

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Brent-Silvester Viin

EUROOPA KESKPANGA PÄDEVUS KREDIIDIASUTUSE TEGEVUSLOA KEHTETUKS
TUNNISTAMISEL RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTMISE TÕKESTAMISE
NÕUETE RIKKUMISE TÕTTU ÜHTSE JÄRELEVALVEMEHHANISMI RAAMES

Magistritöö

Põhijuhendaja: Dr. iur. Kadri Siibak

Kaasjuhendaja: PhD Carri Ginter

Tallinn

2018

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Rahapesu tõkestamine usaldatavusnormatiivide järelvalve raamistikus.....	10
1.1. Usaldatavusnõuete järelvalve eesmärgi sisustamine	10
1.2. Rahapesu tõkestamise järelvalve kui usaldatavusnormatiivide järelvalve ese.....	14
1.2.1. Rahapesu ja terrorismi rahastamise definitsioon.....	14
1.2.2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid krediidasutustes.....	16
1.3. Rahapesu tõkestamise järelvalve sobitumine usaldatavusnormatiivide järelvalvesse	19
2. Euroopa Keskpanga pädevus otsustada tegevusloa kehtetuks tunnistamine	26
2.1. Euroopa Keskpanga pädevuse kooskõla subsidiaarsuse printsiibiga.....	26
2.2. Euroopa Keskpanga pädevuse olemasolu Järelevalemääruse kohaselt	32
2.3. Euroopa Keskpanga pädevuse ulatus Järelevalemääruse kohaselt	35
3. Mõju otsusele eelnevatele menetluse etappidele.....	43
3.1. Euroopa Keskpanga pädevuse piiramisest mõjutatud menetluse etapid.....	43
3.2. Menetluse algatamise õigus	44
3.3. Konsultatsioonid Euroopa Keskpanga ja liikmesriigi järelvalveasutuse vahel.....	47
3.3.1. Konsultatsioonide eesmärk	47
3.3.2. Õiguslik mõju.....	49
3.3.3. Liikmesriikide järelvalveasutused, millega tuleb konsulteerida	51
3.4. Konsultatsioonid Kriisilahendusmehhanismi asutusega	53
3.4.1. Kriisilahendusmehhanismi kaasamine tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluses..	53
3.4.2. Krediidasutuse maksejõuetuse analüüsi läbiviimine.....	55
3.4.3. Rahapesu ja terrorismi rahastamise nõuete rikkumine ja maksejõuetuse analüüs.....	57
3.4.4. Menetluse peatamine Kriisilahendusmehhanismi asutuse soovil	59
Kokkuvõte	61
European Central Bank's competence in withdrawal of authorisation of a credit institution due to infringement of anti-money laundering and counter terrorist financing requirements within the Single Supervisory Mechanism (Abstract).....	65

Kasutatud lühendid	68
Kasutatud allikad	69

Sissejuhatus

Viimasel ajal on üheks peamiseks teemaks seoses krediitiasutuste tegevusega tõusetunud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine (edaspidi Rahapesu tõkestamine). Rahapesu ja terrorismi rahastamise (edaspidi Rahapesu) puhul on tegemist kuriteoga, mille täideviimiseks kasutatakse efektiivselt ära globaalset finantssüsteemi. Kuigi Rahapesu ei ole uus probleem on sellele aina rohkem hakatud tähelepanu pöörama rohkem ühendatud ning kiiremas maailmas.

Rahvusvahelises finantssüsteemis toimuva Rahapesu puhul on tegemist laiaulatusliku probleemiga, mida illustreerivad globaalsed juhtumid, nagu HSBC abil teostatud Mehhiko kartellide Rahapesu¹, Deutsche Bank-i peegeltehingud² ning Nordea Panga üldine suutmatus täita Rahapesu tõkestamise nõudeid³. Samuti leidub näiteid ka Eestist, kus Danske Bank A/S Eesti filiaali läbi toimus miljardite eurode ulatuses Rahapesu⁴. Nimetatud kaasuste puhul on oluline, et nende raames aitasid krediitiasutused teadlikult Rahapesu läbiviimisele kaasa või olid teadlikud puudustest nende Rahapesu tõkestamise protsessides. Rahapesu tõkestamise järelevalve raames on järelevalveasutuste valikus mitmeid erinevaid meetmeid, millest krediitiasutuse jaoks kõige karmim on tegevusloa kehtetuks tunnistamine.

Tegevusloa on majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse⁵ (edaspidi MsüS) § 16 lõike 2 kohaselt mistahes ettevõtjale adresseeritud haldusakt või ettevõtjaga sõlmitud haldusleping, milleta on keelatud ettevõtjal majandustegevust alustada ning, mis tõendab teatud majandustegevuse nõuete täitmist teatud tegevusalal või määrab kindlaks majandustegevuse teostamise kõrvaltingimused. Olenemata asjaolust, et MsüS § 2 lõike 4 punkti 1 kohaselt ei reguleeri MsüS krediitiasutuste tegevust, aitab eelnevalt toodud säte avada tegevusloa olemuse. Tegevusloa puhul on tegemist loaga, mis lubab isikul mingis valdkonnas tegutseda, mis tähendab, et tegevusloa puudumisel on tegutsemine keelatud. Tegemist on seega ennatliku takistusega tegutseda mingil tegevusalal või valdkonnas, mis vajab selle erikaitset⁶.

¹S. Narisipour, HSBC's Mexico nightmare on money laundering. Financial Times – <https://www.ft.com/content/832b582a-d0f2-11e1-8a3c-00144feabdc0> (16.04.2018)

²J. O'Donnell, the 'mirror' trades that caught Deutsche in Russian web. Reuters – <https://www.reuters.com/article/us-deutsche-mirrortrade-probe-scheme/the-mirror-trades-that-caught-deutsche-in-russian-web-idUSKBN15F23H> (16.04.2018)

³A. Õepa, Rootsi pangad said rahapesu vastaste reeglite rikkumise eest miljoneid trahvi. Postimees – <https://majandus24.postimees.ee/3194997/rootsi-pangad-said-rahapesu-vastaste-reeglite-rikkumise-eest-miljoneid-trahvi> (16.04.2018)

⁴M. Lund, S. Bendtsen, E. Jung, Report: Russia laundered millions via Danske Bank Estonia. Organized crime and corruption reporting Project – <https://www.occrp.org/en/investigations/7698-report-russia-laundered-billions-via-danske-bank-estonia> (16.04.2018)

⁵ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus – RT I, 31.12.2017, 5

⁶K. Aavik. Tegevusloa kehtetuks tunnistamine: kas haldussund või karistus? Tallinn – Juridica 2011/IV

Krediidiasutusena tegutsemiseks peab äriühingul olema krediidiasutuste seaduse⁷ (edaspidi KAS) § 13 lõikes 1 nimetatud tegevusluba, mis annab õiguse avalikkuselt raha hoiustamiseks vastuvõtmiseks või muude tagasimaksmisele kuuluvate vahendite muul viisil kaasamiseks⁸. Kuigi KAS § 13 räägib krediidiasutuse tegevusloaga äriühingu õigustest osutada krediidiasutusele omaseid teenuseid sisaldab ülejäänud KAS ning mitmed eriseadused nagu Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus⁹ (edaspidi RahaPTS) hulga kohustusi, mis krediidiasutuse tegevusloaga kaasnevad. Kohustuste rikkumine võib viia krediidiasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamiseni, mille alused on Eesti õiguses sätestatud KAS §-s 17, kuid mis on harmoniseeritud ka Euroopa Liidu (edaspidi EL) tasemel Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/36/EL¹⁰(edaspidi CRD IV) artiklis 18.

Praktikas leidub väheseid kaasuseid, kus krediidiasutusel on ainuüksi Rahapesu tõkestamise sätete rikkumise tõttu rakendatud *ultima ratio* meetet, ehk tegevusloa kehtetuks tunnistamist. HSBC-le määrati rikkumiste eest 1.9 miljardi dollari suurune¹¹, Deutsche Bank-ile 670 miljonit dollari suurune¹² ja Nordea pangale 5.3 miljonit euro suurune trahv. Suuremate krediidiasutuste puhul ei ole tihti rakendatud tegevusloa kehtetuks tunnistamist tulenevalt nende positsiooni olulisest. Vastavat meetet kasutatakse suurema tõenäosusega väiksemate krediidiasutuste puhul, nagu nähtus Versobank-i kaasusest¹³. Tegemist on samas olulise meetmega, mille kasutamine peab olema võimalik igas suuruses krediidiasutuse suhtes, et vältida krediidiasutuste karistamatuse tunde tekkimist. Samas on tegemist ka väga keerulise meetmega, mida rakendada, sest tegevusloa kehtetuks tunnistamine tähendab koheselt ka krediidiasutuse sundlõpetamist¹⁴.

⁷Krediidiasutuste seadus – RT I, 30.12.2017, 31

⁸Tegemist on ainulaadse õigusega, mis on omane vaid krediidiasutustega nagu nähtub ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/36/EL artiklist 9, mille kohaselt on kõikidel isikutel, v.a. krediidiasutustel keelatud avalikkuselt hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite kaasamisega.

⁹Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus – RT I, 17.11.2017, 38

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26 juuni 2013. mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ – ELT L 176/338

¹¹L.White, HSBC draws line Under Mexican cartel case after five-years on probation. Reuters – <https://www.reuters.com/article/us-hsbc-usa/hsbc-draws-line-under-mexican-cartel-case-after-five-years-on-probation-idUSKBN1E50YA> (16.04.2018)

¹²J. Grocott, G. White, How 'mirror trades' moved billions from Russia: quick take Q&A. Bloomberg – <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-28/how-mirror-trades-moved-billions-from-russia-quicktake-q-a> (16.04.2018)

¹³Finantsinspeksioon, Versobank ASi tegevusluba tunnistati kehtetuks - <http://www.fi.ee/index.php?id=22610&year=2018> (16.04.2018)

¹⁴Eesti õiguse raames KAS § 19 lõike 2 kohaselt

Tavapäraselt kuulub tegevuslubade andmine ning nende kehtetuks tunnistamine riigi järelevalveasutuse pädevusse, kus krediidasutus on asutatud. EL-i euroalas on vastavat süsteemi muudetud. 2008. aasta tabas maailma seninägematu finantskriis, millele järgnes ka euroala võlakriis, mis näitas selgelt euroopa finantsturu haprust. Mitmed krediidasutused muutusid kiirelt maksejõuetuks, mis tõi endaga kaasa mitmeid riigipoolseid abistamisi¹⁵. Kriisi tagajärjel tekkisid üleskutsed parandada ning ühtlustada krediidasutuste üle teostatavat järelevalvet¹⁶. Uus järelevalve visioon materialiseerus 2013. aastal Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013¹⁷ (edaspidi Järelevalvemäärus) loodud ühtse järelevalvemehhanismi (edaspidi Järelevalvemehhanism) ning 2014. aastal Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) nr 806/2014¹⁸ (edaspidi Kriisilahendusmäärus) alusel loodud ühtse kriisilahendusmehhanismi (edaspidi Kriisilahendusmehhanism) näol. Tegemist on kahe osaga laiemast Euroopa Pangandusliidust, mille eesmärk on luua üleüldine ühte järelevalve- ja kriisilahendusemehhanism ning hoiuste tagamise süsteem kogu euroala pangandussektori jaoks¹⁹.

Järelevalvemehhanismi süsteemi keskmes on Euroopa Keskpank (edaspidi EKP), millele on volitatud hulk ülesandeid, *inter alia* Järelevalvemääruse artikli 4 lõike 1 punkti a) kohaselt tegevuslubade kehtetuks tunnistamine. Teisalt on Järelevalvemääruse preambula punktiga 28 piiratud EKP pädevust takistada krediidasutuste kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamiseks. Vastavalt CRD IV artiklile 18 punktile f) koosmõjus artikli 67 lõike 1 punktiga o) ja lõike 2 punktiga c) peab Rahapesu tõkestamisel ühe võimaliku meetmena olla kohaldatav krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine, mis nähtub Eesti õiguses KAS § 17 lõike 1 punktist 12. Seega on EKP-le nähtavalt antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise kohustus muuhulga ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu, kuid mitte õigus teostada järelevalvet sama valdkonna üle. EKP-le Järelevalvemehhanismi raames antud ülesannete määramine ning nende täitmise pädevus on õiguskirjanduses ka laiemalt käsitletud probleem²⁰,

¹⁵ C. Woll. The power of inaction bank bailouts in comparison. Ithaca: Cornell University 2014, lk 35

¹⁶ European Council The president. Towards a genuine economic and monetary union. Report by President of the European Council Herman van Rompuy. - europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-296_en.pdf (16.04.2018)

¹⁷ Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriülesanded krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga – ELT L 287/63.

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 806/2014, 15. juuli 2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010 – ELT L 225/1.

¹⁹M. Lehmann. Single Supervisory Mechanism without regulatory harmonisation? Introducing a European Banking Act and a 'CRR Light' for smaller institutions. – EBI Working Paper Series no. 3 2017 - <https://ssrn.com/abstract=2912166> (16.04.2018).

²⁰K. Lackhoff, how will the single supervisory mechanism (SSM) function? A brief overview. Journal of International Banking Law and Regulation 29(1) 2014, lk 13-28.

kuid käesoleva töö raames keskendutakse ainult tegevusloa kehtetuks tunnistamise temaatikale ning seda Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tekkinud alustest.

Töö eesmärk on välja selgitada EKP pädevuse olemasolu ja ulatus krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsustamisel ning sellele eelnevates menetluse etappides olukorras, kus tegevusluba tunnistatakse kehtetuks Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu. Töö keskendub eesmärgi saavutamisel peamiselt pädevuse jaotuse uurimisele liikmesriikide järelevalveasutuste ning EKP vahel Järelevalvemehhanismi raames. Töö eesmärk piirdub kitsalt EKP pädevuse olemasolu ja ulatuse uurimisega seoses tegevuslubade kehtetuks tunnistamise ülesande täitmisega. Töö eesmärk ei ole selgitada välja EKP pädevuse olemasolu, sisu ja ulatust seoses usaldatavusnormatiivide järelevalve ülesannete täitmisega laiemalt, mis on EKP-le määratud Euroopa Liidu toimimise lepingu²¹ (edaspidi ELTL) artikli 127 lõike 6 alusel.

Töö uurimisprobleem seisneb EKP pädevuse olemasolus ja ulatuses seoses krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamisega Rahapesu tõkestamise sätete täitmise rikkumise alusel. Probleemi teeb akuutseks asjaolu, et Rahapesu on globaliseerivas maailmas aina laialdasem ning kergemini teostatav, mistõttu tuleb tagada, et Rahapesu tõkestamisel oleks võimalik kasutada kõiki meetmeid, kaasaarvatud krediidasutuste tegevusloa kehtetuks tunnistamist. Selle saavutamiseks on vaja, et tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlus ning asutuste pädevuste jaotus oleks selge, et tagada meetme efektiivne, õiglane ja kiire kasutus.

Uurimisprobleemist tõusetuvad järgnevad uurimisküsimused, millele käesoleva töö raames soovitakse leida vastused: 1) kuidas sobitub Rahapesu tõkestamine EKP-le Järelevalvemehhanismi raames volitatud järelevalve pädevuse raamidesse, 2) kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamise pädevuse välistamine EKP pädevust otsustada krediidasutuse tegevusluba kehtetuks tunnistada ning 3) milliseid piiranguid seab eelnevalt nimetatud pädevuse piirang EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisele eelnevates menetluse etappides.

Magistritöö on eelnevalt kirjeldatud eesmärgist lähtuvalt jagatud kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis sobitab autor Rahapesu tõkestamise järelevalve usaldatavusnormatiivide järelevalve raamistikuga, mille vajadus tuleneb EKP mandaadi piirangust teostada Järelevalvemehhanismi raames ülesandeid vaid usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil. Nimetatud peatükis püüab autor esmalt piiritleda usaldatavusnormatiivide järelevalve raamistikku. Lisaks uurib

²¹ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon 2012/C 326/01.

autor Rahapesu kui kuritegu ning analüüsib, milliste riskidena avaldub ja seondub Rahapesu krediidasutuse tegevuses ning, kas Rahapesu tõkestamise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamine saab toimuda usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil.

Teises peatükis uurib autor, kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamise pädevuse puudumine EKP pädevust otsustada krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistada Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu. Peatüki esimeses osas hindab autor, kas Rahapesu tõkestamise eesmärgid saavutatakse paremini, kui Rahapesu nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsustamise õigus kuulub Järelevalvemehhanismi keskmes asuvale EKP-le või pigem peaks pädevus kuuluma Rahapesu tõkestamise üle sisulist järelevalvet teostavale liikmesriigi järelevalveasutusele. Autor hindab eelnevat lähtuvalt subsidiaarsuse printsiibist, mis sätestab EL-i ja liikmesriigi pädevuse jaotuse tulenevalt sellest, mis tasemel suudetakse plaanitavaid eesmärke paremini saavutada. Pärast põhimõtte tasemel hinnangu andmist analüüsib autor, Järelevalvemehhanismiga seonduva regulatsiooni alusel, EKP pädevuse olemasolu ja ulatust tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu.

Kolmandas peatükis selgitab autor välja, kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise järelevalve piiramine EKP pädevust tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisele eelnevates menetluse etappides. Autorile kättesaadavas õiguskirjanduses ei ole vastavat küsimust põhjalikult käsitletud, mistõttu pakub autor, lisaks mõjude tuvastamisele ja analüüsimisele, ka välja, kuidas peaks EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse pädevused Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluses jaotuma. Esmalt analüüsib autor tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse alustamise õigust. Autori analüüs hõlmab EKP, krediidasutuse päritoluliikmesriigi kui ka vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste pädevust. Lisaks käsitleb autor ka konsultatsioonide pidamise kohustust, mida EKP on kohustatud pidama koos asjasse puutuva liikmesriigi järelevalveasutusega, nende konsultatsioonide sisu ja õiguslikku mõju. Töö viimases osas on lähema vaatluse all, kuidas sobitub Rahapesu tõkestamise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse juurde Kriisilahendusemehhanism.

Põhiallikateks kasutab autor Järelevalvemäärust ning Euroopa Keskpannga määrust (EL) nr 468/2014²² (edaspidi Raammäärus), sest tegemist on peamiste õigusaktidega, millega on

²² Euroopa Keskpannga määrus (EL) nr 468/2014, 16 aprill 2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpannga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus) – ELT L 141/1.

reguleeritud Järelevalvemehhanismi raames tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlus. Tulenevalt töö viimases osas tugevale Kriisilahendusmehhanismi rõhuasetusele tuleb üheks põhiallikaks pidada ka Kriisilahendusmäärust. EL-i liikmesriigi poolt ülevõetud õiguse illustreerimiseks on autor kasutanud Eesti seadustest KAS-i ja RahaPTS. Samuti kasutab autor allikatena teisi EL-i õigusakte, teadusartikleid ja õiguskirjandust nii veebis kui ka paber kandjal ning teisi allikaid kaasaarvatud EL-i erinevate asutuste dokumentatsiooni.

Käesoleva magistritöö näol on tegemist kvalitatiivse uurimusega, mis nähtub EKP pädevuse teoreetilises uurimises, mille raames püüab autor tuvastada EKP pädevuse olemasolu, selle ulatusega seotud probleemkohad ning pakkuda neile võimalikud lahendused. Töö eesmärkide saavutamiseks on autor kasutanud analüütilist uurimismeetodit.

Käesolevas töö hüpoteesina esitatakse väide, et Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamise piirang ei välista EKP pädevust tunnistada krediidasutuse tegevusluba kehtetuks Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu, kuid seab EKP-le vastavas menetluses täiendavad piirangud võrreldes üldise asjakohase Järelevalvemehhanismi regulatsiooniga.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikus: tegevusluba, krediidasutus, järelevalve, pädevus.

1. Rahapesu tõkestamine usaldatavusnormatiivide järelevalve raamistikus

1.1. Usaldatavusnõuete järelevalve eesmärgi sisustamine

ELTL artikli 127 lõike 6 alusel on EKP-le võimalik üle anda vaid krediidasutuste ja muude rahaasutuste, välja arvatud kindlustusseltsid, usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seotud poliitika. ELTL-is ei ole sisustatud usaldatavusnormatiivide järelevalve definitsiooni või, mida hõlmavad endas usaldatavusnormatiivid²³. EKP pädevuse piiritlemiseks ELTL artikli 127 lõike 6 mõttes on vajalik täpsustada usaldatavusnormatiivide järelevalve ulatus. Esimene võimalus selleks nähtub läbi usaldatavusnormatiivide endi defineerimise.

Usaldatavusnormatiivide kui termini defineerimine puhtalt grammatiliselt teeb eesti keeles keeruliseks asjaolu, et sõna „usaldus“ puhul on tavakeeles levinud sõnaga, mistõttu on võimalik seda seostada märkimisväärsel hulgal erinevate õiguse väliste tähendustega. Samaselt võib usaldus omada ka õiguse raames laialdast rolli õigussuhetes põhimõttelisel tasemel²⁴ või olla seotud ka väga spetsiifiliste valdkondadega näiteks usaldusvastutus²⁵. ELTL-i inglise keelses versioonis on usaldatavusnormatiivid sätestatud kui *prudential supervision*. Termin *prudential* tuleneb sõnast *prudent*, mis tähendab tegutsema ettevaatlikult ja hoolsusega, mis arvestab ka tulevikus kaasnevaid asjaolusid²⁶. Inglise keelne termin annab paremat aimdust, mida usaldatavusnormatiivid ning nende järelevalve võib endas kujutada. Inglise keelset terminini ei saa samaselt eesti keelsele tõlgendusele kasutada, et sätestada rangeid piiranguid usaldatavusnormatiivide ulatusele, sest termin võib hõlmata endas suurt hulka krediidasutuse protsesse. Autori hinnangul grammatilise tõlgenduse alusel seega ei ole usaldatavusnormatiivide ulatusest võimalik välistada ühtegi krediidasutuse järelevalve aspekti.

Usaldatavusnormatiivide sisustamise suhtes võib abiks olla, kui uurida termini kasutamisest õigusaktides. CRR artikli 1 punktist a) kuni c) nähtub, et usaldatavusnormatiivid seonduvad peasjalikult omavahendite nõuete, riskide kontsentreerumise piiramise ning likviidsusriskiga. CRD IV artikli 18 punkt d) viitab samuti, et krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on muuhulgas olukord, kus krediidasutus ei suuda täita usaldatavusnormatiivide nõudeid, viidates seeläbi edasi CRR-is osadele, mis sätestavad ülaltoodud loetletud

²³K. Lackhoff. *Single supervisory mechanism*, 1st edition. München: Beck 2017, lk 24-25

²⁴P. Kama. *Usaldus kui õiguslikku kaitset vääriv fenomen*. Tallinn – Juridica VIII/2018

²⁵U. Voolens. *Usaldusvastutus kui iseseisev vastutussüsteem ja selle avaldumisevormid*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011

²⁶Dictionary.com – <http://www.dictionary.com/browse/prudent> (16.04.2018)

usaldatavusnormatiivid. Samaselt CRD IV-le sisustab ka KAS § 71 lõike 1 kohaselt usaldatavusnormatiivid viitega CRR-ile. Reguleerimisest tulenevalt on usaldatavusnormatiivideks lugeda omavahendite nõudeid, kontsentreerumise piiramise nõudeid ning likviidsuse nõudeid. Seega on võimalik vähemalt reguleerimise pinnalt näha, millised nõuded loetakse usaldatavusnormatiivide nõueteks, kuid vastamata jääb, milline on nende nõuetega seotud järelevalve ulatus. Usaldatavusnormatiivide termin või selle kasutus ise ei sätesta seega selgeid piira missuguste krediitiasutuste tegevuste üle võib EKP järelevalvet teostada.

Õiguskirjanduses on proovitud defineerida ja piiritleda usaldatavusnormatiivide järelevalvet läbi selle võimalike eesmärkide. Dr Klaus Lackhoff hinnangul koosneb usaldatavusnormatiivide järelevalve kolmest peamisest tunnusest. Esiteks on usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärk tagada finantsturu töötamine ja stabiilsus, mida proovitakse saavutada läbi üksikute krediitiasutuste stabiilsuse tagamise ning keskendudes kogu finantsturule üldiselt²⁷. Lackhoffi sõnul ei ole seega usaldatavusnormatiivide järelevalve puhul tegemist niivõrd üksikute krediitiasutuste stabiilsuse tagamise järelevalvega krediitiasutuste säilimise huvides kui eesmärk omaette, vaid usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärk on kogu turu stabiilsuse ja jätkusuutlikkuse tagamine, mis hõlmab endas ka üksikute krediitiasutuste säilimise tagamist nii palju kui võimalik.

Teiseks, et saavutada usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärk on vastava järelevalvega seotud need järelevalvenõuded, mille eesmärk on krediitiasutuse usaldatavuse tagamine²⁸. Kõige selgemalt nähtuvad vastavad nõuded näiteks CRD IV-s ja CRR-is sätestatud kapitaliseerituse või likviidsusriski jaoks mõeldud nõuetest, mille eesmärk on tagada krediitiasutuste ja seeläbi kogu turu stabiilsus, nõudes krediitiasutustel koguda endale kapitalipuhvrid juhaks, kui riskid peaks realiseeruma²⁹.

Kolmandaks peaks usaldatavusnormatiivide järelevalve adressaadiks olema peamiselt krediitiasutused. Teised asutused, näiteks holding ettevõtted, võivad olla samuti adressaadiks, kuid ainult juhul, kui reguleerimine hõlmab nende suhet krediitiasutusega³⁰. Sellegipoolest ei välistatud, et mõningad usaldatavusnormatiivide nõuded on kohaldatavad ka teistele finantsasutustele.

²⁷K. Lackhoff (viide 23), lk 27

²⁸Ibid.

²⁹M. Huertas, Further harmonisation of the single rulebook as it applies within the Banking Union: extending the NOD regime to LSIs. *Journal of International Banking Law and Regulation* 32(9) 2017, lk 387-397.

³⁰K. Lackhoff (viide 23), lk 27

Eelnevast seega nähtub, kui isegi piiritleda usaldatavusnormatiivide järelevalvet ülaltoodud tunnustega, on tegemist laiaulatusliku järelevalve pädevusega. Laiendavalt tõlgendades võib usaldatavusnormatiivide järelevalve hõlmata kõiki aspekte krediidasutuse puhul, olgu see majanduslikud näitajad, sisemine töökorraldus või organisatsiooni ülesehitus.

Üheks oluliseks allikaks usaldatavusnormatiivide sisustamisel on Baseli komitee Pangandusjärelevalve tuumikprintsiipeid (edaspidi Baseli järelevalveprintsiibid)³¹, mis sisaldab kokkuvõtlikku nimistut kõikidest usaldatavusnormatiivide järelevalve alla kuuluvatest riskidest³². Sarnaselt eelnevalt tuvastatule, nähtub ka Baseli järelevalveprintsiipeid, et usaldatavusnormatiivid hõlmavad peaaegu kogu krediidasutuse tegevusele omaste riskide spektri.

Baseli tuumikprintsiipeid on sätestatud ka oluline põhimõte, et krediidasutuste järelevalve eesmärk ei ole takistada krediidasutuste maksejõuetust või muid tegevuse ebaõnnestumisi vaid eesmärk on takistada selliste tegevuste katkemiste mõjude laienemist sektorile laiemalt³³. Eelnev on selgelt mõistetav, sest krediidasutuste tegevus, peamiselt laenude väljastamine või muusugune krediidiriski võtmine, on juba enda olemuselt riskantne ärimudel³⁴. Samas tuleb vastavat prioriteetide arusaama hinnata krediidasutuste üle järelevalve teostamise rõhuasetuse vaatenurgast. Mitmed uurimistööd pärast 2008 aastal alanud kriisi on järeldanud, et kriisi üheks suurimaks tekkepõhjuseks oli krediidasutuste järelevalveasutuste liigne keskendumine üksikutele krediidasutustele, arvestamata seeläbi finantsturu üldist stabiilsust³⁵. Vastavalt Baseli tuumikprintsiipeid väljendatud seisukohtadele on krediidasutuse suhtes meetmete rakendamisel vaja hinnata meetme kasutamise või kasutamata jätmise mõju laiemalt turule.

Usaldatavusnormatiivide järelevalve jaotatakse üldiselt mikro- ja makrotasandiks. Mikrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve hõlmab endas kõiki järelevalve ülesandeid ja õigusi tagamaks eeskätt krediidasutuse enda stabiilsuse, eesmärgiga kaitsta väiksemaid hoiustajaid krediidasutuse enda ebaõnnestumise eest³⁶. Mikrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve raames adresseeritakse erinevaid riske nagu krediidasutuse krediidirisk, likviidsusriski, turu risk, riskide kontsentreerumise risk, riigi risk, valuutarisk, operatsiooni risk

³¹Basel Committee on Banking Supervision. Core Principles for Effective Banking Supervision. Basel Committee on Banking supervision kodulehekülk – <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> (21.04.2018)

³²Riskide täpsemaks loeteluks vaata lähemalt Core Principles for Effective Banking Supervision lk 39 jj.

³³Basel Committee on Banking Supervision (viide 33) p 5

³⁴M. Haentjens, P. de Gioia-Carabellese. European banking and financial law. New York: Routledge 2015, lk 101

³⁵F. Partnoy. Financial Systems, Crises, and Regulation. – The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015, lk 54

³⁶M. Dewatripont, J-C. Rochet, J. Tirole. Balancing the banks Global lessons from the financial crisis. New Jersey: Princeton University Press 2018, Lk 88

ning mainega seotud riskid, k.a nii klientide kui ka teiste turuosaliste suhtes³⁷. Makrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve hõlmab endas süsteemset lähenemist kogu finantsturule tervikuna süsteemsete riskide eest³⁸. Makrotasand hõlmab tööriistu nagu kapitalipuhvrid, mis peaksid suunama krediidasutuste laenu strateegiaid, et valmistada neid olukorraks, kui majandustsükkel muutub³⁹. Järelevalvemehhanismi raames on EKP-le üle antud valdavalt mikrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve ülesanded, mis on nähtavad Järelevalvemääruse artiklis 4. Samas on EKP-l üksikud makrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve ülesanded, mis nähtuvad Järelevalvemääruse artiklis 5. Makrotasandi usaldatavusnormatiivid on tavapäraselt keskpankade pädevuses⁴⁰. Vastav ülesanne on selgelt antud keskpankadele Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega 1092/2010, millega asutatakse Euroopa Liidu Süsteemsete Riskide Nõukogu, artikkel 3 lõikes 1, mistõttu on EKP-l kui keskpangal ka makrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve pädevus, mida EKP peab selgelt enda siseselt eristama enda Järelevalvemehhanismi raames antud ülesannetest⁴¹.

Eelnevast nähtub EKP usaldatavusnormatiivide järelevalve pädevuse üldine raamistik, mis hõlmab endas krediidasutuste puhul valdavalt mikrotasandi usaldatavusnormatiivide järelevalve teostamist krediidasutustes, mis on asutatud Järelevalvemehhanismiga liitunud liikmesriikidesse. Usaldatavusnormatiivide järelevalve olemuses endas ei nähtu, millised on täpsemad piirangud EKP pädevusel või volitustel. Piirangute olemasolu ja ulatuste välja selgitamiseks on peamiseks allikaks Järelevalvemäärus, sest tegemist on ainsa dokumendiga, mis saab sätestada EKP pädevuse ulatust järelevalvet teostada ning sellele kehtivad volituste piirangud⁴². Üheks selliseks piiranguks on järelevalveteostamise piiramine seoses rahapesu tõkestamise järelevalvega. Piirangu olemasolu ja mõju arusaamiseks on esmalt vajalik defineerida Rahapesu risk ja selle tõkestamise järelevalve olemus krediidasutuste järelevalve raames.

³⁷P. O. Mülberr. Managing risk in the financial system – The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015, lk 369 - 371

³⁸M. Dewatripont, J.-C. Rochet, J. Tirole. lk 88

³⁹N. Moloney, E. Ferran, H. Payne. The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015, lk 6

⁴⁰Deutsche Bundesbank. European Single Supervisory Mechanism for banks – a first step on the road to a banking union. -

https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2013/2013_076_single.pdf?__blob=publicationFile (16.04.2018)

⁴¹M. Meissner, K. Lackhoff. Contesting decisions in the Single Supervisory Mechanism: what banks must observe for a proceeding at the Administrative Board of Review. Journal of International Banking Law and Regulation 30(5) 2015, lk 285-295.

⁴²G. Monti, C.A. Petit. The Single Supervisory Mechanism: legal fragilities and possible solutions. A Dynamic Economic and Monetary Union (ADEMU) - <https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/27288/Ademu-WP-016-2016%20The%20single%20supervisory.pdf?sequence=1> (16.04.2018)

1.2. Rahapesu tõkestamise järelevalve kui usaldatavusnormatiivide järelevalve ese

1.2.1. Rahapesu ja terrorismi rahastamise definitsioon

Enamus kuritegude eesmärk on toota varalist kasu teatud isikutele⁴³ ning Rahapesu on protsess aitamaks kuritegelikul teel saadud kasu legaliseerida⁴⁴. Protsess on iseenesest oluline põhjusel, et lisaks vara legaliseerimisele teeb rahapesu võimalikuks ka kuritegeliku vara teenimise allikat peitmise, mistõttu omab Rahapesu tugevat mõju kriminaalpoliitiliselt, sest selle edukas teostamine edendab kuritegevuse läbiviimist, kui kurjategijatel on võimalik oma ebaseaduslikult saadud vara muuta seaduslikuks⁴⁵. Rahapesu nimetust on omistatud protsessile selle olemusest, sest kuritegelikult saadud vara asetatakse „pesumasinasse“, ehk erinevate ülekannete ning tehingute süsteemi, mille eduka läbiviimise tulemusena väljub protsessist „puhas“ vara⁴⁶.

Arvestades Rahapesu kui kuriteo olemasolu vanust ei peetud väga hilise ajani ei rahapesu kui sellist kuritegevuseks⁴⁷. Rahapesu käsitlemine kuriteona pärineb USA ametiasutuste võitlusest narkootikumidega kaubitsejate vastu. USA ametivõimud täheldasid kuritegelike organisatsioonide võimekust kasutada finantssüsteeme enda kuritegelikul viisil saadud vara päritolu peitmiseks. Antud vara teenimise ja peitmise takistamise eesmärk kulmineerus 1988 Viini konventsiooniga⁴⁸, mis sätestas, et rahvusvaheline kogukond peab töötama narkootikumide kaubandusest saadava kuritegeliku vara kasutamise ja läbi päritolu peitmise, näiliku legaliseerimise vastu⁴⁹. Viini konventsiooni art 3-s sätestatud tegevused, mida sellega liitunud riigid pidid edaspidi kuritegevusena käsitlema on jäänud üsnagi sarnaseks tänapäevani, mis nähtub muuhulgas asjaolust, et AML IV on rahapesu sätestatud peaaegu samaselt Viini konventsioonis sätestatud definitsiooniga.

AML IV on sätestatud rahapesu kui kolme peamise tegevusena:

1. vara muundamine või üleandmine, kui on teada, et selline vara on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest, eesmärgiga varjata vara ebaseaduslikku päritolu või

⁴³V. Zoppei. Anti-money laundering law: socio-legal perspectives on the effectiveness of German practices. Berlin: T.M.C. Asser Press 2017, lk 3.

⁴⁴K. Harrison, N. Ryder. The law relating to financial crime in the United Kingdom. Surrey: Farnham 2013, lk 9

⁴⁵I. Tibar. Rahapesu kujunemislust ja olemusest. – Juridica VII/2007.

⁴⁶V. Zoppei, lk 3.

⁴⁷I. Tibar.

⁴⁸Eesti on Viini konventsiooniga ühinenud Narkootiliste ja psühhotropsete ainete ebaseadusliku ringluse vastase ÜRO konventsiooni ühinemise seadusega – RT II 2002, 15, 92.

⁴⁹R. Booth, S. Farrell, G. Bastable, N. Yeo. Money laundering law regulation: a practical guide. Oxford: Oxford University Press 2011, lk 10 - 11

abistada kuritegelikus tegevuses osalevat isikut, et see isik saaks hoiduda oma tegude õiguslikest tagajärgedest⁵⁰;

1. vara tõelise olemuse, päritolu, asukoha, käsutamiskiisi, ümberpaigutamise, omandiõiguse või muude varaga seotud õiguste varjamine, kui on teada, et selline vara on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest⁵¹;

2. vara omandamine, valdamine või kasutamine, kui selle saamisel on teada, et selline vara on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest⁵²;

Eesti õigusesse on ülaltoodud regulatsioon toodud üle RahaPTS § 4 lõike 1 näol, mis sisuliselt sõna-sõnalt samane AML IV direktiivis sätestatud regulatsioonile.

Rahvusvaheliselt on terrorismi rahastamine olnud koordineeritud juba varasemalt⁵³, kuid suurem tähelepanu terrorismi rahastamise vastu võitlemiseks tõusetus pärast 2001 aasta terrorismi rünnakuid USA-s⁵⁴. Eesti õiguses on terrorismi rahastamine defineeritud RahaPTS §-s 5, mille kohaselt on terrorismi rahastamine terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamine ning toetamine karistusseadustiku § 237³ tähenduses. Viidatud karistusseadustiku sätte kohaselt hõlmab terrorismi rahastamine terrorismi tegevuse toetamist igasuguste vahendite kättesaadavaks tegemisega või kogumisega terrorismi läbiviijatele kui ka sellise tegevuse toetajatele. Terrorismi rahastamine kui kuritegu erineb enda olemuselt rahapesust, sest enamjaolt ei teostata seda varalise kasu eesmärgil⁵⁵. Samas on terrorismi rahastamise ja rahapesu tõkestamine tihti käsitletavad koos, mis puudutab krediitiasutuste hoolsusnõuete regulatsiooni, sest mõlema tegevuse puhul soovitakse vastava teo läbiviimiseks kasutada ära rahvusvahelist finantssüsteemi.

Ülaltoodust nähtub, et rahapesu ja terrorismi rahastamine on olemuslikult kriminaalõigusega seotud terminid, mis on tänu selle kasuteguri teiste kuritegude suhtes, on ka ise kuritegevusega käsitletav. Samas oli ka Viini konventsiooni ajendiks rahvusvahelise finantssüsteemi vahendlik kasutamine rahapesu teostamiseks, mistõttu on alates Viini konventsioonist järk-järgult pööratud aina enam tähelepanu rahapesu ja hilisemalt terrorismi rahastamise takistamisele läbi

⁵⁰AML IV direktiivi artikli 1 lõike 3 punkt a).

⁵¹AML IV direktiivi artikli 1 lõike 3 punkt b).

⁵²AML IV direktiivi artikli 1 lõike 3 punkt c).

⁵³Põhiliseks rahvusvaheliseks dokumendiks rahvusvahelise terrorismi rahastamise tõkestamise dokumendiks on ÜRO peaassamblee 1999. aasta 9. detsembril vastuvõetud Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon, millele Eesti on allakirjutanud 2000. aasta 6. septembril. ning, mis on ratifitseeritud Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni ratifitseerimise seadusega – RT II 2002, 12, 45.

⁵⁴R. Booth, S. Farrell, G. Bastable, N. Yeo, lk 12.

⁵⁵Ibid.

finantssüsteemi puudutava regulatsiooni⁵⁶. Rahapesuga seotud kuritegevuse uurimine on väga keeruline protsess ka tänapäeval⁵⁷, mistõttu enamus kriminaalõiguse väline regulatsioon keskendub krediitiasutuste sisemiste süsteemide edendamisele eesmärgiga takistada või vähendada nende kasutamist Rahapesuks.

Rahapesu tõkestamise eesmärgi saavutamiseks on seega kantud suur osa vastavate kuritegude vältimise tegevust üle finantssüsteemile ning selle järelevalveasutustele. Arvestades asjaolu, et enda olemuselt on Rahapesu kriminaalõigusega seotud, on olulina analüüsida, kuidas seostub Rahapesu tõkestamise järelevalve ülejäänud krediitiasutuste järelevalve süsteemiga. Tekkinud küsimuse olulisus seisneb asjaolus, et ELTL artikli 127 lõike 6 alusel on EKP-l õigus tegutseda finantsjärelevalve asutusena ainult usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil. EKP volituste analüüsiks Rahapesu tõkestamise puhul on seega oluline hinnata, kas Rahapesu tõkestamisega seonduvad järelevalvet on võimalik teostada usaldatavusnormatiivide eesmärgil.

Rahapesu riskide ja järelevalve olemuse teadasaamiseks on üheks võimaluseks hinnata, kuidas on sätestatud erinevate juhiste ja õigusaktidega Rahapesu tõkestamise järelevalvega seotud ülesanded ning nende analüüsimisel hinnata, kas Rahapesu tõkestamisega seonduvat järelevalvet saab seostada või samastada ülejäänud usaldatavusnormatiivide järelevalvega.

1.2.2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid krediitiasutustes

EL-i liikmesriikide seas on peamiseks Rahapesu tõkestamise ühtlustamise allikaks AML IV direktiiv. AML IV direktiivi eesmärk on ühtlustada liikmesriikide Rahapesu tõkestamise raamistikku. AML IV direktiivi arendamisel on üheks kõige olulisemaks inspiratsiooni allikaks FATF⁵⁸-i soovitused⁵⁹, mis sätestavad standardid Rahapesu tõkestamisele⁶⁰. Teoreetilise analüüsi puhul on sobivam tugineda eelnimetatud FATF-i soovitustele, sest vastav dokument läheneb Rahapesu tõkestamise reguleerimisele põhimõtete tasemel, mis võimaldab ammendavamalt tuvastada Rahapesuga seonduvad riskid ning hinnata, kuidas sobitub Rahapesu tõkestamise järelevalve usaldatavusnormatiivide järelevalve raamistikku.

⁵⁶V. Zoppei, lk 34.

⁵⁷V. Zoppei, lk 187.

⁵⁸Rahapesuvastane töökond

⁵⁹Financial Action Task Force. International standards of combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. - <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html> (16.08.2018).

⁶⁰L. Campbell. Dirty cash (money talks): 4AMLD and the Money Laundering Regulations 2017 - Criminal Law Review 2018, 2, lk 102 – 122.

FATF-i juhise puhul on sätestatud, et tegemist on juhisega, mille eesmärk on edendada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsiooni ning vastavate meetmete elluviimist. Juhises on sätestatud ülesanded, mida peaksid täitma nii krediitiasutused ning samuti ülesanded, mis on suunatud järelevalvega tegelevate asutustele⁶¹.

FATF-i juhise olemusest nähtub samas, et juhise on suunatud Rahapesu tõkestamise regulatsiooni ülesehitamisele. Juhise selline eesmärk ühtib ka FATF-i loomusega, milleks on arendada ühtsed standardid Rahapesu tõkestamise regulatsioonide jaoks⁶². Juhise on seega pigem üles ehitatud juhendama seadusandjaid, kuidas arendada regulatsioon, mida saab pidada adekvaatseks FATF-i poolt sätestatud rahvusvaheliste standardite kohaselt ning on seega efektiivne Rahapesu tõkestamisel.

FATF-i juhise sätestab Rahapesuga seotud riskid, mille suhtes peavad krediitiasutused tegutsema ning, mille tõkestamise suhte peavad järelevalveasutused järelevalvet teostama. FATF-i juhises on vastavad riskid ning nende suhtes nõutavad tegevused detailselt välja toodud ning sisustatud. Autori hinnangul saab FATF-i standardite kohta teha alljärgneva lühikäsitluse, mille kohaselt on Rahapesu riskid seotud klientide ja nende vara hindamisega k.a. asetamisega erinevatesse riskikategooriatesse⁶³, info kogumine, süsteemne läbitöötamine ja talletamine⁶⁴ ning riskid, mis seonduvad info vahetamise ja toodetega⁶⁵. Lisaks on üldsõnaliselt nõutud järelevalveorganite poolt järelevalve teostamist, millega veendutakse krediitiasutuste poolt eelnimetatud ülesannete täitmist⁶⁶.

FATF-i soovitusel nähtub seega, et Rahapesu riskid krediitiasutustes seonduvad krediitiasutuste klientide käsitlemisega, andmete talletamise ja analüüsiga ning spetsiifiliselt ka toodetega. Eelnevad kategooriad võivad tunduda üldised ning seonduvad peagu kõikide krediitiasutusi puudutavate riskidega, kuid Rahapesu tõkestamise puhul peavad seega vastavad riskid seonduvad Rahapesu kui kuriteo läbiviimise võimaldamisega läbi krediitiasutuse. Krediitiasutused peavad FATF-i juhise kohaselt keskenduma enda tegevuse puhul kolmele nimetatud Rahapesuga seotud riskikategooriale enda süsteemide ja protsesside arendamisel.

FATF-i soovitustest käsitletud riskid annavad seega aimdust, kuidas saab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riske käsitleda usaldatavusnormatiivide raamistikus. Selgelt kaasneb

⁶¹Kirjeldata on nähtav FATF soovitusel lk 12 jj.

⁶²R. Booth, S. Farell, G. Bastable, N. Yeo, lk 7-9.

⁶³FATF soovitusel p 10, 12, 19, 24, 25.

⁶⁴FATF soovitusel p 9, 11, 18, 20, 21.

⁶⁵FATF soovitusel p 13, 14, 15, 16, 17, 18.

⁶⁶FATF soovitusel p 26 ja 27.

Rahapesu risk krediidasutuse tavapärase äritegevusega ning riski maandamine toimub tugeva sisemise protseduuride süsteemide ülesehitusega, mis olles piisavalt adekvaatne, peaks takistama Rahapesu läbiviimist krediidasutuses. Eelneva kirjelduse tõttu liigitub Rahapesuga seonduv risk Baseli tuumikprintsiiptide kohaselt sätestatud⁶⁷ riskidest kõige paremini operatsiooniriskiks, sest Rahapesu risk on seotud krediidasutuse teenuse osutamisega ning nende riskide realiseerumine toimub olukorras, kus krediidasutusel on ebapiisavad sisemised protsessid, vastavad protsessid puuduvad või nende täitmise puhul esineb tõrge⁶⁸. Vastavat järelust toetavad ka teised valdkonnad, mida liigitatakse operatsiooniriskide alla muuhulgas õiguslik risk või IT-süsteemidega seonduv, ehk samuti valdkonnad, mille riskid realiseeruvad protsesside või süsteemide ebaadekvaatsuse korral⁶⁹.

FATF-i soovitudele täiendavalt leiduvad rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtted rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele ka Baseli komitee tuumikprintsiiptidest, mille loomise üheks ajendiks oligi Rahapesu tõkestamise praktika ühtlustamine⁷⁰. Baseli tuumikprintsiiptidele lisaks on Baseli komitee poolt välja antud ka spetsiifilisemaid Rahapesu tõkestamise juhiseid. Erinevalt FAFT-i soovitudest, mis on suunatud õigusloome juhtimisele, sätestab Baseli komitee juhiste ja printsiiptidega põhimõtted, kuidas peaks toimima krediidasutus ning pädevad järelevalveasutused Rahapesu tõkestamisel.

Baseli rahapesu tõkestamise juhise annab esimese viite Rahapesu tõkestamise olemusest juhise eesmärgiga, mis sätestab, et rahapesu ja terrorismi efektiivse järelevalve üldine eesmärk on saavutada finantsstabiilsus⁷¹. Seega on Rahapesu tõkestamise ja selle järelevalve eesmärk, saavutada finantsstabiilsus, samane usaldatavusnormatiivide järelevalvega üldiselt. Vastav eesmärk on arusaadav, sest Rahapesu poolt võimaldatud kuritegevus võib mõjutada selgelt majanduskeskkonda, mis mõjutab ka üldist finantsstabiilsust. Samas on Baseli juhise puhul nähtav, et Rahapesu risk avaldab mõju krediidasutuse finantsstabiilsusele ka läbi teiste, usaldatavusnormatiivide alla kuuluvate, riskide nagu mainerisk, operatsiooni riskid ning kontsentratsioonirisk⁷², mida on sisustatud muuhulgas asjaoluga, et aina enam sanktsioneeritakse krediidasutusi Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise eest. Baseli Rahapesu tõkestamise juhise pinnalt saab Rahapesu riski seega seostada rohkemate

⁶⁷Vt Basel Committee on Banking Supervision (viide 33) lk 17-25.

⁶⁸P. O. Mülberty, lk 370

⁶⁹Ibid.

⁷⁰C. Goodhart. The Basel Committee on Banking Supervision: a History of the Early Years. Cambridge: Cambridge University Press 2011, lk 286.

⁷¹Basel Committee on Banking Supervision (viide 33) punkt 5.

⁷²Basel Committee on Banking Supervision (viide 33) punkt 6.

riskikategooriatega, kui seda on pelgalt operatsioonirisk. Rahapesu tõkestamise täpsemat liigitust usaldatavusnormatiivide suhtes nähtub Baseli rahapesu tõkestamise juhise sisulisemas osas, kus enamuse rõhk on pandud krediitiasutuse tegevuse raames tekkivatele Rahapesu riskidele.

Rahapesu riski juhtimiseks nähtub Baseli juhises kaks peamist valdkonda. Esiteks peab krediitiasutustel olema arusaam riskide ulatusest, mis tuvastamisel saavad krediitiasutused enda tegevuste suunata⁷³. Seega peab krediitiasutus analüüsima igat oma toodet, võtma arvesse kliendigruppidele ning erinevatele riikidele omapäraseid kaasnevaid ohtutegureid.

Teiseks on krediitiasutustel vaja luua riskide tuvastamiseks ka piisava adekvaatsusega juhtimisstruktuur, mispuhul peab olema nähtav, et krediitiasutuse juhtkond on teadlik ning suutlik arusaama Rahapesu riskidest ning suutma teostada nende täitmise suhtes ka järelevalvet⁷⁴. Lisaks on nõutud kindel riskijuhtimise struktuur, mis on jaotatud kolme erinevasse liini vastavalt järelevalve omapärale⁷⁵. Krediitiasutus peab olema suutlik jälgima ülekandeid viisil, mis lubavad tuvastada olukordi, kui krediitiasutust kasutatakse Rahapesuks.

Baseli juhise nõuab täiendavalt, et krediitiasutus oleks suutlik tuvastama Rahapesuga seotud riske kliendisuhete loomisel⁷⁶ ja selle kestel⁷⁷ ning rakendama veel täiendavaid meetmeid, mis aitavad vähendada või välistada krediitiasutuse kasutamist Rahapesu täideviimiseks.

Baseli juhise väärtus on Rahapesu tõkestamise puhul rõhutada, et ainult riskide tuvastamine ei ole oluline vaid kogu struktuur kuni krediitiasutuse juhtkonnani välja peab olema adekvaatne vastavat kogu riskijuhtimise süsteemi toetama. Lisaks nähtub, et Rahapesu tõkestamine ei seostu vaid operatsiooniriskidega vaid ka teiste riskidega.

1.3. Rahapesu tõkestamise järelevalve sobitumine usaldatavusnormatiivide järelevalvesse

Eelneva alusel võib järeldada, et Rahapesu tõkestamise puhul on tegemist usaldatavusnormatiivide järelevalve esemega läbi asjaolu, et rahapesu puhul on tegemist operatsiooniriskiga, sest risk realiseerub olukorras, kus krediitiasutuse sisemised süsteemid ja protsessid ei ole adekvaatsed või neid ei järgita eesmärgipäraselt. Operatsiooniriski peetakse

⁷³Basel Committee on Banking Supervision (viide 33) punkt 15.

⁷⁴Ibid. punktid 17 – 18.

⁷⁵Ibid. punktid 19 – 27.

⁷⁶Ibid. punkt 32 jj.

⁷⁷Ibid. punkt 45 jj.

mikrotasandi usaldatavusnormatiivide osaks⁷⁸, mistõttu on rahapesu tõkestamise puhul tegemist usaldatavusnormatiivide järelevalve esemega, mis peaks autori hinnangul kuuluma seega ka EKP pädevusse. Usaldatavusnormatiivide puhul on oluline, et nende eesmärk on tagada krediidasutuse jätkusuutlikus ja stabiilsus. Samas on autori hinnangul võimalik argumenteerida, et rahapesu tõkestamise reeglite rikkumisel ei kaasne krediidasutusele alati otsest kahju, mistõttu ei ole sellisel juhul ka krediidasutuse finantsstabiilsus ohus. Vastava argumenteerimise liini alusel ei peaks seega rahapesu tõkestamise järelevalve kuuluma usaldatavusnormatiivide järelevalve alla, sest see ei mõjuta krediidasutuse finantsstabiilsust. Rahapesu tõkestamise riski omapära on nähtav, kui võrrelda rahapesu tõkestamist klassikalisea usaldatavusnormatiivide järelevalve esemega, näiteks likviidsusrisk.

Likviidsus on olemuslikult krediidasutustele vajalik, et kompenseerida eelarve kõikumisi ning kasvatada kasumit⁷⁹. Likviidsusriskiga seotud nõuete puhul on selge, et eesmärk on tagada, et krediidasutusel oleks piisavalt vahendeid, et pidada vastu nii turu tsüklitele, võimalikele kriisidele, turu šokkidele. Eelnevad asjaolud võivad tekitada likviidsusprobleeme mõjutades hoiustajate usaldust krediidasutuse vastu, mis realiseerub hoiuste suuremas mahus väljavõtmisena⁸⁰. Tegemist on riskiga, mille realiseerumisel satub krediidasutus finantsraskustesse ning ei ole suuteline enam enda kohustusi täitma. Olenemata asjaolust, kas vastava riski realiseerumine on avalik või mitte, lõppevad krediidasutusel mingi hetk vabad vahendid ning krediidasutus on sellest hetkest suutmatu enda kohustusi täitma. Riski realiseerumise puhul ei ole oluline ega vajalik ühegi teise usaldatavusnormatiivide või muu riski realiseerumine, et krediidasutus oleks sisuliselt maksejõuetu.

Rahapesu tõkestamise eesmärgiks on takistada, tulenevalt eespool tuvastatust, krediidasutuse kasutamist Rahapesuks, ehk vastava kuriteo täideviimiseks. Olukorras, kus krediidasutust kasutatakse siiski Rahapesuks, ei kaasne puhtalt selle riski realiseerumisest krediidasutusele otseseid negatiivseid tagajärgi selle finantsstabiilsusele. Rahapesu eesmärgil teostatud ülekanne on krediidasutuse jaoks samasugune ülekanne nagu kõik ülejäänud ning laenude või keerulisemate finantsinstrumentide rahapesuks kasutamisel ei kaasne krediidasutusele negatiivseid majanduslikke tagajärgi. Rahapesu riski realiseerumine seega ise ei too

⁷⁸ P. O. Mülberty, lk 370

⁷⁹ H. van Greuning, S.B. Bratanovic. Analyzing and Managing Banking Risk: A Framework for Assessing Corporate Governance and Financial risk, second edition. Washington: The World Bank 2003, lk 167-168.

⁸⁰ A. Saunders, M.M. Cornett. Financial institutions management a risk Management approach, 8th edition. New York: McGraw-Hill Education 2014, lk 178-179.

krediidiasutusele alati kaasa majanduslikku kahju⁸¹, mistõttu ei pruugi krediidiasutuse enda majanduslik olukord olla otseselt rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisest tulenevalt mõjutatud. Pigem on rahapesu tõkestamise läbiviimisel krediidiasutusele positiivne mõju, sest krediidiasutus teenib vastavate tehingute pealt kasumit sarnaselt enda tavapärasele äritegevusele. Seetõttu on Rahapesu risk üks aktsepteeritumaid ka äritegevuses, mis nähtub uuringutest, mille alusel enamus krediidiasutused ei soovi väljuda kõrge Rahapesu riskiga seotud ärisuundadelt või klientide teenindamisest, kui tegemist on tasuva äri⁸².

Lisaks on rahapesu riski eripära, et vastava riski realiseerumisel, erinevalt teistest operatsiooniriskidest, ei pruugi keegi peale kuriteo sooritaja tegevust täheldada. Teiste operatsiooniriskide puhul märkab klient või krediidiasutus ise, kui mõni süsteem käitub ebaadekvaatselt ja ei saavuta soovitud tulemust. Rahapesu ja terrorismi rahastamise puhul on samas eeldus, et kõik krediidiasutuse teenused töötavad viisil, mis ei häiri krediidiasutust ega selle kliente. Eelnev on ka selgelt põhjus, mis vastava kuriteo avastamine on sedavõrd keeruline. Rahapesu tõkestamise sobitamiseks usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgi alla tuleks näidata, kuidas vastav riski realiseerumine mõjutab krediidiasutuse finantsseisundit.

Viidet Rahapesu riski erilisele olemusel on võimalik näha ka Baseli järelevalveprintsipiidest, kus on sätestatud, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ebaadekvaatne riskijuhtimine võib viia eeskätt maine-, operatsiooni-, vastavuskontrolli ning kontsentratsiooni riskide realiseerumisele⁸³. Täpsustus, miks just loetletud riskid vajavad eraldi mainimist rahapesu riski realiseerumisega seoses nähtuvad Baseli juhiseid seoses klientide suhtes rakendatavate hoolsusmeetmetega.

Mainerisk on üks tõenäolisemaid riske, mis võib realiseeruda rahapesu tõkestamise nõuete ebaadekvaatsel täitmisel ning riski mõju ulatab tihti kaugemale kui ainult reegleid rikkuv krediidiasutus. Mainerisk on teoreetiliselt märkimisväärne risk, mis võib mõjutada kogu finantssektori käitumist. Tugevat seost rahapesu tõkestamise ja maineriski vahel näitab ka maineriski väljatoomine AML IV direktiivi preambula esimeses punktis. Krediidiasutuste ärimudeli puhul on ülimalt oluline usalduse eksisteerimine nii hoiustajate, võlausaldajate kui ka teiste turuosaliste suhtes, mida maineriski realiseerumine võib selgelt mõjutada⁸⁴.

⁸¹D. McIntosh. The cost of Anti-Money Laundering Enforcements to Noncompliant banks – Journal of Finance and Bank Management, June vol 4 2016, lk 1-14

⁸²P.J. O’Sullivan. Regulatory relationships and incentives: from Riggs Bank to HSBC – International Journal of Law and Management 59(5) 2017, lk 729-739.

⁸³Basel Committee on Banking Supervision. Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism, June 2017 - <https://www.bis.org/bcbs/publ/d405.htm> (16.08.2018), p 6

⁸⁴Ibid.

Praktikas on mainerisk mõjutanud selgelt ka krediidasutuste käekäiku. Viimane näide maineriski realiseerumisest rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisega seoses nähtus Läti ABLV panga puhul, mille maine sai pärast Ameerika Ühendriikide rahandusministeeriumi (*US Treasury*) väidet, et ABLV on rikkunud Rahapesu tõkestamise regulatsiooni, sedavõrd kannatada, et krediidasutuse suhtes oli lühidalt pärast nimetatud teate tegemist vaja alustada likvideerimismenetlus⁸⁵. ABLV peamiseks probleemiks oli pärast maine kahjustumist klientide poolt raha väljavõtmise ning teiste krediidasutuste vastuseis äritegevuseks, mis tekitas omakorda likviidsuse probleeme⁸⁶. Seega mainerisk ei mõjuta ainult krediidasutuse suhet klientidega vaid ka teiste turuosalistega. Mainerisk ei piirdu samas ainult krediidasutuse klientide või teiste turuosalistega vaid hõlmab endas ka järelevalveasutuste suhtumist krediidasutusse⁸⁷. Sellisel juhul maineriski realiseerumine võib tuua kaasa järelevalveasutuse usalduse kaotuse krediidasutuse suhtes, mis võib päädida ka tegevusloa kehtetuks tunnistamisega, nagu nähtus Versobank-i puhul Eestis⁸⁸.

Maineriski realiseerumise teeb keeruliseks ka asjaolu, et maine loomine võib nõuda pikka aega, kuid selle maine hävimine, nagu näitas ABLV kaigus, võib toimuda ainult loetud päevadega⁸⁹. Maineriski mõju võib teistel juhtumitel olla samas limiteeritud olenevalt suuresti regioonist, kus krediidasutus tegutseb, kuid ka klientide suhtumisest krediidasutusse või asutuse poolt pakutavatest toodetest, mis teatud klientide jaoks võivad olla asendamatud⁹⁰. Lisaks on oluline ka krediidasutuse enda suurus ning turupositsioon, mille olulise puhul on praktika näidanud, et isegi korduval Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel ei ole krediidasutuse maine sedavõrd kahjustunud, et vastav krediidasutus kannaks sellest tulenevalt märkimisväärset kahju⁹¹.

Operatsioonirisk on risk, mis põhjustab kahju, kus krediidasutusel on ebapiisavad sisemised protsessid, vastavad protsessid puuduvad või nende täitmise puhul esineb tõrge⁹².

⁸⁵BNS. Läti likvideeritav ABLV pank teenis kvartalis 2,5 miljonit kasumit. – Postimees https://majandus24.postimees.ee/4465967/lati-likvideeritav-ablv-pank-teenis-kvartalis-2-5-miljonit-kasumit?_ga=2.65591917.273520521.1523171946-328066338.1507032162 (11.04.2018).

⁸⁶Euroopa keskpank. ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail. - <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html> (16.04.2018).

⁸⁷D. Murphy. *Understanding Risk: the theory and practice of financial risk management*. London: Chapman & Hall/CRC 2008, lk 269 – 270.

⁸⁸Finantsinspeksioon (viide 12). ← VERSO tegevusluba.

⁸⁹D. Murphy, lk 269 – 270.

⁹⁰P.J. O'Sullivan.

⁹¹Näite võib tuua HSBC puhul, mille kasum vähenes 17% tulenevalt Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise trahvist, kuid on ka pärast trahvi tasumist edukalt toimiv krediidasutus. Trahvi mõju HSBC kasumile: J. Werdigier. *New York Times* - <https://dealbook.nytimes.com/2013/03/04/hsbc-annual-profit-falls-on-money-laundering-charges/> (21.04.2018)

⁹²P. O. Mülbert, lk 370

Operatsioonirisk seondub krediidasutuse kõigi toodete, tegevuste, protsesside ning süsteemidega⁹³. Antud riski alla on võimalik seega jaotada üldiselt kõik protsessid ja tegevused, mis seonduvad krediidasutuse tegevusega. Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise korral on seega selgelt nähtav, miks kaasneb sellele ka operatsiooniriski realiseerumine. Rahapesu tõkestamise nõuded mõjutavad krediidasutuse käitumist, seda peamiselt riski juhtimisel, ehk ohtude adresseerimisel ning suunamisel, mis kaasnevad Rahapesu tõkestamise suhtes riskantsete klientide või toodetega. Vastavate nõuete eiramine võib tähendada, et hulk teisi krediidasutuse protsesse võivad olla ebaadekvaatsed operatsiooniriskide suunamisel. See võib avalduda näiteks riskiisu⁹⁴ määratlemisel, mille puhul võib Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel, moodustada krediidasutuse portfellis märkimisväärne osa kliente, kes on kõrge riskiga⁹⁵. Suur hulk kõrge riskiga klientide osakaal võib tekitada krediidasutusele ohu nii krediidasutuse finantsseisundile kui ka tuua kaasa teisi komplikatsioone kaasaarvatud suurendatud tähelepanu järelevalveasutuste poolt.

Vastavuskontrollirisk on defineeritud kui risk õiguslike või regulatiivsetele sanktsioonidele, rahalisele kahjule või mainekahju, mida krediidasutus võib saada tulenevalt krediidasutuse suutmatusest olla kooskõlas seaduste, määruste, reeglite, asjakohaste enesereguleerimise standardite või tegevusstandarditega, mis seonduvad krediidasutuste vastavate toodetega või tegevusega⁹⁶. Erinevalt operatsiooniriskidest, mille puhul tuleneb kahju süsteemi veast või ebaadekvaatsusest realiseerub vastavuskontrolli risk olukorras, kus on mingit normi või standardit rikutud. Vastavuskontrolli risk realiseerub seega Rahapesu tõkestamise nõuete ebaadekvaatsete täitmise korral juhul, kui tekib krediidasutusel kahju läbi mainekahju või kui krediidasutusele määratakse mõni karistus tulenevalt nõuete ebaadekvaatsetest täitmisest. Riski realiseerumine ei pruugi seega ilmingimata sõltuda ainult seaduse või mõne muu imperatiivse õigusakti rikkumisest vaid võib tuleneda ka turustandardite rikkumisest⁹⁷, millega kaasneb näiteks mainekahju.

Kontsentratsioonirisk realiseerub olukorras, kus krediidasutuse riskipositsioon on liiga suures osas seotud ühe isiku või isikute grupiga⁹⁸. Nimetatud risk on seotud iga olukorraga, kus

⁹³Basel Committee on Banking Supervision. Principles of the Sound Management of Operational Risk (June 2011). - <https://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf> (16.04.2018), punkt 10.

⁹⁴Riskiisu on RahaPTS § 10 lõike 1 kohaselt krediidasutuse riskide taseme ja riskide tüüpide kogum, mida ta on valmis oma tegevuse käigus võtma oma majandustegevuse ja strateegiliste eesmärkide elluviimise nimel.

⁹⁵Kõrge riskiga klient on klient, kelle tegevus kannab endaga kaasas suuremat riski seoses rahapesu või terrorismi rahastamisega.

⁹⁶Basel Committee on Banking Supervision (viide 83), punkt 3.

⁹⁷Ibid. punkt 5.

⁹⁸Basel Committee on Banking Supervision. (viide 33), punkt 19.

krediidiasutuse positsioon on suunatud eproportsionaalselt ühte valdkonda või muusse ühisesse näitajasse. Kontsentratsioonirisk on seotud krediidiasutuse põhivaldkondadega ning moodustab olulise osa krediidiriski läbi krediidiportfelli mitmekesistamise⁹⁹. Rahapesu tõkestamisega nõuete rikkumisega seoses võib kontsentratsioonirisk tekkida krediidiasutuse poolt teadlikult, näiteks vastavuskontrolliriskiga aluseks olevate nõuete rikkumisega või ka ettenägematusest. Mõlemal viisil võib aluseks olla ühtlasi Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumine või ebaadekvaatne täitmine. Näiteks võib krediidiasutuse riskipositsioon olla seotud liialt ühe kliendigrupiga, kui klientide tegelikud kasusaajad või omanikud ei ole adekvaatselt tuvastatud. Samuti võib vastava riski realiseerumiseni viia olukord, kus krediidiasutus ei ole eelnevalt tuvastatud kliendi olemust piisavas ulatuses, mistõttu arvestab krediidiasutus enda riskide koordineerimisel kliendiga, kelle äritegevus on tegelikkuses ehitatud üles ainult Rahapesu teostamiseks ja peitmiseks. Selline klient võib igal hetkel lõpetada enda fiktiivse äritegevuse, kui Rahapesu teostajad on saavutanud enda eesmärgi, mille tagajärjel võib krediidiasutuse riskipositsioon olla suunatud liialt mõne teise kliendigrupi peale, mis tähendab krediidiasutusele taaskord kontsentratsiooniriski.

Ülaltoodud riskid on omavahel selgelt seotud¹⁰⁰, mis nähtub ka eelnevast analüüsist. Suure tõenäosusega avalduvad need riskid koos või võivad kaasa aidata üksteise realiseerumisele nagu nähtub operatsiooniriski või vastavuskontrolliriskist, mis võivad kaasa aidata nii üksteise realiseerumisele kui ka näiteks maineriski realiseerumisele. Eelnevat saab samas öelda peaaegu kõikide krediidiasutusi puudutavate riskide kohta, sest vastavate riskide tulemusel võib realiseeruda ka likviidsusrisk¹⁰¹. Ülalpool analüüsitud riskide ühiseks näitajaks on nende realiseerumine koos Rahapesu riskiga. Eelnevalt nähtus, et Rahapesu riski realiseerumisel ei pruugi krediidiasutusele ilmtingimata kaasneda varaline kahju, kui Rahapesu riski vaadelda isoleeritult. Praktikas kaasneb krediidiasutustele siiski varaline kahju tulenevalt teiste riskide realiseerumisest tulenevalt järjest enam ühendatud maailmast, karmistatud regulatsioonist ning intensiivsemast järelevalvest, mille tulemusel vähenevad võimalused, krediidiasutustel pääseda Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisest karistamatult¹⁰². Põhjus seega, miks just nimetatud riskid on välja toodud, kuigi vastavate riskide puhul on tegemist eraldiseisvate riskikategooriatega, ongi nende suure tõenäosusega esinemine pärast Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumist. Rahapesu risk on algpunkt teiste nimetatud riskide realiseerumisel.

⁹⁹H. van Greuning, S.B. Bratanovic, lk 135-137.

¹⁰⁰Basel Committee on Banking Supervision (viide 83), punkt 7.

¹⁰¹D. Murphy, lk 269

¹⁰²Basel Committee on Banking Supervision (viide 83), punktid 6, 7.

Arvestades ülaltoodut saab järeldada, et Rahapesu tõkestamise nõuete täitmise järelevalvet saab teostada ka usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil. Isoleeritult ei pruugi Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel krediitiasutusele kaasneda kahju. Samas nähtub, et Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tulemusel realiseeruvad suure tõenäosusega täiendavad riskid, mis selle kahju tekitavad. Arvestades nimetatud riskide seost Rahapesu nõuete rikkumisega, saab järeldada, et nimetatud riskide realiseerumise tulemusel tekkiv kahju on omistatav ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tekkinud riskide realiseerumisele. Seega saab järeldada, et üldise mandaadi alusel tegutseda usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärkidest lähtuvalt, hõlmab EKP mandaat endas ka Rahapesu tõkestamise järelevalve teostamist. Samas on EKP pädevus piiratud Järelevalvemääruse preambula punkti 28 kohaselt, mistõttu on vajalik uurida, kuidas mõjutab seda EKP pädevust ja volitusi tegevuslubasid kehtetuks tunnistada Rahapesu nõuete rikkumise alustel.

2. Euroopa Keskpanga pädevus otsustada tegevusloa kehtetuks tunnistamine

2.1. Euroopa Keskpanga pädevuse kooskõla subsidiaarsuse printsiibiga

Järelevalvemehhanismi eesmärk on tagada finantsturu stabiilsus läbi üksikute krediidasutuste üle järelevalve teostamisega. EKP on asetatud Järelevalvemehhanismi keskmesse, et tagada läbi järelevalve iga liikmesriigi ning EL-i üleselt finantsstabiilsus¹⁰³. EKP vastav positsioon on olnud problemaatiline, nii poliitiliselt kui ka õiguslikult, Järelevalvemehhanismi loomise algusest saadik¹⁰⁴.

Tegevuslubadega seonduvad ülesanded on ühed olulisemad, mis on EKP-le usaldatud. Vastava pädevuse raames on EKP-l võimalik piirata isikute ringi, kes saavad EL-i finantsturul osaleda¹⁰⁵. Erinevalt tegevuslubade andmisest on tegevusloa kehtetuks tunnistamise puhul subjektid juba turul tegutsevad krediidasutused, mistõttu omab nende edasise tegevuse keeld suuremat mõju finantsturule. EKP keskse positsiooni tõttu seoses järelevalve teostamisega on arusaadav, miks üldiselt on EKP-le vastav positsioon sobiv ning seda hoolimata asjaolust, et EKP ei teosta kõikide krediidasutuste üle otsust järelevalvet¹⁰⁶.

Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise puhul on olukord erinev, sest Rahapesu risk ning selle tõkestamine on suuremas ulatuses seotud liikmesriikidele omaste riskidega¹⁰⁷. Lisaks nähtub ka Järelevalvemääruse preambula punktist 28 piirang EKP pädevusele teostada järelevalvet Rahapesu tõkestamise nõuete täitmise üle. Eelnevat arvestades tõusetub küsimus, kas subsidiaarsuse põhimõttega on kooskõlas, et tegevusloa kehtetuks tunnistamise pädevus kuulub tsentraalsele asutusele, EKP, mis ei teosta sisulist järelevalvet.

EL-i siseselt on esmaseks pädevuste jaotuse allikaks aluslepingud, mis sätestavad EL-i enda ning selle institutsioonide pädevuste jaotuse seoses liikmesriikide pädevusega. Olukordades,

¹⁰³E. Liegere. Quo vadis, Europe? – Journal of International Banking Law and Regulation 30(2) 2015, lk 121-126.

¹⁰⁴D. Howart, L. Quaglia. The political economy of the European Banking Union. Oxford: Oxford University Press 2016, lk 91-95.

¹⁰⁵Tegevusloa olemuse ning selle ülesannete põhjalikumaks analüüsiks, eeskätt Eesti õiguses vt täpsemalt: I. Pilving. Haldusakti Siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.

¹⁰⁶T.F. Heures. Banking union: the way forward – European Banking Union: Prospects and Challenges. New York: Routledge 2016, lk 25.

¹⁰⁷Rahapesuvastane töökond. National money laundering and terrorist financing risk assessment. - http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf (16.04.2018), punkt 21.

kus EL-il eksisteerib ainupädevus on selge, et liikmesriikidel ei saagi vastavas valdkonnas olla mingit pädevust ning seda nii seadusloomes kui ka läbi kohtuliku järelevalve¹⁰⁸. Keerulisemaks muutub olukord valdkondades, kus on jagatud pädevus liikmesriikide ning EL-i vahel¹⁰⁹.

Finantsturud ning sellega seonduvad erinevad valdkonnad k.a. valdkonnad nagu Rahapesu tõkestamine on suures osas reguleeritud EL-i õigusaktidega. Finantsvaldkonna regulatsioon on suures plaanis seotud siseturu toimimist puudutava reeglistikuga¹¹⁰, mille reguleerimisel on ETL artikli 4 lõike 2 punkti a) kohaselt EL-il ning liikmesriikidel jagatud pädevus. Jagatud pädevus tähendab, et EL-i õigusloome peab muuhulgas vastama ELL artikli 5 lõikes 3 sätestatud subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse printsiipidele.

Aluslepingute pädevuse jaotamise regulatsioon ning sellega seonduvad printsiibid on seostatavad peamiselt õigusloome pädevuse jaotamisega ning vastukaaluks EL-i võimalikule liigsele tsentraliseerimisele¹¹¹. Samas ei ole need ilmtingimata piiratud vaid õigusloomega¹¹². Pädevuste jaotus on oluline, et piiritleda EL-i õigusloome ulatust ning takistada EL-il loomast regulatsioone, mis sekkuvad üleliia liikmesriikide pädevusse¹¹³. Vastavate sätete ning printsiipide mõju ei piirdu ainult õigusloome pädevuse piiride sätestamisel vaid nendele tuleb tugineda ka EL-i õiguse hilisemal tõlgendamisel.

Subsidiaarsuse printsiibi eesmärk on võimaldada mingite ülesannete või eesmärkide saavutamine läbi EL-i tsentraalse juhtimise, ülesande teostamise või reguleerimisega. Subsidiaarsuse printsiibile tuginemiseks on EL-il vajalik tõendada, et on EL-l suutlikum saavutama soovitud eesmärki paremini kui seda on liikmesriigid¹¹⁴. Subsidiaarsuse printsiibi test koosneb kahest astmest. Esiteks on vajalik veenduda, et EL-i poolt rakendatud meetmed võetakse vastu ainult ulatuses, milles liikmesriigid ei suuda kavandatava meetme eesmärke ise saavutada ning teiseks on EL suutlikum seda eesmärki saavutada¹¹⁵. Käesoleva töö teema raames on subsidiaarsuse printsiibi kooskõla hindamisel vajalik analüüsida, Järelevalvemehhanismi struktuur, mis asetab EKP krediidasutuste tegevusloa kehtetuks

¹⁰⁸T. Maciejewski. Temporal aspects of the interaction between national law and EU law: reintroducing the protection of legitimate expectations. – *European Law Review* 42(5) 2017, lk 706-721.

¹⁰⁹A. Biondi. *EU Law after Lisbon*. Oxford: Oxford University Press 2012, lk 213.

¹¹⁰J. Dermine. *European Banking Integration and the Societas Eopaea: From Host-Country to Home-Country Control*. - Cross-Border Banking regulatory challenges. New Jersey: World Scientific 2006, lk 50.

¹¹¹R. Schutze. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? – *Cambridge Law Journal* 68(3), lk 525-536.

¹¹²Euroopa Parlament. The Principle of Subsidiarity. -

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html (16.04.2018);

¹¹³P. Craig, G. de Burca. *EU Law: Text, Cases and Materials* (6th edition), Oxford: Oxford University Press 2015, lk 95

¹¹⁴A. Biondi, lk 214

¹¹⁵EK C-547/14, *Phillip Morris Brands SARL jt*, kohtujurist J. Kokott ettepanek, punkt 275.

tunnistamise menetluse keskmesse, kaasaarvatud Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumiste korral, võimaldab saavutada Rahapesu tõkestamise regulatsiooni eesmärgi paremini, kui see oleks olukorras, kus otsuse langetaks vastava liikmesriigi järelevalveasutus.

Peamise argumendina, miks EKP tsentraalne positsioon ei ole parem võrreldes pädevuse andmisega liikmesriikide järelevalveasutustele tuleneb tänu liikmesriikide järelevalveasutuste pideva järelevalve teostamise, läbi mille on vastavad asutused teadlikumad liikmesriigile omastest Rahapesu riskidest ning saavad vastavat informatsiooni kasutada tegevusloa kehtetuks tunnistamise hindamisel. Rahapesu riskid sõltuvad mitmetest erinevatest asjaoludest nagu regioon, kliendibaasi omapärad ja ärikultuur¹¹⁶. Vastavad riskid tuleb liikmesriikidel tuvastada ning sätestada riiklikus riskihinnangus¹¹⁷. Seega võivad Rahapesu riskid liikmesriikide vahel märkimisväärselt varieeruda ning nende riskidega tegelemine on selgelt tugevalt seotud liikmesriigi endaga. Riskide omapära tõttu on seega parimaks asutuseks vastava hinnangu andmiseks liikmesriigi järelevalveasutus.

Arvestades tegevusloa kehtetuks tunnistamise mõju krediidasutuse tegevusele, mis KAS § 19 lõike 2 kohaselt tähendab krediidasutuse likvideerimist, siis on oluline, et ka liikmesriigile omapärased asjaolud on arvestatud ning seda mitte ainult rikkumiste tuvastamisel ja motiveerimisel vaid ka meetme kasutamise proportsionaalsuse hindamisel. Liikmesriikide järelevalveasutuste täiendavad teadmised liikmesriigile omaste riskide suhtes võivad seega olla olulised, et asetada krediidasutuse rikkumised õigesse konteksti. Eeskätt on vastav info oluline, kui tegemist on piiripealsete juhtumitega, kus tegevusloa kehtetuks tunnistamine sõltub suuresti järelevalveasutuse diskretsiooniotsusest. Liikmesriikide järelevalveasutused on seega pealtnäha paremas positsioonis hindama Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise kui ka tegevusloa kehtetuks tunnistamise kui meetme proportsionaalsust, mistõttu oleks ka Rahapesu tõkestamise eesmärgid paremini täidetavad olukorras, kus liikmesriikidel oleks pädevus otsustada tegevusloa kehtetuks tunnistamise üle Rahapesu nõuete rikkumisel tulenevatel alustel.

Esimese poolt argumendina on tegevusloa tsentraalne kehtetuks tunnistamine kasulik põhjusel, et EKP kogu euroala järelevalve asutusena on paremas positsioonis hindama süsteemselt tegevusloa kehtetuks tunnistamise mõjusid, mis omakorda vähendab ka süsteemsete riskide

¹¹⁶Rahapesuvastane töökond: Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption – Assistance to Reporting Institutions. (June 2012) - <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf> (16.04.2018)

¹¹⁷Eesti õiguse alusel on vastav kohustus RahaPTS § 11

tekkimise ohtu eeskätt olukorras, kus Rahapesu tõkestamise nõuetega on rikkumises süsteemselt oluline krediidasutus. Vastavad krediidasutused ning nendega seotud probleemid võivad avaldada märkimisväärset mõju kogu Euroala majandusele, mistõttu on vajalik tsentraalne koordineerimine. Hinnangu andmisel võib tsentraalne positsioon samas olla oluline võimekus ka vähem tähtsamate krediidasutuste suhtes. Lisaks hõlmab Rahapesu sageli piiriülest tegevust¹¹⁸ ning EKP tsentraalne positsioon on seda arvestades eeliseks. EKP-l on võimalik koostöö raames lasta täiendavatel liikmesriigi järelevalveasutustel anda nende pädevuses hinnatavat infot või seisukohtasid olukorras, kus üks liikmesriik on tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustandi EKP-le esitanud. Seega on EKP-l võimalik saada vajadusel ülevaade krediidasutuse poolt teostatud Rahapesu nõuete rikkumisest kogu ulatuses, ehk kõikides seotud liikmesriikides, mis aitab näha hinnatava Rahapesu kaasuse tegelikku ulatust¹¹⁹.

Teisena on EKP-l võimalik terviklikumalt hinnata tegevusloa kehtetuks tunnistamist, hinnates Rahapesu nõuete rikkumiste alustele lisaks asjaolusid EKP enda järelevalvepädevusse kuuluvate valdkondade valguses. EKP järelevalvepädevus on piiratud ainult Järelevalvemääruse preambula punktis (28) sätestatud ulatuse, ehk Rahapesu tõkestamise, tarbijakaitse ning finantsturgude instrumentide suhtes. Ülejäänud valdkondade suhtes on EKP-l võimalik anda sisuline sisend seoses võimalikke krediidasutuse poolsete rikkumistega. Rahapesu nõuete rikkumised võivad EKP-le anda võimaluse analüüsida ka teisi asjaolusid ning anda täiendav dimensioon tegevusloa kehtetuks tunnistamise hindamisel. EKP saab enda positsioonis seega võtta seisukoha, kas krediidasutuse rikkumised on süsteemsed viisil, mis näitavad, et krediidasutuse juhtimisstruktuur ning ärimudel ongi sellise riski peale üles ehitatud või on tegemist siiski rikkumistega, mida krediidasutus saab kõrvaldada, mis ühtlasi võimaldab krediidasutuse tegevusloa kehtivaks jätmist. Eelnev on oluline tegevusloa kehtetuks tunnistamise proportsionaalsuse hindamisel, sest võimaldab hõlmavamalt analüüsi meetme kasutamisel.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamine ka Rahapesu nõuete rikkumise osas anda EKP pädevusse on abistav ka õigusselguse tagamisel, sest EKP on võimeline ühtlustama tegevuslubade kehtetuks tunnistamise praktikat. Asetades EKP Järelevalvemehhanismi keskmesse kõikides

¹¹⁸B. Unger, D. van der Linde. Research handbook on money laundering. Northampton: Edward Elgar 2013, lk 21.

¹¹⁹Euroopa Keskpang. EU assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. - https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-1060803_en (16.04.2018).

tegevuslubade kehtetuks tunnistamise otsuste langetamistes tähendab, et kuigi suur hulk erinevaid järelevalveasutusi teostavad jooksvat järelevalvet, on tegevuslubade kehtetuks tunnistamise otsustusõigus ainult ühel asutusel. Finantsturu regulatsiooni ja järelevalvepraktikate ühtlustamine on olnud EL-i üheks peamiseks eesmärgiks¹²⁰, kuid järelevalveasutuste erinev praktika ja meetmete kasutus on olnud Euroala probleemiks ka juba seni ühtlustatud õiguskorra raames¹²¹. Ainsa asutusena on EKP-l võimalik ühtlustada nii selgitusi kui ka kriteeriume, mis võivad viia tegevusloa kehtetuks tunnistamiseni¹²². Läbi tiheda koostöö oleks sama võimalik saavutada ka liikmesriigi järelevalveasutustel endil, kuid autori hinnangul, arvestades liikmesriikide majanduste ning nende järelevalveasutuste poolt järelevalvatavate krediidasutuste gruppide suurust ning erinevaid praktikat ja ärikultuuri arvestades, on vähetõenäoline, et järelevalveasutused ise suudetaks saavutada sedavõrd ühtlustatud praktikat, mida võimaldab EKP ühe asutusena.

EKP-l on võimalik tagada suurem erapoolikus seoses järelevalve teostamisega, sest olles kogu euroala järelevalveasutus, ei ole EKP-l põhjust eelistada ühte liikmesriigi krediidasutust teisele. 2008 aastal alanud kriisi üheks põhjuseks oli liikmesriikide järelevalvete eelistus praktika eelistada teatud krediidasutusi ning tagades neile kergekäelisema järelevalve¹²³. Seega võis järelevalve teostamine seostuda teatud osas ka poliitiliste või majanduslike otsustega, mis kriisi tekkimisel näitasid oma nõrkusi selgelt välja. EKP mandaat hõlmab kogu euroala pangandusturgu, mistõttu on eeldus, et EKP kaalub otsuste langetamisel mõjusid kogu euroalale. Eelistuste puudumine tähendab ühtlasemat järelevalvepraktikat kõikide euroala liikmesriikide suhtes. Vastav on kohane ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsustamisel.

Eelnevalt toodud puudujäägid EKP suhtes on võimalik kõrvaldada peamiselt parema koordineerimise ja suhtlusega EKP ja liikmesriikide järelevalveasutuste vahel, mistõttu ei ole tegemist sedavõrd põhimõtteliste puudujääkidega, mille tulemusel peaks pidama EKP positsiooni subsidiaarsuse printsiibiga vastuolus olevaks. EKP pädevuse puudus teostada järelevalvet krediidasutuste suhtes on ka hetkel kehtiva Järelevalvemehhanismi raames võib olla pigem kasulik. Eelnevalt sai argumenteeritud, et liikmesriigi järelevalveasutused on

¹²⁰J. Dermine, lk 49-51

¹²¹C. Mayer, lk 54.

¹²²T.H. Troger. The single supervisory mechanism - panacea or quack banking regulation? Preliminary assessment of the new regime for the prudential supervision of banks with ECB involvement – European Business Organization Law Review 15(4) 2014, lk 449-497.

¹²³K.Lackhoff. The Framework regulation (FR) for the single supervisory mechanism (SSM) – an overview. – Journal of International Banking Law and Regulation 2988), lk 498-512.

teadlikud kohalikest riskidest, mida on võimalik EKP-le edastada. Seega ei ole vajalik EKP piiratud pädevust vaadata Rahapesu tõkestamise järelevalve teostamisel sedavõrd suure puudujäägina eeldusel, et Järelevalvemehhanism sisaldab adekvaatset koordineerimist erinevate järelevalveasutuste vahel.

Ülaltoodust nähtub, et Rahapesu tõkestamise eesmärkide saavutamise suhtes on EKP-l euroala tsentraalse järelevalveasutusena terviklikum pilt krediidasutust puudutavast Rahapesu ulatusest, läbi informatsiooni, mis EKP-le saadetakse liikmesriikide järelevalveasutuste poolt. Seega on EKP paremas positsioonis langetama ka otsust tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks. EKP tsentraalne positsioon toob kaasa ka suurema erapoolikuse ning võimekuse hinnata ja koordineerida menetlust süsteemsemalt. Teoreetiliselt seega aitab EKP positsioon Rahapesu tõkestamise eesmärke paremini saavutada, mis puudutab Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamist ning on seega subsidiaarsuse printsiibiga kooskõlas.

Antud printsiibi suhtes teeb keeruliseks ammendava vastuse andmine, sest vastava subsidiaarsuse sisustamisel ei esine EL-i standardite järgi kuigi palju kohtupraktikat¹²⁴. Kohtupraktika, mis siiski subsidiaarsuse printsiibi suhtes leidub on õiguskirjanduses saanud kriitika osaliseks tänus selle liiga üldise lähenemise subsidiaarsuse printsiibi sisustamisele kohtuliku järelevalve teostamise raames¹²⁵. Sellegipoolest on lootust, et pärast Lissaboni lepingu jõustumist ning sellega kaasa tulnud muudatused seoses jagatud pädevuse valdkonnaga on ka oodata uuemat Euroopa Liidu Kohtu kohtupraktikat¹²⁶.

Seega nähtub, et EKP positsioon olla ainus pädev asutus otsustama tegevusloa kehtetuks tunnistamist ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tekkinud alustel on kooskõlas subsidiaarsuse printsiibiga ning seega põhimõttelisel tasemel lubatud, isegi arvestades pädevuse küsimusega seotud piiranguid Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamisel

¹²⁴P. Craig, G. de Burca, lk 101.

¹²⁵Subsidiaarsuse kohtupraktika täpsemaks analüüsiks vt. (P. Craig, G. de Burca lk 101, A. Biondi. *Subsidiarity in the Courtroom – EU Law after Lisbon*. Oxford: Oxford University Press 21012, lk 213-227, C. Timmermans. *ECJ Doctrines on Competences. – The question of competence in the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 155-164).

¹²⁶C. Timmermans. *ECJ Doctrines on Competences. – The question of competence in the European Union*. Oxford: Oxford University Press 2014, lk 160-164.

2.2. Euroopa Keskpanga pädevuse olemasolu Järelevalvemääruse kohaselt

EKP pädevus Järelevalvemääruse raames on sätestatud üldiselt artiklis 1, mille kohaselt on EKP järelevalveülesannete ulatus piiratud krediidasutuste usaldatavusnormatiivide järelevalvega. Järelevalvemääruse artikkel 1 pealtnäha kordab ELTL artikli 127 lõikes 6 sätestatud, kuid on oluline põhjusel, et see piirab EKP pädevuse ainult Järelevalvemäärusele ning välistab seega EKP-le ülesannete määramise teiste õigusaktide alusel. EKP järelevalve sisulisem pädevus on sätestatud artiklis 4, mis loetleb kõik ülesanded, mille täitmise eest EKP on vastutav. Vastutuse olemasolust olenemata ei täida EKP kõikide krediidasutuste suhtes järelevalveülesandeid otseselt ise vaid vastutab järelevalvetegevuse üle üldiselt, mis puudutab vähem olulisi krediidasutusi ning teostab otseselt järelevalveülesandeid vaid 130 suurima süsteemselt olulise krediidasutuse üle¹²⁷.

Järelevalvemääruse artikkel 4 lõige 1 sätestab olulise põhimõtte – kuigi EKP-le on antud pädevus täita nimetatud artiklis loetletud ülesandeid, saab EKP täita neid ülesandeid ainult usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve eesmärgil. Artikkel 4 lõike 1 vastav sõnastus jätab ebaselgeks – (i) kas vastav lause on lisatud lõikesse 1 eesmärgiga tagada EKP pädevuse formaalne legitiimsus, korrates üle juba artiklis 1 ning ELTL artikli 127 lõikes 6 sätestatu, et EKP täidab ülesandeid ainult nimetatud eesmärgiga, mis omakorda tähendab, et kõik artikkel 4 lõikes 1 loetletud ülesanded on ka olemuselt juba usaldatavusnormatiivide järelevalvega seotud või (ii) saab EKP Järelevalvemääruse artiklis 4 loetletud ülesandeid täita ainult ulatuses, kus nende ülesannete täitmine on tehtud usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eesmärgil, mis ühtlasi tähendab, et artiklis 4 loetletud ülesanded piirduvad ainult usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgiga?

Õiguskirjanduses ollakse pigem seisukohal, et Järelevalvemääruse artiklis 4 EKP-le määratud ülesanded on kõik enda olemuselt usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ülesanded¹²⁸ ning seega ei tohiks vastavate ülesannete täitmisel tekkida probleemi EKP pädevuses vastavaid ülesandeid teostada. Tegemist on samas üldist laadi ülesannetega, mistõttu ei ole välistatud, et sama ülesanne võib teenida lisaks usaldatavusnormatiivide järelevalve ka mõnda teist eesmärki¹²⁹.

Järelevalvemääruse artiklist 4 tulenevatele ülesannetele ei saa iseenesest tugineda ükski riiklik järelevalveasutus, sest Järelevalvemäärus artikkel 1 alusel sätestab Järelevalvemäärus

¹²⁷T.F. Heuretas, lk 25.

¹²⁸K. Lackhoff (viide 23), lk 25.

¹²⁹Ibid. lk 28 – 29.

usaldatavusnormatiivide järelevalve regulatsiooni ainult EKP-le. Sellegipoolest ei ole välistatud, et olukorras, kus mõne teise õigusaktiga on antud riiklikule järelevalveasutusele pädevus tegevusluba kehtetuks tunnistada mõnel muul eesmärgil, kui usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil, ei avalda EKP pädevus sellele liikmesriigi järelevalveasutuse pädevusele. Seega on teoreetiliselt võimlik, et Järelevalvemääruse artikkel 4 lõige 1 võib piirata teatud juhtudel EKP pädevust tegevuslubasid kehtetuks tunnistada.

Kirjeldatud teoreetiline probleem materialiseerub seoses Rahapesu tõkestamise järelevalvega ning selle nõuete rikkumise alusel tegevuslubade kehtetuks tunnistamisega Järelevalvemehhanismi raames. Järelevalvemääruses on EKP-le volitatud tegevuslubade kehtetuks tunnistamisel lai pädevus olla viimasena otsustav asutus. EKP pädevus on piiratud asjaoluga, et tegevusloa kehtetuks tunnistamine toimuks usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil. Samas nähtub Järelevalvemääruse preambula punktist 28, et EKP pädevust on piiratud andes liikmesriikide järelevalveasutustele ülesandeks teostada järelevalvet seoses finantsinstrumentide turgudega, tarbijakaitsega ning takistada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil. Preambula punktis 28 on samas pealtnäha jäänud täpsustamata, kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise järelevalve teostamise pädevuse andmine liikmesriikide järelevalveasutustele EKP pädevust tunnistada tegevuslubasid kehtetuks.

Probleem tõusetub peamiselt põhjusel, kuidas Järelevalvemääruse preambula punkt 28 on sõnastatud. Nimelt ei ole vastavas punktis sätestatud sõnaselgelt, et liikmesriikide järelevalveasutustel on pädevus teostada järelevalvet vaid, pädevus on antud takistada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil mis võib hõlmata endas ka tegevusloa kehtetuks tunnistamist.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamise alused on suurel määral reguleeritud CRD IV-s. Samas õigusaktis on artikkel 18 punkt f) koosmõjus artikliga 67 lõige 1 punktiga o) kohaselt, kui krediidasutus on raskelt rikkunud AML IV direktiivi alusel vastuvõetud nõudeid on sama artikli lõike 2 punkti c) kohaselt liikmesriikidel kohustus tagada võimalus rikkumises oleva krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine. Vastavat alust nähtub Eesti õiguses selgelt krediidasutuste seaduses, mille § 17 lg 1 p 12 kohaselt on krediidasutuse tegevusluba võimalik kehtetuks tunnistada, kui krediidasutus on toime pannud rahapesu või rikub õigusaktidega kehtestatud rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamise korda. Seega on Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamine nõutav juba Rahapesu tõkestamise regulatsiooniga. Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tegevusloa kehtetuks

tunnistamise alus on juba nähtav 1995. aastal kehtinud krediidiasutuste seaduses¹³⁰, mistõttu ei ole tegemist ka alles EL-i õiguse integreerimisega tekkinud nõudega.

Selguse huvides väärib selgitamist, et antud hetkel ei ole takistuseks asjaolu, et Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise alus tuleneb CRD IV-st ning asjakohaste asjaolude sätestamine AML IV direktiivist ning selle alusel vastuvõetud regulatsioonis. Järelevalvemääruse alusel on EKP-le võimalik ka teiste õigusaktide raames anda ülesandeid. Vastavad kohustused ei tohi samas laiendada EKP ülesandeid võrreldes sellega, mis on ettenähtud Järelevalvemääruses¹³¹. Olukorras, kus kohustus mõnest teisest õigusaktist olemuslikult peaks EKP-le sätestama Järelevalvemääruses sätestatust täiendavaid või laiendatud ülesandeid, tuleb sellist kohustust lugeda liikmesriigi järelevalveasutusele kuuluvaks¹³². EKP pädevuse probleem käesoleval hetkel seisneb, et Järelevalvemääruse raames on Rahapesu tõkestamise järelevalve ning rikkumiste hinnangu andmine antud liikmesriigi järelevalveasutustele, mistõttu võibki tõusetuda kahtlus, kui Järelevalvemääruse kohaselt puudub EKP-l selgesõnaliselt Rahapesu tõkestamise järelevalve teostamise pädevus, kas sellisel juhul saab EKP-l olla pädevus tunnistada tegevuslubasid kehtetuks asjaoludel, mis selguvad Rahapesu tõkestamise järelevalve raames.

Täpsustust ei paku ka Järelevalvemäärus, mille artikli 4 lõike 1 punktis a) on sätestatud, et Järelevalvemehhanismi raames on EKP-l ainupädevus tegevuslubade kehtetuks tunnistamisel. Artikkel 4 viitab edasi ka täpsemaks regulatsiooniks Järelevalvemääruse artiklile 14, mis sätestab lõikes 5 täpsema protsessi tegevuslubade kehtetuks tunnistamiseks. Kumbki artikkel ei täpsusta tegevusloa kehtetuks tunnistamise suhtes täiendavat regulatsiooni võrreldes Järelevalvemehhanismi üldise regulatsiooniga, mistõttu tuleb järeldada, et vastavat erikorda ei eksisteeri. Kirjeldatud vastuolu raames ei ole seega selge, kas pädevus Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tekkinud alustel tegevusluba kehtetuks tunnistada peaks kuuluma EKP-le või liikmesriikide järelevalveasutustele.

Vastavat küsimust on arutanud Euroopa Liidu Üldkohus lahendis *L-Bank*¹³³, milles kohus järeldas, et Järelevalvemääruse preambula punktis 28 loetletud, liikmesriigi järelevalveasutuste pädevusse antud, ülesannete seas ei nähtu Järelevalvemääruse artikli 4 lõike 1 loetletud EKP-le antud ülesandeid¹³⁴. Seega on võimalik Järelevalvemääruse preambula punktis 28 sätestatud

¹³⁰KAS § 19 p 6 RT I 1995, 4, 36.

¹³¹S. Kerjean. The single supervisory mechanism and the oversight function of the ECB. – *Journal of International Banking Law and Regulation* 33(2) 2018, lk 37-49.

¹³²Ibid.

¹³³EÜKo T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg v.s. EKP*.

¹³⁴Ibid. punkt 57.

Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevuse välistust tõlgendada viisil, et tegevusloa kehtetuks tunnistamise õigus on siiski EKP pädevuses, tingimusel, et Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamine toimub usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil.

Arvestades eelmises peatükis tuvastatud, millist mõju võib Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumine avaldada krediitiasutuse finantsstabiilsuse kui ka finantsturule laiemalt, on järeldatav, et Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamine teenib usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärki, sest on seotud finantsturu stabiilsuse tagamisega. Seega peaks ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel krediitiasutuste tegevusloa kehtetuks tunnistamise pädevus kuuluma EKP-le. Vastav pädevuse jaotus välistab täiendavalt Järelevalvemääruse preambula punkt 28 alusel sätestatud regulatsiooni kohaselt liikmesriigi järelevalveasutustel igasuguse õiguse tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsus langetada.

Eelnevast nähtub seega, et Järelevalvemääruse preambula 28 alusel kuulub kogu Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevus liikmesriikide järelevalveasutustele, kuid otsus tegevusluba kehtetuks tunnistada on EKP pädevuses. Pädevuste jaotuse selgus jätab samas vastamata, millises ulatuses avaldab Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevus mõju EKP pädevuse ulatusele, ehk millises ulatuses on EKP-l võimalik analüüsida ning hinnata Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise aluseid ning asjaolusid, mille alusel soovitakse krediitiasutuse tegevusluba kehtetuks tunnistada.

2.3. Euroopa Keskpanga pädevuse ulatus Järelevalvemääruse kohaselt

Järelevalvemehhanismi raames on tegevuslubade kehtetuks tunnistamise regulatsiooni raames ettenähtud, et EKP võib asjakohase liidu õiguses sätestatud juhtudel tegevusloa kehtetuks tunnistada kõikidel alustel. Tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse aluseks võib olla EKP enda algatus kui ka liikmesriigi järelevalveasutuse algatus tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustandi näol. Mõlemal juhul analüüsib EKP, kas asjaolud on piisavad tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks, mida EKP peab arvestama otsuse langetamisel Raammääruse artikli 83 lõike 2 punkti a) alusel. Kuigi nimetatud Raammääruse sätte alusel arvestab EKP ka punkti b) alusel liikmesriigi järelevalveasutuse poolt esitatud otsuse mustandiga selle olemasolu korral ning punkti c) alusel ka konsultatsioonidega, mis on peetud nii liikmesriigi järelevalveasutuse kui ka Kriisilahendusmehhanismiga, on oluline, et ka EKP on ise analüüsinud vastavaid

asjaolusid¹³⁵. Vastava regulatsiooni suhtes ei ole täpsustusi, kuidas peaks EKP käituma Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tuvastatud asjaoludega.

Rahapesu tõkestamise järelevalve ülesannetest moodustab osa Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumiste tuvastamine, mille suhtes peab järelevalveasutus jõudma ka järeldusele, kui raske rikkumisega on tegemist ning, missugune tegevus võiks krediidasutuse rikkumisele järelevalveasutuse poolt järgneda. Tegevusloa kehtetuks tunnistamise meetme kasutamisel rikkumise raskuse määramise vajadus tuleneb CRD IV artikli 67 lõike 1 punkti o) ja lõike 2 punkti c) koosmõjus, mille alusel on ettenähtud, et liikmesriigid peavad tagama krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise võimaluse.

Rikkumise tuvastamisel tuleb seega hinnata, kas ja kui suures ulatuses on tegemist Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisega ning, kas rikkumine on piisavalt raske, et tunnistada tegevusloa kehtetuks arvestades CRD IV artiklis 70 toodud kriteeriumeid¹³⁶. Rahapesu tõkestamise regulatsiooni rikkumise tuvastamisel on tegemist järelevalveasutuse diskretsiooniga, mille ulatus on selgelt määratud vastavates õigusaktides. Nimetatud diskretsiooni teeb keerulisemaks asjaolu, et rikkumise tuvastamisel tuleb määrata ka selle raskus.

Autori hinnangul tuleb asuda seisukohale, et nimetatud diskretsiooniõigus peab kuuluma sisulist järelevalvet teostavatele liikmesriigi järelevalveasutusele. Rikkumise tuvastamine ning selle raskuse hindamine saab toimuda hinnates kõiki asjaolusid, ehk kuidas krediidasutus on Rahapesu tõkestamise nõudeid täitnud, mis alustel tekkisid rikkumised ning, kuidas suhestub tuvastatud rikkumine liikmesriigi riskiprofiiliga¹³⁷. Seega on vajalik, et rikkumise raskust hindav asutus on teadlik kõikidest asjaoludest, mis selle määramist mõjutavad ning sellise hinnangu andmiseks on Rahapesu tõkestamisega seotud olukorras kõige soodsamas positsioonis liikmesriikide järelevalve asutused. Rikkumise raskuse määramise pädevus peab liikmesriigi järelevalveasutusele kuuluma ka põhjusel, et hinnata erinevate võimalike meetmete kasutamise proportsionaalsust.

Seega nähtub, et nii rikkumise tuvastamise kui ka selle raskuse hinnangu andmise õigus kuulub sisuliselt järelevalvet teostavale liikmesriigi järelevalveasutustele koos asjaolude

¹³⁵K. Lackhoff (viide 23) lk 170.

¹³⁶Eesti õiguses nähtuvad põhimõtteliselt samad kriteeriumid juba finantsinspektsiooni seaduse § 5 lõikes 2.

¹³⁷Riskiprofiil on kliendist või kliendigrupist tehtud üldistus, mille abil paremini hinnata kliendiga kaasnevat rahapesu või terrorismi rahastamisega seotud riske. Vt. lähemalt: rahapesuvastane töökond. Guidance to risk-based approach: the banking sector. - <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf> (16.04.2018).

põhjendamisega. Samas on ka EKP-l vastavalt raammääruse artikkel 83 lõike 2 punkti a) täitmiseks kohustus anda hinnang, mida EKP peab otsuse langetamisel arvestama. Seega esineb hetkel vastuolu, kas tegevusloa kehtetuks tunnistamise meetme otsustamisel tuleb arvestada EKP või liikmesriigi hinnanguga, sest ülalpool nähtuvalt nii EKP kui ka liikmesriigi järelevalveasutus peavad analüüsima, kas tegevusloa kehtetuks tunnistamine on sobiv.

Vastuolu lahendamisel on üheks võimaluseks, et enda analüüsi ning hinnangu andmisel lähtub EKP täielikult liikmesriigi järelevalve poolt antud hinnangust analüüsimate ning hindamata ise, millised asjaolud on liikmesriigi järelevalveasutus tuvastanud ning, kas tegemist on raske rikkumisega. Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 alusel on liikmesriigi järelevalveasutusel vajalik esitada EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustand, kus mõistagi on tuvastatud Rahapesu nõuete rikkumine ning, mis peab endas sisaldama ka liikmesriigi järelevalveasutuse poolset hinnangut tegevusloa kehtetuks tunnistamise proportsionaalsuse kohta¹³⁸. Raammääruse artikli 83 lõike 2 punktist a) nähtub, et EKP peab samuti andma meetme kasutamise kohta enda hinnangu, kuid vastava hinnangu võiks eelnimetatud lahenduse rakendamisel EKP hinnangu lugeda samaseks liikmesriigi järelevalveasutus poolt sätestatuga.

Eelneva suhtes oleks samas tegemist *de facto* liikmesriigi järelevalveasutuse otsusega, sest kõik otsuse asjaolud ning meetme proportsionaalsuse sätestaks tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustandi esitanud asutus. Vastav võib samas tähendada, et tegemist oleks Järelevalvemääruse alusel EKP-le antud ülesannete regulatsiooni rikkumisega. Raammääruse artikkel 83 lõike 2 punkti a) ning seeläbi Järelevalvemääruse artiklit 4 lõiget 1 punkti a) tuleks tõlgendada viisil, mille alusel peab EKP ka ise veenduma, kas tegevusloa kehtetuks tunnistamine on põhjendatud. Jättes ainult liikmesriigi järelevalveasutuse otsustada tegevusloa kehtetuks tunnistamine Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu ning määrates EKP-le ainult formaalse otsustuse positsiooni eemaldaks vastav lahendus Järelevalvemääruse tegevusloa kehtetuks tunnistamise regulatsiooni sätetelt mõtte, sest otsust ei langetaks tegelikkuses EKP.

Samuti ei ole võimalik sedastada, et EKP-l on pädevus hinnata, kas krediidasutus on rikkunud Rahapesu tõkestamise nõudeid ning, kui raske rikkumisega on tegemist. Sellisel juhul ületaks EKP enda pädevuse piire ning võtaks endale liikmesriikide järelevalveasutustele antud Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamise pädevuse¹³⁹.

¹³⁸Vastav eeldus tuleneb asjaolust, et liikmesriigi järelevalveasutustel on kohustus esitada tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustand, mis eelduslikult peab sisaldama kõiki lõpliku otsuse aspekte.

¹³⁹K. Lackhoff (viide 23) 170.

Õiguskirjanduses väljendatud seisukohtadest tuleks järeldada, et pädevuste jaotuse piir võiks asetuda järelevalve teostamise ja rikkumiste tuvastamise ning tegevusloa kehtetuks tunnistamise kui meetme kasutamisega seotud hinnangute andmise juures¹⁴⁰. Autori hinnangul selline pädevuste jaotus tähendaks, et EKP ei oleks volitatud tuvastama ning hindama, kas krediitiasutus on Rahapesu tõkestamise nõudeid rikkunud, sest vastavat on volitatud teostama liikmesriigi järelevalveasutused ning EKP peaks kohtlema rikkumise olemasolu ja selle raskust kui fakti. EKP-l oleks siiski õigus hinnata tegevusloa kehtetuks tunnistamise proportsionaalsust.

Vastava liigituse raames tuleks Järelevalvemääruse preambula punkti 28 tõlgendada seega viisil, et üldiselt nii EKP-l kui ka liikmesriikide järelevalveasutustel on õigus teostada Rahapesu tõkestamise järelevalvet. Preambula punkt 28 kohaselt on Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve pädevus liikmesriigi järelevalveasutustel, mistõttu on liikmesriigi järelevalveasutusi volitatud kasutama ka kõiki meetmeid, mis kaasnevad selle järelevalve teostamisega. Preambula punkti 28 kohaselt on EKP järelevalve teostamise pädevus ainult ulatuses, mis hõlmab EKP-le määratud ülesandeid Järelevalvemääruse artiklis 4. Seega on EKP-l õigus teostada Rahapesu tõkestamise järelevalvet ainult ulatuses, mis on vajalik EKP-le, et rakendada temale volitatud meedet tunnistada krediitiasutuste tegevuslubasid kehtetuks ning seda viisil, mis ei ületa EKP piiratud järelevalve teostamise pädevust. EKP sisulise järelevalve teostamise pädevuse puuduse tõttu on EKP sunnitud tuginema liikmesriikide järelevalveasutuste poolt tuvastatud asjaoludele kui faktidele. EKP on õigustatud hindama tegevusloa kehtetuks tunnistamise meetme kasutamise proportsionaalsust, sest ka selle õiguse puudumisel oleks EKP volitus, tegevusloa kehtetuks tunnistamise meetme rakendamise otsustamiseks, sisutühi. Selline järelevalve teostamise pädevuse jaotus ühtib Järelevalvemehhanismi loogikaga, kus EKP keskne roll ei välista liikmesriigi järelevalveasutustele märkimisväärsete järelevalve teostamise pädevuste määramist¹⁴¹.

Kirjeldatud liigituse suhtes jääb veel lahtiseks, kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevuse välistus EKP õigust hinnata tegevusloa kehtetuks tunnistamise proportsionaalsust Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamise meetme valikul. Probleem tekib ebaselgusest, kas proportsionaalsuse hindamisel on EKP-l võimalik kuidagi ületada, näiteks liikmesriigi järelevalveasutuse ettepaneku muutmise või üldiselt mitte nõustumisega, enda pädevuse piiri. Eelnevalt kirjeldatu tõttu on

¹⁴⁰K. Lackhoff (viide 23), lk 170 – 171.

¹⁴¹A. Pizzola. The role of the European Central Bank in the Single Supervisory mechanism a new paradigm for EU governance. – European Law Review 43(1) 2018, lk 3-23.

vaja seega selgitada välja, kas EKP-l on antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse proportsionaalsuse hindamisel suuremad piirangud, kui seda nähtub esmapilgul Järelevalvemäärusest.

Proportsionaalsuse hindamisel on vajalik vastutaval asutusel, i) kas meede on sobiv, et saavutada soovitud eesmärki, ii) kas meede on vajalik eesmärgi saavutamiseks ning, iii) kas meede on mõõdukas eesmärgi saavutamiseks¹⁴². Proportsionaalsuse testi on ka Euroopa Liidu kohus pikalt sedastanud enda kohtupraktikas¹⁴³, mistõttu saab järeldada, et tegemist on EL-i õiguse põhimõttega, mida tuleb selliselt järgida ka EL-i institutsioonidel ning, mida nõuab sisuliselt ka Järelevalvemääruse preambula punkt 55.

Seoses Järelevalvemehhanismi raames toimunud pädevuse jaotusega on esmalt vaja hinnata, kas EKP-l on üldse võimalik hinnata tegevusloa kehtetuks tunnistamise proportsionaalsust ilma enda pädevuse ületamist.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamise kui meetme sobivuse hindamisel on vajalik hinnata, kas vastav meede on sobiv soovitud eesmärki saavutama¹⁴⁴. Rahapesu tõkestamise puhul saab krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise eesmärgiks, samaselt järelevalvele laiemalt, takistada finantsüsteemi kasutamist Rahapesuks. Arvestades eelnevat analüüsi on Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistada ka usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil. Antud kriteeriumi puhul hindab EKP ainult, kas meede on suutlik saavutama eelnevat eesmärki, mistõttu ei ole alust kahelda, et EKP meetme sobivuse puhul ületaks enda pädevuse piire. Sobivuse hindamisel on vajalik hinnata, kas tegevusloa kehtetuks tunnistamine lõpetaks krediidasutuse poolt rikkumised ning seega ei teki EKP-l vajadust sisulisemalt analüüsida Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumiste olemust.

Meetme vajalikkuse suhtes on oluline hinnata, kas eesmärgi saavutamiseks on olemas mõni alternatiivne ning leebem meede, mis on selle saavutamiseks sama efektiivne¹⁴⁵. Vajalikkuse hindamise raames võib seega tõusetuda esmapilgul vajadus hinnata krediidasutuse poolt teostatud rikkumiste olemust, mille puhul võib ühtlasi tekkida oht, et EKP ületab sellise analüüsi raames pädevuse piire. Olukorra teeb ka keerulisemaks, et antud küsimuse suhtes on autori hinnangul EKP-l ka pädevus hinnata teisi vahendeid, mida näeb ette liikmesriigi järelevalveasutusele nii EL-i õigus kui ka liikmesriigi sisene õigus ning seda ka juhul, kui

¹⁴²P. Craig, G. de Burca, lk 551.

¹⁴³Nähtav juba varasemates Euroopa Kohtu lahendites nagu EKo C-143/88, *Zuckerfabrik*.

¹⁴⁴T. Salumäe. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 286-287.

¹⁴⁵Ibid.

vastavate meetmete kasutamine ei ole Rahapesu tõkestamise järelevalve teostamisel tegelikult EKP pädevuses. Vastasel juhul ei oleks EKP-l võimalik adekvaatselt hinnata tegevusloa kehtetuks tunnistamise vajalikkust. Samas on võimalik ka meetme vajalikkuse hindamisel järeldada, et EKP-l ei teki ohtu ega vajadust astuda üle enda volituste. EKP-l on vajalikkuse suhtes võimalik uurida liikmesriigi järelevalveasutuse poolt tuvastatud rikkumisi kogumis ning selle baasil adekvaatselt hinnata, kas krediidasutuse rikkumised on sedavõrd süstemaatilised, ulatuslikud või korduvad, et see peaks viima rikkuva krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamiseni.

Meetme mõõdukuse puhul on vajalik hinnata, kas krediidasutuse poolt teostatud rikkumiste suhtes on paslik rakendada tegevusloa kehtetuks tunnistamist¹⁴⁶. Antud olukorras on EKP keerulises positsioonis, sest mõõdukuse puhul peab EKP hindama ühelt poolt krediidasutuse õigusi, mille suhtes tegevusloa kehtetuks tunnistamise puhul esineb märkimisväärne riive, ning teisalt krediidasutuse tegevuse tagajärjel kahjustunud teisi õigushüvesid ning mõjusid finantsstabiilsusele. Vastav diskretsiooniõigus on seega olemuslikult seotud juba krediidasutuse poolt teostatud rikkumistega, sest see nõuab sisulist hindamist, kas rikkumiste iseloom õigustab krediidasutuse suhtes *ultima ratio* meetme kasutamist. Vastavast keerukusest on autori hinnangul siiski võimalik mööda saada, kui sedastada, et lisaks Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tuvastamisele, peaks sellega koos olema liikmesriigi järelevalveasutustel ainupädevus motiveerida, miks on vastavad rikkumised küllalt rasked, et nende tulemus võiks olla tegevusloa kehtetuks tunnistamine. Eelneva tulemusel oleks EKP-l võimalik võtta seisukoht ka meetme mõõdukuse suhtes, ilma EKP poolt temale määratud pädevuse ületamiseta. Sellisel juhul tuleks seega sedastada, et rikkumiste motiveerimine on ainult liikmesriigi järelevalveasutuse pädevuses ning EKP peaks ka vastavat osa arvestama faktina.

Eelnevast nähtub, et proportsionaalsuse testi läbiviimisega ei ületa EKP talle määratud pädevust, sest proportsionaalsuse hindamisel võtab EKP seisukoha krediidasutuse poolt Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tagajärje, ehk tegevusloa kehtetuks tunnistamise suhtes ning mitte seoses Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise kui sellise kohta. Vastav lahenduse puhul on EKP-l seega võimalik otsustada ka tegevusloa kehtetuks tunnistamise kahjuks, ilma pädevuse konflikti sattumisega, arvestades siiski eelnevalt tuvastatud piirangutega.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõiget 5 on vajalik tõlgendada seega viisil, et EKP mittesiduvus Rahapesu tõkestamise nõuete alustel tegevusloa kehtetuks tunnistamisel ei ole niivõrd

¹⁴⁶Ibid.

absoluutne kui see võib esmapilgul nähtuda regulatsioonist endast. Täiendavad piirangud nähtuvad ka olukorras, kus EKP-l on soov muuta liikmesriigi järelevalveasutuse poolt saadetud otsuse mustandit. Otsuse muutmise all on käesolevas töös mõeldud olukorda, kus EKP ei hinda ainult tegevusloa kehtetuks tunnistamise proportsionaalsust, vaid võib näiteks muuta liikmesriigi järelevalveasutuse poolt sätestatud asjaolusid, põhjendusi või motivatsiooni.

Liikmesriigi järelevalveasutuse poolt esitatud tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustand on EKP-le mittesiduv¹⁴⁷. Vastavat saab üldiselt tõlgendada viisil, et EKP-l on õigus koostada täiesti uus otsus. Rahapesu tõkestamise puhul ei ole EKP-l samas õigus hinnata, kas krediitiasutus on Rahapesu tõkestamise nõudeid rikkunud ega, kui raske rikkumisega on tegemist. Autori hinnangul tuleks vastavat pädevuse piirangut arvestada ka otsuse muutmisel viisil, kus EKP, mitte küll otseselt hinnates krediitiasutuse poolt Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumist, siiski elimineerib või soovib muuta rikkumist nimistus, mida liikmesriigi järelevalveasutus on esitanud. Vastavat tuleks pidada EKP poolt taaskord pädevuse ületamiseks, sest sellisel juhul asub EKP Rahapesu tõkestamise sisulist järelevalvet teostava asutuse rolli ning rikkumise kõrvaldamise või muutmise annab EKP hinnangu, et vastav tegevus ei ole käsitletav Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisena.

EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuste vaheliste eriarvamuste suhtes tuleks asuda seega seisukohale, et otsuses liikmesriigi järelevalveasutuse poolt tuvastatud rikkumised ning motivatsiooni puhul ei ole EKP-l pädevust neid muuta ilma liikmesriigi järelevalveasutuse nõusolekuta. Olukorras, kus liikmesriigi järelevalveasutus ei nõustu EKP ettepanekutega, peaks EKP-l olema kohustus otsus ka vastaval kujul vastu võtta. Seega tuleks piirata EKP õigust tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmisest keeldumiseks ainult olukordadele, kus EKP on seisukohal, et sellise meetme kasutamine ei ole proportsionaalne. Samas ei tohiks vastavat piirangut käsitleda viisil, mis välistab EKP-l lisada otsusele juurde rikkumisi, mis tulenevad valdkonnast, mille suhtes on EKP-l sisulise järelevalve teostamise pädevus.

Eelnevast tulenevalt nähtub seega, et olukorras, kus liikmesriigi järelevalveasutus esitab EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustandi, ei ole EKP-l Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisega seotud asjaolude suhtes pädevust otsuse mustandi muutmiseks ulatuses nagu see nähtub Järelevalvemäärusest ning Raammäärusest. EKP pädevus on piiratud ainult proportsionaalsuse hindamisega.

¹⁴⁷A. Pizzola.

Analüüsist nähtub, kuidas on EKP pädevus piiratud tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel. Samas on tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlus suurem kui pelgalt otsuse langetamine, mistõttu on oluline uurida, milliseid piiranguid asetab Rahapesu tõkestamise järelevalve välistamine EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise teistes sammudes, mis eelnevad otsuse tegemisele.

3. Mõju otsusele eelnevatele menetluse etappidele

3.1. Euroopa Keskpanga pädevuse piiramisest mõjutatud menetluse etapid

Eelnevast analüüsist nähtub, et olenemata esmapilgul Järelevalvemehhanismi raames EKP-le antud laiast pädevusest, esinevad Rahapesu tõkestamise järelevalve ning selle nõuete tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamisel EKP pädevuse märgatavad piirangud.

Järelevalvemehhanismi raames tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlust saab jaotada mitmeks suuremaks etapiks, mida on võimalik käesoleva töö eesmärgi saavutamiseks analüüsida. Menetlust saab autori hinnangul jaotada järgnevateks etappideks: menetluse alustamine, menetluse jooksul teostatud konsultatsioonid liikmesriigi järelevalveasutuse ja EKP vahel, menetluse jooksul teostatud konsultatsioon Kriisilahendusmehhanismi pädeva asutusega ning viimaks otsus tegevusluba kehtetuks tunnistada. Käesolevas peatükis analüüsitakse kolme esimest sammu menetlusest, sest otsusega seonduv analüüs on teostatud teises peatükis.

Vastav etappide liigitus tuleneb tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse ülesehitusest, mis nähtub selgelt asjakohasest regulatsioonist. Vastavad elemendid on üldiselt nähtavad Järelevalvemääruse artikli 14 lõikest 5, mis reguleerib tegevusloa kehtetuks tunnistamist üldiselt, ning lõikest 6, mis reguleerib suhtlemist kriisilahendusmehhanismi temaatikaga seonduvalt. Menetluse täpsemad etapid nähtuvad Raammäärusest.

Raammääruse artikli 80 lõike 1 alusel esitab liikmesriigi järelevalveasutus EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse, kui on soov vastavat meetet krediidasutuse suhtes kasutada. Raammääruse artikli 82 lõike 1 alusel on EKP-l võimalik menetlust alustada ka omaalgatuslikult.

Järgmise sammuna puudutab regulatsioon konsultatsioone liikmesriigi järelevalveasutuse ning EKP vahel Järelevalvemääruse artikli 14 lõigetega 5 ja 6 ning raammääruse artikli 82 lõigetega 2 ja 3. Vastavad normid sätestavad kohustuse ja tähtajad, mille jooksul peab EKP konsultatsioone teostama.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõikega 6 ning raammääruse artiklitega 80 lõige 2, 82 lõige 4 ning kogu artikliga 84 on reguleeritud suhtlus kriisilahendusmehhanismiga. Vastav regulatsioon sätestab ka õiguslikud garantiid kriisilahendusmehhanismi rakendamiseks ning sätestab EKP õigused kriisilahenduse koheseks või hilisemas hetkes kõrvalejätmise.

Viimaks on Järelevalvemääruse artikli 14 lõikega 5 ning kogu Raammääruse artikliga 83 reguleeritud otsuse vastuvõtmine EKP poolt. Regulatsioon, mis on asjakohane tegevusloa kehtetuks tunnistamise puhul on laiem kui ainult nimetatud sätted, sest ainuüksi alused tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks võivad tõusetuda nii liikmesriigi enda kui ka EL-i õigusest¹⁴⁸. Samas on kogu mainitud regulatsiooniga sätestatud tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlus Järelevalvemehhanismi raames, mistõttu ongi võimalik jaotada ära eelnevalt toodud etappideks.

Regulatsioon on võrreldes mõne teise menetluse või temaatikaga pealiskaudne, mis võimaldab selle kasutamist erinevates olukordades. Sedavõrd üldise regulatsiooni puuduseks on samas selle suutmatuse reguleerida erisusi, mis muuhulgas tulenevad Järelevalvemääruse preambula punktis 28 sätestatud Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevuse välistamisest. Järelevalvemääruse ja Raammääruse regulatsiooni lähemal uurimisel nähtub samas ebaselgusi tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse suhtes olenemata asjaoludest, mille alusel saaks krediidasutuse tegevusluba kehtetuks tunnistada.

3.2. Menetluse algatamise õigus

Õigus tunnistada krediidasutuste tegevuslubasid kehtetuks on Järelevalvemehhanismi raames ainult EKP-l. Sellest olenemata on tegevusloa kehtetuks tunnistamise protsessi võimalik alustada nii EKP-l kui ka soovi korral liikmesriigi järelevalveasutusel¹⁴⁹. Järelevalvemäärus ja Raammäärus jätaavad täpsustamata asjaolud, mille esinemisel võib liikmesriigi järelevalveasutusel või EKP-l olla pädevus alustada tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlust või, millal on piiratud ainult ühel või teisel asutusel õigus vastav menetlus alustada.

Selguse saamiseks võiks üheks võimaluseks seostada kehtetuks tunnistamise menetluse alustamise pädevust sellega, mille üle liikmesriigi järelevalveasutus või EKP järelevalvet Järelevalvemehhanismi raames teostab. Käesolevas töös on teises peatükis tuvastatud, et Rahapesu tõkestamise sisuline järelevalve kuulub liikmesriikide järelevalveasutuste pädevusse. Menetluse alustamine järelevalvet teostava asutuse poolt on mõistetav, tulenevalt asjaolust, et kogu teave on vastava asutuste juures. See vähendab võimalust, et EKP alustab menetlust asjaolude kohta, mille kohta EKP-l puudub teave. Samas on oluline selgitada välja, kas Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevuse puudumise tõttu peaks EKP-l olema välistatud

¹⁴⁸E. Wymeersch. The single supervisory mechanism or „SSM“, part one of the Banking Union. National Bank on Belgium. - https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2397800 (16.04.2018)

¹⁴⁹K. Lackhoff (viide 23), lk 168.

tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse alustamine Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alustel.

Järelevalveülesanded, mis ei ole määratud EKP-le, kuuluvad liikmesriigi järelevalveasutuse pädevusse. EKP pädevust Järelevalvemehhanismi raames saab sätestada vaid Järelevalvemäärus. Eelneva kahe põhimõtte valguses võib sedastada, et EKP-l puudub pädevus alustada ise antud juhul tegevuslubade kehtetuks tunnistamise menetlust, sest EKP-l puudub sisulise järelevalve teostamise pädevus Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisi ise tuvastada.

Õiguskirjanduses on sedastatud, et Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel on tõenäoline menetluse alustamine liikmesriigi järelevalveasutuse poolt, kuid samas ei ole väidetud, et EKP-l peaks selle tulemusena menetluse alustamise pädevus puuduma¹⁵⁰. Selguse saamiseks on oluline seega hinnata, kuidas menetlus EKP initsiatiivil alustatakse. Erinevalt liikmesriigi järelevalveasutuse poolt menetluse alustamisel, mis hõlmab endas EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse mustandi saatmist¹⁵¹, ei ole EKP-l kohustus vastavat mustandit koostada. Raammääruse artikli 82 lõike 1 alusel alustab EKP enda algatusel alustada tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlust, kui EKP-le on teatavaks saanud asjaolud, mis võivad olla tegevusloa kehtetuks tunnistamise aluseks¹⁵². Eelnevast tulenevalt võib EKP alustada menetlust igal korral, kui asjaolud viitavad, et tegevusloa kehtetuks tunnistamine võiks olla proportsionaalne meede. Seega, kuigi EKP-l endal Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamise pädevus puudub, ei takista antud piirang EKP-l menetlust alustada, kui EKP-le on vastavad asjaolud teatavaks saanud.

Sisulise järelevalve pädevuse puudumine teeb keeruliseks EKP-l omaalgatuslikult informatsiooni koguda, sest EKP uurimiste läbiviimise pädevus on piiratud vaid valdkondadega, mille üle on EKP-l järelevalve teostamise pädevus¹⁵³. Vastav informatsioon, mis võib viia ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamiseni võib samas saabuda EKP-le nii avalike kui ka konfidentsiaalsete allikate kaudu, näiteks mõne teise järelevalvevaldkonna raames. EKP-l on osalise info korral õigus ka kohustada liikmesriigi järelevalveasutusi tegutsema vastavalt neile määratud pädevuse piires¹⁵⁴,

¹⁵⁰K. Lackhoff (viide 23), lk 170.

¹⁵¹E. Wymeersch.

¹⁵²K. Lackhoff (viide 23), lk 168.

¹⁵³S. Loosveld. The ECB's investigatory and sanctioning powers Under the future Single Supervisory Mechanism. – *Journal of International Banking Law and Regulation* 28(10) 2013, kj 422-425.

¹⁵⁴Ibid.

mistõttu on EKP-l võimalik kahtluse korral koguda täiendavat informatsiooni ka valdkondades, mille suhtes EKP-l endal selline infokogumise pädevus puudub.

EKP poolt tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse alustamise välistamine Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise korral läheks vastuollu ka Järelevalvemehhanismi eesmärkidega. Eelmises peatükis on kirjeldatud, et Järelevalvemehhanismi üheks oluliseks osaks on EKP tsentraalne positsioon, mis tagab süsteemi erapoolikuse. EKP menetluse alustamise pädevuse eitamine omaks seega pärssivat toimet EKP tsentraalse positsiooniga kaasnevatele hüvedele ning pärsiks seeläbi Järelevalvemehhanismi eesmärkide saavutamist.

Seoses EL-is toimuva piiriülese tegevusega võib samuti tõusetuda küsimus, milline on vastuvõtva riigi järelevalveasutuse pädevus piiriülese krediidasutuse suhtes seoses tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse alustamisega Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse alustamise õiguse olemasolu vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutusel tuleb siiski eitada, sest vastav õigus kuulub ainult liikmesriigi järelevalveasutusele, mis asub liikmesriigi, kus krediidasutus on tegevusloa saanud. Tegemist on *actus contrarius* põhimõttega, mis nähtub ka selgelt viisil, kuidas EL-i õiguses on piiriüleste teenuste osutamine krediidasutustel võimaldatud vastavalt CRD IV artikli 35 ja järgnevatele. Olukorras, kus vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus soovib teha etteheiteid piiriüleste teenust osutavale krediidasutusele, mis võiks olla aluseks ka tegevusloa kehtetuks tunnistamisele, peaks vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus suhtlema selleks vastavalt CRD IV artiklile 51 päritolu liikmesriigi järelevalveasutusega.

Lisaks on oluline tuvastada, millisele järelevalveasutusele on vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutusel Järelevalvemehhanismi raames etteheiteid vajalik esitada, seda eriti oluliste krediidasutuste järelevalve raames, kus EKP on nii päritoluliikmesriigi kui ka vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuse rollis¹⁵⁵. Autori hinnangul tuleks vähem oluliste krediidasutuste puhul järgida eelmises lõigus kirjeldatud pädevuste jaotust, ehk etteheited tuleks esitada päritoluliikmesriigi järelevalveasutusele. Oluliste krediidasutuste puhul tundub selline olukord samas kohati tagurlik, sest järelevalvet teostab mõlemas riigis EKP¹⁵⁶, mistõttu esitab sellisel juhul EKP sisuliselt teavet iseendale. Järelevalvemehhanismi tsentraliseeritud olemus, kuid jaotatud pädevused erinevate asutuste vahel järelevalveülesandeid täita¹⁵⁷ annab alust samas tõlgendusele, et oluliste krediidasutuste puhul võiks vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutus

¹⁵⁵T.H.Troger.

¹⁵⁶Ibid.

¹⁵⁷A. Pizzola

esitada etteheited otse EKP-le. Oluliste krediidasutuste puhul teostavad liikmesriigi järelevalveasutused järelevalvet ulatuses, millel EKP-l puudub pädevus. Seega võiks Rahapesu tõkestamise järelevalve puhul pidada liikmesriigi järelevalveasutuste tegevust EKP pädevuse laiendusteks valdkondadesse, kus EKP-l puudub pädevus. Sellises olukorras kuulub krediidasutuse üldine järelevalve pädevus siiski EKP-le, mistõttu ei peaks vajalikuks pidama vastuvõtval liikmesriigi järelevalveasutusel esitada etteheiteid päritoluliikmesriigi järelevalveasutusele. Sellises olukorras alustatud menetlust tuleks ülejäänud tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames samastada olukorraga, kus EKP alustaks tegevusloa kehtetuks tunnistamist oma initsiatiivil.

3.3. Konsultatsioonid Euroopa Keskpanga ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel

3.3.1. Konsultatsioonide eesmärk

EKP-l on kohustus konsulteerida Järelevalvemääruse artikli 14 lõigete 5 ja 6 kohaselt liikmesriigi järelevalveasutusega tegevusloa kehtetuks tunnistamise kavatsuse korral. Raammääruse artikli 82 lõike 2 kohaselt on vastav kohustus EKP-l nii olukorras, kus EKP algatab menetluse ise kui ka liikmesriigi järelevalveasutuse poolt alustatud menetluse raames. Samas on Järelevalvemääruses ning Raammääruses konsultatsioonide sisu jäetud suures osas täpsustamata, mistõttu ei ole õigusaktide pinnalt võimalik hinnata, missuguseid asjaolusid peavad asutused omavahel arutama. Lisaks ei nähtu ka õigusaktidest, mis on nimetatud konsultatsioonide õiguslik olulisus täiendavalt selle, et tegevusloa kehtetuks tunnistamisel tuleb neid pidada.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 kohaselt on konsultatsioonide pidamine liikmesriigi järelevalveasutustega mõeldud eelkõige tagada, et EKP jätab enne kehtetuks tunnistamise otsuse tegemist liikmesriigi järelevalveasutustele piisavalt aega vajalike parandusmeetmete, sealhulgas võimalike kriisilahendusmeetmete üle otsustamiseks, ning võtab neid meetmeid arvesse. Seega nähtub, et konsultatsioonide raames on olnud rõhuasetus kriisilahendusmeetmete rakendamisel ning läbi konsultatsioonide peaks olema tagatud nende piisav ettevalmistus. Samuti näeb Järelevalvemääruse artikkel 14 lõige 6 ette EKP-l kriisilahendusmeetmete rakendamisega seotud asjaolusid arvestades õigust muuta enda otsust, et tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsus omaks võimalikult väikest mõju turgudele.

Eeltoodu artikli valguses jääb ebaselgeks: i) kas Kriisilahendusmääruse jõustumise järgselt on Järelevalvemääruse artikli 14 lõikes 5 sätestatu asjakohane, sest üldist järelevalvet teostavad liikmesriigi järelevalveasutused ei vastuta enam sellisel määral kriisilahendusmeetmete

rakendamise üle ning ii) kas kriisilahendusega seonduv on ainus valdkond, mida EKP liikmesriigi järelevalveasutusega peaks konsulteerima?

Esimesele küsimusele vastates tuleks asuda seisukohale, et antud säte ei ole enam asjakohane ulatuses, mis puudutab pädevusi, mis on Kriisilahendusmääruse jõustumise järgselt läinud Kriisilahendusmehhanismi asutuste pädevusse. Eelnev ei sõltu asjaolust, et mõningates liikmesriikides on liikmesriikide kriisilahendusasutused ja järelevalveasutused samad¹⁵⁸. Kriisilahendusmeetmete koordineerimisel ja rakendamisel on oluline selgus, mis asutus on selle teostamiseks pädev, et võimaldada suhtlust järelevalve- ja kriisilahendusasutuste vahel¹⁵⁹. Kriisilahendusmääruses on antud pädevused selgelt üle kriisilahendusmehhanismile¹⁶⁰, mis seega peaks olema kriisilahendusnõukogu kaudu peamine koordineeriv asutus kriisilahendusmeetmete valikul ning nende rakendamisel. EKP valik suhelda kriisilahenduse raames ainult liikmesriigi kriisilahendusasutuse või kriisilahendusnõukoguga tuleneb ka Raammäärusest, mille artikli 84 lõike 4 kohaselt teeb EKP tegevusloa kehtetuks tunnistamisel koostööd kriisilahendusega seonduvas vastavate asutustega. Seega on Järelevalvemääruse artikkel 14 lõige 5 asjakohane ka pärast Kriisilahendusmehhanismi alustamist, kuid vastav säte sisustab suhet EKP ja Kriisilahendusmehhanismi pädeva asutuse ning mitte enam EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel.

Lisaks eelnevale saab järeldada, et Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 osa, mis sisustab konsultatsioone EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel tuleks tõlgendada kui sisustavat konsultatsioone EKP ja Kriisilahendusmehhanismi asutuste vahel ning ei ole seega EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse konsultatsioonide sisustamisel enam asjakohane.

Teise küsimuse suhtes tuleks arvestada, et konsultatsioonide väärtus seisneb nende raames jagatud informatsioonis. Selline informatsiooni jagamine võib olla akuutne juba olukorras, kus EKP peab tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks tuginema liikmesriigi õigusele. Arvestades isegi ainult euroala liikmesriikide erinevaid õigusraamistikke ning liikmesriikide järelevalveasutuste praktikat on EKP-l ülimalt oluline saada vastav informatsioon vastavalt liikmesriigi järelevalveasutuselt. Üldisele informatsiooni uurimisele lisaks on tulenevalt eelnevast analüüsist nähtuvalt EKP-l selgelt vajalik vahetada informatsiooni liikmesriikide olukorras, kus

¹⁵⁸FELS § 3 lg 1 kohaselt on Finantsinspeksioon Eestis ka kriisilahendusasutus

¹⁵⁹European Commission. Commission staff working document accompanying the Document: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013. Brussels. - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-ssm-review-report-staff-working-document_en.pdf (16.04.2018).

¹⁶⁰P. Weismann. Banking crisis to banks in crisis: from state aid to bank resolution. – European Competition Law review 37(9) 2016, lk 384-388.

EKP-l endal puudub järelevalvepädevus nagu seda on Rahapesu tõkestamise puhul. Seega peavad vastavas olukorras konsultatsioonid kindlasti sisaldama EKP pädevuse alt väljajääva info jagamist¹⁶¹.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 ning Raammääruse regulatsioonist nähtub, et EKP on kohustatud arvestama liikmesriigi järelevalveasutusega peetud konsultatsioonidega. Eelnevalt nähtub lisaks, et konsultatsioonide näol võib olla tegemist vägagi olulise informatsiooni jagamisega EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel. Samas ei ole regulatsioonis otseselt sätestatud, missugust õiguslikku mõju omavad konsultatsioonid EKP otsuse tegemisel pädevusele ning, millised tagatised nende raames kaasnevad liikmesriigi järelevalveasutusele.

3.3.2. Õiguslik mõju

Konsultatsioonide sisu täpsustamata jätmise kõrvalt on jäetud nii Järelevalvemääruses kui ka Raammääruses täpsustamata, milline on nende õiguslik mõju¹⁶². Järelevalvemääruse artikli 14 lõige 5 näeb vaid ette kohustuse konsultatsioone pidada, mida kinnitab raammääruse artikkel 82 lõige 2 ning raammääruse artikli 83 lõike 2 punkti c) alusel on EKP kohustatud nendega arvestama. Samas ei ütle eelnimetatud regulatsioon, kas või millisel määral on EKP kohustatud nendes konsultatsioonides saadud informatsiooniga arvestama.

Õiguskirjanduses on konsultatsioonide õigusliku olulisuse kohta antud vastakaid hinnanguid. Ühelt poolt hinnatakse peetakse konsultatsioonide läbiviimist puhtalt formaalseks sammuks tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames¹⁶³. Vastava seisukoha kohaselt ei ole EKP-l kohustus võtta sisuliselt arvesse liikmesriigi järelevalve asutuse seisukohta, kuid võib sellega arvestada. EKP kohustused piirduvad ainult konsultatsioonide läbiviimisega, kuid on EKP-le mittesiduvad.

Teisalt on põhjendatud, et konsultatsioonide läbiviimisel on oluline mõju, kuid põhjusel, et see aitab liikmesriigi järelevalveasutusel ette valmistada tegevusloa kehtetuks tunnistamisega kaasnevatele mõjudele liikmesriigi finantsturul¹⁶⁴. Seega on vastava argumentatsiooni juures liikmesriigi järelevalveasutusel õigus tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmist peatada, nagu seda on Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 6 ning raammääruse artikli 84 alusel võimalik teha seonduvalt kriisilahendusmeetmetega seonduvalt, kuid sellega liikmesriigi järelevalveasutuse õigused piirduvadki. Toodud seisukohad on arusaadavad vaadates seonduvat

¹⁶¹K. Lackhoff (viide 23)170 – 171.

¹⁶²K. Lackhoff (viide 23), lk 169.

¹⁶³Ibid.

¹⁶⁴ibid.

regulatsiooni. Liikmesriigi järelevalveasutusel on kohustus anda kogu informatsioon EKP-le olukorras, kus tegevusloa kehtetuks tunnistamise soov tuleneb vastava asutuse poolt¹⁶⁵. EKP-l seevastu ei ole koheselt vastavat kohustust.

Järelevalvemääruse kohaselt on EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel kaks erinevat konsultatsioonide pidamise olukorda. Raammääruse artikli 82 lõike 2 esimese lause kohaselt on EKP-l võimalik soovi korral konsulteerida liikmesriigi järelevalveasutusega menetluse jooksul vabalt valitud hetkel, kuid vastavat kohustust ei eksisteeri. Kohustus pidada konsultatsioone tuleneb raammääruse artikli 82 lõike 2 teisest lausest, mille kohaselt EKP küsib liikmesriigi järelevalveasutuselt kommentaare EKP poolt tehtud otsuse mustandile¹⁶⁶. Seega on regulatsioonis selgelt antud EKP-le jõupositsioon, sest tegemist on asutusega, mis langetab lõpuks otsuse. Autori hinnangul ei saa sama öelda olukorras, kus tegevusloa kehtetuks tunnistamise tõusetub Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tulemusel.

Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise puhul tuleb liikmesriigi järelevalveasutusega konsultatsioonide pidamist pidada EKP-le kohustuslikuks ka enne otsusele hinnangu andmise küsimist, ehk raammääruse artikli 82 lõike 2 esimese lause olukorras. Käesolevas töös on eelnevalt tuvastatud, et EKP-l ei ole pädevust hinnata Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisi ning neid rikkumisi motiveerida. Seega kogu vastava informatsiooni peab EKP-le andma liikmesriigi järelevalveasutus, vastasel juhul ületab EKP enda pädevuse piire. EKP-le võib saada Rahapesu nõuete rikkumise informatsioon teatavaks muul ka viisil kui konsultatsioonide läbiviimisel, mille alusel võib EKP ka tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlust alustada. Sellises olukorras tuleb autori hinnangul siiski järeltada, et vastava otsus, mis EKP ilma liikmesriigi järelevalveasutust konsulteerimata teeks oleks vastuolus raammääruse artikkel 83 punktiga c), mistõttu ei ole EKP otsus ka seaduslik. Teoreetiliselt ei oleks EKP sellises olukorras rikkunud Järelevalvemehhanismi regulatsiooni, sest Raammääruse artikkel 82 lg-e 2 kohaselt võib EKP esialgu ainult soovikorral konsulteerida. Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise olukorras tegemist samas kohustusega. Konsulteerimata jätmise puhul võtaks EKP endale õiguse ise hinnata krediidasutuse poolt Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumist, isegi kui EKP-l olemasolev info tundub täielik. EKP poolt konsulteerimise eiramine tähendab, et EKP-l ei ole võimalik arvestada otsuse langetamisel liikmesriigi järelevalveasutuse sisendiga viisil nagu seda eeldab vastav säte, mistõttu ei saa ka sellisel juhul pidada kohustust EKP poolt täidetuks.

¹⁶⁵Ibid. lk 171.

¹⁶⁶E. Wymeersch.

Seega kaasneb Raammääruse artikli 82 lõike 2 ning artikli 83 lõike 2 punkti (c) sellisel tõlgendamisel liikmesriigi järelevalveasutustele tagatis, mis välistab EKP-l tegemast otsuseid, mis on EKP järelevalvepädevusest väljas. EKP kohustuse olemasolu kinnitab ka Järelevalvemääruse preambula punkt 29, mille kohaselt on EKP-l kohustus teha täielikult koostööd liikmesriigi järelevalveasutustega seoses rahapesu tõkestamisega. Ülaltoodud juhul on autori hinnangul just tegemist sellise olukorraga.

Erinevalt laiemast Järelevalvemehhanismi tegevusloa kehtetuks tunnistamise temaatikast on Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise korral konsultatsioonide pidamise kohustus ning nende õiguslik mõju selgem. Üldisest regulatsioonist hoolimata on EKP-l kohustus konsulteerida liikmesriigi järelevalveasutustega antud juhul ka olukorras, kus pealtnäha on EKP-l selleks antud valikuvabadus. Vastasel juhul ületab EKP enda pädevust ning ei täida Järelevalvemääruses EKP-le pandud kohustusi. Sedastades samas, et tegemist on kohustusega on veel ebaselge, millise liikmesriigi järelevalveasutusega on EKP-l kohustus konsultatsioone läbi viia.

3.3.3. Liikmesriikide järelevalveasutused, millega tuleb konsulteerida

Tegevuslubade kehtetuks tunnistamisel peetavate konsultatsioonide puhul on ka lisaks nende sisule ja kohustuslikkusele oluline uurida, mis liikmesriigi järelevalveasutustega on EKP kohustatud nimetatud konsultatsioone pidama. Eelnevalt järeldatule on Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise puhul EKP-l kohustus konsulteerida seotud liikmesriigi järelevalveasutusega. Järelevalvemääruse preambula punktis 29 sätestatud koostöö olulisuse rõhutamist võiks eeldada, et EKP konsulteerimise kohustus peaks hõlmama kõikide liikmesriikide järelevalveasutusi, mis on seotud vastava krediitiasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamisega.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 alusel kohaselt on EKP-l vajalik pidada konsultatsioone vaid liikmesriigi järelevalveasutusega, kus vastav krediitiasutus on asutatud. Vastav regulatsioon järgib loogikat, et EKP peaks pidama konsultatsioone liikmesriigi järelevalveasutusega, mis on kõige rohkem antud krediitiasutusega seotud, milleks kahtlemata on liikmesriik, kus krediitiasutus on asutatud. Enne Järelevalvemehhanismi loomist oli peamine järelevalve teostamine ning ka tegevusloa kehtetuks tunnistamise õigus asutamisriigi järelevalveasutusel, mille kohustused on EKP Järelevalvemehhanismi raames üle võtnud¹⁶⁷. Seega saab vastavat konsulteerimist pidada muuhulgas riskide maandamiseks seoses liikmeriigi

¹⁶⁷ B. Haar. Organizing regional systems: the EU example. - The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015, lk 179-180.

järelevalveasutusel olemasoleva täiendava informatsiooniga näiteks kohaliku turu kohta, mis EKP-l võib endal olla puudulik.

Piirates Järelevalvemehhanismi raames konsultatsioonide pidamise kohustust suhelda ainult asutamise riigi järelevalveasutustega võib pealtnäha minna vastuollu kogu EL-i finantsturgude ja -asutuste regulatsiooniga, mis proovib soodustada piiriülest pangandustegevust. Järelevalvemehhanismi enda üks loomise alustalasidki oli krediitiasutuste tegevuste järelevalve erinevates EL-i liikmesriikides¹⁶⁸.

Krediitiasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine võib märkimisväärselt mõjutada liikmesriikide majandust, kus krediitiasutus paikneb, kuid ka läbi filiaalide teisi liikmesriike. Lisaks otsestele majanduslikele mõjutustele tuleb arvestada ka vastava olukorraga seotud liikmesriikide finantsturu maine ja usaldusväärsuse mõjudega, mida krediitiasutuste kehtetuks tunnistamine endaga kaasa toob¹⁶⁹. Eelnevast tulenevalt jääb seega ebaselgeks, kas EKP-l peaks olema kohustus konsulteerida Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 kohaselt lisaks liikmesriigi järelevalveasutusele, kus asub krediitiasutuse peakontor, ka liikmesriikide järelevalveasutustega, kus asuvad krediitiasutuse filiaalid.

Vastavat küsimust ei reguleeri Järelevalvemäärus ega Raammäärus. Peamiseks allikaks võib antud juhul pidada CRD IV-d, mis muuhulgas reguleerib tegevuslubade andmist ning kehtetuks tunnistamist, kui ka suhtlust erinevate järelevalveasutuste vahel.

CRD IV artikkel 50 lõike 1 kohaselt teevad liikmesriikide järelevalveasutused tihedat koostööd krediitiasutuste üle, kes tegutsevad, eelkõige filiaali kaudu, ühes või mitmes liikmesriigis peale selle, kus paiknevad nende peakontorid. Sama lõike kohaselt on jagavad järelevalveasutused olulist informatsiooni, mis seondub vastavate krediitiasutustega seonduvate riskidega nii krediitiasutusele endale kui ka üldisemale turule. Liikmesriigi järelevalveasutused on seega kohustatud üksteist teavitama olulistest muudatustest, millest järelevalvet teostav asutus peaks teadlik olema.

Üldine informatsiooni jagamise kohustus ei tähenda samas koheselt, et vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutusel oleks pädevus mõjutada otseselt vastuvõtva liikmesriigis tegutseva krediitiasutuse tegevusluba. Vastav pädevus kuulub siiski ainult päritoluliikmesriigi pädevusse,

¹⁶⁸J. Carmassi, C. Di Noia, S. Micossi. Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action. – CEPS policy brief - <http://ssrn.com/abstract=2157406> (16.04.2018).

¹⁶⁹M. Belkin. Läti panga rahapesu heidab varju kogu Baltikumile. – <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/02/14/lati-panga-rahapesu-heidab-varju-kogu-baltikumile> olin siin (14.04.2018)

mida kinnitab ka CRD IV artikkel 45, mille kohaselt on päritoluliikmesriik kohustatud vastuvõtva liikmesriigi teavitama pädevaid järelevalveasutusi olukorras, kus vastuvõtvas liikmesriigis teenuseid osutav või filiaali omava krediidasutuse tegevusluba tunnistatakse kehtetuks.

Eelneva nähtuvalt tuleks autori hinnangul tõlgendada Järelevalvemääruse artiklis 14 lõikes 5 sätestatud konsultatsiooni kohustust seega samaselt CRD IV-s nähtuva pädevusega, ehk EKP peab konsulteerima ainult CRD IV mõistes päritoluliikmesriigi järelevalveasutusega olukorras, kui toimub tegevusloa kehtetuks tunnistamine Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel.

Seega on ülaltoodud analüüsiga kaardistatud ära, kuidas on vajalik Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamisel pidada konsultatsioone EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel. Järgnevalt on vajalik uurida, kuidas on EKP pädevus mõjutatud Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevuse välistamisest seoses kriisilahendusasutustega koostöö tegemisel, mis moodustab viimase suurema etapi kogu tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluses.

3.4. Konsultatsioonid Kriisilahendusmehhanismi asutusega

3.4.1. Kriisilahendusmehhanismi kaasamine tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlusse

Tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse olulise osa moodustab krediidasutuste saatus pärast otsuse langetamist tegevusluba kehtetuks tunnistada. Finantskriisi ajal saadud kogemuste valguses loodi Järelevalvemehhanismi kõrvale ka Kriisilahendusmehhanism, mille eesmärk on vähendada krediidasutuste lõppemisest tulenevate mõjude kandumist edasi ülejäänud finantsturule, et vältida viimase kriisi sarnaseid riigipoolseid abistamisi¹⁷⁰. Seega on oluline uurida, kuidas sobitub Kriisilahendusmehhanismi õiguslik raamistik Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tulemusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise juurde, mis on olemuslikult risk, mis ei too endaga ilmtingimata kaasa krediidasutuse finantsolukorra sellise halvenemise, et sellega kaasneks koheselt krediidasutuse maksejõuetus.

EKP kohustus pidada konsultatsioone seoses kriisilahendusmeetmetega on reguleeritud tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames mitme õigusaktiga. EKP üldine kohustus tuleneb Järelevalvemääruse artikli 14 lõikest 6. Vastava sätte eesmärk tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames on sätestada suhtluse alustamine EKP poolt Kriisilahendusmehhanismi asutusega. Paraku on sättega probleem, et selle sõnastus kohustab

¹⁷⁰P.Weismann.

EKP-d konsulteerima kriisilahendust puudutavate teemade raames ainult liikmesriigi järelevalveasutusega ning seda ainult seni, kuni liikmesriikide järelevalveasutused on pädevad kriisilahenduse läbiviimisel.

Järelevalvemääruse artikkel 14 lõike 6 selline sõnastus on tekitanud diskussiooni, kas EKP-l on kohustus konsulteerida ning arvestada kriisilahendusmehhanismi pädeva asutuse seisukohtadega, mis pärast kriisilahendusmehhanismi loomist võeti liikmesriigi järelevalveasutustelt üle¹⁷¹.

Käesoleva töö autor toetab pigem seisukohta, et Järelevalvemääruse artikli 14 lõiget 6 tuleb tõlgendada arvestades laiemalt Järelevalvemehhanismi ja Kriisilahendusmehhanismi eesmärke ühtlustada ja kiirendada panganduse järelevalvet üle euroala, mistõttu tuleb puudulikust sõnastusest olenemata asendada Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 6 tõlgendamisel kohustus liikmesriigi järelevalveasutustega konsulteerida ära kohustusega konsulteerida Kriisilahendusmehhanismi pädeva asutusega¹⁷². Kriisilahendusmehhanismi asutuse seisukohtadega meelevaldselt arvestamata jätmise mõjutaks euroala pangandusjärelevalve stabiilsust negatiivselt läbi krediidasutuste ebaselge lõpetamise olenemata asjaolust, kas krediidasutusel on kriisiolukord või mitte. Sellest tulenevalt ei oleks vastav käitumine ka EKP huvides nii Järelevalvemehhanismi kui ka teiste, EKP poolt täidetavate, eesmärkide huvides.

Vastavat tõlgendust toetab ka Raammääruse regulatsioon, mis artikli 82 lõikega 4 kohustab EKP-d konsulteerima kriisilahendusasutusega kui ka EKP kohustust artikli 83 lõike 2 punkti c) alusel arvestada vastava asutuse seisukohtadega kriisilahenduse otsustamisel. Viidatud Raammääruse regulatsioon aitab mööda saada Järelevalvemääruse regulatsiooni puudusest ning sätestab, et EKP konsulteerib kriisilahendusasutusega ka olukorras, kus Järelevalvemääruse artiklit 14 lõiget 6 tõlgendatakse viisil, mis sellist kohustust otseselt ette ei näe¹⁷³.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 6 ülaltoodud tõlgendus mõjutab samuti Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 5 sätestatut, mis puudutab EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel teostatavat konsultatsiooni. Arvestades, et liikmesriigi järelevalveasutus ei teosta kriisilahenduse planeerimist pärast Kriisilahendusmehhanismi loomist ei saa liikmesriigi

¹⁷¹K. Lackhoff (viide 23), lk 168.

¹⁷²Ibid. lk 168-169

¹⁷³Ibid.

järelevalveasutus anda EKP-le ka vastavat sisendit, mis kirjeldatud artikkel 14 lõikes 5. Samaselt artikkel 14 lõikele 6 on ka lõike 5 kõnealune osa ülekantav Kriisilahendusasutustele.

Järelevalvemääruse artikli 14 lõigetele 5 ja 6 lisaks on Kriisilahendusmehhanismiga seonduv reguleeritud ka Raamääruse artiklis 83 lõigetes 2, 3, mis sätestavad, kuidas peab EKP tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsusel arvestama ning artikliga 84, mis sätestab kriisilahendusasutuste tagatised. Erinevalt konsultatsioonidest EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuste vahel on kriisilahendusega seonduvate konsultatsioonide sisu sätestatud ning kriisilahendusasutuste täpsem kaasamine tegevusloa kehtetuks tunnistamisesse on sätestatud Kriisilahendusmääruse artiklis 18.

3.4.2. Krediidasutuse maksejõuetuse analüüsi läbiviimine

Eelnevast analüüsist nähtub seega, et EKP on kohustatud hoolimata puudulikust regulatsioonist koostööd tegema kriisilahendusasutustega tegevuslubade kehtetuks tunnistamisel. Hetkel kehtiva raamistiku alusel on kriisilahendusasutuste ülesanne anda hinnang krediidasutuse kriisilahenduse meetmete rakendamise kohta. Hinnangu andmiseks on oluliseks sisendiks Kriisilahendusmääruse artikli 18 lõike 1 kohaselt EKP poolt teostatav analüüs, milles EKP hindab, kas krediidasutus on maksejõuetu või jääb tõenäoliselt maksejõuetuks, ehk inglise keeles lühendatult „FOLTF“¹⁷⁴(edaspidi *FOLTF*). Kriisilahendusmehhanismi asutus kasutab EKP sisendit kriisilahendusmeetmete valimiseks ja rakendamiseks¹⁷⁵ ning FOLTF-iga tuvastatud krediidasutuse maksejõuetuse olukord on Kriisilahendusmääruse artikli 18 lõike 1 punkti a) kohaselt üheks eelduseks kriisilahendusmeetmete kasutamiseks.

Enne, kui saab uurida, kuidas sobitub FOLTF olemuslikult kokku Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alustel tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlusega, on vajalik teha selgeks, mis asutus on pädev FOLTF-i teostama. Järelevalvemääruse artikkel 18 lõike 1 kohaselt teostab FOLTF analüüsi EKP. Sätte sõnastuses ei nähtu, et antud ülesannet võiks täita ka liikmesriigi järelevalveasutus. Teisalt nähtub Raammääruse artikli 80 lõikest 2, et olukorras, kus liikmesriigi järelevalveasutus alustab omaalgatuslikult tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlust, on see sama järelevalveasutus ka pädev koordineerima kriisilahendusmeetmete rakendamist vastava pädeva asutusega. FOLTF-i puhul on samas tegemist esimese sammuga koostöö alustamiseks Järelevalvemehhanismi ja Kriisilahendusmehhanismi vahel¹⁷⁶.

¹⁷⁴Failed or likely to fail

¹⁷⁵S. Kerjean.

¹⁷⁶Ibid.

Lisaks on FOLTF-i eesmärk anda kriisilahendusasutustele täpne ülevaade krediidasutuse olukorrast, et võimaldada vastavatel asutustel otsustada vajalikud meetmed. Kriisilahendusmehhanismi üheks oluliseks asjaoluks on kiirus, eriti kui see puudutab krediidasutuse majanduslikku olukorda, mis ebasoodsa majanduskliima suhtes võib muutuda kiiresti¹⁷⁷. Kõige kiiremini ja täpsema nõutud hinnangu saab anda järelevalveasutus, mis teostab otseselt järelevalvet vastava krediidasutuse üle. Antud kontekstis tähendaks see, et üldiselt peab süsteemselt oluliste krediidasutuste suhtes kuuluma FOLTF-i teostamise pädevus EKP-le ning vähem oluliste krediidasutuste puhul liikmesriigi järelevalveasutusele.

Autori hinnangul tuleks seega tõlgendada õigusakte viisil, et vähemalt olukorras, kus liikmesriigi järelevalveasutus soovib tegevusluba kehtetuks tunnistada, peaks olema nii Järelevalvemehhanismi kui ka Kriisilahendusmehhanismi eesmärkidega kooskõlas lubada ka liikmesriigi järelevalveasutustel anda FOLTF-i hinnang ning seega tõlgendada laiendavalt Kriisilahendusmääruse artikli 18 lõiget 1.

Ülaltoodu imiteeriks süsteemi, mis nähtub ka Kriisilahendusmääruses endas seoses pädevuste jaotusega, milline kriisilahendusasutus tegeleb kriisilahendusmeetmete valimise ning rakendamise. Kriisilahendusmääruse artikli 7 lõike 2 punkti a) alapunkti i) kohaselt on kriisilahendusnõukogu pädev otsustama krediidasutuste kriisilahendusmeetmetega seonduva üle, kui tegemist on Järelevalvemääruse artikli 6 lõike 4 alusel süsteemselt olulise krediidasutusega. Kriisilahendusmääruse artikli 7 lõike 3 kohaselt kuuluvad ülejäänud, ehk vähem olulised krediidasutused seega liikmesriigi kriisilahendusasutuse pädevusse. Regulatsioon sisaldab eelnevale erandeid, kuid üldine pädevuste jaotus on ülaltoodud sätetest selgelt nähtav. Autori hinnangul ühtiks seega Kriisilahendusmääruse artikli 18 lõike 1 tõlgendamine viisil nagu eelnevalt sai kirjeldatud ka Kriisilahendusmääruse sisemise pädevuste jaotusega ning oleks seega asjakohase õigusega kooskõlas.

Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel tegevusloa kehtetuks tunnistamise raames FOLTF hinnangu andmisel võib samas tuua erandi nimetatud üldreeglile, sest EKP-l puudub pädevus hinnata Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisi sisuliselt.

Autori hinnangul oleks samas finantsstabiilsuse ja järelevalvesüsteemi raames koostöö huvides, kui ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise olukorras oleks FOLTF hinnangu pädevuse õigus süsteemselt oluliste krediidasutuste korral EKP pädevuses. Süsteemselt oluliste krediidasutuste tuvastamise ning erilise järelevalve eesmärk on tagada finantsstabiilsus, sest

¹⁷⁷P. Weismann

vastavate krediidasutuste probleemidest võib saada mõjutada kogu EL-i majandus. FOLTF-i tuvastamine on esimene samm Kriisilahendusmehhanismi käivitamiseks¹⁷⁸, mistõttu omab vastav hinnang märkimisväärset mõju krediidasutuse edasisele tegevusele. Eelnevalt tulenevalt oleks kooskõlas Järelevalvemääruse artikli 6 lõikes 4 sätestatud pädevuste jaotusega kui ka eelnimetatud Kriisilahendusmehhanismi sisese pädevuste jaotusega, kui FOLTF-i hinnangu annaks krediidiautuse üle otsesest järelevalvet teostav järelevalveasutus, mis süsteemselt oluliste krediidasutuste puhul on EKP. Seega tuleks Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tuvastamisel liikmeriigi järelevalveasutusel edastada FOLTF-i hinnangu jaoks vajalik informatsioon EKP-le, mis seejärel koostaks vastava analüüsi ning edastaks selle kriisilahendusnõukogule.

3.4.3. Rahapesu ja terrorismi rahastamise nõuete rikkumine ja maksejõuetuse analüüs

FOLTF-i sisustamiseks on sätestatud kriteeriumid Järelevalvemääruse artikli 18 lõikes 4. Nimetatud sättes toodud punktide alusel nähtub, et FOLTF olukord tekib peamiselt tingimustel, et krediidasutus ei ole enam maksevõimeline, likviidne või tekib mõni muu finantsseisundi probleem. Käesolevas töös on samas eelnevalt tuvastatud, et rahapesu nõuete rikkumisele ei pruugi krediidasutusel alati kaasneda majanduslikke raskusi. Seega tekib küsimus, kas FOLTF-i hinnang teostatakse ainult majanduslike näitajate alusel tekkinud maksejõuetuse tõttu, mis välistab ühtlasi kriisilahendusmeetmete rakendamise olukordades, kus krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise aluseks on näiteks Rahapesu nõuete rikkumine?

Arvestades mõlema mehhanismi eesmärki tagada euroala finantsturu stabiilsus, on suure tõenäosusega ülaltoodud kitsas tõlgendus, mis jätab kõik teised krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise alused, väljaarvatud majandusnäitajatest tulenevad, kriisilahenduse pädevusest välja vastuolus mõlema süsteemi eesmärgiga. FOLTF olukorra esinemise definitsiooni on võimalik laiendada Kriisilahendusmääruse artikli 18 lõike 4 punktiga a), mis sätestab, et FOLTF esineb ka olukorras, kui krediidasutus rikub lähiajal tegevusloa kehtimise nõudeid viisil, mis õigustaks tegevusloa kehtetuks tunnistamist EKP poolt. Samas sättes on täpsustatud, et vastavaks põhjuseks võiks olla näiteks krediidasutuse kahjum. Võimalik on siiski ka laiem tõlgendus, mis hõlmab kõiki rikkumise, mille alusel saab tegevusloa kehtetuks tunnistada. Tegevusloa kehtetuks tunnistamise alused võivad sellise tõlgenduse korral esineda ka näiteks olukorras, kus krediidasutus rikub Rahapesu tõkestamise nõudeid.

¹⁷⁸P. Weismann

Kriisilahendusmääruse artikkel 18 lõike 4 punkti a) vastav tõlgendus tähendaks seega, et kriisilahendusmeetmeid saab kasutada igasugusel alusel krediidasutuse lõpetamise suhtes.

Olles kriisilahendusmeetmete kasutamise üheks eelduseks FOLTF-i analüüs väga oluline samm kogu krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamisel. FOLTF-i analüüsi koostamisel on ainupädevus EKP-l või liikmesriigi järelevalveasutusel otsustada, milline krediidasutus on majanduslikes raskustes või raskustes tõenäoliselt lähitulevikus ning milline mitte.

Järelevalveasutustele on antud seega märkimisväärne diskretsioon antud küsimuses. Kui edukalt antud diskretsiooniotsust kasutatakse või teoreetiliselt on seda EKP või liikmesriigi järelevalveasutused suutlikud tegema ei ole veel analüüsitud, kuid selle analüüsimise vajadust on rõhutanud ka EKP¹⁷⁹. Kindel on siiski, et FOLTF-i koostamise suhtes toimub EKP-l pidev areng ning täpsustamine, mis peaks tulevikus avalduma ka protseduurides¹⁸⁰, mille koostamise vajadust on rõhutanud ka Euroopa kontrollkoda¹⁸¹. FOLTF-i koostamise suhtes on enda sisendi andnud juhise näol Euroopa Pangandusjärelevalve¹⁸², mis siiski ei aita vastata eelnevast analüüsis FOLTF-iga seotud küsimusele.

Eelnevast analüüsist on võimalik seega järeldada, et FOLTF-i hinnangu andmise õigus on vastavalt sellele, kas krediidasutus on süsteemselt oluline või vähem oluline, EKP-l või liikmesriigi järelevalveasutusel. FOLTF-i puhul on samas tegemist esimese sisendiga Kriisilahenduse mehhanismi töö käivitamiseks, mille alusel pädev asutus otsustab vastavalt Kriisilahendusmääruse artikli 10 lõikele 3, kas krediidasutus tuleb lõpetada kriisilahendusmeetmeid kasutades või vastavalt liikmeriigi likvideerimise sätetele. Nimetatud meetmete valimine ja rakendamine võib olla ajakulukam, kui seda on tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlus. Vastavat olukorda on adresseeritud Järelevalvemehhanismi tegevust reguleerivates õigusaktides, mille puhul on vaja veenduda, kas järelevalve teostamise pädevuse välistamine EKP poolt Rahapesu tõkestamise suhtes seab piirangud ka nimetatud olukorras.

¹⁷⁹Euroopa Komisjon. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013. – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-ssm-review-report_en.pdf (16.04.2018), lk 17

¹⁸⁰Ibid. lk 7.

¹⁸¹Euroopa Kontrollkoda. The operational efficiency of the ECB's crisis management for banks (2018). - https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_EN.pdf (16.04.2018), lk 12.

¹⁸²Euroopa Pangandusjärelevalve. Suunised erinevate asjaolude tõlgendamise kohta, mille puhul peetakse krediidasutust või investeerimisühingut direktiivi 2014/59/EL artikli 32 lõike 6 kohaselt maksejõuetuks või tõenäoliselt maksejõuetuks jäävaks. - http://www.fi.ee/failid/Soovituslik_juhend_EBA_GL_2015_07.pdf (16.04.2018).

3.4.4. Menetluse peatamine Kriisilahendusmehhanismi asutuse soovil

Järelevalvemääruse artikli 14 lõike 6 kohaselt peatab EKP tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmise juhul, kui Kriisilahendusmehhanismi pädev asutus leiab, et vastava tegevusloa kehtetuks tunnistamine ohustaks kriisilahenduse meetmete rakendamist või finantsstabiilsust. EKP peatab sellisel juhul menetluse vastavalt kokkuleppele pädeva kriisilahendusasutusega. Samas säilib EKP-l õigus otsus tegevusluba tunnistada kehtetuks, kui EKP-le ilmneb, et finantsstabiilsuse säilitamiseks ei ole vajalikke meetmeid ellu viidud. Menetluse nimetatud osa täpsustab raammääruse artikkel 84, mis oluliselt lõikes 2 sätestab, et EKP siiski tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse jätkamisel arvestab edusamme, mida kriisilahendusasutused on teinud ning konsulteerib nii liikmesriigi järelevalveasutuse kui ka pädeva kriisilahendusautusega.

Kirjeldatud samm krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamisel toimub seega olukorras, kus krediidasutuse FOLTF-i hinnangu alusel on tegemist krediidasutusega, mis tuleks ära lõpetada, kuid tulenevalt selle olulisusest või mõjust finantsstabiilsusele on otsus peatatud. Sarnaselt teistele menetluse etappidele tegevusloa kehtetuks tunnistamise raames on ka hetkel ebaselge, kas Rahapesu tõkestamise järelevalve pädevuse välistamine mõjutab EKP õigust võtta vastu otsus nii tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmine peatada kui ka otsustada tegevusluba kehtetuks tunnistada, kui EKP hinnangul ei ole finantsstabiilsuse suhtes piisavaid meetmeid vastuvõetud.

Raammääruse artikli 84 lõike 1 kohaselt peatab EKP tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmise juhul, kui pädev kriisilahendusasutus vastavat põhjendatult nõuab. Peatamise otsuse pädevuse suhtes ei ületa autori hinnangul EKP enda pädevuse piirang ka juhul, kui tegevusloa kehtetuks tunnistamine toimub Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise alusel. Peatamise otsus saab sisuliselt avaldada tegevusloa kehtetuks tunnistamisele mõju vaid hetkel, kui EKP on juba veendunud, et tegemist on proportsionaalse meetmega, sest sellele eelnevalt ei saa pidada otsuse vastuvõtmise peatamise põhjuseks kriisilahendusasutuse sooviavaldust. Eelnimetatud olukorras on seega kõik Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise sisuline analüüs tehtud, mistõttu ei ole ohtu, et EKP annab hinnanguid Rahapesu tõkestamise rikkumistele, mistõttu võiks EKP enda pädevust ületada.

Raammääruse artikli 84 lõike 2 kohaselt hindab EKP pärast pädeva kriisilahendusasutusega kokkulepitud aja möödumist, kas tegevusloa kehtetuks tunnistamine on siiski õigustatud. Otsuse langetamisel on EKP-l kohustus konsulteerida ka kriisilahendusasutuse kui ka liikmesriigi järelevalveasutusega. Erinevalt otsuse tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse

vastuvõtmise peatamisest on antud juhul tegemist sisuliselt krediidasutuse rikkumise uuesti hindamisega, sest EKP peab jõudma seisukohale, kas krediidasutus on enda rikkumisi heastanud või võtnud vastu meetmeid rikkumiste lõpetamiseks. Seega tuleks EKP ja liikmesriigi järelevalveasutuse vahel peetavatele konsultatsioonidele anda samane õiguslik positsioon konsultatsioonidele, mida vastavad asutused peavad seoses krediidasutuse tegevusloa esialgse kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmisel. Vastasel juhul oleks autori hinnangul taaskord tegemist EKP poolt pädevuse ületamisega Järelevalvemääruse preambula punkti 28 mõttes.

Eelnevast seega nähtub, et ka täiendavalt ülejäänud menetlusele esineb piiranguid EKP tegevusele ka kriisilahendusmehhanismiga koostöö raames. Järelevalvemehhanismi õiguslikus raamistikus navigeerimise teeb samas keeruliseks regulatsiooni üldisus, mistõttu on vajalik tõlgendada EKP pädevuse piiranguid, mis selgelt asjakohaseid sätteid uurides ei avaldu. Regulatsiooni sisustamist teeb keeruliseks ka hetkel puuduv kohtupraktika. Samas nähtub, et tegemist on siiski problemaatilise temaatikaga tulenevalt kohtuasjade arvust, mis on hetkel menetluses¹⁸³. Tegemist on ilmselgelt olulise valdkonnaga tulenevalt selle mõjust nii tegevusloa kehtetuks tunnistamisele kui ka laiemalt krediidasutuste järelevalve teostamisele. Kuigi süsteem on selgem ja harmoneeritum kui varem, võib ka antud reeglistikku üldine raamistik jätta, lisaks õiguslikule tõlgendusele, ruumi ka poliitika ja muud õigusvälistele asjaoludele mõjutada kogu eelnimetatud mehhanismi funktsioneerimist¹⁸⁴.

Sellest tulenevalt tuleks mitte ainult Kriisilahendusmehhanism vaid ka laiema süsteemi raames ära reguleerida täpsemalt, mis puudutab otsustusprotsessi ja pädevuste jaotus. Sellisel juhul oleks kiirendatud ka olemasoleva struktuuri raames pädevust jaotus ning vähendatud ebaselgus olukorras, kus krediidasutuse tegevusloa tuleb kehtetuks tunnistada valdkonnas, mille suhtes EKP-l puudub sisulise hindamise pädevus.

¹⁸³Kohtupraktika ülevaatomiseks vaata lähemalt: <https://ebi-europa.eu/publications/eu-cases-or-jurisprudence/>

¹⁸⁴G. Ugeux. What does the Italian banking crisis teach us on Basel III and the European banking union? – *Journal of International Banking Law and Regulation* 32(8) 2017, lk 341-349.

Kokkuvõte

Käesoleva töö eesmärk oli välja selgitada, milline on EKP pädevuse olemasolu ja ulatus krediitiasutuse tegevus kehtetuks tunnistamise otsustamisel ning sellele eelnevates menetluse etappides olukorras, kus tegevusluba tunnistatakse kehtetuks Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu. Töö eesmärgi saavutamisel keskenduti töös täpsemalt EKP ja liikmesriikide pädevate järelevalveasutuste vahelisele pädevuse jaotusele tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames.

Töös sooviti leida uurimisprobleemist tõusetuvatele uurimisküsimustele: 1) kuidas sobitub Rahapesu tõkestamine EKP-le Järelevalvemehhanismi raames volitatud järelevalve pädevuse raamidesse; 2) kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise välistamine EKP pädevust otsustada krediitiasutuse tegevusluba kehtetuks tunnistada ning 3) milliseid piiranguid seab eelnevalt nimetatud pädevuse piirang EKP-le tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsusele eelnevates menetluse etappides.

Sissejuhatuses sätestatud hüpoteesi kontrollimiseks analüüsis autor esmalt Rahapesu riske ning Rahapesu tõkestamise järelevalve sobitumist usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärkidega. Vastav analüüs oli oluline tulenevalt EKP-le antud volitusest teostada järelevalvet vaid usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgil.

Analüüsist nähtus, et usaldatavusnormatiivide järelevalve on iseenesest lai ning EL-i aluslepingutes ning Järelevalvemehhanismi regulatsioonis defineerimata mõiste, mis teeb selle piiritlemise keeruliseks. Autor tuvastas siiski peamised kriteeriumid, mille suhtes kontrolliti Rahapesu tõkestamise järelevalve sobivust eelnimetatud raamistikku. Rahapesu tõkestamise järelevalve sobitamisega usaldatavusnormatiivide järelevalve raamistikku tegi problemaatiliseks asjaolu, et ainult Rahapesu riski realiseerumisel ei pruugi krediitiasutusele alati kaasneda selline kahju, mis mõjutab krediitiasutuse usaldatavusnormatiivide nõuete täitmist. Samas nähtus, et Rahapesu riskide realiseerumine toob endaga kaasa ka teiste krediitiasutuse riskide, peamiselt maineriski, operatsiooniriski, vastavuskontrolliriski ja kontsentratsiooniriski, mille mõju krediitiasutuse finantsseisundile võib mõjutada selle suutlikust täita usaldatavusnormatiivide nõudeid. Rahapesu riski ja teiste loetletud riskide tugev seos võimaldab Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise siduda usaldatavusnormatiivide järelevalve eesmärgiga, mistõttu on ka nimetatud eesmärgil võimalik krediitiasutuse tegevusluba tunnistada kehtetuks.

Teises peatükis uuriti, kuidas mõjutab Rahapesu tõkestamise sisulise järelevalve teostamise pädevuse puudumine EKP pädevust otsustada krediitiasutuse tegevusluba kehtetuks tunnistada Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu. Probleemi avamiseks analüüsiti kõigepealt EKP pädevust subsidiaarsuse printsiibi valguses, et hinnata kas EKP on suutlikum saavutama Rahapesu tõkestamise eesmärgede tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel või peaks Rahapesu tõkestamise eesmärkide huvides Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamise pädevus kuuluma sisulist järelevalvet teostavale liikmesriigi järelevalveasutusele. Subsidiaarsuse hindamisel lähtuti Euroopa Kohtu praktika ja õiguskirjanduses aktsepteeritud subsidiaarsuse testist. Testi tulemusel jõuti järeldusele, et sisulise järelevalve teostamise pädevuse puudumisest hoolimata on EKP pädevus tegevusluba kehtetuks tunnistada subsidiaarsuse printsiibiga kooskõlas. EKP tsentraalne positsioon Järelevalvemehhanismi keskmes võimaldab EKP-l hinnata tegevusloa kehtetuks tunnistamisel võimalikke riske ja Rahapesu süsteemsemalt ning tagada kallutamata hindamise, mistõttu saab EKP tagada paremini Rahapesu tõkestamise eesmärkide täitmise.

Kuigi põhimõtte tasandil sedastati, et EKP on pädev ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel tunnistama tegevusluba kehtetuks, hinnati järgnevalt, kas sama saab öelda ka Järelevalvemehhanismi regulatsiooni analüüsi järgselt. Järelevalvemääruse ja Raammääruse analüüsist selgus, et EKP-l on vastav pädevus, kuid selgelt esinevad selle ulatuses piirangud, mistõttu analüüsiti järgnevalt piirangute ulatust. Lähema uurimise tulemusel järeldati, et Rahapesu tõkestamise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamisel piirdub EKP õigus ainult tegevusloa kehtetuks tunnistamise kui meetme proportsionaalsuse hindamisega. Tulenevalt EKP Rahapesu tõkestamise nõuete sisulise järelevalve pädevuse puudumisest, ei saa EKP hinnata Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumiste esinemist täpsemaid asjaolusid ega neid rikkumisi tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks motiveerida. Vastasel juhul sekkuks EKP selgelt liikmesriigi järelevalveasutuse pädevusse. EKP võib omaalgatuslikult lisada tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsusele juurde rikkumisi ja hinnanguid, mille järelevalvet on EKP volitatud teostama, kuid Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise hinnangute muutmise või otsusest eemaldamise soovil peab EKP konsulteerima selleks eelnevalt asjakohase liikmesriigi järelevalveasutusega.

Pärast tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisega seotud pädevuse olemasolu ja ulatuse analüüsimist hinnati järgnevalt EKP pädevust otsuse tegemisele eelnevatel menetluse etappidel, mille raames pakkus autor välja ka võimalikke lahendusi puudustest ülesaamiseks. Esmalt selgitati välja, missugusel asutusel on õigus Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetlust alustada. Tulenevalt EKP volituse puudusest

teostada sisulist järelevalvet Rahapesu nõuete täitmise üle oli selgelt nähtav, et menetluse alustamise õigus kuulub asjakohasele liikmesriigi järelevalveasutusele. Samas ei välista nimetatud pädevuse puudumine ka EKP-l menetlust alustada, sest informatsioon, mis annab alust menetlust alustada võib EKP-ni saabuda erinevatelt allikatelt. Tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsuse kaalumiseks on EKP-l võimalik tugineda Järelevalvemehhanismi koostööraamistikule, mille tõttu on EKP-l võimalik saada otsuse tegemiseks vajalikku informatsiooni hoolimata EKP iseseisva informatsioonikogumise õiguse puudumisest valdkondades, mille üle EKP ei teosta sisulist järelevalvet. Eelnevalt tulenevalt jõudis autor seisukohale, et ka EKP-l ei ole takistusi menetluse alustamiseks.

Järgnevalt uuriti konsultatsioone EKP ja järelevalveasutuste vahel, mida asutused peavad omavahel tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames. Erinevalt konsultatsioonidest Kriisilahendusmehhanismi asutustega, ei ole Järelevalvemehhanismi regulatsioonis ammendavalt sätestatud, mis on vastavate konsultatsioonide sisu ja liikmesriigi järelevalveasutuste õiguslikud tagatised. Sarnaselt eelnevalt tuvastatule leidis ka konsultatsioonide puhul EKP pädevusele suuremad piirangud, kui seda järelevalvemehhanism regulatsioonist võis esialgu nähtuda. EKP-l on kohustus Rahapesu nõuete rikkumise tõttu tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames pidada konsultatsioone ka olukorras, kus üldkorras võiks konsultatsioonide pidamine olla EKP-le valikuline. Lisaks on konsultatsioonidel liikmesriigi järelevalveasutuse poolt esitatud informatsioon EKP-le kohustuslik ulatuses, mille suhtes ei ole EKP-d volitatud järelevalvet teostama.

Konsultatsioonide sisule ja õiguslikule mõjule lisaks vajas täpsustamist ka liikmesriikide järelevalveasutuste ring, keda EKP peab konsultatsioonidele kaasama. Autori hinnangul nähtus asjakohasest regulatsioonist, et EKP-l on kohustus konsulteerida ülaltoodud viisil ainult liikmesriigi järelevalveasutusega, kus krediidasutus on asutatud ning mitte nende liikmesriigi järelevalveasutustega, kus krediidasutusel on filiaalid. Vastav kohustuse jaotus lähtub krediidasutuse asutamise riigi järelevalveasutuse erilisest positsioonist järelevalve teostamisel.

Viimaks keskenduti töös Kriisilahendusmehhanismile tegevusloa kehtetuks tunnistamise menetluse raames. Kriisilahendusmehhanismi ja EKP-vaheline koostöö on asjakohases regulatsioonis täpsemalt reguleeritud, kuigi lähemal vaatlusel esines ka antud regulatsioonis puudusi. Lisaks aegunud sätete sobitamisele Kriisilahendusmehhanismi loomise järgsesse reeglistikku analüüsiti ka FOLTF-i läbiviimist. Tegemist on kahe mehhanismi koostööd alustava hinnanguga, mistõttu analüüsiti, kas FOLTF-i hinnangut on võimalik anda efektiivselt olukorras, kus tegevusloa kehtetuks tunnistamine tuleneb Rahapesu nõuete rikkumisest ning, mis asutus on volitatud seda tegema.

Analüüsi tulemusel nähtus, et FOLTF-i hinnangu andmisel sobitub Rahapesu tõkestamine kriteeriumiga, mis näeb ette, et krediidasutus rikub nõudeid viisil, mis lähiajal toob kaasa tegevusloa kehtetuks tunnistamise. Vastav kriteerium ei ole seotud pelgalt krediidasutuse finantsolukorraga, mistõttu saab seda kasutada ka Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumisel. FOLTF hinnangu andmiseks pädeva asutuse määramisel tuleks lähtuda Kriisilahendusmehhanismi enese pädevuse jaotusest, mille tulemusel peaks oluliste krediidasutuste puhul hinnangu andma EKP ning vähem oluliste suhtes asjakohane liikmesriigi järelevalveasutus.

Käesoleva töö raames leidis seega sissejuhatuses väljapakutud hüpotees kinnitust. Magistritöö raames teostatud analüüsi tulemusel nähtub, et EKP-l on sisulise järelevalve teostamise volituse puudumisel siiski pädevus tunnistada ka Rahapesu nõuete rikkumise tõttu krediidasutuse tegevusluba kehtetuks. Samas on EKP-l võrreldes üldkorraga Rahapesu tõkestamise nõuete rikkumise puhul täiendavad piirangud tulenevalt EKP piiratud Rahapesu tõkestamise nõuete sisulisest järelevalve teostamise pädevusest.

Kuigi käesolev töö tõestab, et EKP pädevuse olemasolu ja piirangud on võimalik tuvastada kvalitatiivse uurimise käigus, on autori hinnangul vajalik Järelevalvemehhanismi regulatsiooni täpsustada. Regulatsiooni üldisus teeb võimalikuks selle kohaldamise suurel hulgal erinevates olukordades, kuid universaalsusega kaasneb palju ebaselgusi. Rahapesu tõkestamise kasvavat olulisust silmas pidades oleks regulatsiooni täpsustamine vajalik õigusselguse huvides. Peamiselt vajaks täiendamist EKP pädevust puudutav regulatsioon seoses valdkondandega, mille suhtes EKP-l puudub sisulise järelevalve teostamise pädevus. Õigusselguse tagamiseks on seega õigusakte vajalik täiendada, kuid selleks oleks vajalik hetkel eksisteerivast laiem õiguspraktika ning selle analüüs.

European Central Bank's competence in withdrawal of authorisation of a credit institution due to infringement of anti-money laundering and counter terrorist financing requirements within the Single Supervisory Mechanism (Abstract)

Anti-money laundering and counter-terrorist financing (hereinafter AML/CTF) are becoming increasingly prominent topics in global finance. The rise to prominence is driven by an ever more globally connected and faster world which enables money laundering and financing of terrorism on a never before seen scale. The inability of the finance system to tackle AML/CTF issues can be seen from several high-profile cases such as those involving HSBC, Deutsche Bank or Nordea Bank, where the credit institutions showed a great disregard for AML/CTF requirements. Money laundering and financing of terrorism are clearly alarming issues which is why there is a need for strong supervision with clear tasks and effective tools. One of the most effective but also the most substantial tools is the withdrawal of authorisation of a credit institution. Granting and withdrawing an authorisation is a supervisory task usually given to the national competent authority (hereinafter NCA) but which has been given to the European Central Bank (hereinafter ECB) with the creation of the Single Supervisory Mechanism (hereinafter SSM). Although the supervisory task to withdraw authorisations of credit institutions was conferred to the ECB, the task of prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing has remained in the competence of the NCA's.

The aim of this master thesis is to determine to what extent does the fact, that the task of supervising how credit institutions fulfil AML/CTF requirements was not conferred to ECB, have an effect on the ECB's competence to withdraw authorisations of credit institutions in the SSM. The master thesis aims to answer three questions: 1) how does AML/CTF supervision fit into ECB's supervisory competence framework in the SSM, 2) what effect does the non-conferral on on-going supervision of AML/CTF requirements have on the ECB's competence to withdraw authorisation of a credit institutions on the grounds of breaching AML/CTF requirements and 3) what effect does to aforementioned non-conferral have on the ECB's competence during the phases preceding the decision to withdraw authorisation in the proceedings to withdraw authorisation of a credit institutions on the grounds of breaching AML/CTF requirements. In pursuit of the aforementioned aim, this master thesis focuses solely on the distribution of competence between the ECB and NCA's.

The hypothesis set forth in this master thesis is that the non-conferral of on-going AML/CTF supervision to ECB does not exclude the ECB's competence to withdraw authorisation of credit institutions in breach of AML/CTF requirements but sets limits to ECB's competence throughout the withdrawal proceedings.

The master thesis is divided into three chapters. The first chapter aims to fit AML/CTF supervision into the framework of prudential supervision in order to determine the ECB's theoretical competence on supervising AML/CTF. The second chapter analyses first whether ECB's competence to withdraw authorisations on the grounds of breaching AML/CTF requirements is accordance with the principle of subsidiarity. After analysing ECB's competence on a principle scale the chapter determines whether ECB has the competence to decide to withdraw authorisation of a credit institution for breaching AML/CTF requirements according to the SSM regulation and to what extent is the ECB's competence limited. The third chapter focuses on determining the ECB's competence and its limitations in the other phases of the withdrawal procedure preceding the decision to withdraw an authorisation. The master thesis reached the following conclusions.

First it was determined that prudential supervision as such is not defined clearly enough in order to limit the ECB's supervisory competences within the SSM. However, it is possible to determine limits of prudential supervision through its aims. Although AML/CTF supervision itself does not constitute directly as prudential supervision, it is still possible to withdraw authorisation on the grounds of breaching AML/CTF requirements for prudential supervisory purposes due to the impact the manifestation of money laundering and financing of terrorism risk can have on the credit institution's financial health. This is mainly due to other risk that manifest in conjunction with the aforementioned risk such as reputational, operational, compliance and concentration risks.

As regards to ECB's competence with regard to the principle of subsidiarity, it was possible to determine that ECB's competence is accordance with said principle. The ECB due to its central role enables it a better overview of the scale of money laundering cases across different member states since the ECB can ask information from the NCA's when one NCA approaches the ECB with a draft proposal to withdraw authorisation of a credit institution due to breach of AML/CTF requirements. The central role also enables ECB to assess possible systemic risk better. The ECB can also ensure a greater non-biased assessment since it is not tied to any one member state but supervises the whole euro area. Therefore, ECB has the possibility to better achieve AML/CTF supervision aims with regard to withdrawal of authorisation and therefore its competence is in accordance with the principle of subsidiarity.

With regard to the SSM regulation, the non-conferral of on-going AML/CTF supervision does not hinder the ECB's competence to decide to withdraw authorisation of a credit institution on the grounds of breaching AML/CTF requirements. SSM regulation clearly states that ECB is exclusively competent to decide whether to withdraw an authorisation as long as it is done on prudential supervisory purposes. Withdrawal of authorisation on grounds of breaching AML/CTF requirements falls under the aforementioned purpose. However, the ECB's competence in withdrawing authorisation on the aforementioned grounds is limited only to the assessment of proportionality. Otherwise the ECB would exceed its competence since identifying breach of AML/CTF requirements and assessing the severity of such breaches is in the competence of the NCA's to whom the competence of on-going supervision rests.

Similar limitations to ECB's competence apply to other phases of the authorisation withdrawal procedure as well. Although both the ECB and NCA's can initiate withdrawal proceedings on the grounds of breach of AML/CTF requirements, the ECB has the obligation to consult the NCA, where the credit institution is established to determine the existence and severity of the breach. This means that although the SSM Framework regulation states that during the proceedings the ECB can choose whether to consult an NCA or not, in the case of breach of AML/CTF requirements, this option turns into an obligation. Otherwise the ECB would effectively determine the existence and severity of the breach itself thus would act in *ultra vires*. The ECB must, however, consult only the credit institution's home state NCA and not the NCA's where the credit institution has branches. With the Single Resolution Mechanism (hereinafter SRM), it was determined that both the ECB and NCA's may present the competent SRM authority the failed or likely to fail assessment. The ECB has the competence to present it with regard to significant institutions and NCA with regard to less significant institutions. This holds true also with regard to breach of AML/CTF requirements, in which case the NCA must provide ECB with the needed information and documentation to enable ECB to determine whether the credit institution is failed or likely to fail.

The hypothesis set forth in this master thesis was thus confirmed. The ECB has the competence to withdraw authorisations of credit institutions in breach of AML/CTF requirements, however, the competence is limited.

Kasutatud lühendid

CRD IV	Capital requirements directive
EKP	Euroopa Keskpank
EL	Euroopa Liit
ELTL	Euroopa Liidu toimise leping
FOLTF	Failed or likely to fail
KAS	Krediitiasutuste seadus
MsüS	Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
RahaPTS	Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. A. Õepa, Rootsi pangad said rahapesu vastaste reeglite rikkumise eest miljoneid trahvi. Postimees – <https://majandus24.postimees.ee/3194997/rootsi-pangad-said-rahapesu-vastaste-reeglite-rikkumise-eest-miljoneid-trahvi> (16.04.2018).
2. A. Biondi. EU Law after Lisbon. Oxford: Oxford University Press 2012
3. A. Pizzola. The role of the European Central Bank in the Single Supervisory mechanism a new paradigm for EU governance. – European Law Review 43(1) 2018
4. A. Saunders, M. M. Cornett. Financial institutions management a risk Management approach, 8th edition. New York: McGraw-Hill Education 2014.
5. B. Haar. Organizing regional systems: the EU example. - The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015
6. B.Unger, D. van der Linde. Research handbook on money laundering. Northampton: Edward Elgar 2013
7. Basel Committee on Banking Supervision. Principles of the Sound Management of Operational Risk (June 2011). - <https://www.bis.org/publ/bcbs195.pdf> (16.04.2018).
8. Basel Committee on Banking Supervision. Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism, June 2017 - <https://www.bis.org/bcbs/publ/d405.htm> (16.08.2018).
9. Basel Committee on Banking Supervision. Core Principles for Effective Banking Supervision. Basel Committee on Banking supervision kodulehekülk – <https://www.bis.org/publ/bcbs230.htm> (21.04.2018)
10. BNS. Läti likvideeritav ABLV pank teenis kvartalis 2,5 miljonit kasumit. – Postimees https://majandus24.postimees.ee/4465967/lati-likvideeritav-ablv-pank-teenis-kvartalis-2-5-miljonit-kasumit?_ga=2.65591917.273520521.1523171946-328066338.1507032162 (11.04.2018).
11. C. Goodhart. The Basel Committee on Banking Supervision: a History of the Early Years. Cambridge: Cambridge University Press 2011.
12. C. Ohler. Bankenaufsicht und Geldpolitik in der Währungsunion. Munich: C.H.Beck 2015.

13. C. Timmermans. ECJ Doctrines on Competences. – The question of competence in the European Union. Oxford: Oxford University Press 2014
14. C. Woll. The power of inaction bank bailouts in comparison. Ithaca: Cornell University 2014.
15. D. Howart, L. Quaglia. The political economy of the European Banking Union. Oxford: Oxford University Press 2016.
16. D. McIntosh. The cost of Anti-Money Laundering Enforcements to Noncompliant banks – Journal of Finance and Bank Management, June vol 4 2016.
17. D. Muprhy. Understanidng Risk: the theory and practice of financial risk management. London: Chapman & Hall/CRC 2008.
18. Deutsche Bundesbank. European Single Supervisory Mechanism for banks – a first step on the road to a banking union. - https://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/Publications/Monthly_Report_Articles/2013/2013_076_single.pdf?__blob=publicationFile (16.04.2018)
19. Dictionary.com – <http://www.dictionary.com/browse/prudent> (16.04.2018)
20. E. Liegere. Quo vadis, Europe? – Journal of International Banking Law and Regulation 30(2) 2015.
21. E. Wymeersch. The single supervisory mechanism or „SSM“, part one of the Banking Union. National Bank on Belgium. - https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2397800 (16.04.2018)
22. Euroopa keskpank. ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail. - <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html> (16.04.2018).
23. Euroopa Keskpank. EU assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border acitivities. - https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-1060803_en (16.04.2018).
24. Euroopa Komisjon. Commission staff working document accompanying the Document: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013.

- Brussels. - https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-ssm-review-report-staff-working-document_en.pdf (16.04.2018).
25. Euroopa Komisjon. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Single Supervisory Mechanism established pursuant to Regulation (EU) No 1024/2013. – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/171011-ssm-review-report_en.pdf (16.04.2018)
 26. Euroopa Kontrollkoda. The operational efficiency of the ECB's crisis management for banks (2018). - https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_02/SR_SSM2_EN.pdf (16.04.2018)
 27. Euroopa Pangandusjärelevalve. Suunised erinevate asjaolude tõlgendamise kohta, mille puhul peetakse krediidasutust või investeerimisühingut direktiivi 2014/59/EL artikli 32 lõike 6 kohaselt maksejõuetuks või tõenäoliselt maksejõuetuks jäävaks. - http://www.fi.ee/failid/Soovituslik_juhend_EBA_GL_2015_07.pdf (16.04.2018).
 28. Euroopa Parlament. The Principle of Subsidiarity. - http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html (16.04.2018);
 29. European Council The president. Towards a genuine economic and monetary union. Report by President of the European Council Herman van Rompuy. - ec.europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-296_en.pdf (16.04.2018).
 30. F. Partnoy. Financial Systems, Crises, and Regulation. – The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015.
 31. Finantsinspektsioon, Versobank ASi tegevusluba tunnistati kehtetuks - <http://www.fi.ee/index.php?id=22610&year=2018> (16.04.2018).
 32. G. Monti, C.A. Petit. The Single Supervisory Mechanism: legal fragilities and possible solutions. A Dynamic Economic and Monetary Union (ADEMU) - <https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/27288/Ademu-WP-016-2016%20The%20single%20supervisory.pdf?sequence=1> (16.04.2018)
 33. G. Ugeux. What does the Italian banking crisis teach us on Basel III and the European banking union? – Journal of International Banking Law and Regulation 32(8) 2017

34. H. van Greuning, S.B. Bratanovic. Analyzing and Managing Banking Risk: A Framework for Assessing Corporate Governance and Financial risk, second edition. Washington: The World Bank 2003.
35. T. Salumäe (toimetaja). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
36. I. Pilving. Haldusakti Siduvus: Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
37. I. Tibar. Rahapesu kujunemisloost ja olemusest. – Juridica VII/2007.
38. J. Carmassi, C. Di Noia, S. Micossi. Banking Union: A federal model for the European Union with prompt corrective action. – CEPS policy brief - <http://ssrn.com/abstract=2157406> (16.04.2018).
39. J. Dermine. European Banking Integration and the Societas Eopaea: From Host-Country to Home-Country Control. - Cross-Border Banking regulatory challenges. New Jersey: World Scientific 2006, lk 50.
40. J. Grocott, G. White, How 'mirror trades' moved billions from Russia: quick take Q&A. Bloomberg – <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-28/how-mirror-trades-moved-billions-from-russia-quicktake-q-a> (16.04.2018).
41. J. O'Donnel, the 'mirror' trades that caught Deutsche in Russian web. Reuters – <https://www.reuters.com/article/us-deutsche-mirrortrade-probe-scheme/the-mirror-trades-that-caught-deutsche-in-russian-web-idUSKBN15F23H> (16.04.2018).
42. J. Werdigier. New York Times - <https://dealbook.nytimes.com/2013/03/04/hsbc-annual-profit-falls-on-money-laundering-charges/> (21.04.2018)
43. K. Aavik. Tegevusloa kehtetuks tunnistamine: kas haldussund või karistus? Tallinn: Juridica 2011/IV.
44. K. Harrison, N. Ryder. The law relating to financial crime in the United Kingdom. Surrey: Farnham 2013.
45. K. Lackhoff . The Framework regulation (FR) for the single supervisory mechanism (SSM) – an overview. – Journal of International Banking Law and Regulation 29(8)
46. K. Lackhoff, how will the single supervisory mechanism (SSM) function? A brief overview. Journal of International Banking Law and Regulation 29(1) 2014.

47. K. Lackhoff. Single supervisory mechanism, 1st edition. München: Beck 2017.
48. L. Campbell. Dirty cash (money talks): 4AMLD and the Money Laundering Regulations 2017 - Criminal Law Review 2018, 2.
49. L. White, HSBC draws line Under Mexican cartel case after five-years on probation. Reuters – <https://www.reuters.com/article/us-hsbc-usa/hsbc-draws-line-under-mexican-cartel-case-after-five-years-on-probation-idUSKBN1E50YA> (16.04.2018).
50. M. Belkin. Läti panga rahapesu heidab varju kogu Baltikumile. – <https://www.aripaev.ee/uudised/2018/02/14/lati-panga-rahapesu-heidab-varju-kogu-baltikumile>
51. M. Dewatripont, J-C. Rochet, J. Tirole. Balancing the banks Global lessons from the financial crisis. New Jersey: Princeton University Press 2018.
52. M. Haentjens, P. de Gioia-Carabellese. European banking and financial law. New York: Routledge 2015.
53. M. Huertas, Further harmonisation of the single rulebook as it applies within the Banking Union: extending the NCRD regime to LSIs. Journal of International Banking Law and Regulation 32(9) 2017.
54. M. Lehmann. Single Supervisory Mechanism without regulatory harmonisation? Introducing a European Banking Act and a 'CRR Light' for smaller institutions. – EBI Working Paper Series no. 3 2017 - <https://ssrn.com/abstract=2912166> (16.04.2018).
55. M. Lund, S. Bendtsen, E. Jung, Report: Russia laundered millions via Danske Bank Estonia. Organized crime and corruption reporting Project – <https://www.occrp.org/en/investigations/7698-report-russia-laundered-billions-via-danske-bank-estonia> (16.04.2018).
56. M. Meissner, K. Lackhoff. Contesting decisions in the Single Supervisory Mechanism: what banks must observe for a proceeding at the Administrative Board of Review. Journal of International Banking Law and Regulation 30(5) 2015.
57. N. Moloney, E. Ferran, H. Payne. The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015.
58. P. Craig, G. de Burca. EU Law: Text, Cases and Materials (6th edition), Oxford: Oxford University Press 2015

59. P. Kama. Usaldus kui õiguslikku kaitset vääriv fenomen. Tallinn: Juridica VIII/2018.
60. P. O. Mülberty. Managing risk in the financial system – The Oxford handbook of financial regulation. Oxford: Oxford University press 2015.
61. P. Weismann. Banking crisis to banks in crisis: from state aid to bank resolution. – European Competition Law review 37(9) 2016
62. P.J. O’Sullivan. Regulatory relationships and incentives: from Riggs Bank to HSBC – International Journal of Law and Management 59(5) 2017.
63. R. Booth, S. Farrell, G. Bastable, N. Yeo. Money laundering law regulation: a practical guide. Oxford: Oxford University Press 2011.
64. R. Schutze. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? – Cambridge Law Journal 68(3)
65. Rahapesuvastane töökond. Guidance to risk-based approach: the banking sector. - <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf> (16.04.2018).
66. Rahapesuvastane töökond. International standards of combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation. - <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html> (16.08.2018).
67. Rahapesuvastane töökond. National money laundering and terrorist financing risk assessment. - http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf (16.04.2018)
68. Rahapesuvastane töökond: Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption – Assistance to Reporting Intitutions. (June 2012) - <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Specific%20Risk%20Factors%20in%20the%20Laundering%20of%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf> (16.04.2018)
69. S. Kerjean. The single supervisory mechanism and the oversight function of the ECB. – Journal of International Banking Law and Regulation 33(2) 2018

70. S. Loosveld. The ECB's investigatory and sanctioning powers Under the future Single Supervisory Mechanism. – Journal of International Banking Law and Regulation 28(10) 2013,
71. S. Narisipour, HSBC's Mexico nightmare on money laundering. Financial Times – <https://www.ft.com/content/832b582a-d0f2-11e1-8a3c-00144feabdc0> (16.04.2018).
72. T. Maciejewski. Temporal aspects of the interaction between national law and EU law: reintroducing the protection of legitimate expectations. – European Law Review 42(5) 2017
73. T. F. Heures. Banking union: the way forward – European Banking Union: Prospects and Challenges. New York: Routledge 2016.
74. T. H. Troger. The single supervisory mechanism - panacea or quack banking regulation? Preliminary assessment of the new regime for the prudential supervision of banks with ECB involvement – European Business Organization Law Review 15(4) 2014
75. U. Voolens. Usaldusvastutus kui iseseisev vastutussüsteem ja selle avaldumisvormid. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2011.
76. V. Zoppei. Anti-money laundering law: socio-legal perspectives on the effectiveness of German practices. Berlin: T.M.C. Asser Press 2017.

Kasutatud õigusaktid

1. Euroopa Keskpanga määrus (EL) nr 468/2014, 16 aprill 2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Keskpanga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevalvemehhanismi raames (ühtse järelevalvemehhanismi raammäärus) – ELT L 141/1.
2. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimise lepingu konsolideeritud versioon 2012/C 326/01.
3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) nr 806/2014, 15 juuli 2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusefondi raames ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1093/2010 – ELT L 225/1.
4. Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus – RT I, 26.06.2017, 5

5. Krediidiasutuste seadus – RT I 1995, 4, 36
6. Krediidiasutuste seadus – RT I, 30.12.2017, 31
7. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus – RT I, 31.12.2017, 5
8. Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseadusliku ringluse vastase ÜRO konventsiooni ühinemise seadus – RT II 2002, 15, 92.
9. Nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga – ELT L 287/63.
10. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus – RT I, 17.11.2017, 38
11. Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelise konventsiooni ratifitseerimise seadus – RT II 2002, 12, 45.

Kasutatud kohtupraktika

1. EK C-143/88, *Zuckerfabrik*.
2. EK C-547/14, *Phillip Morris Brands SARL jt*, kohtujurist J. Kokott ettepanek.
3. EÜKo T-122/15, *Landeskreditbank Baden-Württemberg v.s. EKP*.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Brent-Silvester Viin

(sünniküüpäev 19.10.1992)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Euroopa Keskpanga pädevus krediidasutuste tegevusloa kehtetuks tunnistamisel rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete rikkumise tõttu ühtse järelevalvemehhanismi raames

mille põhijuhendaja on Kadri Siibak ja kaasjuhendaja Carri Ginter

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
 3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 23.04.2018