid.

Eelduslikult peaks kõigi finantsteenuse osutaja juhtorgani liikmetel ja olulise osaluse omajatel peaks olema piisavalt hea maine, nad peaksid olema ausad ja usaldusväärsed ning kõik juhtorgani liikmed peaksid olema otsuste tegemisel sõltumatud, olenemata krediitiasutuse või investeerimisühingu suuruselt, sisemisest korraldusest, tegevuse laadist, ulatusest ja keerukusest ning konkreetse ametikoha ülesannetest ja kohustustest.<sup>124</sup> Sellest järelduvalt ei peaks RAB-i järelevalve all olevate järelevalvesubjektide juhtorgani liikmetele ja olulise osaluse omajatele kohalduma nõrgemad sobivusnõuded, kui FI järelevalve all olevatele subjektidele. On aga võimalik, et seadust tuleb tõlgendada ka läbi järelevalve laiemate

---

<sup>123</sup> Tammer. S. Laitmatu reputatsioon – mida see tähendab? – Äripäev 02.06.2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripeev.ee/arvamused/2015/06/02/siim-tammer-laitmatu-reputatsioon--mida-see-tahendab> (26.04.2023).

<sup>124</sup> Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina, lk 9.

eesmärkide, st teatud kohustused ei pruugi tulla otsesõnu normi grammatilisest tõlgendusest, vaid teatud ootus võib tuleneda hoopis laiemalt järelvalvele seatud ülesannetest ning järelvalve ajaloolisest kujunemisest. Seega, selleks, et kontrollida, kas sarnaste riskide puhul on tegelikult isikutele sobivuse nõuded erinevad või mitte, tuleb vaadata ja analüüsida laiemalt järelvalve lähtealuseid, eesmärke ja ülesandeid. Seda asubki autor järgnevas peatükis hindama.

### 3. SOBIVUSE HINDAMISE LÄHTEALUSED JUHTORGANI JA OLULISE OSALUSE OMAJATE KORRAL

#### 3.1. Rahapesu Andmebüroo järelevalve eesmärk

Ülemaailmse rahapesu ja terrorismi rahastamise efektiivseks tõkestamiseks tuli esmalt luua ühendus erasektori ja õiguskaitseasutuste vahel. Selle ühenduse lülina pidid riigid asutama Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB), mille põhiülesandeks sai erasektori poolt tuvastatud ja esitatud kahtlaste teadete vastuvõtmine, analüüsimine ja seejärel teabe edastamine õiguskaitseasutustele. RAB-i teostatavale analüüsile annab lisaväärtust asjaolu, et erinevate erasektori poolt esitatavate teadete tulemusel on RAB-il suur hulk finantsteavet, mida ta saab kasutada iga esitatud kahtlusteate paremaks hindamiseks. Samuti on RAB-i toimimise võtmeelemendiks suutlikkus teha koostööd nii välismaiste kolleegidega kui ka teiste riiklike institutsioonidega. Selle jaoks loodi 1995. aastal Egmont Group<sup>125</sup>, mis ühendas ülemaailmselt mitmete riikide rahapesu andmebürood ning mille eesmärgiks oli tõhustada jurisdiktsioonide vahelist finantsluureandmete vahetamist. Selleks pakub Egmont Group RAB-idele ka platvormi, et vahetada turvaliselt teadmisi ja finantsteavet võitlemaks üheskoos rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega.<sup>126</sup> Arvestades rahapesu andmebüroode sellist rolli ja võimekust, tekib küsimus, miks omab Eesti RAB ka järelevalve ja seeläbi sobivuse hindamise mandaati ning mis on tema ülesandeks selle elluviimisel. Selleks tuleb vaadata nii rahapesu andmebüroode kui ka järelevalve kujunemist vastavat aspekti silmas pidades ehk kasutada järelevalve mõtestamisel ajaloolist ja teleoloogilist tõlgendamist.

Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest kuni 1995. aastani ei tuntud Eesti seadustes mõistet „rahapesu“, rääkimata selle tõkestamisest. Enne, kui Eesti seadusandluses hakati reguleerima rahapesu tõkestamist, loodi 1989. aastal rahvusvaheline rahapesuvastane tööriühm *Financial Action Task Force* (FATF), mille eesmärk oli välja töötada rahvusvahelised rahapesuvastased soovitused ning neid siis maailmas levitada. Nimetatud tööriühma loomise peamine põhjus tulenes asjaolust, et 1980. aastate lõpus oli illegaalne narkokaubandus muutunud ülemaailmselt murettekitavaks probleemiks. Sellega võitlemiseks otsustasid seitsme suure riigi (Ameerika Ühendriigid, Kanada, Jaapan, Saksamaa, Prantsusmaa, Suurbritannia ja Itaalia) riigipead ja

---

<sup>125</sup> Egmont Group of Financial Intelligence Units. (23.03.2023).

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://egmontgroup.org/>

<sup>126</sup> Egmont Group of Financial Intelligence Units principles for information exchange between Financial Intelligence Units, July 2023, lk 6.

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-of-Financial-Intelligence-Units-Principles-for-Information-Exchange-Between-Financial-Intelligence-Units.pdf> (20.04.2023).

valitsusjuhid ning Euroopa Ühenduste Komisjoni president 1989. aasta juulis kohtuda, et lisaks rahvusvahelise koostöö tugevdamisele luua narkootikumide nõudluse piiramiseks rahapesuvastane töörühm FATF. FATF-i algne mandaat oli hinnata juba tehtud koostöö tulemusi, et vältida pangandussüsteemi ja finantsasutuste kasutamist rahapesu eesmärgil ning kaaluda täiendavaid ennetavaid jõupingutusi selles valdkonnas, sh regulatsioonide kohaldamist, et tõhustada mitmepoolset õigusabi.<sup>127</sup> Lisaks G7 riikidele kutsuti FATF-iga ühinema veel kaheksa riiki (Rootsi, Holland, Belgia, Luksemburg, Šveits, Austria, Hispaania ja Austraalia), et laiendada töörühma ekspertteadmisi ja kajastada teiste rahapesuvastase võitluse kogemusega riikide erinevaid seisukohti rahvusvahelisel tasemel. Pärast FATF-i töörühma asutamist loodi töö hõlbustamiseks FATF-i alla veel kolm eraldi haru erinevate ülesannetega tegelemiseks. Üks haru keskendus ainult rahapesu meetoditele ning sellega seotud statistikale; teine haru tegeles erinevate juriidiliste küsimustega ning kolmas haru oli suunatud administratiiv- ja finantskoostööle.<sup>128</sup> Sellest järelduvalt on FATF-i ülesanne alates selle loomisest olnud rahapesu tehnikate ja suundumuste uurimine ning riiklikul või rahvusvahelisel tasandil juba kasutusele võetud meetmete ülevaatamine ja rahapesu võitlemiseks täiendavate vajalike meetmete kehtestamine.

Esimesed FATF-i poolt koostatud soovitused<sup>129</sup> valmisid 1990. aasta aprilliks, mida muudeti oluliselt 1996. aastal. FATF-i soovituste kohaselt pidid riigid juba tol ajal riigisiselt määrama pädevad asutused, kes tagaksid kõigi FATF-i soovituste efektiivse rakendamise nii regulatsioonide kui ka järelevalve kaudu. Selle eesmärk oli, et kurjategijad või nende liitlased ei omaks kontrolli või märkimisväärset osa finantsasutustes. Samuti pidid finantsasutused teavitama vastavat pädevat asutust kui talle on teatavaks saanud, et rahalised vahendid pärinevad kuritegelikust tegevusest.<sup>130</sup> 1991. aastal võttis Euroopa Ühenduste Nõukogu vastu esimese rahapesuvastase direktiivi 91/308/EMÜ<sup>131</sup> (edaspidi AMLD<sup>132</sup> I), mis oli koostatud suures osas FATF-i 1990. aasta soovitustest tulenevalt. AMLD I kohustas krediidi- ja

---

<sup>127</sup> G7 Information Centre. Economic Declaration, Paris, 16.07.1989.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html> (20.04.2023).

<sup>128</sup> FATF Annual Report (1990).

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf/documents/reports/1990%20ENG.pdf> (23.03.2023).

<sup>129</sup> First FATF Report on the extent and nature of the money laundering process and FATF Recommendations to combat money laundering. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/Firstfatfreportontheextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombatmoneylaundering.html> (23.03.2023).

<sup>130</sup> FATF Annual Report (1990), lk 23, p 27.

<sup>131</sup> Euroopa Nõukogu direktiiv, 10. juuni 1991, rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta (91/308/EMÜ). – EÜT L 166, 28.06.1991, lk 77–83. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31991L0308> (26.04.2023).

<sup>132</sup> Inglise - *Anti-Money Laundering Directive* (lühendina AMLD).

finantsasutusi rakendama ennetavaid meetmeid rahapesu tõkestamiseks. Üheks selliseks ennetavaks meetodiks oli AMLD I artikkel 6 kohaselt teatamiskohustus. Täpsemalt pidid krediidi- ja finantseerimisasutused tegema tihedat koostööd rahapesu tõkestamise eest vastutavate asutustega, teavitades neid asutusi omal algatusel kõigist võimalikule rahapesule viitavatest asjaoludest.

Seejärel tehti esimene samm rahapesu tõkestamises ka Eesti seadustes, kui 1994. aastal vastu võetud krediidiasutuste seaduses<sup>133</sup> oli eraldi peatükk rahapesu tõkestamise kohta. Sama seaduse § 53 lg 2 kohaselt olid krediidiasutused kohustatud tuvastama nende klientide isikusamasuse, kes tegid tehinguid üle 15 000 eküü<sup>134</sup> suuruses summas või sularahatehinguid üle 7500 eküü suuruses summas ning § 54 kohaselt pidid nad selle teabe ka säilitama. Tegelikult selliste meetmetega rahapesu ei tõkestatud, sest pankadel polnud kohustust nendest või kahtlaste tunnusjoontega tehingutest õiguskaitseorganeid teavitada.<sup>135</sup> Huvitava ning võrdleva tähelepanekuna toob autor siinkohal välja, et Ameerika Ühendriikides oli teatamiskohustus sätestatud juba alates 1970. aastast, mis tulenes regulatsioonist *Currency and Foreign Transactions Reporting Act*<sup>136</sup>, hiljem ümbernimetatuna juba *The Bank Secrecy Act* (edaspidi BSA). Esialgne teatamiskohustus kehtis valuutavahetuste ja välistehingute kohta, kuid konkreetselt kahtlaste tehingutega seotud teatamiskohustus hakkas kehtima 1992. aastal ning tulenes regulatsioonist *Annunzio-Wylie Money Laundering Suppression Act*.<sup>137</sup> Selleks, et ka Eesti seadusandluses kohalduks sarnane nõue, võeti riigikogus 1998. aasta novembris vastu uus ning ühtlasi ka esimene rahapesu tõkestamise seadus<sup>138</sup> (edaspidi RTS), mis jõustus 1999. aasta juulis. Vastuvõetud seadusega pandi seaduses sätestatud kohustatud subjektidele, krediidi- ja finantseerimisasutustele ning teistele ettevõtjatele, kes võtavad vastu sularaha rohkem kui 100 000 krooni väärtuses, kohustus tuvastada oma klientide isikusamasus ning rahapesukahtluse korral koostada Rahapesu Andmebüroole (RAB) tehingu kohta teade. See tähendas ühtlasi ka seda, et samaaegselt rahapesu tõkestamise seaduse jõustumisega loodi 1999.

---

<sup>133</sup> Krediidiasutuste seaduse eelnõu seletuskiri (584 SE), lk 32.

Kättesaadav

arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/70b853d4-8593-3dc8-a6cb-904aefd17e5d/krediidiasutuste-seadus> (23.03.2023)

<sup>134</sup> Euroopa valuutaühik, mida kasutati Euroopa Ühenduse arvestusühikuna hetkeni, mil 01.01.1999 euro selle pariteedi alusel välja vahetas.

<sup>135</sup> Rahapesu Andmebüroo. Aastaraamat, 1995-2005, lk 5.

<sup>136</sup> Currency and Foreign Transactions Reporting Act.

Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/bsa/bsa\\_p4.pdf](https://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/bsa/bsa_p4.pdf) (20.04.2023).

<sup>137</sup> Financial Crimes Enforcement Network, BSA Timeline. Ameerika Ühendriikide valitsuse ametlik veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act/bsa-timeline> (23.03.2023).

<sup>138</sup> Rahapesu tõkestamise seadus. – RT I 1998, 110, 1811 ... RT I 2008, 3, 21.

aasta 1. juulil Rahapesu Andmebüroo Politseiameti kriminaalosakonna talitusena.<sup>139</sup> Siinkohal on oluline märkida, et 2000. aastaks vastas RAB Egmont Group nõuetele ning sai grupi liikmeks.<sup>140</sup>

### 3.1.1. Rahapesu Andmebüroo roll aastatel 1999–2010

RTS seletuskirjas on sätestatud, et rahapesu tõkestamise seaduse eelnõu väljatöötamise eesmärgiks on vältida kuritegelikul teel omandatud raha või muu vara paigutamist finantssüsteemi.<sup>141</sup> Selleks, et seda eesmärki täita, oli seadusandja RTS<sup>142</sup> §-i 19 kohaselt pannud RAB-ile erinevad ülesanded, milleks olid sellel hetkel: (1) RAB-ile teatamiskohustuse raames laekunud andmete kogumine, registreerimine, töötlemine ja analüüsimine; (2) RAB-ile andmeid esitanud asutuse teavitamine nende esitatud andmete kasutamise kohta rahapesu või sellega seotud kuritegude vältimisel, tuvastamisel või uurimisel, eesmärgiga parandada teatamiskohustuse täitmist; (3) rahapesualaste uuringute läbiviimine, rahapesu vältimise ja tuvastamise tõhustamine ning avalikkuse informeerimine sellest; (4) koostöö krediidi- ja finantseerimisasutuste ning teiste politseiasutustega rahapesu tõkestamisel ning (5) välissuhtlemise ja infovahetuse korraldamine vastavalt sama seaduse §-le 24, mis sätestab rahvusvahelist infovahetust. Teisisõnu pidi RAB eelkõige toimima filtrina ühelt poolt krediidi- ja finantseerimisasutuste ning teiselt poolt politsei teiste struktuuriüksuste ja kohtuorganite vahel.<sup>143</sup> Seega eelkõige FATF-i soovitustest ja AMLD I nõuetest lähtuvalt loodi Eestis RAB, kes sai tänu krediidi- ja finantsasutustele pandud kohustuste täitmisele edastada teatamiskohustuse raames laekunud infot teistele politsei struktuuriüksustele, et vältida kuritegelikul teel omandatud raha või muu vara paigutamist finantssüsteemi. Oluline on märkida, et RTS jõustumisel ei olnud RAB-i ülesandeks veel järelevalve läbiviimine, liiatigi juhtide ja omanike sobivuse hindamine.

FATF-i soovitused vaadati kolmandat korda üle 2003. aastal ning nimetatud soovituste punkt 23 nägi ette riikidele nii järelevalvekohustuse kui ka finantsasutuste registreerimise või litsentsimise kohustuse. Finantsasutused olid FATF-i soovitustes defineeritud järgnevate teenustega: (1) avalikkuselt hoiuste ja muude tagasimakstavate vahendite vastuvõtmine; (2) laenuhingud (sh tarbijakrediit, hüpoteeklaen, regressiõigusega või regressiõiguseta faktooring

---

<sup>139</sup> Rahapesu Andmebüroo aastaraamat 1995-2005, lk 5.

<sup>140</sup> *Ibid*, lk 8.

<sup>141</sup> Rahapesu tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (958 SE), lk 1.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eeInoud/eeInou/d30b1ec1-4a21-3d4f-ab8c-50d443173284/rahapesu-tokestamise-seadus> (23.03.2023)

<sup>142</sup> Rahapesu tõkestamise seadus. – RT I 1998, 110, 1811 ... RT I 2008, 3, 21.

<sup>143</sup> Rahapesu tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (958 SE), lk 4.

ning äritehingute finantseerimine); (3) kapitalirent; (4) raha või alternatiivse maksevahendi ülekandmine; (5) maksevahendite (nt krediit- ja deebetkaardid, tšekid, pangavekslid, elektrooniline raha, maksekorraldused, reisitšekid) väljaandmine ja haldamine; (5) finantsgarantiid ja -kohustused; (6) kauplemine (nt rahaturuinstrumendid, välisvaluuta, vahetus-, intressi-, ja indeksinstrumendid, vabalt kaubeldavad väärtpaberid, futuurid); (7) väärtpaberiemissioonides osalemine ja sellega seotud finantsteenuse osutamine; (8) üksikute ja kollektiivsete portfelli haldamine; (9) raha või likviidsete väärtpaberite hoidmine ja haldamine teiste isikute nimel; (10) muu investeerimine või raha haldamine või juhtimine teiste isikute nimel; (11) elukindlustuse ja muu investeerimisega seotud kindlustuse lepingute sõlmimine; (12) raha- ja valuutavahetus.<sup>144</sup>

FATF-i soovitustest tulenevalt lisandus järelevalve ja väärtegude menetlemine ka RAB-i ülesannete hulka 01.01.2004, mil jõustus uus seadus ehk rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus<sup>145</sup> (edaspidi RahaPTS). Kuna RAB-i ülesannete hulka lisandus nimetatud seaduse jõustumisega järelevalve teostamine, siis sisaldas nimetatud seadus ka eraldi järelevalvega seonduvat peatükki. Järelevalve peatükk koosnes sellel hetkel üksnes kahest paragrahvist: (1) RahaPTS § 25 ehk järelevalve krediidi- ja finantseerimisasutuste üle ja (2) RahaPTS § 26 ehk andmekaitse järelevalve. Kusjuures viidatud RahaPTS § 25 lg 1 sätestas täpsemalt, et RahaPTS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete järgimist krediidi- ja finantseerimisasutuse poolt kontrollib krediidi- või finantseerimisasutuse tegevust reguleerivas seaduses nimetatud järelevalveasutus ehk FI. Nagu eelnevalt mainitud, pidid nimetatud seaduse alusel hakkama ennast kõige esimesena registreerima ehk tänases mõistes tegevusluba taotlema valuutavahetusteenuse pakkujad, millega kaasnes ka esimene sobivusmenetlus. Täpsemalt ei tohtinud valuutavahetusteenuse pakkujad olla karistatud karistusseadustiku §-de 394-396 ja 237<sup>1</sup> järgi kvalifitseeritud kuriteo eest, millest ei ole möödunud KarRS<sup>146</sup> § 25 lõikes 1 nimetatud tähtajad. Seega hakati sobivuse hindamisi läbi viima alates 2004. aastast ning seda tehti ainult karistusregistri tõendi alusel, kontrollides, et isik ei oleks karistatud eelnevalt mainitud paragrahvide alusel. Eeltoodust tulenevalt ei olnud FATF-i soovituste eesmärk juhtida finantsalaseid riske, vaid tõkestada kurjategija võimalikku osalust ettevõttes või selle juhikohale asumist ehk et kurjategija ei saaks võtta finantsasutust ja kasutada seda litsentsitud ettevõtet enda raha pesemiseks ehk eelnevast kuriteost saadud vara legaliseerimiseks. Sellisel

---

<sup>144</sup> FATF 40 Recommendations, oktoober 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf> (04.04.2023).

<sup>145</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I 1998, 110, 1811 ... RT I 2008, 3, 21.

<sup>146</sup> Karistusregistri seadus. – RT I 1997, 87, 1467 ... KEHTETU.

juhul on loogiline, et selle tõkestamiseks teostab RAB järelevalvet. Autori hinnangul kuulub see RAB-i ülesannete juurde.

RahaPTS-i jõustumisega ei olnud päevakorras enam üksnes rahapesu tõkestamine, vaid nagu seaduse täispikk nimi kirjeldab, ka terrorismi rahastamise tõkestamine. Viimane tõusis rahapesu tõkestamise kõrval sama oluliseks ja tähelepanuväärseks pärast terrorirünnakuid Ameerika Ühendriikide vastu 2001. aasta 11. septembril. Seejärel väljastas FATF kohe 2001. aasta oktoobris kaheksa erisoovitust terrorismi rahastamise tõkestamise kohta, sest oli selge, et niisuguseid suuri terrorioperatsioone ei saa korraldada ilma rahalise abita. Hiljem, 2004. aasta oktoobris avaldas FATF üheksanda erisoovituse terrorismi rahastamise tõkestamise kohta. Ehk kokkuvõtvalt lisandus pärast 11. septembri terrorirünnakuid FATF-i 40 soovituselt veel üheksa erisoovitust terrorismi rahastamise tõkestamiseks ning see teema sai rahapesu tõkestamise lahutamatuks osaks.<sup>147</sup> Ühtlasi lisati 2001. aastal FATF-i tööülesannete hulka terrorismi rahastamise tõkestamine, mis tähendab, et FATF ei olnud enam ainult rahapesuvastane tööühm.

Seejärel võtsid Euroopa Parlament ja Nõukogu 2001. aastal vastu direktiivi 2001/97/EÜ<sup>148</sup> (AMLD II), millega suurendati kohustatud isikute ringi. Täpsemalt lisandusid kohustatud isikute hulka ka notarid, advokaadid ja raamatupidajad ning kellele rakendusid samasugused kohustused, nagu AMLD I sätestatud krediidi- ja finantsasutustele. Eeltoodust tingituna uuendas FATF 2003. aasta juunis enda soovitusi, et suurendada samuti kohustatud isikute ringi.<sup>149</sup> Uuendatud FATF-i soovitustes kasutati mõistet „mittefinantsteenuseid pakkuvad määratud ettevõtjad ja kutsetöötajad“.<sup>150</sup>

Seega, nagu eelnevalt mainitud, toimus ka Eesti seadusandluses 2004. aastal muudatus. Seadusesse lisati terrorismi rahastamise tõkestamine, millega pandi krediidi- ja finantseerimisasutustele kohustus kontrollida kliente etteantud nimekirjade alusel. Seaduse subjektide ringi laiendati Euroopa Liidu AMLD II nõuete järgi ning lisati eraldi subjektide gruppidega valutatavahetajad, rahasiirdajad, advokaadid, notarid, audiitorid ja maksunõustajad. Täpsustati seaduse nõudeid eri subjektide gruppidele ning seaduses loetletud subjektide

---

<sup>147</sup> Rahapesu Andmebüroo. Aastaraamat, 1995-2005, lk 6-7.

<sup>148</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/97/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – EÜT L 344, 28.12.2001, lk 76–82. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0097> (26.04.2023).

<sup>149</sup> FATF Recommendations (2012).

Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/FATF\\_Recommendations\\_approved\\_February\\_2012\\_reprint\\_May\\_2012\\_web\\_version.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/FATF_Recommendations_approved_February_2012_reprint_May_2012_web_version.pdf) (20.04.2023).

<sup>150</sup> Inglise – *designated non-financial businesses and professions*, lühend DNFBP.

järelevalveorganiks määrati RAB koos sellest tulenevate õiguste ja kohustustega. Kui RAB 01.01.2004 Keskkriminaalpolitsei koosseisu üle viidi, anti RAB-ile sellest hetkest kui iseseisvale struktuuriüksusele õigus väljastada haldusakte ning kasutada sunniraha nii lisainfo saamiseks kui ka tehingu peatamiseks kaheks tööpäevaks ja vara arestimiseks kuni kümneks tööpäevaks oma haldusaktiga. Väärteod seaduse nõuete eiramisel sätestati sama seaduse lõpuosas ning nende kohtuvälisteks menetlejateks määrati järelevalveorganitena Finantsinspeksioon ja RAB.<sup>151</sup> Seega tuli järelevalve kohustus Eesti seadusandlusesse 2003. aasta FATF-i muudetud soovitudest, mis tähendab, et järelevalve kohustuse sisu, ulatuse ja eesmärgi analüüsimisel tuleb ajaloolise tõlgendamise põhimõtetest esmalt lähtuda sellest, mida sätestab FATF ehk miks pandi teatud liikmesriikidele järelevalve kohustus teatud subjektide üle, kui Eesti õigusaktid ei sätesta teisiti.

Järgmisena võeti aastal 2005 vastu kolmas rahapesu tõkestamisega seonduv direktiiv 2005/60/EÜ<sup>152</sup> (AMLD III), mille eesmärk oli tagada FATF-i 2003. aastal uuendatud soovitude rakendamine Euroopa Liidu liikmesriikide üleselt. Eeltoodust tulenevalt tuli harmoneerida Eesti õigusesse AMLD III direktiiv rahandussüsteemi rahapesu ning terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta ehk Eestis jõustus 28. jaanuaril 2008. aastal uus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus<sup>153</sup> (RahaPTS). Nimetatud seaduses oli täienenud teenusepakkujate nimekiri, kellele rakendus registreerimiskohustus ehk registreerimiskohustusega ei olnud enam ainult valuutavahetusteenuse pakkujad vaid ka finantseerimisaustused, usaldusfondide ja äriühingute teenuste pakkujad, makseteenuse pakkujad, alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujad ning pandimajapidajad. Sobivuse hindamise aluseks olid endiselt tolaegse RahaPTS-i § 55 kohaselt karistusregistri tõendid, mille alusel tuli hinnata isikute mainet sõltuvalt sellest, kas isikute kohta oli jõustunud süüdimõistvaid kohtuotsuseid karistusseadustiku §-de 237, 237<sup>1</sup>–237<sup>3</sup> või 394–396 sätestatud kuriteo eest või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest ning kas nende tähtsajad on tulenevalt KarRS § 25 lg-st 1 möödunud. Seletuskirja kohaselt peegeldasid need kriteeriumid vähimat kaitsevajadust, kuivõrd normi eesmärk on vältida, et registreerimiskohustusega äriühinguid ei kasutataks nende juhtide või tegelikest kasusaajatest omanike poolt kuritegelikel

---

<sup>151</sup> Rahapesu Andmepüroo aastaraamat 1995-2005, lk 7-8.

<sup>152</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ, 26. oktoober 2005, rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta. – ELT L 309, 25.11.2005, lk 15–36. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=celex:32005L0060> (26.04.2023).

<sup>153</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RTI 2008, 3, 21 ... KEHTETU.

eesmärkidel.<sup>154</sup> Lisaks oli nimetatud seaduse seletuskirjas esimest korda liigitatud RAB-i ülesanded kahte kategooriasse: (1) RAB-i põhiülesanded ja (2) RAB-i lisäülesanded. Kirjeldatud ülesanded olid valdavalt samad mis esimeses rahapesu tõkestamise seaduses, kuid need olid seekord veel täpsemalt ja põhjalikumalt lahti kirjutatud. Lisandus üks ülesanne, milleks oli kriminaaltulu jälitamine. Autor peab oluliseks siinkohal välja tuua ka ülesannete jagunemise eelnevalt mainitud kategooriates.

RAB-i sätestatud põhiülesanded olid 2008 aastal jõustunud RahaPTS-i §-s 37 sätestatud järgmiselt: (1) kohustatud isikutelt saadud teabe kogumine, registreerimine, töötlemine ja analüüsimine. Analüüsi käigus kontrollitakse, kas rahapesu andmebüroole edastatud andmed on olulised rahapesu või sellega seotud kuritegude, samuti terrorismi rahastamise vältimiseks, tuvastamiseks või uurimiseks; (2) kahtluse püsimise või kuriteo tunnuste ilmnemise korral viivitamatult materjalide edastamine uurimisasutustele; (3) koostöö kohustatud isikutega, samuti RAB-ile andmeid esitanud isiku teavitamine tema esitatud andmete kasutamise kohta eesmärgiga parandada teatamiskohustuse täitmist; (4) koostöö uurimisasutustega ning politseiasutustega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel; (5) kriminaaltulu jälitamine ning seaduses sätestatud alustel ja ulatuses riikliku sunni rakendamine; (6) välissuhtlemine ja teabe vahetuse korraldamine. Lisaülesannetena määratleti RahaPTS seletuskirjas 137 SE järgnevad ülesanded<sup>155</sup>: (1) järelevalve teostamine kohustatud isikute tegevuse üle RahaPTS-i täitmisel, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti; (2) rahapesu- ja terrorismi rahastamise vältimise ja tuvastamise alane avalikkuse teavitamine ning vastavate statistiliste andmete koondülevalde avaldamine vähemalt üks kord aastas; (3) kohustatud isikute, uurimisasutuste, prokuröride ja kohtunike koolitamine rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seonduvates küsimustes ehk RAB-il kui kesksel asutusel on parimad teadmised rahapesu ja terrorismi rahastamise viiside ja meetodikate muutumisest; (4) järelevalve teostamine kohustatud isikute tegevuse üle rahvusvahelise sanktsiooni seaduses sätestatud abinõude rakendamisel, kui seaduse või Euroopa Liidu õigusaktiga ei ole sätestatud teisiti; (5) RahaPTS-is sätestatud väärtegade menetlemine.

2008. a jõustunud seaduses oli võrreldes 2004. aastal jõustunud RahaPTS-iga põhjalikum ülevalde järelevalve teostamisest, järelevalve algne kahest paragrahvist koosnenud peatükk oli täienenud kolme paragrahviga ehk peatükis oli nüüd kokku viis paragrahvi. Täiendavalt oli §-s

---

<sup>154</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (137 SE), lk 48. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/046802d9-335d-415b-c4a1650aa487eb33/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seadus> (04.04.2023)

<sup>155</sup> *Ibid*, lk 40.

47 reguleeritud järelevalveasutused, st kelle üle vastav järelevalveasutus järelevalvet teostab; § 48 sätestas järelevalve teostaja õigused, § 49 järelevalve teostaja kohustused, § 50 kontrolli tulemuste kajastamise ning § 51 andmekaitse järelevalve. Järelevalve peatüki §-s 47 selgitati täpsemalt järelevalveasutustele alluvaid subjekte, st kelle üle vastav järelevalveasutus järelevalvet teostab. Nimelt sätestas § 47 lg 1, et kohustatud isikute poolt RahaPTS-i ja selle alusel antud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab järelevalvet RAB, kui samas paragrahvis ei ole sätestatud teisiti. Sama paragrahvi lõige 2 sätestas, et Finantsinspeksioon teostab järelevalvet RahaPTS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle nende krediidasutuste ja finantseerimisasutuste poolt, kelle üle ta teostab järelevalvet Finantsinspeksiooni seaduse alusel. Lisaks oli sama paragrahvi lõigetes 3–5 välja toodud, kelle üle teostab järelevalvet Eesti Advokatuur, Justiitsministeerium ja Notarite koda.

Seega olid selleks hetkeks erinevad järelevalvesubjektid erinevate järelevalveasutuste vahel ära jagatud. Ka 28.01.2008 jõustunud RahaPTS-i seletuskirjas on välja toodud, et RahaPTS § 47 lg-st 1 tuleneb RAB-ile järelevalveline pädevus kohustatud isikute poolt RahaPTS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmisel<sup>156</sup> ehk RAB-i järelevalve alla ei kuulu krediidi- ja finantseerimisasutused, kelle üle teostab riiklikku finantsjärelevalvet Finantsinspeksioon, ega Eesti Advokatuuri liikmed. Kõikide teiste kohustatud subjektide järelevalvega tegeleb RAB. Lisaks selgitas seletuskiri, et sama paragrahvi lõike 2 kohaselt teostab Finantsinspeksioon järelevalvet krediidi- ja finantseerimisasutuste üle käesoleva seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmisel, kui tegemist on isikuga, kelle üle Finantsinspeksioon teostab riiklikku finantsjärelevalvet. Finantsinspeksiooni seaduse § 2 alusel teostab Finantsinspeksioon järelevalvet finantsjärelevalve subjektide, st ettevõtjate üle, kelle tegevus on reguleeritud krediidasutuste seaduses, kindlustustegevuse seaduses, investeerimisfondide seaduses, kogumispensionide seaduses, väärtpaberituruseaduses, liikluskindlustuse seaduses, e-raha asutuste seaduses ja Eesti väärtpaberite keskregistri seaduses.<sup>157</sup> Alles 2011. aastal liikusid ka makseasutused FI järelevalve alla, kui loodi kehtestati MERAS, millega võeti üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/64/EÜ makseteenuste kohta siseturul<sup>158</sup> (edaspidi esimene makseteenuste direktiiv). Järelevalve liikumisega hakati kaitsma maksevahendajate kliente, kelle rahalised vahendid liikusid maksekäsundi alusel maksjalt

---

<sup>156</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (137 SE), lk 45.

<sup>157</sup> *Ibid*, lk 45–46.

<sup>158</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/64/EÜ, 13. november 2007, makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta.

Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0064> (26.04.2023).

saajale. Esimese makseteenuste direktiivi üks peamisi eesmärke oli reglementeerida teenuseosutajad, kes pakuvad maksete vahendamise valdkonnas konkurentsi pankadele.<sup>159</sup> Seega hakati finantsalaseid riske juhtima alles siis, kui tuli direktiiv ja seni oli olnud oluline vaid finantskuritegevuserisk.

Seega ei teostanud Finantsinspeksioon ka nimetatud RahaPTS eelnõu jõustumisel järelevalvet kõikide finantseerimisasutusena nimetatud ettevõtjate üle. Teisisõnu, finantsteenuseid pakkuvaid äriühinguid, kelle üle riiklikku finantsjärelevalvet ei teostata (näiteks hoiu-laenuühistud, mitmesugused laenude andmisega tegelevad äriühingud, nn investeerimisfirmad, valuutavahetusteenuse pakkujad, makseteenuse pakkujad, alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkujad), käsitletakse eelnõu kohaselt finantseerimisasutusena, kuid järelevalvet RahaPTS sätete täitmise üle teostab RAB.<sup>160</sup> Seletuskirja järgselt puudus tollel hetkel õigusselgus järelevalve teostamise ulatuse üle. Näiteks kui ettevõtja oli tegevusloaga Finantsinspeksiooni järelevalve all ning kauples sularahas üle 15 000 euro, siis puudus selgus, kas Finantsinspeksioon teostab järelevalvet ainult oma tegevusloa raames või peab ta järelevalvet teostama ka ettevõtja tegutsemisel kauplejana RahaPTS-i nõuete täitmise üle. Eelnõuga lahendati tookord probleem selliselt, et kui ettevõtja tegutseb Finantsinspeksiooni tegevusloaga, siis teostab Finantsinspeksioon järelevalvet ka kõigi teenuste üle. Sellega tagati seletuskirja kohaselt tõhusam järelevalve ühe järelevalveasutuse poolt. Vastasel korral oleks järelevalve alla kuuluval subjektidel raske aru saada, kes teostab tema üle järelevalvet.<sup>161</sup> Samuti reguleeris nimetatud RahaPTS teatud majandustegevusega tegelevate ettevõtjate registreerimiskohustust ehk teatud ettevõtjate ring oli kohustatud end enne vastaval alal tegevuse alustamist registreerima MTR-s. Sinna isikute ringi kuulusid sellest hetkest ka KAS § 6 lg 1 p-des 2-12 loetletud finantsteenusepakkujad, kelle üle FI järelevalvet ei teosta. Lisaks tuli nimetatud isikute riiklikul tasandil registreerimisega tagada sellist tegevust tegelikult juhtivate või selliseid üksuseid juhtima hakkavate isikute ja äriühingute tegelikest kasusaajatest omanike nõuetelevastavus. Samuti nägi seletuskiri, et ettevõtjat ei registreerita, kui juhtorganite liikmed või juriidilise isiku tegelikud kasusaajad või teenust pakkuv äriühing on karistatud kuriteo toimepanemise eest ja karistusregistrisse kantud isiku karistusandmed ei ole kustutatud, st KarRS § 25 sätestatud tähtajad ei ole möödunud. Nimetatud kuriteod, mida kontrolliti, olid sellel hetkel sätestatud karistusseadustiku §-des 394–396 (rahapesualased süüteod), §-s 237

---

<sup>159</sup> Vt esimese makseteenuste direktiivi preambuli punktid 1, 3 ja 4.

<sup>160</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (137 SE), lk 45-46.

<sup>161</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE), lk 55. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb03e20e-caf7-463d-9b60-ddf6021742b2/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seadus> (20.03.2023)

(terrorikuritegu), §-des 237<sup>1</sup>–237<sup>3</sup> (terroristlikusse ühendusse kuulumine, terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemisele, terrorikuriteo rahastamine ja selle toetamine). Need kriteeriumid peegeldasid seletuskirja põhjal vähimat kaitsevajadust. Normi eesmärk oli tagada, et registreerimiskohustusega äriühinguid ei kasutataks nende juhtide või tegelikest kasusaajatest omanike poolt kuritegelikel eesmärkidel.<sup>162</sup> Seega tuli sobivuse hindamine päevakorda alles 2008. aastal, mis tähendas tollel hetkel ainult karistusregistrist teatud karistatuse kontrollimist ning keeldumise aluseks oli vaid karistatus rahapesuga seotud kuriteo või terroristlikusse ühendusse kuulumise eest. Kuid nagu nähtus ülalt, olid juba siis nn finantsriskid teatud teenusepakkujatel olemas (nt hoiu-laenuühistud, laenuandjad juriidilistele isikutele, makseteenuse pakkujad). Samas seaduses sätestatud järelevalve ülesanded ei näidanud seda, et järelevalve ja seega sobivuse hindamine peaks ulatuma kaugemale hoolsuskohustuse täitmisest ja kurjategijast, kes võtab ettevõtte juhtimise üle.

### **3.1.2. Rahapesu Andmebüroo roll aastatel 2011–2023**

2012. aasta veebruaris avaldas FATF ülevaadatud ning seejärel muudetud soovitused, mis hõlmasid ka massihävitusrelvade rahastamise tõkestamist. See ühendas terrorismi rahastamise tõkestamise rahapesuvastaste meetmetega seotud üheksa erisoovitust üheks terviklikuks komplektiks koos massihävitusrelvade leviku rahastamise tõkestamisega. Seega hõlmasid FATF-i 40 soovitust alates 2012. aastast nii rahapesu ja terrorismi rahastamise kui ka massihävitusrelvade leviku rahastamise tõkestamist.<sup>163</sup> Ka RahaPTS-is<sup>164</sup> tehti samal aastal täiendavaid muudatusi. Mis puudutab sobivuse hindamist, siis lisati sobivuse hindamise isikute ringi ka prokurist, sest praktikas oli selleks hetkeks selgunud, et kuriteo eest karistatud isikud küll loobuvad juhtorgani liikme kohast, kuid asuvad tegutsema äriühingu prokuristina. Kuna sel hetkel kehtiv seadus prokuristidele otseselt piiranguid ei sätestanud, kuid samas omasid prokuristid tehingute tegemisel juhtorgani liikmeka sisuliselt võrdset staatust, oli nende väljajäämine seaduse loetelust tekitanud „lünka”, mida kuritegeliku taustaga isikud olid asunud MTR-ist registreeringu saamise eesmärgil ära kasutama.<sup>165</sup> Lisaks ei olnud enam sobivuse hindamisel karistatus piiritletud karistusseadustiku §-dega 394–396 (rahapesualased süüteod),

---

<sup>162</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (137 SE), lk 47–48.

<sup>163</sup> History of the FATF. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html> (17.03.2023).

<sup>164</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I 2008, 3, 21 ... RT I, 08.05.2012, 5.

<sup>165</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, rahvusvahelise sanktsiooni seaduse ja Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (157 SE), lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eeInoud/eeInou/de57c3c9-e33c-4c3f-bf2f-72ed213870cc/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seaduse-rahvusvahelise-sanktsiooni-seaduse-ja-eesti-vaartpaberite-keskregistri-seaduse-muutmise-seadus> (09.04.2023).

§-ga 237 (terrorikuritegu), §-dega 237<sup>1</sup>–237<sup>3</sup> (terroristlikusse ühendusse kuulumine, terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemisele, terrorikuriteo rahastamine ja selle toetamine), vaid karistuse puudumise sõnastus muudeti üldisemaks. Täpsemalt pidi RahaPTS § 52<sup>2</sup> kohaselt ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul puuduma kehtiv karistus riigivõimuvastase, rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toime pandud kuriteo eest. Seega läks sobivuse hindamine isiku maine alusel laiemaks ning selle alla mahtusid kõik võimalikud kuriteod, kui need olid toime pandud tahtlikult.

2013. aastal avaldas FATF ka metoodika<sup>166</sup>, mida on jooksvalt muudetud (viimati 2021. aasta oktoobris) ja mille aluse hinnatakse riigi tehnilist vastavust FATF-i 2012. aastal avaldatud soovitudele ning rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu võitlemise<sup>167</sup> süsteemide efektiivsust.<sup>168</sup> Täpsemalt vaadeldakse hindamisel, kas riik on täitnud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadustes, määrustes ning muudes õiguslikes dokumentides kõik FATF-i 40 soovitude tehnilised nõuded ja kui efektiivselt need oma eesmärgi täidavad. Seega koosneb metoodika kahest komponendist: (1) tehniline vastavus ja (2) efektiivsus. Järelevalve osas peab riik näitama, et temaga seotud riskide kontekstis on tal efektiivne raamistik finantsüsteemi kaitsmiseks selle kuritarvitamise eest. Metoodikast lähtuvalt on efektiivsuse hindamiseks võtnud FATF kasutusele viisi, mis keskendub kindlaksmääratud tulemuste hierarhiale<sup>169</sup>, mille kõrgetasemeline eesmärk on, et finantsüsteemid ja majandus laiemalt oleksid kaitstud rahapesu ja terrorismi ning massihävitusrelvade leviku rahastamise eest, tugevdades seeläbi finantssektori terviklikkust ning panustades ohutusele ja turvalisusele. Selleks, et seda eesmärki täita, jaotatakse see kolmeks tulemusnäitajaks, mis omakorda jaotatakse veel üheteistkümneks otseseks tulemusnäitajaks. Nimetatud kolm vahetulemust on: (1) poliitika, koordineerimine ja koostöö maandavad rahapesu ja terrorismi rahastamise riske; (2) kuritegevusest saadud tulu ja terrorismi toetavate vahendite sattumist finants- ja muudesse sektoritesse takistatakse või tuvastatakse ja teavitatakse nende sektorite poolt; (3) rahapesu ohud tuvastatakse ja nendesse sekkutakse ning kurjategijaid karistatakse ja jäetakse ilma ebaseaduslikust tulust. Terrorismi rahastamise ohud tuvastatakse ja nendesse sekkutakse ning terroristid sanktsioneeritakse ja jäetakse ilma nende ressurssidest, mis aitab ennetada

---

<sup>166</sup> FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html> (19.03.2023).

<sup>167</sup> Ingl k - Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism (lühendina AML/CFT).

<sup>168</sup> FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, lk 5 p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html> (23.03.2023).

<sup>169</sup> *Ibid*, lk 16.

terroriakte. Kuna käesoleva peatüki eesmärk on jääda kitsalt järelevalve eesmärgi raamidesse, siis nendest üheteistkümnest otsesest tulemusnäitajast toob autor välja ainult järelevalvega seonduva, mis sätestab, et järelevalveasutused teostavad asjakohast järelevalvet, jälgivad ja reguleerivad finantseerimisasutusi, mittefinantsasutusi<sup>170</sup> ja virtuaalvääringu teenusepakkujaid<sup>171</sup>, et tagada rahapesu ja terrorismi rahastamise nõuete täitmine vastavalt nende riskidele.<sup>172</sup> Seega tuleneb ka antud metodoloogiast, et RAB-i poolt teostatav järelevalve finantseerimisasutuste, mittefinantsasutuste ja VASP-ide üle tähendab kitsalt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest tulenevate nõuete täitmist.

Seejärel tehti Euroopa Liidu rahapesu direktiiviga 2015/849<sup>173</sup> (AMLD IV) 2015. aastal ettepanek lisada AMLD IV direktiivi kohaldamisalasse virtuaalvääringute vahetamisega tegelevad platvormid ja nn digitaalse rahakoti pakkujad<sup>174</sup>, kes peaksid tegutsemiseks taotlema tegevusloa või vastava registreeringu. Nimetatud platvormid ja digitaalse rahakoti pakkujad hakkaksid seega rakendama klientide suhtes hoolsusmeetmeid ning alluksid järelevalvele.<sup>175</sup> Kusjuures Eestis oli Riigikohtusse jõudnud kaigus selle kohta, kas tolleaegne alternatiivne makseteenuse pakkumine ehk virtuaalvääringu teenuse pakkumine on RAB-i järelevalve pädevuses või mitte. Riigikohtu halduskolleegium leidis 2016. aasta aprillis kohtuasjas nr 3-3-1-75-15<sup>176</sup>, et virtuaalvääring *bitcoin* omab selgelt väärtust ja võib olla rahapesu objektiks, seega tuleks alternatiivsete makseteenuse pakkujaid kohelda võrdselt finantseerimisasutustega. Kohtu hinnangul olevat majandustegevusena *bitcoin*-idega kaupleva tegevuse allutamine rahapesuvastasele regulatsioonile ja riiklikule järelevalvele seetõttu mõistlik.<sup>177</sup>

Eelnevalt nimetatud AMLD IV aluseks olid osaliselt ka FATF-i välja töötatud uued rahapesu ja terrorismi rahastamise standardid. Seega tekkis liikmesriikidel, sh Eestil, kohustus kanda direktiivis sätestatud põhimõtted üle riiklikesse õigusaktidesse. Seetõttu jõustuski Eestis 27.

---

<sup>170</sup> Ingl k – Designated Non-Financial Businesses and Professions (lühendina DNFBP).

<sup>171</sup> Ingl k – Virtual Asset Service Provider (lühendina VASP).

<sup>172</sup> FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, lk 102.

<sup>173</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, 20. mai 2015, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ. – ELT L 141, 05.06.2015, lk 73-117. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849> (26.04.2023).

<sup>174</sup> Ingl k – *custodian wallet providers*.

<sup>175</sup> Analüüs virtuaalvääringute võimaliku tunnustamise ja kasutamise poliitika väljatöötamiseks. Rahandusministeerium, 2017, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/kollektsioonid/75746> (09.04.2023).

<sup>176</sup> RKHKo nr 3-3-1-75-15. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/bitcoinidega-kauplemine-kasitav-majandustegevusena> (09.04.2023).

<sup>177</sup> *Ibid*, lk 29.

novembril 2017. aastal rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus<sup>178</sup> (edaspidi RahaPTS). RahaPTS-i seletuskirjas oli endiselt välja toodud, et finantsteenuseid pakkuvate äriühingute, kelle üle riiklikku finantsjärelevalvet ei teostata, (näiteks hoiu-laenuühistud, mitmesugused laenude andmisega tegelevad äriühingud, nn investeerimisfirmad, valuutavahetusteenuse pakkujad, alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkujad) käsitletakse eelnõu kohaselt finantseerimisasutusena, kuid järelevalvet RahaPTS-i sätete täitmise üle teostab RAB.<sup>179</sup> Seega ei ole järelevalve nimetatud subjektide üle mitte finantsjärelevalve, vaid ainult RahaPTS-i nõuete täitmist kontrolliv järelevalve. Nimetatud seaduse muudatuses jäid RAB-i ülesanded samaks, kuid lisandus strateegiline analüüs, mis käsitleb rahapesu ja terrorismi rahastamise riske, ohte, suundumusi ning toimimisviise.<sup>180</sup>

2018. aastal võeti vastu rahapesu ja terrorismi tõkestamise viies direktiiv 2018/843<sup>181</sup> (AMLD V), mille kohaselt viidati virtuaalväeringutega seotud riskide maandamisele. Seejärel vaatas FATF 2019. aasta oktoobris üle oma standardid, et hõlmata siduvad meetmed virtuaalsete varade ehk krüptovaradega seotud tegevuste ja teenusepakkujate reguleerimiseks ning nende järelevalveks.<sup>182</sup> Seega tegi ka Eesti oma seadusandluses muudatusi ning 10. märtsil 2020 jõustus muudetud RahaPTS<sup>183</sup>, mis sätestas täiendava sobivuse kriteeriumi kõikidele tegevusloa kohustusega teenusepakkujatele ning lisanõuded virtuaalväeringu teenusepakkujatele tegevusloa väljastamiseks. Lisaks sellele, et ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul pidi puuduma kehtiv karistus riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest, pidi nimetatud isikutel olema ka korrektne ärialane maine. See laiendas järelevalveasutuse ehk RAB-i poolset sobivuse hindamise spektrit oluliselt. Samuti oli seadusesse lisatud täpsustus selles kohta (RahaPTS § 72 lg 2), et korrektse ärialase maine olemasolu hindab tegevusloa andja, võttes arvesse isiku varasemat tegevust ja sellega seotud asjaolusid. Korrektse ärialase maine olemasolu eeldatakse, kui puuduvad seda kahtluse alla seadvad asjaolud. Eraldi virtuaalväeringu teenusepakkujatele lisandusid täiendavad nõuded seoses juhatuse asukoha ja tegevuskohaga, maksekontoga ja aktsia- või osakapitaliga.

---

<sup>178</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2.

<sup>179</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE), lk 55.

<sup>180</sup> *Ibid*, lk 51.

<sup>181</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/843, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. – ELT L 156, 19.06.2018, lk 43–74. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843> (26.04.2023).

<sup>182</sup> History of the FATF. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html> (18.03.2023)

<sup>183</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2 ... RT I, 31.12.2019, 20.

Aastatel 2019–2021 viidi Eestis läbi rahapesu ja terrorismi rahastamist ning massihävitusrelvade leviku rahastamist käitlev riiklik riskihinnang, mille tulemusel selgus, et rahapesu ja terrorismi rahastamisega seonduvaid riske maandavaid tegevusi on vaja teha mitmetes sektorites, sh ka virtuaalvääringu teenusepakkujate osas. Seega ei olnud juba eos seadusandja sooviks nn finantsriske juhtida, vaid leida kiireid lahendusi rahapesu riskide maandamiseks. Sellest tulenevalt muudeti taaskord RahaPTS-i<sup>184</sup>, mis jõustus 15. märtsil 2022. aastal ning mille eesmärgiks oli tugevdada RAB-i pädevust virtuaalvääringu teenuse loamenetluses ja järelevalve teostamisel ning sätestada rahvusvahelisele standardile vastavad nõuded virtuaalvääringu teenuse pakkujatele.<sup>185</sup> Täpsemalt lisandus virtuaalvääringu teenusepakkujatele suur hulk erinevaid nõudeid ehk kontrollieseme asjaolusid (nt osa- või aktsiakapitali suurenemine, omavahendite nõue, audiitorkontroll, sisekontroll jne), millega virtuaalvääringu teenusepakkujad pidid ennast kooskõlla viima hiljemalt 15. juuniks 2022. Nagu autor on varasemalt juba analüüsinud, kätkesid enamik nimetatud nõuetest endas finantsriskide juhtimist (likviidsusrisk, operatsioonirisk jne), mis tähendab, et autori hinnangul sai RAB justkui ülesande finantsjärelevalve teostamiseks. Kuid siinkohal toob autor välja nüansi, et nimetatud nõudeid kontrollib RAB ainult tegevusloa väljastamisel, kuna järelevalve raames on RAB-il seadusest tulenev pädevus kontrollida RahaPTS-i nõuete täitmist teenuse pakkumisel ehk hoolsusmeetmete rakendamist. Seega nimetatud kontrollieseme asjaoludega kooskõlas olemist RAB tegevusloaga ettevõtjate puhul jooksvalt ei kontrolli, st see on ettevõtja enda kohustus olla kontrollieseme asjaoludega igal aja hetkel kooskõlas.

Kuna käesolev magistritöö keskendub sobivuse hindamisele, siis toob autor järgnevalt välja ainult sobivusega seotud nõuded. Seega virtuaalvääringu teenusepakkujajuhtorgani liikmetele lisandus kõrgendatud nõue nende hariduse ja töökogemuse osas. Täpsemalt peab virtuaalvääringu teenusepakkujajuhatuse liikmel olema kõrgharidus ja vähemalt kaheaastane erialane töökogemus. Samuti oli nimetatud seaduses välja toodud eraldi nimekiri (RahaPTS § 72 lg 2), millistel juhtudel ei ole isikul korrektset ärialast mainet. Korrektse ärialase maine sisustamist käsitleb autor käesoleva töö teises peatükis.

Lisaks tugevdas FATF 2022. aastal ülemaailmsete tegelike kasusaajate eeskirju, et takistada kurjategijaid oma ebaseaduslikku tegevust ja musta raha varjamast salajaste

---

<sup>184</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2 ... RT I, 12.03.2022, 19.

<sup>185</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri 507 SE, lk 1.

ettevõttestruktuuride taha.<sup>186</sup> Kokkuvõtvalt on tänaseks FATF-i väljastatud soovitusel sätestatud kõikehõlmav ja tervislik meetmete raamistik, mida riigid peaksid rakendama võitluses rahapesu ja terrorismi rahastamise ning massihävitusrelvade leviku tõkestamiseks. Kuna FATF-i soovitusi on mitmeid kordi läbi vaadatud ja uuendatud ning need on koos erisoovitustega heaks kiidetud rohkem kui 180 riigis, tunnustatakse neid tänaseks rahvusvaheliste rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise standarditena.<sup>187</sup> Ka nimetatud standardites on FATF välja toonud RAB-i eesmärgi toimida kahtlasi tehinguid puudutavate teadete ja muu rahapesu, sellega seotud eelkuritegude ja terrorismi rahastamisega seotud teabe kogumise ja analüüsimise ning selle analüüsi tulemuste levitamise siseriikliku keskusena<sup>188</sup>.

Kokkuvõtvalt on RAB-i järelevalve eesmärk alates FATF-i standarditest tulenevalt kitsalt rahapesu ja terrorismi ning massihävitusrelvade leviku rahastamise tõkestamine ehk kontrollifunktsioon kohustatud subjektide üle, et tuvastada, kas subjektid täidavad RahaPTS-ist tulenevaid nõudeid (RahaPTS § 1 lg 2 p 3) ning et kurjategija või tema lähikondne ei võtaks finantsasutuse juhtimist üle ja ei kasutaks seda rahapesuks. Sama põhimõtet kinnitab ka RahaPTS § 34 lg 1. Seega ei ole RAB-i poolt teostatav järelevalve finantsjärelevalve, vaid riiklik järelevalve RahaPTS-ist tulenevate nõuete täitmise kontrollimiseks ning sobivuse hindamiseks, et kurjategija või tema lähikondne ei satuks ettevõtet juhtima ega saaks seeläbi raha pesta. Lisaks, nagu eespool mainitud, ei ole järelevalve teostamine RAB-i põhifunktsioon, vaid kõrvalfunktsioon. Seetõttu ei ole RAB-i pädevuses ka hinnata süvitsi juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate sobivust, kuivõrd RAB-i järelevalve all olevate ettevõtjate kohustus on RahaPTS-ist tulenevalt hinnata, juhtida ja maandada rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riske. Seega tagab RAB RahaPTS-ist tuleneva eesmärgi oma põhiülesannete täitmiseega ehk finantsluureteavet kogudes, analüüsid ja seda jagades tagatakse finantstehingute läbipaistvus ja ausus, et seeläbi ennetada ja tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks, terrorismi rahastamiseks ja finantssanktsioonidest kõrvalehoidmiseks.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> History of the FATF. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html> (09.04.2023)

<sup>187</sup> FATF-i soovitusel 2012. Uuendatud 2023 veebruar. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>, lk 7 (19.03.2023)

<sup>188</sup> *Ibid*, lk 24 p 29.

<sup>189</sup> Rahapesu Andmebüroo strateegia 2022-2026. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://fiu.ee/uudised/rahapesu-andmebuuro-kinnitas-viieaastase-strateegia> (09.04.2023).

### 3.2. Finantsinspeksiooni järelevalve eesmärk

Alates 1. jaanuarist 2002 alustas Kindlustusinspeksiooni, Eesti Panga Pangainspeksiooni ja Väärtpaberiinspeksiooni baasil tegevust autonoomse pädevusega ja oma eelarvega Eesti Panga juures asuv asutus – Finantsinspeksioon.<sup>190</sup>

Finantsinspeksioon ühendatud järelevalveasutusena võimaldas teostada arenevas ja globaliseeruvus finantsmaailmas paremat järelevalvet.<sup>191</sup> Panganduse, kindlustuse ja väärtpaberituru riikliku järelevalve teostamist ühe asjaomase pädevusega asutuse kaudu peeti vajalikuks järgmistel põhjustel: (1) finantsturgude ja teenuste süvenev integratsioon (finantskonglomeraatide tekkimine, funktsionaalse spetsialiseerumise vähenemine, uued finantsinstrumendid, institutsionaalne läbipõimimine); (2) mastaabiefekt ja sünergia (info efektiivsem hankimine ja haldamine, töötajate spetsialiseerumine, kokkuvõid analüüsi ja uurimistöõde tegemisel, administratiivkulude kokkuvõid); (3) riskide hindamine ja kriiside juhtimine; (4) järelevalve ühtse kvaliteedi tagamine finantsturu eri osades. Seega Finantsinspeksiooni asutamisega oli tehtud oluline ja põhimõtteline samm finantssektori järelevalvet puudutavas.<sup>192</sup> Esimene finantsinspeksiooni seadus<sup>193</sup> võeti vastu 9. mail 2001. aastal ja see jõustus 1. jaanuaril 2002. aastal. Tollase finantsinspeksiooni seadusega määrati kindlaks riikliku finantsjärelevalve eesmärk ja Finantsinspeksiooni õiguslik seisund, tegevuse alused ja tema rahastamise alused ja kord. Finantsjärelevalve eesmärk oli ja on siiani stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamine, süsteemsete riskide vähendamine ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ära kasutamise tõkestamisele kaasaaitamine eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust (FIS § 3 lg 1). Kusjuures täna kehtiva finantsinspeksiooni seaduse<sup>194</sup> eesmärki on täiendatud vaid ühe asjaoluga – finantskriisi lahendamine. See tähendab, et kui RAB-i järelevalve ülesanne kätkeb endas kitsalt sobivuse hindamist ja hoolsusmeetmete täitmise kontrollimist kohustatud isikute tegevuses, mis kokkuvõtlikult tõkestab kuritegevust, nagu juba eelnevalt mainitud, siis FI ülesanne on ka nn finantsriskide juhtimine, aga laiemalt ka kuritegevuse, sh siseteabe väärkasutamise jms tõkestamine. Lisaks riiklikule finantsjärelevalve teostajale sai Finantsinspeksioonist 2015.

<sup>190</sup> Kindlustuse aastaraamat 2001, lk 10.

Kättesaadav arvutivõrgus:

[https://www.fi.ee/sites/default/files/kindlustus\\_2001\\_es.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/kindlustus_2001_es.pdf) (19.03.2023).

<sup>191</sup> Kindlustuse aastaraamat 2001 lk 10.

<sup>192</sup> Tammer. S. Finantssektori järelevalve mehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng. *Juridica* VIII/2020, lk 604.

<sup>193</sup> Finantsinspeksiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 30.11.2022, 14.

<sup>194</sup> Finantsinspeksiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14

aastal ka finantskriisi lahendaja, kui 2015. aastal jõustunud finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadusega, millega võeti üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL<sup>195</sup>, muudeti ka finantsinspeksiooni seadust ja Finantsinspeksioonist sai finantsjärelevalve ja kriisilahenduse asutus. Selguse huvides selgitab autor ka finantskriisi lahendamise eesmärki, milleks on vältida krediidasutuste, investeerimisühingute ja kesksete vastaspoolte maksejõuetusest tulenevaid negatiivseid mõjusid finantsstabiilsusele, kaitsta avaliku sektori ning hoiustajate, investorite ja muude klientide vahendeid ning tagada krediidasutuste, investeerimisühingute ja kesksete vastaspoolte kriitiliste funktsioonide katkematu toimimine (FIS § 3 lg 2).

FI läbiviidava järelevalve põhiline eesmärk on siiski tagada, et finantsasutused suudaksid tulevikus täita kliendi ees võetud kohustusi, näiteks maksta välja hoiused, kindlustuskahjud või kogutud pensioni jne. FI järelevalveline tegevus jaguneb kaheks: (1) turu- ja teenusejärelevalve ning (2) kapitalijärelevalve. Turu- ja teenusejärelevalve eesmärk on finantsteenuste läbipaistvuse, usaldusvääruse ja efektiivsuse tagamine ning kapitalijärelevalve alase töö fookuses on finantsasutuste riskide ja tegevuse jätkusuutlikkuse analüüs.<sup>196</sup>

Eesti finantssüsteemi usaldusvääruse ja läbipaistvuse tagamisel on muu hulgas oluline pidev töö rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas. Finantsinspeksioon kui finantsjärelevalveasutus on puutumuses rahapesu tõkestamisega eelkõige oma järelevalve alla kuuluvate finantsvahendajate kontrollimisel. Finantsinspeksiooni ülesanne on kontrollida, et pankade ja teiste finantsvahendajate organisatsioon ja riskijuhtimine oleks selliste protsesside ning süsteemidega, mis vastavad äristrateegiale ja riskiisule, ning oleks piisavalt mehitatud. See hõlmab nii krediidi andmist, makseteenuste ja investeerimisteenuste osutamist, kindlustusriske kui ka finantsvahendaja organisatsiooni laiemalt. „Tunne oma klienti“ põhimõtte moodustab osakese riskijuhtimisest ja selle põhimõtte täitmine kujutab endast tõket rahapesule.<sup>197</sup>

Teisisõnu kontrollib FI finantsjärelevalvet teostades järelevalvesubjekti protsesse ja süsteeme, mitte seda, kas konkreetsel juhul on rahapesu toime pandud. Kui FI siiski tuvastab järelevalve

---

<sup>195</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, 15. mai 2014, millega luuakse krediidasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ, 2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/35/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012. – ELT L 173, 12.06.2014, lk 190–348. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:32014L0059> (26.04.2023).

<sup>196</sup> Finantsinspeksiooni koduleht. Finantsinspeksioonist.

Kättesaadav arvutivõrgus:

<https://www.fi.ee/et/finantsinspeksioon/finantsinspeksioonist> (19.03.2023).

<sup>197</sup> Finantsinspeksiooni koduleht. Rahapesu tõkestamisest üldiselt. Finantsinspeksiooni roll ja pädevus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspeksioon/rahapesu-tokestamisest-uldiselt> (19.03.2023).

käigus rahapesu või terrorismi rahastamise tunnused, teavitab ta sellest seaduse kohaselt RAB-i. Seega on RAB-il õigus saada teavet FI-lt ja teistelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning ettekirjutuse alusel kohustatud isikult rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusega seotud asjaolude, tehingute ja isikute kohta. Eeltoodust järelduvalt teostab esmatasandi järelevalvet rahapesu üle Eestis RAB, kes muu hulgas kogub asjakohast teavet ja jälitab kriminaaltulu.<sup>198</sup>

Järelduvalt on RAB-i eesmärk laiemalt RahaPTS-is sätestatud erinevate ülesannete läbi tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Samas nagu ülal selgitatud, on RAB-i järelevalve roll veel kitsam kui RAB-ile seatud eesmärk. Seevastu FI eesmärk on läbi finantsjärelevalve aidata kaasa finantsteenuseid pakkuvate ettevõtete stabiilsuse ja teenuste kvaliteedi tagamisele ning toetada seeläbi Eesti rahasüsteemi usaldusväarsust. Kuna RAB tegutseb Eesti Vabariigi nimel, et Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ja majandusruumi ei saaks kasutada rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks, on RAB-i järelevalve suunatud FATF-i standarditest tulenevalt selliselt, et kurjategija ei saaks konkreetset järelevalvesubjekti rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks ära kasutada. FI poolt teostatava finantsjärelevalve eesmärgiks on aidata kaasa finantsteenuseid pakkuvate ettevõtjate stabiilsusele ja teenuste kvaliteedi tagamisele. FIS § 3 lg 1 alusel teostatakse finantsjärelevalvet finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. Autori hinnangul kattub finantsjärelevalve eesmärk küll osaliselt RAB-i järelevalve eesmärgiga, aga seda ainult selles osas, mis puudutab finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasa aitamist, ent muid ülesandeid seadusest tulenevalt RAB-il ei ole. RAB-i roll on oluliselt kitsam ja ei hõlma nn finantsriskide juhtimist ega maandamist. Seega tuleb ka sobivuse nõudeid ja eesmärke vastavalt tõlgendada.

### **3.3. Ettepanek seaduse muudatuseks**

Autor mainis käesoleva magistritöö teises peatükis korrektse ärialase maine ja laitmatu maine erisust ning jõudis järeldusele, et kuigi mõlema järelevalveasutuse subjektide tegevusega kaasnevad riskid on pealtnäha sarnased, siis sobivusnõuded on RAB-ile allutatud järelevalvesubjektidel madalamad kui FI järelevalvesubjektidel. Autori hinnangul ei ole

---

<sup>198</sup> *Ibid.*

madalamad sobivusnõuded RAB-i järelevalvesubjektidele põhjendatud tulenevalt riskide sarnasusest FI järelevalvesubjektidega ja selle võimalikust kahjulikust mõjust klientidele ja sektorile üldiselt. Lisaks järeldas käesolevas peatükis autor, et RAB-i poolt teostatav järelevalve on kitsam ehk piirdub sobivuse hindamisega minimaalsel tasandil ja hoolsusmeetmete täitmise kontrolliga kohustatud isikute teenuse pakkumisel, kuivõrd RAB-i eesmärk on tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastamist Eesti rahandussüsteemis ja majandusruumis ehk sisuliselt tõkestada kuritegevust. Samas FI järelevalvet teostatakse FIS § 3 lg 1 kohaselt finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. Seega on FI järelevalve suunatud finantsriskidele ja riskidele tõkestada kuritegevust. RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuseosutajate tegevusega kaasnevad ka mitmed finantsriskid, mida autor esimeses peatükis juba loetles, kuid nimetatud teenusepakkujad on RAB-i tegevusloaga RAB-i järelevalve all. Seega ei ole nende teenusepakkujate klientide ja investorite huvid samal määral kaitstud ja tagatud nagu FI järelevalvesubjektide omad. Seega tuleks kaaluda ka RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuseosutajate viimist FI järelevalve alla, kuivõrd nende tegevuses esinevad ka finantsriskid, mille üle teatud subjektide osas teostab järelevalvet juba FI ning kus on olemas ka vastav kompetents.

Autor toob siinkohal näitena Saksamaa, mis on üks esimesi suurriike, kes on hakanud aktiivselt virtuaalvääringu teenuse pakkujate tegevust selgepiirilisemalt reguleerima. Erinevalt Eestist ei ole virtuaalvääringu teenuse pakkujate üle järelevalve teostamine määratud mitte Rahapesu Andmebüroole, vaid Föderaalsele Finantsjärelevalveametile (*Federal Financial Supervisory Authority*, lühendina BaFin), kes on peamine järelevalve teostaja pangandusseaduse täitmise üle.<sup>199</sup> Tegevusloa menetluse käigus hindab BaFin muu hulgas taotleja tarkvara ja tehnoloogiat, juhtide sobivust, teenuse läbipaistvust, rahapesu tõkestamise võimekust ja tarbijakaitse taset, mis läbi peaks valdkond muutuma turvalisemaks ning pettuseriskile vähem vastuvõtlikuks. Saksamaa on astunud olulised sammud ja näidanud initsiatiivi luua valdkonnas juriidilist

---

<sup>199</sup> Federal Financial Supervisory Authority koduleht. Banking Supervision. Arvutivõrgus: [https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht\\_artikel\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht_artikel_en.html) (02.04.2023).

selgust, kuid siiski peab märkima, et esimesi tulemusi on võimalik näha alles järgnevate aastate jooksul, kuna tegemist on täiesti uut tüüpi teenusega.<sup>200</sup>

Samuti toob autor näitena ka Malta, kelle Finantsinspeksioon ehk *Malta Financial Supervisory Authority* (MFSA) on ainus finantsteenuste reguleerija ja samal ajal ka kriisilahendusamet Maltal. MFSA reguleerib pangandust, finantseerimisasutusi, makseasutusi, kindlustusseltse, kindlustusvahendajaid, investeerimisteenusid osutavaid ettevõtteid, ühisrahastusplatvorme, väärtpaberiturge, investeerimisbörse, usaldusfondide haldusettevõtteid, äriühingu teenusepakkujaid ja pensionifonde. Alates 2018 aastast reguleerib MFSA ka virtuaalvääringu teenusepakkujaid. MFSA põhiülesanneteks on tarbijate kaitse, finantsturgude terviklikkus, finantsstabiilsus ja järelevalve kõigi finantsteenustega seotud tegevuste üle.<sup>201</sup>

Seega on mõlemas riigis virtuaalvääringu teenusepakkujad finantsjärelevalve all ning Maltal on ka kõik finantsteenusepakkujad finantsjärelevalve all. Eeltoodust tulenevalt teeb autor ettepaneku viia RAB-i järelevalve all olevad finantsteenuseosutajad samuti FI poolt teostatava finantsjärelevalve alla, kuivõrd nagu nähtus RAB-i järelevalve lähtealustest ja eesmärgist, siis on RAB-i roll tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. RAB täidab nimetatud rolli läbi RahaPTS § 54 lg 1 p 4 alusel sätestatud järelevalve kohustuse, mis tähendab, et RAB teostab kohustatud isikute tegevuse üle järelevalvet RahaPTS täitmisel. RahaPTS nõuded aga ei kaitse investorite ja klientide varasid ning huve, vaid seda, et kurjategijaid ega nende liitlased ei saaks kasutada Eesti finantssüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamiseks.

---

<sup>200</sup> Oengo. O. F. Virtuaalvääringu teenuse regulatiivsed eripärad, senine areng ja perspektiiv. *Juridica VIII/2020*, lk 657.

<sup>201</sup> Malta Financial Services Authority. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.mfsa.mt/> (25.04.2023).

## KOKKUVÕTE

Finantsteenuse pakkujate tegevusega kaasnevad olulised riskid, mille realiseerumisel on oluline negatiivne mõju nii üksikisikule kui finantsturule üldiselt. Seetõttu on järelevalve selliste finantsteenuste isikute üle vältimatult vajalik. Selleks, et tagada finantsturgude usaldusväärsus ning täita rahapesu ja terrorismi tõkestamise eesmärgid peavad finantsteenuseid osutavad isikud vastama kõrgendatud nõuetele. Finantssektoris tegutsevatele isikutele on kehtestatud kõrgemad nõuded, sest nende juhtimisel hakkavad tööle piltlikult öeldes erinevad hammasrattad, millega kaasneb hulk erinevaid riske, ja kuna need hammasrattad hakkavad tööle üksikisikute poolt süsteemi pandud varade jõul, siis on oluline, et samaaegselt oleks nende üksikisikute ehk klientide ja investorite huvid ning varad kaitstud.

Praktikas tõusetunud õigusprobleemidest ajendatuna oli magistritöö peamiseks eesmärgiks selgitada RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse pakkujate sobivuse hindamise raamistikku, sest vaatamata väga sarnastele riskidega, võrreldes FI järelevalve all olevate subjektidega, ei ole RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate klientidele antud läbi seaduses sätestatud sobivuse hindamise raamistiku samaväärseid tagatisi vara säilimisel ning rahasüsteemi stabiilsuse, usaldusvääruse ja läbipaistvuse tagamisel, nagu need on finantsjärelevalve all olevate teenuseosutajate klientidel. Teisisõnu tähendab see seda, et finantsjärelevalve all olevate klientide varad on tagatisfondi abil tagatud mingis ulatuses ning samuti on FI-1 FIS § 2 lg-s 1 nimetatud eriseaduste või muude siseriiklike, Euroopa Liidu õigusaktide ja juhendite kaudu oluliselt põhjalikum sobivusmenetlus, mida teostatakse ettevõtete juhtorgani liikmete ja olulise osaluse omajate puhul. Seevastu RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate klientide varale riiklik tagatisfond ei rakendu ning sobivusnõuded, millele juhtorgani liikmed ja olulise osaluse omajad peavad vastama, on FI sobivusnõuetega võrreldes minimaalsed. Samas on sobivusnõuded üheks meetmeks, millega finantssektoriga seotud riske maandada.

Eelneva analüüsimiseks kaardistas autor esmalt mõlema järelevalveasutuse subjektid, nende tegevuse ning selgitas ka nende tegevusega kaasnevaid riske (krediidirisk, likviidsusrisk, süsteemirisk, intressimäärarisk, poliitiline risk, operatsioonirisk, tururisk). Näiteks virtuaalvääringu teenusepakkujate puhul on üheks olulisemaks riskiks kindlasti operatsioonirisk, kuivõrd kõik virtuaalvääringutega seonduv on üles ehitatud virtuaalsele platvormile ning seal hoiustatakse ka klientide varasid. Seega on väga oluline, et platvorm oleks turvaline ja häkkimiskindel. Hoiu-laenuühistute puhul tõi autor välja likviidsusriski, st ettevõttel peaks olema piisav puhver, et katta klientide nõuded hoiuste väljamaksmiseks.

Teostatud analüüsi tulemusena leidis autor, et mõlema järelevalveasutuse alla kuuluvate finantsteenuseosutajate riskid pealtnäha siiski kattuvad. Tõsi, teenusepakkujate mahud ja sellest tulenevalt ka riskide suurus on küll erinevad, kuid see ei muuda fakti, et mõlema järelevalveasutuse finantsteenuse pakkujad hoiustavad ja haldavad klientide varasid, hoolimata mahtude erinevusest. Tulenevalt sellest, et mõlema järelevalveasutuse finantsteenuse pakkujate tegevuse riskid on samad või võrreldavad, analüüsis autor mõlema järelevalveasutuse kehtestatud sobivusnõudeid finantsteenuseosutajate juhtorgani liikmetele ja olulise osaluse omajatele. Analüüsi tulemusena jõudis autor järeldusele, et nimetatud järelevalveasutuste kohaldatavad sobivusnõuded on üsna erinevad. Autor peab erinevuse all silmas seda, et nõuded võivad üldises plaanis olla sarnased, kuid RAB-i nõuded on oluliselt laiemini tõlgendatavad ja mitte nii piiravad kui FI-i nõuded. Lisaks ei kohalda RAB finantseerimisasutuse tegevusloaga teenusepakkujatele samasuguseid nõudeid nagu näiteks virtuaalvääringu teenusepakkujatele. Seega esineb sobivusnõuete erinevus isegi RAB-i enda järelevalvesubjektide hulgas.

Kuivõrd RAB-i üheks nõudeks sobivuse hindamisel on korrektne ärialane maine ning FI nõudeks on laitmatu maine, siis analüüsis autor mõlema järelevalveasutuse poolt kehtestatud mainega seotud kõnealust sobivusnõuet. Autor leidis, et laitmatu maine mõiste sisustamisel on järelevalveasutusel ehk FI-l suur vastutus, sest isiku maine ei eelda laitmatust ainult erialases valdkonnas, vaid kõikides isikuga seotud aspektides. Laitmatut mainet eeldatakse seni, kuni ei ole leitud midagi, mis tõendaks vastupidist. RAB-i poolt kontrollitav korrektne ärialane maine on aga küllaltki piiratud mõiste, sest eeldab negatiivseid tagajärgi just erialaselt. Kui isikul ei ole erialase tegevusega seonduvaid kriminaalkaristusi ja ta ei ole kahtlustatav või süüdistatav, kuid on varasemalt süüdimõistetud nt isikuvastases süüteo, siis see tähendab, et isiku ärialane maine RahaPTS-i kohaselt võib olla korrektne. Lisaks on RahaPTS § 72 lg-s 2 välja toodud loetelu, mis seavad kahtluse alla korrektse ärialase maine olemasolu või sootuks kinnitavad selle puudumist. Viidatud loetelust nähtub, et see sisaldab isiku poolt toime pandud tegusid ja aspekte, mis omavad puutumust finantssektoriga.

Autor tuvastas olulised erinevused mõlema järelevalveasutuse sobivuse hindamise raamistikus. Analüüsi käigus leidis, et RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate sobivusnõuded ja teostatav järelevalve ei ole nende isikute tegevuse riske arvestades piisav. Sellest järeldas autor, et kehtiva seaduse järgi RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate sobivusnõuded tuleks ühtlustada FI järelevalve all olevate subjektidega ning viia nende järelevalve RAB-ist üle FI-le. Autor leidis, et kuna erinevalt FI-st ei ole RAB-i roll kaitsta finantsturгу ega maandada finantsriske nagu FI, siis ei peaks hetkel RAB-i järelevalve all

olevad finantsteenuseosutajad olema RAB-i järelevalve all, kuivõrd RAB-i järelevalvesubjektides esinevad samasugused finantsriskid nagu FI järelevalvesubjektidel, aga klientide ja investorite huvide ning varade kaitse ei ole tagatud. Seetõttu on autor teinud käesolevas magistritöös ka seaduse muudatuse ettepaneku, et RAB-i järelevalve all olevad finantsteenuseosutajad viiakse finantsjärelevalve ehk FI alla.

Autor hinnangul põhjendab eeltoodud järeldust ka analüüsi käigus tuvastatud mõlema asutuse roll ja järelevalve eesmärk. FIS § 3 lg 1 kohaselt teostab FI järelevalvet finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamise, süsteemsete riskide vähendamise ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamise eesmärgil, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. Seega on FI järelevalve suunatud finantsriskidele ja nagu ka seadus sätestab, klientide ja investorite huvide kaitsele ehk nende vahendite säilitamisele. Samas on RAB-i roll lähtuvalt RahaPTS § 1 lg-s 1 sätestatud eesmärgist suurendada ettevõtluskeskkonna usaldusväarsust ja läbipaistvust, tõkestades Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Täpsemalt öeldes teostab RAB riiklikku järelevalvet, et kohustatud isikud täidaksid RahaPTS-ist tulenevaid hoolsusmeetmeid oma tegevuses, mis tõkestavad rahapesu ja terrorismi rahastamist. Seega ei ole RAB-i järelevalve suunatud klientide või hoiustajate huvide ega varade tagamisele, vaid sellele, et kurjategijad või nende liitlased ei saaks Eesti teenusepakkujaid kasutades pesta oma illegaalsel teel omandatud raha läbi Eesti majandussüsteemi. Selline mandaat on RAB-ile pandud läbi FATF-i ja Euroopa direktiivide (AMLD I-VI), mille kujunemist autor ka käesoleva magistritöö kolmandas peatükis põhjalikult käsitles. Järelduvalt on RAB-i järelevalve all finantsteenuseosutajatest subjektid, kelle riskid on samad nagu FI järelevalvesubjektidel, kuid nende üle ei teostata FI järelevalvesubjektidega võrreldes samaväärset järelevalvet.

Eeltoodust tulenevalt leidis autori püstitatud hüpotees kinnitust, et RAB-i järelevalve all olevate finantsteenuse osutajate klientidele ja investoritele ei ole läbi seaduses sätestatud sobivuse hindamise raamistiku antud samaväärseid tagatise vara säilimisel ning rahasüsteemi stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse tagamisel, nagu need on finantsjärelevalve all olevate teenuseosutajate klientidel.

## **ASSESSMENT OF SUITABILITY OF FINANCIAL SERVICE PROVIDERS NOT SUBJECT TO FINANCIAL SUPERVISION**

The activities of financial services providers are accompanied with significant risks which, when realized, may have a serious negative impact on both an individual and the financial market in general. Therefore, supervision of such persons providing financial services is absolutely necessary. To ensure the reliability of financial markets and achieve the objectives of preventing money laundering and terrorist financing, persons providing financial services must meet heightened requirements. Persons operating in the financial sector are subject to higher requirements because they are responsible, figuratively speaking, for driving various gears, accompanied by several different risks, and since these gears are fuelled by the assets put into the system by individuals, it is important that these individuals, i.e., customers and investors, also have their interests and assets protected.

Prompted by legal problems in practice, the main purpose of the master's thesis was to clarify the framework for assessing the suitability of financial services providers subject to the supervision of the Financial Intelligence Unit (FIU). Despite encountering very similar risks as the supervision subjects of the Financial Supervisory Authority (FSA), the suitability assessment framework provided by law does not grant the clients of the financial services providers under the FIU's supervision equivalent guarantees for the preservation of assets and for ensuring the stability, reliability and transparency of the financial system, compared to those of the clients of the financial services providers subject to financial supervision. In other words, the assets of clients subject to financial supervision are guaranteed to some extent by means of a guarantee fund, and FSA also has a significantly more comprehensive suitability assessment procedure for the members of a company's governing body and substantial shareholders under the special laws provided in Section 2(1) of the Financial Supervision Authority Act or other national and European Union legislation and guidelines. However, the national guarantee fund does not apply to the assets of clients of financial services providers subject to the FIU's supervision, and suitability requirements provided for the members of a company's governing body and substantial shareholders are minimal compared to those of FSA. At the same time, suitability requirements serve as one of the measures to mitigate risks related to the financial sector.

To analyse the above, the author first mapped the subjects of both supervisory authorities, their activities, as well as explained the risks associated with their activities (credit risk, liquidity risk, systemic risk, interest rate risk, political risk, operational risk, market risk). For example,

for providers of a virtual currency service, operational risk is one of the major risks, since everything related to virtual currencies is built on a virtual platform where clients' assets are also deposited. Therefore, it is very important to ensure that the platform is secure and hacker-proof. Regarding savings and loan associations, the author pointed out liquidity risk, i.e., a company should have a sufficient buffer to cover clients' claims for disbursement of deposits. As a result of the analysis, the author found that the risks of the financial services providers under both supervisory authorities seem to overlap. The volumes of service providers and, consequently, the sizes of risks they encounter are different, but this does not change the fact that the financial services providers under either supervisory authorities deposit or manage clients' assets, despite the difference in volume. Since the risks financial services providers under both supervisory authorities encounter in their activities are the same or comparable, the author analysed the suitability requirements established by both supervisory authorities for members of the governing body of financial services providers and substantial shareholders. From the analysis, the author concluded that the suitability requirements applied by the two supervisory authorities are rather different. By difference, the author means that while the requirements may be similar in general terms, the FIU's requirements can be interpreted more broadly and are not as restrictive as the FSA's requirements. In addition, FIU does not apply the same requirements to the service providers subject to financial authority issued activity license as, for example, to providers of a virtual currency service. Thus, the difference in suitability requirements exists even among the FIU's supervision subjects.

As one of the FIU's suitability assessment requirements is possessing a proper business reputation, and FSA requires from its subjects an impeccable reputation, the author analysed the reputation requirement as provided by both supervisory authorities in their suitability assessment. The author found that the supervisory authority, or FSA, has a large responsibility when it comes to defining the concept of impeccable reputation, because a person is required to have an impeccable reputation not only in their professional field, but in all aspects of their life. An impeccable reputation is assumed until nothing is found to prove otherwise. However, a proper business reputation controlled by FIU is a rather limited concept because it assumes negative consequences specifically in the professional field. If a person has no criminal record regarding their professional activity and is not a suspect or accused of committing a crime but has previously been charged with, for example, an offence against a person then this means that this person may still be deemed to possess a proper business reputation pursuant to the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act. In addition, Section 72(2) of the Money

Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act provides a list of things that cast doubt on the presence of a proper business reputation or confirms its absence. It can be seen from the said list that it contains acts and behaviours committed by a person that are related to the financial sector.

The author identified significant differences in the suitability assessment framework of the two supervisory authorities. The analysis revealed that the FIU's suitability requirements established for financial services providers and the supervision performed are not sufficient considering the risks these persons encounter in their activities. From this, the author concluded that currently applicable suitability requirements for financial services providers under the FIU's supervision should be harmonized with those applied to the FSA's supervision subjects, and their supervision should be transferred from FIU to FSA. The author found that FIU's role is not to protect the financial market or mitigate financial risks, unlike FSA, so the financial services providers currently under the FIU's supervision should not be supervised by FIU as FIU's supervision subjects encounter the same financial risks as FSA's supervision subjects, but their clients' and investors' interests and assets are not safeguarded. Therefore, the author has also proposed an amendment to the law, which would require that the financial services providers under the FIU's supervision be taken under financial supervision, i.e., under the FSA's supervision.

The author finds that the above conclusion is also justified by the roles and purpose of supervision of both supervisory authorities as identified in the analysis.

Pursuant to Section 3(1) of the Financial Supervision Authority Act, FSA conducts financial supervision in order to enhance the stability, reliability, transparency and efficiency of the financial sector, to reduce systemic risks and to promote prevention of the abuse of the financial sector for criminal purposes, with a view to protecting the interests of clients and investors by safeguarding their financial resources, and thereby supporting the stability of the Estonian monetary system. Thus, the FSA supervision is aimed at financial risks and, as the law provides, at the protection of clients' and investors' interests, i.e., the preservation of their funds. At the same time, based on the purpose provided for in Section 1(1) of the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act, the role of FIU is, by increasing the trustworthiness and transparency of the business environment, to prevent the use of the financial system and economic space of the Republic of Estonia for money laundering and terrorist financing. More specifically, FIU carries out national supervision to make sure that obliged persons comply in their activities with due diligence measures provided for in the Money Laundering and Terrorist

Financing Prevention Act, which prevent money laundering and terrorist financing. Thus, the FIU's supervision is not aimed at securing the interests or assets of clients or depositors, but rather at preventing criminals or their allies from using Estonian service providers to launder their illegally acquired money through the Estonian economic system. Such a mandate has been assigned to FIU by FATF and EU directives (AMLD I-VI), the development of which was thoroughly discussed in Chapter 3 of this master's thesis. Consequently, FIU's supervision subjects are financial services providers who encounter the same risks as the FSA's supervision subjects, but they are not subject to the same level of supervision as compared to the FSA's supervision subjects.

Resulting from the above, the author's hypothesis was confirmed – clients of financial services providers and investors subject to FIU's supervision are not granted equivalent guarantees for the preservation of assets and ensuring the stability, reliability, and transparency of financial system through the suitability assessment framework provided for in the law, as compared to the clients of service providers subject to financial supervision.

## **KASUTATUD LÜHENDID**

*AML/CTF – Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism*

*BaFin – Federal Financial Supervisory Authority*

*BSA – the Bank Secrecy Act*

*CRD – Capital Requirements Directive*

*EBA – European Banking Authority/Euroopa Pangandusjärelevalve*

*ECB – European Central Bank*

*ESMA – European Securities and Markets Authority/Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve*

*FATF – Financial Action Task Force*

*FCA – Financial Conduct Authority*

*FI – Finantsinspektsioon*

*FIS – finantsinspektsiooni seadus*

*Fit & proper – fitness and propriety*

*HLÜ – hoiu-laenuühistu*

*ICO – initial coin offering*

*IFS – investeerimisfondide seadus*

*KarRS – karistusregistri seadus*

*KAS – krediidasutuste seadus*

*KAVS – krediidiandjate ja -vahendajate seadus*

*KindlITS – kindlustustegevuse seadus*

*MERAS – makse- ja e-rahaasustuste seadus*

*MFSA – Malta Financial Supervisory Authority*

*MTR – Majandustegevuse register*

*PSD – payment services directive*

*RAB – Rahapesu Andmebüroo*

*RahaPTS – rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus*

*RTS – rahapesu tõkestamise seadus*

*SREP – Supervisory Review and Evaluation Process*

*VASP – virtual asset service providers*

*VPTS – väärtpaberituru seadus*

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. Tammer, S. Sobivusest sobimatuseni finantssektoris. Juridica V/2015, lk 318.
2. Finantsinspektsiooni aastaraamat 2022. Tallinn 2022, lk 16. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2022> (18.04.2023).
3. Rahapesu Andmebüroo aastaraamat 2022. Tallinn 2023, lk 42. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud> (01.04.2023).
4. Hoiu-laenuühistu juhatuse liige sai kahtlustuse investeerimiskelmuses. – Äripäev 06.06.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2022/06/06/hoiu-laenuhistu-juhatuse-liige-sai-kahtlustuse-investeerimiskelmuses> (21.04.2023).
5. Pokk, P. Keskkriminaalpolitsei kahtlustab ERIAL-i juhte investeerimiskelmuses. – Äripäev 11.11.2020. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/uudised/2020/11/11/keskkriminaalpolitsei-uurib-hoiu-laenuhistuga-erial-seotud-investeerimiskelmuse-ja-omastamise-kahtlust> (21.04.2023).
6. Ebner, S, Jones G. Goldberg E. One of the „biggest financial frauds“ in US history – The Financial Times, 14.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/bd5671a6-66f8-4c2d-9644-1580d4e6e79f> (21.04.2023).
7. Finantsinspektsiooni koduleht. Finantsinspektsiooni juhatuse esimehe Kilvar Kessleri ettekanne Riigikogu täiskogul Finantsinspektsiooni 2019. aasta aastaaruande kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsiooni-juhatuse-esimehe-kilvar-kessleri-ettekanne-riigikogu-taiskogul> (18.04.2023).
8. Finantsinspektsiooni koduleht. Ühtse finantsjärelevalve loomise ajalugu. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/finantsinspektsioonist/uhitse-finantsjarelevalve-loomise-ajalugu> (26.04.2023).
9. Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2002, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2002> (07.04.2023).
10. Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2009, lk 5. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2009> (26.04.2023).
11. Finantsinspektsiooni koduleht. Pangandus ja krediit. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/pangandus-ja-krediit> (20.03.2023).

12. Jones, C. Latvian bank ABLV to be wound up by EU authorities. – The Financial Times 24.02.2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/8217cc90-1906-11e8-9376-4a6390addb44> (15.04.2023).
13. Pihu, M. Krediidiriski aktuaalsus Eesti hoiu-laenuühistutes. Bakalaureusetöö. Tartu: Tartu Ülikooli majandusteaduskond. Tartu, 2015, lk 6–7. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48650/pihu\\_mauno.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/48650/pihu_mauno.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (08.04.2023).
14. Palma, S. Milne, R. Danske Bank to pay \$2 billion penalty for defrauding US banks. – The Financial Times 13.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/6a17f771-7c13-43f1-9d11-2e401db8e48f> (15.04.2023).
15. Scraggs. A. SVB: RIP. – The Financial Times 10.03.2023. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/cea7e32a-5ea3-4a6f-ab6d-1360a9de9557> (15.04.2023).
16. Euroopa Keskpanga koduleht. Supervisory methodology. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2023/html/ssm.srep202302\\_supervisorymethodology2023.en.html](https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/srep/2023/html/ssm.srep202302_supervisorymethodology2023.en.html) (20.03.2023).
17. Finantsinspektsiooni koduleht. Krediidiandja tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/pangandus-ja-krediit/krediidivaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/krediidiandja-tegevusluba> (24.04.2023).
18. EBA suunised laenude väljastamise ja jälgimise kohta, EBA/GL/2020/06, 29/05/2020, lk 12 p 40. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-01/pp%20nr%2005%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20loan%20origination%20and%20monitoring\\_COR\\_ET.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-01/pp%20nr%2005%20Final%20Report%20on%20GL%20on%20loan%20origination%20and%20monitoring_COR_ET.pdf) (08.04.2023).
19. Finantsinspektsiooni koduleht. Krediidivahendaja tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/pangandus-ja-krediit/krediidivaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/krediidivahendaja-tegevusluba> (20.03.2023).
20. Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (152 SE), lk 72. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3c646e4b-594e-4de8-99a5-4c6caebb3299/volaogusseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus> (09.04.2023).

21. Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2016, lk 34. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2016#h2-2> (09.04.2023).
22. Krediidiandjate- ja vahendajate seaduse eelnõu seletuskiri (765 SE), lk 83. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/950bdd45-ccf9-468c-b66e-511edb1d6e3f/krediidiandjate-ja-%E2%80%93vahendajate-seadus> (15.04.2023).
23. European Securities and Markets Authority koduleht. Investment services. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.esma.europa.eu/esmas-activities/investors-and-issuers/investment-services> (19.04.2023).
24. Finantsinspektsiooni koduleht. Investeerimisühingu tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/investeerimine/investeerimisvaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/investeerimisuhingu-tegevusluba> (20.03.2023).
25. European Securities and Markets Authority koduleht. Final Report. Guidelines on certain aspects of the MiFID II suitability requirements, lk 4. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-3172\\_final\\_report\\_on\\_mifid\\_ii\\_guidelines\\_on\\_suitability.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma35-43-3172_final_report_on_mifid_ii_guidelines_on_suitability.pdf) (16.04.2023).
26. Finantsinspektsiooni koduleht. Ühisrahastus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/innovatsioonikeskus/uhisrahastus> (20.03.2023).
27. Finantsinspektsioon. Aastaraamat 2021, lk 23. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/publikatsioonid/finantsinspektsiooni-aastaraamat-2021> (09.04.2023).
28. Finantsinspektsiooni koduleht. Kindlustusandja tegevusluba. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/kindlustus/kindlustusvaldkonna-tegevuslubade-taotlemine/kindlustusandja-tegevusluba> (25.04.2023).
29. Finantsinspektsiooni koduleht. Kindlustus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/kindlustus> (20.03.2023).
30. Kindlustustegevuse seaduse eelnõu seletuskiri (215 SE), lk 26-27. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c8829d68-9ff2-3555-b746-ec230d3a8785/kindlustustegevuse-seadus> (16.04.2023).
31. Finantsinspektsiooni koduleht. Makse- ja e-raha teenused. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/makse-ja-e-raha-teenused> (20.03.2023).

32. Rahapesu Andmebüroo koduleht. Rahapesu Andmebüroo teostatav järelevalve. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://fiu.ee/tegevusluba-ja-jarelevalve/jarelevalve> p 1 (20.03.2023).
33. Rahapesu Andmebüroo. Aastaraamat 1995–2005, lk 12. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud#item-18> (16.04.2023).
34. Hoiu-laenuühistu seaduse eelnõu seletuskiri (1072 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5018e455-e6eb-34ed-96df-477f577d6012/hoiulaenuuhistu-seadus> (16.04.2023).
35. Rahapesu Andmebüroo. Juhend virtuaalvääringu teenuse pakkuja tegevusloa taotluse või muutmise taotluse esitamiseks. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fiu.ee/oigusaktid-ja-juhendid/juhendid#juhend-virtuaalvaari> (25.04.2023).
36. Rahapesu Andmebüroo. Uuring: Virutaalvääringu teenuse pakkujatega seonduvad riskid Eestis. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fiu.ee/uudised/virtuaalvaaringu-teenuse-pakkujate-uuring-naitab-jatkuvat-korget-riski-valdkonnas> (19.04.2023).
37. Stafford, P, Venkataramakrishnan, S. Poly Network tries to persuade hacker to return stolen assets. – The Financial Times, 17.08.2021. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/1786cb08-54d3-46f0-b2ae-cca6704b8495> (16.04.2023).
38. Palma, S, Chaffin, J, Oliver, J, Shubber, K. Sam Bankman-Fried charged in one of ‘biggest financial frauds’ in US history – The Financial Times, 13.12.2022. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ft.com/content/b62a2e86-ee61-4c4e-8ce3-418ae216d8a7> (16.04.2023).
39. Finantsinspektsiooni koduleht. Finantsinspektsioonist. Järelevalve korraldus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/finantsinspektsioonist> (08.04.2023).
40. Finantsinspektsiooni koduleht. Sobivusmenetlus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/sobivusmenetlus> (15.04.2023).
41. Finantsinspektsiooni sobivusmenetluse läbiviimise juhend, kinnitatud Finantsinspektsiooni juhatuse 10.09.2018 otsusega nr 1.1-7/133 ja muudetud 30.05.2022 otsusega nr 1.1-7/107. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-06/Sobivusmenetluste%201%C3%A4biviimise%20juhend\\_MUUDETUD\\_KINNITATUD\\_0.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2022-06/Sobivusmenetluste%201%C3%A4biviimise%20juhend_MUUDETUD_KINNITATUD_0.pdf) (15.04.2023).

42. European Central Bank. Guide to fit and proper assessments, 2021. Kättesaadav arvutivõrgus:  
[https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fit\\_and\\_proper\\_guide\\_update202112~d66f230eca.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fit_and_proper_guide_update202112~d66f230eca.en.pdf) (20.04.2023).
43. European Banking Authority. Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta, EBA/GL/2012/06, 22.11.2012. Kättesaadav arvutivõrgus:  
[https://www.fi.ee/sites/default/files/Soovituslik\\_juhend\\_EBA\\_GL\\_2012\\_06.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/Soovituslik_juhend_EBA_GL_2012_06.pdf) (20.04.2023).
44. Euroopa Keskpanga koduleht. What is fit and proper supervision? Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/fap.en.html> (20.03.2023).
45. Euroopa Pangandusjärelevalve ja Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve Asutuse suunise „Suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta“ välja andmine Finantsinspektsiooni soovitusliku juhendina. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.fi.ee/et/juhendid/pangandus-ja-krediit/euroopa-pangandusjarelevalve-ja-euroopa-vaartpaberiturujarelevalve-asutuse-suunise-suunised> lk 15 (10.04.2023).
46. Euroopa Parlamendi otsus võtta vastu karmimad nõuded rahapesu ja terrorismi rahastamise ning sanktsioonidest kõrvalehoidumisele Euroopa Liidus. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230327IPR78511/new-eu-measures-against-money-laundering-and-terrorist-financing> (26.04.2023).
47. Rahapesu Andmebüroo. Juhend virtuaalvääringu teenuse pakkuja tegevusloa taotluse või muutmise taotluse esitamiseks, 2022, lk 11 p 3.5.1. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.fiu.ee/oigusaktid-ja-juhendid/juhendid> (20.03.2023).
48. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus eelnõu (507 SE), lk 24. Kättesaadav arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffe848a6-7b78-43cf-b106-720915882205/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20%C3%B5kestamise%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (20.03.2023).
49. Oengo, O. F. Virtuaalvääringu teenuse regulatiivsed eripärad, senine areng ja perspektiiv. Juridica 2020/VIII, lk 655.

50. Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/internal-governance/joint-esma-and-eba-guidelines-on-the-assessment-of-the-suitability-of-members-of-the-management-body> (18.04.2023).
51. EBA 02.07.2021 suunised juhtorgani liikmete ja võtmeisikute sobivuse hindamise kohta (EBA/GL/2021/06, ESMA35-36-2319). Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-12/pp%20nr%2009%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability\\_ET.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/2021-12/pp%20nr%2009%20Joint%20EBA%20and%20ESMA%20GL%20on%20the%20assessment%20of%20suitability_ET.pdf) (26.04.2023).
52. Uustal. R. Finantssektori juhtide sobivusnõuded, tegevuspiirangud ja sookvoodid. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tartu, 2015, lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46714/uustal\\_risto.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/46714/uustal_risto.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (26.04.2023).
53. Laus. J. Ühtse järelevalvemehhanismi raames läbiviidava krediidasutuse olulise osaluse omandamise menetluse probleemkohad. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Tallinn, 2018, lk 26. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://core.ac.uk/download/pdf/159135157.pdf> (26.04.2023).
54. Sobivusmenetluse läbiviimise juhend. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/juhendid/pangandus-ja-krediit/sobivusmenetluse-labiviimise-juhend> (18.04.2023).
55. Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu seletuskiri (630 SE). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d538bb5a-f974-3041-8eba-eb6410ffe8b5/finantsinspektsiooni-seadus> (26.04.2023).
56. Tammer. S. Laitmatu reputatsioon – mida see tähendab? – Äripäev 02.06.2015. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.aripaev.ee/arvamused/2015/06/02/siim-tammer-laitmatu-reputatsioon--mida-see-tahendab> (26.04.2023).
57. Egmont Group of Financial Intelligence Units. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://egmontgroup.org/> (23.03.2023).
58. Egmont Group of Financial Intelligence Units principles for information exchange between Financial Intelligence Units, July 2023, lk 6. Kättesaadav arvutivõrgus:

- <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-of-Financial-Intelligence-Units-Principles-for-Information-Exchange-Between-Financial-Intelligence-Units.pdf> (20.04.2023).
59. G7 Information Centre. Economic Declaration, Paris, 16.07.1989. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.g8.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html> (20.04.2023).
60. FATF Annual Report (1990). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf/documents/reports/1990%20ENG.pdf> (23.03.2023).
61. First FATF Report on the extent and nature of the money laundering process and FATF Recommendations to combat money laundering. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfgeneral/Firstfatfreportonthextentandnatureofthemoneylaunderingprocessandfatfrecommendationstocombatmoneylaundering.html> (23.03.2023).
62. Krediidiasutuste seaduse eelnõu seletuskiri (584 SE), lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/70b853d4-8593-3dc8-a6cb-904aefd17e5d/krediidiasutuste-seadus> (23.03.2023)
63. Financial Crimes Enforcement Network, BSA Timeline. Ameerika Ühendriikide valitsuse ametlik veebileht. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fincen.gov/resources/statutes-and-regulations/bank-secrecy-act/bsa-timeline> (23.03.2023).
64. Rahapesu tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (958 SE), lk 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/d30b1ec1-4a21-3d4f-ab8c-50d443173284/rahapesu-tokestamise-seadus> (23.03.2023)
65. FATF 40 Recommendations, oktoober 2003. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf/documents/FATF%20Standards%20-%2040%20Recommendations%20rc.pdf> (04.04.2023).
66. FATF Recommendations (2012). Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/FATF\\_Recommendations\\_approved\\_February\\_2012\\_reprint\\_May\\_2012\\_web\\_version.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/FATF_Recommendations_approved_February_2012_reprint_May_2012_web_version.pdf) (20.04.2023).
67. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (137 SE), lk 48. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/046802d9->

- [335d-415b-c4a1650aa487eb33/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seadus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb03e20e-caf7-463d-9b60-ddf6021742b2/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seadus)  
(04.04.2023)
68. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (459 SE), lk 55. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/fb03e20e-caf7-463d-9b60-ddf6021742b2/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seadus>  
(20.03.2023)
69. History of the FATF. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html> (17.03.2023).
70. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, rahvusvahelise sanktsiooni seaduse ja Eesti väärtpaberite keskregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (157 SE), lk 18. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/de57c3c9-e33c-4c3f-bf2f-72ed213870cc/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamise-seaduse-rahvusvahelise-sanktsiooni-seaduse-ja-estti-vaartpaberite-keskregistri-seaduse-muutmise-seadus>  
(09.04.2023).
71. FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html> (19.03.2023).
72. FATF Methodology for assessing compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, lk 5 p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Fatf-methodology.html> (23.03.2023).
73. Analüüs virtuaalväeringute võimaliku tunnustamise ja kasutamise poliitika väljatöötamiseks. Rahandusministeerium, 2017, lk 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/kollektsioonid/75746> (09.04.2023).
74. FATF-i soovitused 2012. Uuendatud 2023 veebruar. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>, lk 7 (19.03.2023)
75. Rahapesu Andmebüroo strateegia 2022-2026. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://fiu.ee/uudised/rahapesu-andmeburoo-kinnitas-viieaastase-strateegia> (09.04.2023).

76. Kindlustuse aastaraamat 2001, lk 10. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.fi.ee/sites/default/files/kindlustus\\_2001\\_es.pdf](https://www.fi.ee/sites/default/files/kindlustus_2001_es.pdf) (19.03.2023).
77. Finantsinspektsiooni koduleht. Finantsinspektsioonist. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/finantsinspektsioonist> (19.03.2023).
78. Finantsinspektsiooni koduleht. Rahapesu tõkestamisest üldiselt. Finantsinspektsiooni roll ja pädevus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/rahapesu-tokestamisest-uldiseelt> (19.03.2023).
79. Federal Financial Supervisory Authority koduleht. Banking Supervision. Arvutivõrgus: [https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht\\_artikel\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/Bankenaufsicht/bankenaufsicht_artikel_en.html) (02.04.2023).
80. Malta Financial Services Authority. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.mfsa.mt/> (25.04.2023).

## **Kasutatud õigusaktid**

### Kasutatud Eesti õigusaktid

81. Karistusregistri seadus. – RT I 1997, 87, 1467 ... KEHTETU.
82. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I 1998, 110, 1811 ... RT I 2008, 3, 21.
83. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I 2008, 3, 21 ... KEHTETU.
84. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I 2008, 3, 21 ... RT I, 08.05.2012, 5.
85. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 10.02.2023, 29.
86. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2.
87. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2 ... RT I, 31.12.2019, 20.
88. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 17.11.2017, 2 ... RT I, 12.03.2022, 19.
89. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. – RT I, 29.06.2014, 98.
90. Rahapesu tõkestamise seaduse, finantsinspektsiooni seaduse, krediitiasutuste seaduse, politseiseaduse ja väärtpaberituruseaduse muutmise seadus. – RT I 2003, 81, 544.
91. Võlaõigusseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 11.03.2016, 1.
92. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267 ... RT I, 30.11.2022, 14.
93. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 15.05.2015, 2.
94. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.04.2021, 5.
95. Hoiu-laenuühistu seadus. – RT I, 05.05.2022, 12.
96. Finantsinspektsiooni seadus. – RT I, 30.11.2022, 14
97. Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. – RT I, 01.03.2023, 52.
98. Investeeringufondide seadus. – RT I, 17.03.2023, 8.

99. Kindlustustegevuse seadus. – RT I, 17.03.2023, 10.
100. Krediidiasutuste seadus. – RT I, 17.03.2023, 14.
101. Väärtpaberituru seadus. – RT I, 17.03.2023, 28.
102. Krediidiasutuste seadus. – RT I 1995, 4, 36 ... RT I 1999, 23, 349.

### **Kasutatud välismaa õigusaktid**

103. Currency and Foreign Transactions Reporting Act. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/bsa/bsa\\_p4.pdf](https://www.federalreserve.gov/boarddocs/supmanual/bsa/bsa_p4.pdf) (20.04.2023).
104. Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977, krediidiasutuste asutamise ja tegevusega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta. – EÜT L 322, 7.12.1977, p 30–37. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31977L0780> (21.04.2023).
105. Euroopa Nõukogu direktiiv 77/780/EMÜ, 12. detsember 1977. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977L0780&from=EN> (18.04.2023).
106. Euroopa Nõukogu direktiiv, 10. juuni 1991, rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta (91/308/EMÜ). – EÜT L 166, 28.06.1991, lk 77–83. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31991L0308> (26.04.2023).
107. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2015/849, 20. mai 2015, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 648/2012 ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ ja komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ. – ELT L 141, 05.06.2015, lk 73-117. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849> (26.04.2023).
108. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2018/843, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. – ELT L 156, 19.06.2018, lk 43–74. Kättesaadav

arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0843> (26.04.2023).

109. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/97/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 91/308/EMÜ rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta.  
– EÜT L 344, 28.12.2001, lk 76–82. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001L0097> (26.04.2023).
110. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ, 26. oktoober 2005, rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta.  
– ELT L 309, 25.11.2005, lk 15–36. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/ALL/?uri=celex:32005L0060> (26.04.2023).
111. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2007/64/EÜ, 13. november 2007, makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007L0064> (26.04.2023).
112. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013L0036> (18.04.2023).
113. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ EMPs kohaldatav tekst. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32013L0036> (20.04.2023).
114. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/59/EL, 15. mai 2014, millega luuakse krediitiasutuste ja investeerimisühingute finantsseisundi taastamise ja kriisilahenduse õigusraamistik ning muudetakse nõukogu direktiivi 82/891/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2001/24/EÜ, 2002/47/EÜ, 2004/25/EÜ, 2005/56/EÜ, 2007/36/EÜ,

2011/35/EL, 2012/30/EL ja 2013/35/EL ning määruseid (EL) nr 1093/2010 ja (EL) nr 648/2012. – ELT L 173, 12.06.2014, lk 190–348. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/et/TXT/?uri=CELEX:32014L0059> (26.04.2023).

115. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/65/EL, 15. mai 2014, finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (uuesti sõnastatud). Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex:32014L0065> (18.04.2023).

### **Kasutatud kohtupraktika**

116. TlnHKo 12.03.2010, nr 3-09-671.

117. TlnHKo 02.10.2015, nr 3-15-234.

118. RKHKo 11.04.2016, nr 3-3-1-75-15.

119. TlnRnKm 01.09.2022, nr 3-22-1492.