

Jüri Ratas
Peaminister

.01.2019 nr 2-7/19-5/1

**Ettepanekud peaministrile poliitika-
kujundamiseks rahapesu tõkestamise valdkonnas**

Rahapesu tõkestamise teemal õiguskomisjoni korraldatud ära kuulamiste eesmärgiks oli selguse saamine küsimustes, missugused Eesti riiklikud institutsioonid töötasid Danske panga rahapesu juhtumisel ebaefektiivselt ja kui laialdane võib rahapesuprobleem olla Eesti krediitiasutustes üldiselt. Pidasime vajalikuks analüüsida olemasolevat rahapesuvastast riiklikku organisatsiooni selle praktilise toimimise aspektist, selgitada välja probleemkohad ning teha omapoolsed ettepanekud õiguskorras rahapesuvastast võitlust tõhustavate muudatuste osas.

Arvestades parlamentaarse kontrolli suhteliselt piiratud võimalusi pidasime otstarbekaks korraldada laialdast avalikku ja riigi julgeolekuhuvi puudutavas rahvusvahelise rahapesu tõkestamise küsimuses ära kuulasi/küsitlemisi Eesti Panga, Riigiprokuratuuri, Finantsinspeksiooni, Keskkriminaalpolitsei juures tegutseva Rahapesu andmebüroo ja teiste asjassepuutuvate isikute osavõtul.

Ajavahemikul juuli-detsember 2018 käsitles õiguskomisjonis seda teemat kokku kümnel istungil.

Toimunud ära kuulamiste ja arutelude kokkuvõttena leiab õiguskomisjon, et ajavahemikul 2007-2014 rahapesu tõkestamise ülesannet täitnud riiklikud struktuurid ei toiminud tõhusalt mitmete allpool kirjeldatud ebasoodsate asjaolude üheaegse esinemise ja omavahelise negatiivse koostoime tõttu.

Esmalt selgus, et Eesti Pangal puutumus rahapesu tõkestamisega praktiliselt puudub. Eesti Panga seadus sätestab vaid üldise kohustuse aidata kaasa finantssüsteemi stabiilsusele ning maksesüsteemide tõhusale toimimisele. Eesti Pank ei tee rahapesu tõkestamise alast järelevalvet ega uuri rahapesujuhtumeid, osaleb üksnes poliitika väljatöötamisel.

Finantsinspeksioon on Eesti Panga seaduse kohaselt Eesti Panga juures olev asutus. Seadusest tulenevalt on tegemist aga täiesti autonoomse asutusega. Finantsinspeksiooni autonoomia Eesti Pangast on tagatud läbi Finantsinspeksiooni eraldiseisvate juhtimisorganite (juhatus ja nõukogu), eelarve ja aruandluse. Kuigi Finantsinspeksioon on formaalselt Eesti Panga asutus, tegutseb ta finantsjärelevalve teostamisel (sh rahapesu tõkestamisel) iseseisvalt ja sõltumatult. Finantsinspeksioon ei allu Eesti Panga kontrollile ega järelevalvele ja seetõttu ei saa Eesti Panga ja Finantsinspeksiooni pädevusi ning ülesandeid vastastikusel koostöös käsitleda.

Finantsinspeksioon finantsjärelevalveasutusena on puutumuses rahapesu tõkestamisega eelkõige tema järelevalve alla kuuluvate krediidiasutuste kontrollimisel, sealhulgas ka finantsvahendustegevuse sfääris. Finantsinspeksioon kontrollib järelevalvesubjekti protsesse ja süsteeme, kuid mitte konkreetseid rahapesukahtlusega juhtumeid. Konkreetselt Danske Bank'i eesti filiaali osas selgitas FI esindaja komisjonile, et kuna tegemist oli välispanga Eestis tegutseva filiaaliga, st mitte Eesti äriühinguga, siis polnud Eesti Finantsinspeksioonil piisavaid õiguslikke võimalusi jõulisemaks sekkumiseks põhjusel, et vahetult allus filiaal Taani Finantsinspeksiooni järelevalvele.

Üldine vastutus vajaliku seadusandliku jm normatiivse baasi, samuti praktiliste tegevuste koordineerimise eest rahapesu tõkestamisel on pandud rahandusministeeriumile. Rahandusministeeriumis ei omistatud õiguskomisjoni hinnangul rahapesu tõkestamise küsimustele vaadeldaval ajaperioodil piisavat tähelepanu, õigeaegselt ei teadvustatud probleemi olemasolu ega mastaapi.

Seda isegi vaatamata asjaolule, et 11.05.2006.a. Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 285 oli moodustatud ja tegutses rahandusministri juhtimisel valitsuskomisjon rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist puudutavate küsimuste lahendamiseks ja koordineerimiseks. Valitsuskomisjoni liikmeteks olid kõigi rahapesuvastase võitlusega seotud avaliku sektori asutuste ning institutsioonide kõrgetasemelised esindajad. Õiguskomisjoni hinnangul oleksid erinevate ametkondade probleemid nii õiguskorraga seotud pädevuste kui praktiliste võimekuste osas rahapesu tõkestamisel pidanud eriti reljeefselt ilmnema just valitsuskomisjoni tasandil. Paraku see nii ei olnud. Teada on, et rahandusminister isiklikult osales perioodil 2009 – 2014 kaheksateistkümnest valitsuskomisjoni istungist vaid ühel, samuti ei näinud ta üha süvenevat probleemi Finantsinspeksiooni nõukogu esimehena enne 2014. aastat.

Õiguskomisjon tutvus vaadeldaval perioodil riikliku riskihinnangu koostamise, selles tuvastatud riske maandavate meetmete ja tegevuste plaani koostamise ja täitmise, samuti tegevuste koordineerimise, kontrollimise ning rahapesu tõkestamise alase poliitika väljatöötamise kohta detailsemat informatsiooni sisaldavate valitsuskomisjoni istungite protokollidega (kokku 32 protokoll). Kuigi need protokollid käsitlevad kogu rahapesuvastase võitluse spektrit, ei sisalda nad infot Danske Bank'i pikaajalise rahapesukahtlase tegevuse kohta, samuti pole analüüsitud teisi krediidiasutusi. Kuna Danske Bank'is toimunu oli valitsuskomisjoni fookusest väljas, tuleb järeldada, et riiklikul tasandil ei teadvustatud probleemi õigeaegselt. Valitsuskomisjoni istungitel, kus olid teemaks rahapesukahtlased tehingud Venemaaga, muuhulgas ka 2011.a. Euroopa Keskpanga tähelepanu pälvinud Eesti anomaalselt suur 500-euroste sularahakupüüride vajadus, piirduti tõdemusega, et sularaharinglust ei saa piirata ning et Venemaa ei tee õiguslast koostööd. On selgusetu, kas Eesti ametnikud, kes vastutasid rahapesu teematika eest, kohtusid sel teemal Venemaa vastavate ametnikega (Venemaa Keskpank, Venemaa rahapesu andmebüroo, Venemaa Peaprokuratuur) ja kas infovahetuse küsimusi üldse püüti lahendada. Eesti riigiorganite reageerimisvõimetust ja arusaamatut passiivsust kinnitab ka asjaolu, et kui Venemaa Peaprokuratuur esitas 06.12.2012 Eestile õigusabipalve ja tõendid Eesti finantssüsteemis väidetavalt toimunud rahapesu kohta, ei algatatud nende materjalide pinnalt isegi kriminaalmenetlust.

Seega vaatamata valitsuskomisjoni tegevusele, mille kaudu oleksid probleemid pidanud riigi poliitilisele tasandile jõudma, Eesti sisuliselt ei suutnud koostada efektiivset arengukava ega koordineerida praktilisi tegevusi finantssektoris rahapesu tõkestamiseks. See omakorda võib olla seotud korruptsiooniga, mis rahapesu suurest kasumlikkusest tulenevalt võis tõmmata ligi nii finantssektori kui õiguskaitseorganite töötajaid, kelle ülesandeks oli rahapesu ohjata ja selle vastu võidelda. Ei saa välistada ka poliitilist korruptsiooni.

Finantsinspektsiooni nõukogu koosolekute protokollidega ei olnud õiguskomisjonil võimalik tutvuda.

Pidevat järelevalvet rahapesu tõkestamiseks teeb Keskkriminaalpolitsei juures asuv Rahapesu Andmebüroo, mis muu hulgas jälitab kriminaaltulu, kogub materjali rahapesu-kahtlaste tehingute kohta ning edastab kogutud informatsiooni rahapesu ja terrorismi rahastamist käsitleva kuriteo tunnuste ilmnemisel uurimisasutusele. Seega on Rahapesu Andmebürool nn tõendiallikana kriminaalmenetlust ettevalmistav ja tagav roll.

Aruteludest selgus, et Rahapesu Andmebüroo ei saanud vaadeldaval perioodil piisavalt informatsiooni rahapesukahtlaste tehingute kohta, sest ühelt poolt kohustatud subjektid (krediidiasutused jt finantsvahendajad) ei olnud sellest ilmselt huvitatud, kuna vastutus rahapesu tõkestavate normide rikkumise eest ei olnud piisavalt heidutav. Teisalt oli puudulik ka RAB enda analüüsivõimekus. Danske Bank'i rahapesu probleemidest hakkas RAB-il kujunema arusaam alles 2013. aastal, kuigi viited kuriteokahtlastele tehingutele, samuti ka õiguslikud võimalused ja mehhanismid selle tõkestamiseks olid õiguskorras olemas.

Politsei ja prokuratuur uurimisasutustena tuvastavad ja uurivad rahapesu kuriteojuhtumeid ning saadavad kriminaalasjad otsustamiseks kohtusse. Vaadeldaval perioodil ei toetanud kohtupraktika rahapesuasjades riiklikku süüdistust, kui tõendamata oli nn eelkuritegu, st et rahalised vahendid olid saadud kuritegelikul teel. Kuna tegemist oli valdavalt Venemaalt ja teistest SRÜ riikidest tulnud rahaga, mis nn transiidina liikus läbi Eesti krediidiasutuste, oli raha kuritegeliku päritolu tõendamine uurimisasutustele praktiliselt võimatu. Riikidevahelised õigusabi palved jäid sageli vastuseta või oli saadud informatsioon ebausaldusväärne. Need asjaolud pärssisid oluliselt prokuratuuri ja uurimisasutuste praktilist tööd rahapesuga seotud kuriteadete pinnalt menetluste algatamiseks, samuti algatatud menetluste kohtukõlbuliku tulemuseni viimisel. Lisaks puudus ja puudub ka praegu võimalus jälitustegevuse kasutamiseks rahapesualaste teise astme kuritegude puhul, mis rahapesu kui peitkuritegevuse ennetamisel, avastamisel ja tõkestamisel oleks igati kohane ja efektiivne meede.

Eeltoodust tulenevalt otsustas õiguskomisjon 14.01.2019 istungil teha rahapesu tõkestamise valdkonnas poliitikate kujundamiseks alljärgnevad ettepanekud:

1. Analüüsida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 12 alusel moodustatud valitsuskomisjoni tasandil rahapesu tõkestamisega tegeleva riikliku organisatsiooni efektiivistamise võimalusi erinevate struktuuride võimekuste, omavahelise koostöö ja infovahetuse osas, sealhulgas kaaluda ka Eesti Panga rolli suurendamist.
2. Tugevdada valitsuskomisjoni tegevuse poliitilist tasandit. Seada rahandusministrile edasivolitamisõigusega kohustus isiklikult juhatada valitsuskomisjoni istungeid. Rahandusministri puudumisel läheks see kohustus tema ülesandeid täitvale teisele valitsusliikmele.
3. Kaaluda Finantsinspektsiooni staatuse ja ülesannete ümberkorraldamise võimalusi riigiasutuste süsteemis. Tänapäev olukord, kus Finantsinspektsioon on Eesti Panga struktuuriüksus, nõukogu kaudu juhtimist teostatakse läbi rahandusministeeriumi ja tegevuse rahastamine toimub tema enda kontrollitavate krediidiasutuste poolt ei pruugi olla parim võimalik lahendus FI efektiivseks toimimiseks.
4. Luua Finantsinspektsiooni ja Rahapesu andmebüroo tegevuse kontrollimehhanism analoogselt näiteks jälitus- ja julgeolekuasutuste kontrollimehhanismiga, arvestades FI ja RAB spetsiifikat.

5. Teha rahandusministeeriumile ja justiitsministeeriumile ülesandeks töötada välja eelnõu, mis näeb ette RahaPTS § 2 sätestatud kohustatud isikute puhul senisest suurema vastutuse rahapesu tõkestamise normide rikkumise korral.

6. Teha justiitsministeeriumile ja siseministeeriumile ülesandeks töötada välja eelnõu, mis võimaldaks kõigi rahapesualaste kuritegude ennetamiseks ja avastamiseks kasutada jälitustegevust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaanus Karilaid

Esimees