

06.11.2018

Finantsinspektsiooni juhatuse esimehe Kilvar Kessleri kõne Riigikogus 6. novembril 2018.

Austatud Riigikogu juhataja, lugupeetud Riigikogu liikmed. Tänan võimaluse eest osaleda Eestile ja Euroopa Liidule olulise teema käsitlemisel Riigikogus. Oleme viimati 10. mail 2018 ja 3. mail 2017 Riigikogu täiskogu ees rahapesu riske käsitlenud ja ka konkreetset Danske asja teiega arutanud.

Nüüd aga asja juurde, milles ettekannet sooviti: „Finantsinspektsiooni praktika rahvusvahelise rahapesu asjades.“ Teemat peegeldab üks lause: **Eesti oli esimene riik euroalal, kus Finantsinspektsiooni taotlusel Euroopa Keskpank võttis krediitdiasutuselt tegevusloa rahapesuvastaste reeglite olulise rikkumise pärast.** Lause tuleb panna meie järelevalvepoliitika konteksti: riskantse äri tegeliku lõppemise oht pankadele on piisavaks heidutuseks, mis paneb neid tõsiselt mõtlema, kas tasub riskida.

Teine moment, mis paneb noateral kõndivaid pankureid tõsiselt mõtlema on reaalne vabaduskaotuse oht. Olgu see rahapesu või muu taolise kuriteo eest. Siin me liigume kohtu karistuspoliitika pärusmaale, mis seisab eraldi nii seadusandlikust võimust kui täitevvõimust. Finantsinspektsioon, küll sõltumatu finantsjärelevalve asutus, siiski ei ole kohus, kes määrab karistusi kriminaalasjades või lahendab hagi alusel iga panga ja tema kliendi vahelist tsiviilõiguslikku vaidlust. Ka ei ole selliste kohtuasjade ärahoidmine finantsjärelevalvetegevuse ainsaks eesmärgiks, kuna tehinguid teevad ikka pangad ja kliendid ning finantsjärelevalve vahetult ei juhi panka. Finantsjärelevalvet teostatakse seadusest lähtuvalt üksnes avalikes huvides, mitte üksikute isikute huvides.

Kuna oleme jõudnud finantsjärelevalveni, siis edasise ettekande tarbeks määratleme institutsioonid rahapesu tõkestamise küsimuses. Siis piiritleme ainese, mida Finantsinspektsioon praktiseerib. Lõpetan järelduste ja ettepanekutega praktika pinnalt.

Rahapesu riski ja tõkestamisega finantssektoris tegelevad peamiselt neli isikute ringi: (i) turuosalised, (ii) Rahapesu andmebüroo, (iii) uurimisasutused ja (iv) Finantsinspektsioon.

- **Turuosalised** rakendavad neile kohalduvat õigustikku: peavad oma organisatsiooni ehitama ja käigus hoidma vastavalt seaduse nõuetele ning riski-isule, peavad oma klienti tundma, seirama ärisuhet kliendiga ja teatama Rahapesu andmebüroole kahtlastest tehingutest.
- **Rahapesu andmebüroo** (RAB) kogub ja analüüsib rahapesule viitavat teavet, võtab vastu turuosaliste teateid kahtlastest tehingutest, jälitab kriminaaltulu, „külmutab“ kontosid, nõuab teavet isikutelt ja vahetab seda teiste rahapesu andmebüroodega.
- **Prokuratuur, Politsei- ja Piirivalveamet** uurivad rahapesu kuriteo kahtlusi, koguvad tõendeid, tagavad kriminaalmenetluse ja teevad muid toiminguid kriminaalmenetluse seadustiku alusel ning koostööd välisriigi õiguskaitseasutustega.

-
- **Finantsinspeksioon** seisab finantssektori stabiilsuse ja usaldusväärsuse eest rakendades finantsjärelevalvet, kus eelkõige hinnatakse finantsjärelevalve subjektide kapitali, juhtide ja organisatsiooni, sh riskikontrollide, vastavust finantsturu õigusaktidele, ärimudelile ning riskidele. Finantsinspeksioon teeb koostööd välisriigi finantsjärelevalveasutustega. Finantsinspeksioon ei uuri kuritegusid ega mõista kohut.

Järgnevalt teeme selgeks kontseptsioonid „rahapesu“ ning „mitteresidentidele pangateenuste osutamine“.

Rahapesu on Karistusseadustikus sätestatud kuritegu. Sisuliselt on rahapesu eelduseks kuritegelik tegevus ehk eelkuritegu, millest saadut või millega seotut seejärel asutakse legaliseerima ehk muundama, omandama, valdama, kasutama või seda varjama. Näiteks on rahapesu, kui jalgratta varastanud ja selle müügist raha saanud isik ostab selle raha eest toidupoe süüa. Kui ta peaks kaardiga maksma, võib esitada küsimuse panga rollist ja hoolsusest.

Kui pangal tekib kahtlus või ta teab, et tegemist on rahapesu või sellega seotud kuritegude toimepanemisega, on ta kohustatud sellest viivitamata teatama Rahapesu andmebüroole. Sellega seoses peaksid rakenduma protsessid uurimisasutuste süsteemis, piisava aluse olemasolul ka kriminaalmenetlus kuriteo asjaolude väljaselgitamiseks.

Finantsinspeksioon on otsesemas puutumuses teemaga, mis kõlab: „mitteresidentidele pangateenuste osutamine.“ Pankadel ei ole seadusega keelatud pangateenuste osutamine mitteresidentidele. Pankadele kehtivad panganduse ja rahapesu tõkestamise reeglid ütlevad põhimõtteliselt, et riskikontrolli organisatsioon peab vastama äristrateegiale ehk piltlikult öeldes riskidele, lisaks veel teatud seaduse miinimumnõuetele. Seaduses ei ole nõuet, et riskikontrolli organisatsioon peaks tõekindlalt ärahoidma panga klientide kuritegusid või nende katseid. Küsimus on pigem tõenäosustes.

Rahapesu tõkestamise valdkonnas kehtestati riskipõhisuse põhimõte rahvusvahelisel tasandil FATF 2012. a. soovitustega. FATF ehk Financial Action Task Force on 1989. aastal G7 algatusel loodud rahvusvaheline organisatsioon, mis töötab välja ja lepib kokku standardeid seoses rahapesu tõkestamisega. Näiteks Taani, Rootsi, Soome ja ka Euroopa Komisjon on FATF liikmed, Eesti aga mitte. FATFi 2012. aasta soovitus jõudis Euroopa Liidu rahapesu tõkestamise neljandasse direktiivi, mis jõustus juunis 2015 ning on nüüdseks üle võetud ka meie Eesti rahapesu tõkestamise reeglitesse.

Äristrateegia on igal pangal individuaalne. Samuti on individuaalne riskikontrolli organisatsioon: inimesed, nende arv ja kompetents, sise-eeskirjad ehk töökorraldus ja süsteemid ehk eelkõige infotehnoloogilised abimehed riskide määratlemiseks, mõõtmiseks ja kontrollimiseks. Eesti seadus nagu ka Euroopa Liidu õigusaktid ja FATFi soovitused neis panga organisatsiooni ja juhtimise küsimustes on väga-väga üldised. Palju sõltub finantsjärelevalveasutusel oleva teabe ja pangaga peetava dialoogi kvaliteedist ning jääb järelevalvelise hinnangu alasse.

Toon näite. Taani krediidiastutuse Danske Bank Eesti filiaal omas 2012 ja 2013 märkimisväärt osa mitteresidentide äris. Finantsinspeksioon nägi seda inspeksioonile likviidsuse järelevalve eesmärgil panga esitatavast finantsaruandest, kus on kirjeldatud summeerituna mitteresidentide pangakontode jääke kuu lõpu seisuga. Võrreldes kõigi Danske filiaali hoiuste jääkidega oli see suhteliselt suur.

Mitteresident on alati eelduslikult kõrgema riski allikas, kuna panga info temast ja ta tegemisest on lünklikum, panga võimalus seda kontrollida väiksem või kulukam. Finantsjärelevalve vaatest

probleemiks on kui mitteresidentidega seonduv äri ja selle riskikontroll ei ole tasakaalus, kui kontrollid on nõrgad ja jäävad riskide võtmisele alla.

Kuidas tuvastada, kas panga riskikontrollid on olemas ja millised nad on? Vastus: tõendite kogumisega ja neile seaduse normide valguses hinnangu andmisega. Tõendeid hangitakse menetlustoimingutega. Seaduse keeles „menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel.“ Sama seaduse paragrahv ütleb, et „haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele.“ Seega nullpunktis on eelistatud ettevõtjale vähem kulusi ja ebameeldivusi põhjustavad menetlustoimingud, kuid see allub kaalumisele. Tavapäraselt on finantsjärelevalve puhul nullpunktis esimeseks menetlustoiminguks nn kirjalik järelepärimine info saamiseks, tõendite kogumiseks.

Vastamisel lasub pangal koostöökohustus. Ehk seaduse keeles „menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid.“ Selle normi täitmist eeldatakse.

Danske kaasuse juurde. Nii 2012 kui 2013 pank vastas finantsjärelevalveasutustele kirjeldustega ning hinnangutega oma sise-eeskirjadest, käimasolevatest sisemisest parendusprotsessidest ja audititest. Need kinnitasid või viitasid mitteresidentide äri suhtes rakenduvatele pigem sellistele riskikontrollidele või nende täiustamisele, mis ei andnud alust vahetu sunni rakendamiseks. Tagantjäregi saab järeldada, et panga toonane tagasiside oli pehmelt öeldes eksitava iseloomuga.

Kuna aga kohapealne kontroll oli filiaali suhtes plaanis ja vihjed Danske mitteresidentide äri riskantsusele ei lõppenud, siis 2014. aasta alguses selle plaani Finantsinspeksioon realiseeris. Kohapealne kontroll on haldusorganile kulukas ja ettevõtjale ahistav menetlustoiming tõendite kogumiseks, kuna hõlmab tööd finantsjärelevalve subjekti kontoris kohal ja tavapäraste äriprotsesside nõ segamist. Tavaliselt ollakse kohapeal ca 1 kuu, lõppraport valmib kuni kuue kuu jooksul pärast kohapealset faasi.

Panga riskikontrolli süsteem võib vastata objektiivsetele seaduse nõuetele, kuid olla mitte väga efektiivne, väärtuslik või toimiv vastava panga äristrateegia ja riski-isu valguses. FATF 2012 standardid ja nende ülevõtmine Euroopa Liidu poolt 2015 tõid mängu riskipõhisuse ehk nõudsid riskikontrolli organisatsiooni hindamist äristrateegia suhtes, mitte pelgalt seaduse nõuete vastu.

Danske filiaali puhul hindasime juba 2014 kohapealse kontrolli käigus, kas ja kuidas riskikontrolli organisatsioon toimib panga äristrateegia valguses. See oli üks esimesi riskitundlikke kontrole, teostatud uuema metoodika kohaselt. **Toona Danske pank vaidles Finantsinspeksiooni järeldustele ning ettekirjutuse kavandile vastu. See viis 2015. aastal Finantsinspeksiooni ettekirjutuseni ja Danske poolt mitteresidentide äri sulgemiseni ja filiaali juhtide vahetamiseni.**

Vaikimisi haldusmenetluse keel on eesti keel, seega olid nii meie 2014. aasta kohapealse kontrolli akt 340 leheküljel kui ka 2015. aasta ettekirjutus emakeelsed. Akti kokkuvõtte ja info ettekirjutusest saatsime inglise keeles oma kolleegidele Taani finantsjärelevalves.

Siit jõuame rahvusvahelise koostöö mõõtmeni. Rahapesu tõkestamise valdkonnas on **rahapesu andmebüroodel üleilmne koostöövõrgustik, mida kutsutakse Egmont Group. See ühendab 159 rahapesu andmebürood ja grupi liikmeks on ka Eesti rahapesu andmebüroo.** Antud töövormi kaudu vahetavad andmebürood rahapesu tõkestamiseks vajalikku teavet. Finantsjärelevalveasutused Egmont Groupi ei kuulu.

Finantsjärelevalveasutustel on Euroopa Liidus koostööks harmoneeritud normide arhitektuur vastutavate institutsioonide ning koostöövormidega. **Rahapesu tõkestamise teema ja vastava koostöö käsitlemisega finantsjärelevalve vaatevinklist tegelevad kolm Euroopa Liidu asutust – EBA, ESMA ja EIOPA.** Euroopa Pangajärelevalve asutus EBA omab peamist rolli. EBA on sõltumatu üksikuist liikmesriikidest, tal on piisavalt kogemust finantsjärelevalve valdkonnas ning tema protseduurid on läbipaistvad. EBA peamisteks ülesanneteks on õigusaktide väljatöötamine ka rahapesu tõkestamise valdkonnas. EBA seisab hea ühtse finantsjärelevalve kultuuri saavutamise eest. Selleks rakendatakse oma liikmesasutuste, sealhulgas Finantsinspeksiooni suhtes kvaliteedikontrolli valitud teemadel. EBA lahendab vaidlusi finantsjärelevalveasutuste vahel, otsustab Euroopa Liidu õiguse ebaõige kohaldamise, osaleb vaatelejana finantsjärelevalve kolleegiumite töös.

Liikmesriikide finantsjärelevalveasutuste vahel otse toimub koostöö järelevalvekolleegiumite vormis ja ka ad hoc teabevahetusena. Kõike seda katab konfidentsiaalsuse nõue, vastavalt Euroopa Liidu õigustikule. Järelevalvekolleegiumid ühendavad piiriüleselt tegutsevate pankade asukohariikide finantsjärelevalvajaid. Nn peajärelevalveasutus määrab kolleegiumi kalendri ja teemad. Rahapesu tõkestamise valdkonnas on kolleegiumite roll olnud määratletud pankade juhtimise ning organisatsiooni küsimustega, kuna piiri tõmbamine panga juhtimise, holistliku riskikontrolli ja pangasisese rahapesu tõkestamise organisatsiooni vahele on leebelt öeldes tinglik.

Lõpetuseks mõtteid järeldest Finantsinspeksioonile ja mis on meie ettepanekud edaspidiseks. Finantsinspeksiooni planeerimise protsess toimub aastases tsüklis, kus võtame riskikaardistusena kokku eelneva aasta jooksul järeldata. Selle pinnalt paneme paika üldise järelevalveplaani tulevaks aastaks. Taolise töö käigus oli meile 2014. aastal selge, et rahapesu tõkestamisega seotud riskikontrollid on prioriteetne teema. See jõudis ka meie kehtivasse strateegiasse ühe selge eelistöövoona paari teise olulise tegevuse kõrval.

Finantsinspeksioon on strateegiat järjepidevalt, oma käsutuses olevaid võimalusi, oma parimaid oskusi ja teadmisi rakendades täitnud. Statistika on selle tõendiks: alates 2014. aastast on mitteresidentide osakaal meie pangandussüsteemis vähenenud ca 20%-lt alla 10%-ni, offshore'ide osakaal ca 10%-lt alla 1%-ni täna. Oleme pidevalt arendanud oma järelevalve metoodikat, silmas pidades finantsjärelevalveasutuse seadusjärgset mandaati. Oleme pankade juhtidele selgelt märku andnud, et rahapesu risk on prioriteet ning me ei taha näha logisevaid riskikontrolle. Oleme enam panustanud enda kohalolule, kohapealsetele kontrollidele.

Oleme kinni pannud praktiliselt ainult mitteresidente teenindanud Versobanga, oleme suunanud Dansket lõpetama mitteresidentide äri. Oleme rahapesu tõkestamise alases infovahetuses ja ka muus koostöös olnud erinevate finantsjärelevalveasutusega Euroopa Liidu sees ja ka väljaspool. Töö siin jätkub ja on pidev. Lühikeste ja selgete avalduste taga on kümned ja sadad tunnid üksikute tippekspertide, need vähesed, kes meil Eestis on, tööd, riskide hindamist, veenmist, kirjutamist, esinemisi kohtutes ja teises organites.

Meie ettepanekud edasiseks on oma lähtekohtades lihtsad:

Esiteks. **Eesti karistusõiguse väärtegude ja väärteomenetluse osa sellisena nagu ta praegu on ei ole finantssektorile sobiv, kuna aegumine lühike, menetlus juriidilise isiku puhul väga keerukas või kallis ja karistusmäärad väiksed.** Oleme 14 aastat lootnud parandamisele, siin ka tööd teinud, kuid see ei ole realiseerunud. Ega finantssektor ise ole olnud ka huvitatud ja vastavat lobi ei maksa alahinnata.

Tuleb võtta puhas paber ja asi algusest ümber teha. Kasvõi seetõttu, et vältida kaksikstandardeid

Euroopa Keskpanka otsejärelevalve alla kuuluvate suurpankade käsitlemisega, kellele paljude rikkumiste puhul kohaldub EKP karistusnormistik, mitte Eesti väärteomenetlus.

Teiseks. **Eestile on vaja keskset analüüsikeskust rahapesu, terrorismi rahastamise ja rahvusvaheliste finantssanktsioonide rikkumise riskide hindamiseks.** See tagab vastavate prioriteetide fikseerimise, selge planeerimise ja täideviimise, samuti vastutuse. Asutustevaheline koostöö on vahva, kuid ei allu ühtsele juhtimisele ning vastutus kipub hajuma.

Kolmandaks. **Euroopale Liidule või euroalale on vaja keskset rahapesu tõkestamise eest vastutavat asutust.** Keskset rahapesu andmebürood, mis koordineeriks liikmesriikide vastavate asutuste tööd, suunaks neid ühtsele kultuurile ja rakendaks nende suhtes kvaliteedikontrolli. See võib olla EBA või toimuda tema juures.

Täna tähelepanu eest!