

Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (edaspidi *RSanS*) uus terviktekst jõustus 1. jaanuaril 2020 ja seda muudeti juba 2020. aastal, et anda Finantsinspeksioonile (edaspidi *FI*) *RSanSi* nõuete täitmise üle järelevalve teostamise pädevus.¹ Alates 1. jaanuarist 2021 teeb *FI* *RSanSi* alusel järelevalvet nende krediitiasutuste ja finantseerimisasutuste üle, kelle järele ta valvab Finantsinspeksiooni seaduse alusel. Muudatus pani *FI*-le kohustuse kontrollida, et tema järelevalvesubjektide süsteemid ja kontrollid oleksid toimivad ehk võimaldaksid finantssanktsiooni subjekte tuvastada ja finantssanktsioone kohaldada.² *FI* hinnangul on vaja *RSanSi* erikohustustega isikute tegevust reguleerivaid sätteid muuta, kuna praegu puuduvad piisavalt selged ja konkreetsed normid, mille alusel saaks teha järelevalvet finantssanktsioonide kohaldamise nõuetele vastavuse üle ja vajaduse korral ebapiisava nõuetele vastavuse või süsteemide eest vastutusele võtta.

Eelkõige soovitakse eelnõuga muuta erikohustustega isiku kohustusi konkreetsemaks, sealhulgas tagada, et rahvusvaheliste sanktsioonide puhul kohaldataks hoolsusmeetmeid, mis on sarnased rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses (edaspidi *RahaPTS*) sätestatutega, võttes arvesse finantssanktsioonidele omaseid riske. Eelnõuga soovitakse tagada, et erikohustustega isikud käsitleksid ka finantssanktsiooniga seotud riske süstemaatiliselt. Kehtivas seaduses on erikohustustega isikutele ette nähtud üldine käitumisjuhised, kuidas toimida finantssanktsiooni subjekti või finantssanktsiooni rikkuva tehingu või toiminguga tuvastamise korral, ning protseduurireeglite ja sisekontrollieeskirja olemasolu ja rakendamise nõue. Eelnõuga lisatakse *RSanSi* rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi terviklik kirjeldus. Riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem aitab erikohustustega isikul finantssanktsiooni subjekte tuvastada, finantssanktsiooni kohaldada, hoida ära finantssanktsiooni rikkumisi ning finantssanktsioonidest kõrvalehoidmist.

Eelnõuga kavandavad peamised muudatused on järgmised:

- täpsustatakse, millistes *RSanSis* reguleerimata küsimustes tuleb kohaldada *RahaPTSis*, arvestades *RSanSi* erisusi. Muu hulgas tuleb erikohustustega isikutel hakata kohaldama teatud *RahaPTSis* sätestatud hoolsusmeetmeid;
- kehtestatakse finantssanktsiooni riskide maandamiseks riskipõhine lähenemine, seades erikohustustega isikule kohustuse luua rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem;
- tuuakse seaduse tasandil välja riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi peamised komponendid, sealhulgas riskijuhtimise üldine strateegia, dokumenteeritud ja ajakohastatud riskiisu ja riskihinnang;
- kehtestatakse erikohustustega isikule kohustus koolitada oma töötajaid, et tagada rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamine ja *RSanSis* tulenevate nõuete täitmine;
- kehtestatakse uued vääртеokoosseisud, mis peaksid tagama kehtestatud nõuetest kinnipidamise, eelkõige tagama vastutava juhatuse liikme või vastutava isiku määramise ja tema kontaktandmete Rahapesu Andmebüroole (edaspidi *RAB*) teatamise,

¹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 10.07.2020, 1.

² Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse [eelnõu](#) (130 SE) seletuskiri, lk 37.

rahvusvahelise sanktsiooni riskihinnangu ja riskiisu koostamise ja uuendamise, ärisuhte loomisel ja kestel hoolsusmeetmete kohaldamise ning finantssanktsiooni protseduurireeglite või sisekontrollieeskirja kehtestamise, täitmise ja erikohustustega isiku töötajate poolt rakendamise.

Lisaks erikohustustega isikute kohustusi puudutavatele muudatustele on käesolevas eelnõus ka muudatused, mille vajadus on selgunud rahvusvaheliste sanktsioonide riigisisese rakendamise ja koordineerimise käigus. Need puudutavad Vabariigi Valitsuse sanktsiooni subjekte ning rahvusvahelise organisatsiooni ja RABi infovahetust.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Välisministeeriumi juriidilise osakonna Euroopa Liidu õiguse büroo direktor Arnika Kalbus (arnika.kalbus@mfa.ee) ja sama büroo jurist Heli Hirsik (heli.hirsik@mfa.ee) ning Finantsinspektsiooni rahapesu tõkestamise ja makseteenuste järelevalve osakonna jurist Laura Aus (laura.aus@fi.ee). Eelnõu ja seletuskirja valmimisele on aidanud kaasa ka Finantsinspektsiooni rahapesu tõkestamise järelevalve osakonna juht Matis Mäcker (668 0561, matis.maeker@fi.ee), Rahapesu Andmebüroo jurist Mihkel Ruubas (mihkel.ruubas@fiu.ee) ja Rahandusministeeriumi ettevõtluse ja arvestuspoliitika osakonna nõunik Sören Meius (611 3630, soren.meius@fin.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Välisministeeriumi juriidilise osakonna keeletoimetaja Riina Martinson (riina.martinson@mfa.ee).

1.3. Märkused

Eelnõule ei koostatud väljatöötamiskavatsust, sest eelnõu menetlus on kiireloomuline (hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punkt 1). Alates 1. jaanuarist 2021 teeb FI RSanSi alusel järelevalvet nende krediitdiasutuste ja finantseerimisasutuste üle, kelle järele ta valvab finantsinspektsiooni seaduse alusel. FI hinnangul on vaja kiireloomuliselt täpsustada erikohustustega isiku kohustusi, sealhulgas tagada, et rahvusvaheliste sanktsioonide korrektseks kohaldamiseks võetaks hoolsusmeetmeid, mis on sarnased RahaPTSi sätetatutega. Seda põhjusel, et terrorismi rahastamise tõkestamise meetodikat kasutatakse ka finantssanktsioonide kohaldamise tõhususe tagamiseks, võttes arvesse finantssanktsiooni erisusi ja riske. Kiireloomulisus on tingitud ka Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega tegeleva ekspertkomitee³ 2021. ja 2022. aastal toimuvast Eesti hindamisest, mille käigus tehakse muu hulgas kindlaks, kas erikohustustega isikud käsitlevad rahvusvaheliste sanktsioonidega seotud riske süstemaatiliselt. Lisaks on suurema osa muudatuste puhul tegemist rahvusvaheliste standardite Eestis kehtestamisega ning sellest tulenevalt ei ole eelnõuga lahendatavate küsimuste reguleerimiseks mitmeid õiguslikke valikuid, mida peaks eelnevalt võrdlema.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu (edaspidi EL) õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse RSanS redaktsiooni, mille terviktekst on avaldatud märkega RT I, 21.11.2020, 19.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 kohaselt vajalik poolthääletenamus.

³ Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega tegelev ekspertkomitee, täisnimega Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL).

Eelnõu on kavandatud jõustuma 2022. aasta 1. jaanuaril.

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on tagada, et Eestis kohaldataks rahvusvahelisi sanktsioone rahvusvahelist sanktsiooni kehtestava ja rakendava õigusakti ning rahvusvaheliste standardite kohaselt. Seetõttu on vaja täiendada ja parandada RSanSi sätteid eelkõige osas, mis puudutab finantssanktsioonide kohaldamist, luues seejuures ka FI-le parema järelevalveraamistiku. Muudatustega täpsustatakse erikohustustega isiku kohustusi, eelkõige kehtestatakse kohustus luua rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem. Muudatustega soovitakse tagada, et erikohustustega isikud käsitleksid ka rahvusvaheliste sanktsioonidega seotud riske süstemaatiliselt ning samamoodi nagu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riske. Niimoodi suudavad erikohustustega isikud, eelkõige finantsasutused, efektiivselt tuvastada finantssanktsiooni subjekte ja kohaldada õigusaktides sätestatud meetmeid. Riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi kaudu välditakse sanktsioonide rikkumisi ja erikohustustega isikute ärakasutamist sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks.

Rahvusvaheliste sanktsioonide järgimisel ja nende kohaldamisel on tänapäeval vaja enam kui pelka nimekirjapõhist lähenemist. Selleks, et tuvastada sanktsioonide rikkumisi või neist kõrvalehoidmist, ei piisa üksnes sõelumisest ehk isiku nime võrdlemisest sanktsiooni subjektide nimekirjaga, vaid tuleb võtta kasutusele rohkem hoolsusmeetmeid. Kehtiv RSanS ei anna FI hinnangul FI-le piisavalt konkreetset õiguslikku alust anda välja üksikasjalikke juhiseid ja teha järelevalvet finantssanktsioonide kohaldamise efektiivsuse ja nõuetele vastavuse üle. See ei võimalda tagada, et järelevalvesubjektid looksid finantssanktsioonide vastavusraamistiku⁴, võtaksid kaitsemeetmeid ja ettevaatusabinõusid sanktsioonidest kõrvalehoidmise vältimiseks. Kehtiv RSanS toetab lähenemist, mille järgi tuleb lähtuda üksnes sanktsiooni subjektide nn sõelumisest ning mitte sellest, et tuleks hinnata enda võimalikku osalemist sanktsioonidest kõrvalehoidmises.

Sanktsiooniriskide tuvastamiseks, maandamiseks ja juhtimiseks peab finantsasutusel olema hea vastavusraamistik, mis vastab finantsasutuse tegevusele ja temale omastele riskidele. Hea vastavusraamistik aitab finantsasutustel sanktsiooni rikkumisi vältida ning ära hoida nende ärakasutamist finantssanktsioonidest kõrvalehoidmiseks. Oluline on märkida, et erinevalt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise (edaspidi *RPTRT*) valdkonnast ei ole EL välja andnud juhendeid või suuniseid finantsasutustele finantssanktsioonide vastavusraamistiku kohta. Siiski on *RPTRT* valdkond seotud ka finantssanktsioonidega, eelkõige osas, mis puudutab Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (edaspidi *ÜRO*) Julgeolekunõukogu ISILi (Daesh) ja Al-Qaida ning Talibani resolutsioone⁵. Viimaste kohta on andnud suuniseid rahapesuvastane töökond (*Financial Action Task Force*, edaspidi *FATF*)⁶. 2020. aasta novembris andis *FATF* suunise läheneda massihävitusrelvade rahastamise tõkestamisele riskipõhiselt, jättes seejuures alles varasema reeglipõhise lähenemise, mis on seotud finantssanktsiooni subjekti tuvastamise ja sanktsiooni kohaldamisega.

⁴ Inglise keeles *compliance framework*.

⁵ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 1988 (2011) (Afganistan) ning resolutsioonid 1267 (1999), 1989 (2011) ja 2253 (2015) (ISIL (Da'esh) ja Al-Qaida).

⁶ *FATF* on valitsustevaheline organ, mis töötab välja rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse standardeid (soovitusi ja erisoovitusi) ning meetodeid.

RSanSis riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi ning vastavusraamistiku olemasolu kohustuse puudumise tõttu võib Eesti saada Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega tegeleva ekspertkomitee⁷ (edaspidi MONEYVAL) hindamisel tehnilise vastavuse ja efektiivsuse kohta halva hinnangu. Näiteks on 2018. aasta Läti hindamise raportis⁸ välja toodud puudusi juhendite, suuniste ja konkreetse vastavusraamistiku puhul. MONEYVAL heitis Lätile ette, et nende finantssanktsioonide rakendamise õiguslik alus oli puudulik. Enamik kohustatud isikuid järgisid nimekirjapõhist lähenemisviisi, mis ei ole sama efektiivne kui klientide suhtes hooldusmeetmete rakendamine (*Customer Due Diligence* ehk CDD). Nimekirjapõhise lähenemisega ei ole kohustatud isikud võimelised tagama, et neid ei kasutata ära sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks ja selline lähenemine on ebapiisav. Lisaks ei olnud selge, kas järelevalve tegijad kontrollivad ka finantssanktsioonide vastavusraamistikku. Suurima probleemina toodi välja, et Läti finantssanktsioonide rakendamise õiguslikus regulatsioonis olevad puudused võivad mõjutada RPTRT süsteemi tõhusust, kuna need piiravad järelevalve tegijate volitusi reguleerida ja jälgida finantssanktsiooni rakendamiseks kehtestatud kohustuste täitmist ning karistada kohustuste rikkumiste eest. MONEYVALi hinnangul loob nimekirjapõhine lähenemisviis, hooldusmeetmete puudused ja seni määratud karistuste väiksus muude tegurite kõrval sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks soodsa keskkonna. MONEYVALi hinnangul oli seda näha ka praktikas, kui toimus Läti pankade ärakasutamine 2017. aastal ja tuli ilmsiks massihävitusrelvade rahastamisega seotud sanktsioonist kõrvalehoidmine. MONEYVALi soovitus oli, et Läti peaks laiendama kohustatud isikute kohustusi ja kohustama neid vastavusraamistikku välja töötama ja seda rakendama. See on vajalik, et kohustatud isikud suudaksid tuvastada võimaliku massihävitusrelvade leviku rahastamise, võttes arvesse uusi massihävitusrelvade leviku rahastamise sanktsioonidest kõrvalehoidmise meetodeid.

Eelnõuga kehtestatavad väärteokoosseisud aitavad tagada finantssanktsioonide korrektset kohaldamist. Eelnõuga parandatakse finantssanktsioonide rakendamise ja kohaldamise õigusraamistikku ning finantssanktsioonide, massihävitusrelvade rahastamise ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvet. Sellega tagatakse parem majanduskeskkond finantssektoris, samuti parandab see Eesti mainet ja hõlbustab koostööd välispartneritega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu § 1, millega muudetakse rahvusvahelise sanktsiooni seadust, koosneb 24 punktist.

Punktiga 1 täiendatakse § 2 lõiget 2 ning nähakse ette, et RahaPTSi kohaldatakse ka riskihinnangu, protseduurireeglite ja sisekontrollieeskirja koostamisel ja kohaldamisel ning hooldusmeetmete kohaldamisel.

Juba kehtiva seaduse järgi tuleb RSanSi 2., 3. ja 5. peatükis reguleerimata küsimustes kohaldada RahaPTSi, arvestades RSanSi erisusi. Seda eelkõige põhjusel, et RABi üldised õigused ja pädevus järelevalve tegemisel on eeskätt reguleeritud RahaPTSi ning finantssanktsiooni kohaldamise järelevalve sarnaneb rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise

⁷ Euroopa Nõukogu rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega tegelev ekspertkomitee, täisnimega Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL).

⁸ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Latvia Fifth Round Mutual Evaluation Report <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf>

järelevalvega.⁹ Muudatuse eesmärk on selgemini välja tuua olulisemad juhud, mil peab lähtuma RahaPTSist, võttes arvesse RSanSi erisusi. Nimelt võivad rahapesu ja finantssanktsioonide riskid ja hoolsusmeetmed kattuda, kuid on ka erisusi tulenevalt sanktsioonide iseloomust ja eesmärgist. Eelnõuga lisatakse RSanSi muu hulgas mõiste „rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem“, mis hõlmab selliseid RahaPTSis kasutusel olevaid mõisteid nagu „riskiisu“ ja „riskihinnang“. Finantssanktsiooni riski maandamiseks ja juhtimiseks peab erikohustustega isik kehtestama riskianalüüsil põhineva riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi ning määrama kindlaks finantssanktsiooni riskid meetodika põhjal, mis sarnaneb rahapesu ja terrorismi rahastamise riski analüüsimisel kasutatava meetodikaga. Teisisõnu, RPTRT meetodika peab toimima ka finantssanktsioonide puhul. Samuti on RahaPTSis protseduurireeglite ja sisekontrollieeskirjaga seonduv täpsemalt reguleeritud. Nimetatud juhtudel on RahaPTSist lähtumine otstarbekam kui kehtestada samasisulised sätted mõlemas seaduses.

Riskihinnangut käsitlevad sätted sisalduvad eelkõige RahaPTS §-s 13. RahaPTS § 13 lõikes 1 on loetletud riskikategooriad, mida erikohustustega isik peab hindama, võttes arvesse finantssanktsioonile omaste riskide tunnuseid. RahaPTS § 13 lõige 2 sätestab, et riskide tuvastamiseks, hindamiseks ja analüüsimiseks tehtavad sammud peavad olema proportsionaalsed kohustatud isiku¹⁰ majandus- ja kutsetegevuse laadi, ulatuse ning keerukusastmega. Samast põhimõttest tuleb lähtuda ka finantssanktsiooni riskihinnangut tehes. RahaPTS § 13 lõike 3 kohaselt määrab erikohustustega isik kindlaks sanktsiooniriskiga valdkonnad, riskiisu ja riskijuhtimise mudeli, sealhulgas hoolsusmeetmed, et tuvastatud riske maandada. Nagu on ette nähtud RahaPTS § 13 lõikes 4, peab ka finantssanktsiooni riskihinnang ja riskiisu olema dokumenteeritud, selguse huvides on see nõue eraldi välja toodud kavandatavas RSanS § 22¹ lõikes 2. Sarnaselt RahaPTS § 13 lõikega 5 võib erikohustustega isiku üle järelevalvet tegev pädev järelevalveasutus otsustada erikohustustega isiku taotlusel ja kooskõlas riikliku riskihinnanguga, et dokumenteeritud riskihinnangu koostamine ei ole kohustuslik. See ei kehti FI järelevalve alla kuuluva erikohustustega isiku kohta. Kuigi rahvusvaheliste sanktsioonide puhul eraldi riikliku riskihinnangu koostamise kohustust seaduses ei ole, siis näiteks massihävitusrelvi puudutavaid rahvusvahelisi sanktsioone on käsitletud ka RahaPTS §-s 11 nimetatud riiklikus riskihinnangus.

Hoolsusmeetmed on sätestatud RahaPTS 3. peatükis. Nagu on sätestatud RahaPTS §-s 19, tuleb ärisuhte loomisel kontrollida, kas tegemist on sanktsiooni subjektiga, ning selleks on vaja isikud ja üksused tuvastada. Sarnaselt RahaPTS §-ga 20 peab erikohustustega isik hoolsusmeetmeid kohaldama kliendi või juhuti tehtavate tehingute puhul, sealhulgas tuvastama tegeliku kasusaaja, ning rakendama hoolsusmeetmeid kogu kliendisuhete ajal, tehes ärisuhte seiret (täpsemalt sätestatud RahaPTS §-s 23). Ärisuhte ajal hoolsusmeetmete kohaldamine on vajalik, et mitte teha sanktsiooni rikkuvaid tehinguid ning tuvastada kliendid, kelle suhtes kehtestatakse finantssanktsioon ärisuhte kestel. Samuti kehtivad erikohustustega isiku suhtes RahaPTS §-des 21 ja 22 sätestatu, mis käsitleb füüsilise ja juriidilise isiku tuvastamist, selle aluseks olevaid dokumente ja kliendi kohta kogutavaid andmeid. Infotehnoloogiliste vahendite abil isikusamasuse tuvastamise ja andmete kontrollimise korral kohaldatakse RahaPTS § 31.

⁹ Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (721 SE) eelnõu seletuskiri, lk 8. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffc20333-0c76-4950-be08-7fcd01bc796a/Rahvusvahelise%20sanktsiooni%20seadus>

¹⁰ RahaPTSis kasutusel olev kohustatud isiku mõiste on laiem kui RSanSis sätestatud erikohustustega isiku mõiste. Küll aga on RSanS mõttes erikohustustega isikud ka RahaPTS mõttes kohustatud isikud. Seega, kohaldades RSanSis reguleerimata küsimustes või RSanS vastava viite korral RahaPTSi, tuleb RahaPTSi lugeda selliselt, et „kohustatud isik“ tähendab RSanS kontekstis erikohustustega isikut.

Erikohustustega isik võib sarnaselt RahaPTSis sätestatuga kohaldada hooldusmeetmeid lihtsustatud ja tugevdatud korras, vastavalt sanktsiooniriski suurusele. Erinevused finantssanktsiooni riskihinnangu, protseduurireeglite ja sisekontrollieeskirja koostamisel ja kohaldamisel ning hooldusmeetmete kohaldamisel võrreldes rahapesu tõkestamisega tulenevad finantssanktsiooni riskidest, kuid nõuetele vastavuse tagamise raamistik on sarnane.

Punktiga 2 täiendatakse § 8 pärast sõna „rakendatakse“ sõnadega „resolutsioonis kehtestatud tingimustel“. RSanS § 8 alusel rakendatakse ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidega kehtestatud sanktsioone resolutsiooni alusel moodustatud komitee loetletud rahvusvahelise sanktsiooni subjektide suhtes, kuni sanktsiooni subjektid lisatakse ELi Nõukogu määruste lisadesse või kuni võetakse vastu asjakohased ELi Nõukogu õigusaktid. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid kohustavad külmutama mitte ainult otseselt sanktsiooni subjektile kuuluvaid rahalisi vahendeid ja majandusressursse, vaid ka varasid, mis on tema kontrolli all, samuti neid, mida ta kaudselt omab või kontrollib. Seega, täieliku õigusselguse huvides lisatakse §-i 8, et sanktsiooni tuleb ka ajal, kui EL ei ole veel vajalikku õiguslikku alust loovat ELi Nõukogu määrust vastu võtnud, rakendada ja kohaldada resolutsioonis kehtestatud tingimustel, st külmutamine peab hõlmama kõiki resolutsioonis nimetatud varasid ja olukordi.

ÜRO Julgeolekunõukogu sanktsioonirežiimides kehtestatud rahaliste vahendite külmutamise kohustuse ja nende kättesaadavaks tegemise keelu rakendamist hindab MONEYVAL, kes lähtub hindamisel FATFi rahapesu ning terrorismi rahastamise ja massihävitusrelvade leviku vastast võitlust käsitlevate rahvusvaheliste standardite soovitudest¹¹ (edaspidi *FATFi soovitud*) nr 6 ja 7. FATFi soovitud nr 6 ja 7 annavad täpsustavaid suuniseid ÜRO resolutsioonidega kehtestatud sanktsioonide rakendamiseks ja kohaldamiseks. Mõned ÜRO sanktsioonikomiteed on ka ise selgitusi ja juhiseid andnud, näiteks ISILi (Da'esh) ja Al-Qaida sanktsioonikomitee¹².

Punktiga 3 täiendatakse seadust §-ga 8¹ „Ettepaneku tegemine füüsilise või juriidilise isiku määramiseks rahvusvahelise sanktsiooni subjektiks“. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonid, millega sanktsioonid kehtestatakse, kutsuvad üles riike kas esitama resolutsioonis nimetatud tingimustele vastavaid isikuid resolutsiooni alusel moodustatud komiteele, et viimane need isikud sanktsiooni subjektide nimekirja lisaks¹³, või resolutsioonis nimetatud tingimustele vastavaid isikuid ise sanktsiooni subjektiks määrama¹⁴.

Praegu puudub Eestis riigisisene regulatsioon, kuidas sellise ettepaneku tegemine peaks käima, samuti ei ole Eesti kunagi teinud ühtegi ettepanekut isikute lisamiseks ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni alusel moodustatud komiteele või ELi Nõukogule nõukogu ühisseisukoha 2001/931/ÜVJP¹⁵ alusel. Samas on FATFi soovitudes nr 6 ette nähtud menetlused, mille riik peaks kehtestama, et ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidest tulenevaid kohustusi täita. Nii

¹¹ Kättesaadavad inglise keeles: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

¹² Kättesaadav inglise keeles ÜRO kodulehel: https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/eot_assets_freeze_-_english.pdf.

¹³ ÜRO JN resolutsioonid 1988 (2011) (Afganistan) ning 1267 (1999), 1989 (2011) ja 2253 (2015) (ISIL (Da'esh) ja Al-Qaida).

¹⁴ ÜRO JN resolutsioon 1373 (2001) (terrorismivastased meetmed).

¹⁵ Nõukogu ühine seisukoht, 27. detsember 2001, terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta, EÜT L 344, 28.12.2001, lk 93–96.

Läti¹⁶ kui ka Leedu¹⁷ 2018. aasta MONEYVALi hindamise raportis heideti neile asjaomase menetluse puudumist ette. Arvestades 2021. ja 2022. aastal toimuvat MONEYVALi hindamist, on vaatamata sellele, et Eesti pole siiani ühtegi ettepanekut esitanud, vajalik täiendada RSanSi §-ga 8¹.

Paragrahvi 8¹ lõike 1 kohaselt esitab valdkonna eest vastutav minister vajaduse korral ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni alusel moodustatud komiteele või ELi Nõukogule ettepaneku määrata ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonis või ELi Nõukogu otsuses nimetatud tingimustele vastav füüsiline või juriidiline isik, üksus või asutus rahvusvahelise sanktsiooni subjektiks. Valdkonna eest vastutav minister on välisminister.

Lõige 2 näeb ette, et valdkonna eest vastutav minister konsulteerib enne ettepaneku esitamist julgeolekuasutustega ning teiste asjaomaste ametite, komisjonide ja valitsusasutustega. Konsulteerimise täpne kord ja vorm jääb vabaks ja paindlikuks, eriti arvestades, et muu hulgas võib olla vajalik jagada ka riigisaladuseks tunnistatud teavet. Asjaomased ametid ja valitsusasutused, kellega välisminister enne ettepaneku tegemist olenevalt konkreetse kaasuse asjaoludes konsulteerima peaks on lisaks julgeolekuasutustele näiteks Finantsinspektsioon, RAB, Politsei- ja Piirivalveamet, samuti Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon või rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon.

ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 1373 (2001) rakendamiseks on ELis vastu võetud nõukogu ühisseisukoht 2001/931/ÜVJP¹⁸ ning määrus (EÜ) nr 2580/2001¹⁹. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide 1267 (1999), 1989 (2011) ja 2253 (2015) rakendamiseks nõukogu otsus (ÜVJP) 2016/1693²⁰ ja määrus (EÜ) nr 881/2002²¹. ELis tegeleb nimetatud aktide alusel isikute nimekirja lisamise ja sealt eemaldamisega ELi Nõukogu terrorismivastaste piiravate meetmete töörühm (COMET), mille töökord ja -meetodid on kättesaadavad inglise keeles²². Juhiseid, millistele tingimustele peab vastama välisministri ettepanek, leiab nii viidatud töörühma töökorrast kui ka täiendavatest juhenddokumentidest²³. Näiteks ELi ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames kasutatavate piiravate meetmete (sanktsioonide)

¹⁶ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Latvia, Fifth Round Mutual Evaluation Report <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Latvia-2018.pdf>

¹⁷ Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Lithuania, Fifth Round Mutual Evaluation Report <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Moneyval-Mutual-Evaluation-Report-Lithuania-2018.pdf>.

¹⁸ Nõukogu ühine seisukoht, 27. detsember 2001, terrorismivastaste erimeetmete rakendamise kohta, EÜT L 344, 28.12.2001, lk 93–96.

¹⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2580/2001, 27. detsember 2001, teatavate isikute ja üksuste vastu suunatud eripiirangute kohta terrorismivastaseks võitluseks, EÜT L 344, 28.12.2001, lk 70–75.

²⁰ Nõukogu otsus (ÜVJP) 2016/1693, 20. september 2016, mis käsitleb ISILi (Daesh) ja Al-Qaida ning nendega seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu suunatud piiravaid meetmeid ning millega tunnistatakse kehtetuks ühine seisukoht 2002/402/ÜVJP, ELT L 255, 21.9.2016, lk 25–32.

²¹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 881/2002, 27. mai 2002, millega kehtestatakse teatavad eripiirangud organisatsioonidega ISIL (Daesh) ja Al-Qaida seotud teatavate isikute ja üksuste vastu EÜT L 139, 29.5.2002, lk 9–22.

²² Dokument ST 14612/2016 REV 1, kättesaadav inglise keeles:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14612-2016-REV-1/en/pdf>.

²³ Näiteks „Mitteametlik juhend nimekirja lisamise ettepanekute kohta piiravate meetmete raames“, WK 2469/2021 INIT ning „Parimad tavad ühisseisukoha 931 jaoks“ (*Best practices for CP 931 – Member States*), WK 14971/2020 INIT. Mõlemad viidatud dokumendid on LIMITE-märkega ehk sisaldavad asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet.

rakendamise ja hindamise suuniste²⁴ punkti 15 kohaselt tuleb loetelusse kandmise ettepanekule lisada täpsed, ajakohased ning argumenteeritud põhjendused.

Punktiga 4 täiendatakse 3. peatüki pealkirja pärast sõna „rakendamise“ sõnadega „ja kohaldamise“. Peatükk ei reguleeri ainult finantssanktsiooni rakendamise erisusi, mis on ELi, liikmesriigi, vastutava asutuse või muu avaliku sektori tegevus füüsilistele ja juriidilistele isikutele kohustusi loova õigusakti vastuvõtmisel ja rakendamisel, vaid ka füüsiliste ja juriidiliste isikute poolt finantssanktsiooni kohaldamise erisusi. Finantssanktsiooni kohaldamine on füüsilise või juriidilise isiku tegevus, kui ta täidab rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas õigusaktis ettenähtud kohustusi või keelde. Näiteks RSanS § 19 lõike 1 kohaselt, „kui füüsiline või juriidiline isik tuvastab, et temaga ärisuhtes olev või seda kavandav isik on finantssanktsiooni subjekt või tema poolt kavandatav või tehtav tehing või toiming rikub finantssanktsiooni, kohaldab ta finantssanktsiooni ja teavitab sellest viivitamata Rahapesu Andmebürood.“

Punkti 5 kohaselt loetakse RSanS § 18 kehtiv tekst lõikeks 1 ning kustutakse punkt 4, sest RABi kohustust kontrolli tulemustest teavitada täpsustatakse uutes lõigetes 3 ja 4.

Punktiga 6 lisatakse §-le 18 lõige 2, millega antakse RABile võimalus põhjendatud juhtudel pikendada kontrollikohustuse täitmiseks sätestatud kümnapäevast tähtaega. Tähtaega on võimalik pikendada, kui see on vajalik lõikes 1 nimetatud kontrolli tegemiseks või kui lisatähtaja vajadus tuleneb kolmandast isikust. Nimelt on RABil praktikas tekkinud olukordi, kus kümne tööpäeva pikkune kontrollikohustuse täitmise tähtaeg ei ole piisav, kui viivitus tuleneb näiteks teate esitanud isikust või koostööpartnerist. RAB esitab tähtaja pikendamise kohta selgituse taotluse või teate esitanud isikule kaks tööpäeva enne lõikes 1 sätestatud tähtaja saabumist. Seega juhul, kui RABil tekib vajadus tähtaega pikendada, annab ta sellest teada kaheksandal päeval arvates RSanS § 18 lõikes 1 nimetatud taotluse või teate saamisest.

Paragrahvi 18 uus lõige 3 sisaldab kehtiva RSanS § 18 punktis 4 sätestatud RABi teavitamiskohustust. Eraldi lõige on vajalik, et kõrvaldada kehtivast sõnastusest ja uue lõike 4 lisamisest tulenev teavitamise tähtaegade vastuolu. Nagu siiani, peab RAB teavitama RSanS §-s 17 nimetatud taotluse või § 19 lõikes 3 või § 21 lõikes 1 või 4 nimetatud teate esitajat viivitamata kontrolli tulemustest. Lõike 3 alusel teavitab RAB alati viivitamatult sanktsiooni kohaldajaid ning taotluse esitajat juhul, kui finantssanktsiooni ei ole kohaldatud õiguspäraselt.

Paragrahvi 18 uues lõikes 4 täpsustatakse, et kui RAB kinnitab, et tegemist on finantssanktsiooni subjektiga või finantssanktsiooni rikkuva tehingu või toiminguga või finantssanktsiooni on kohaldatud õiguspäraselt, teavitab ta kirjalikult kahe tööpäeva jooksul finantssanktsiooni subjekti või puudutatud isikut tema suhtes võetud meetmete täpsest ulatusest ja sisust, õiguslikust alusest, meetmete võtmise alguskuupäevast, nende vaidlustamise korrast ning erandite tegemise alustest ja korrast, kui erandite tegemine on rahvusvahelist sanktsiooni rakendavas õigusaktis ette nähtud. Kahe tööpäeva pikkune tähtaeg algab alates lõikes 1 nimetatud kontrolli tulemuste saamisest. Lõike 4 kohane teavitamine on oluline eelkõige lõike 1 punktides 2 ja 3 nimetatud olukordades. Finantssanktsiooni rakendava õigusakti kohaselt tuleb võtta meetmeid, st kohaldada finantssanktsiooni ka isikute suhtes, kes pole ise õigusakti lisas olevasse nimekirja finantssanktsiooni subjektina kantud. Nimelt keelavad sanktsioone kehtestavad ja rakendavad õigusaktid sanktsiooni subjektile vara nii otsese kui ka kaudse kättesaadavaks tegemise. Seega juhul, kui tuvastatakse isiku omandi- või kontrollisuhe

²⁴ ELi Nõukogu, 5664/18 – „[Euroopa Liidu ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames kasutatavate piiravate meetmete \(sanktsioonide\) rakendamise ja hindamise suunised](#)“.

finantssanktsiooni subjektiga, tuleb vara kättesaadavaks tegemise keeldu kohaldada ka temale, hoolimata sellest, et isikut otseselt sanktsiooni kehtestavas õigusaktis nimetatud ei ole. Seega peab RAB teavitama lisaks finantssanktsiooni subjektile neid puudutatud isikuid, kelle suhtes meede on võetud (finantssanktsiooni kohaldatud). Puudutatud isiku teavitamine on RABi hinnangul vajalik nii selleks, et isikul oleks võimalik haldusmenetluses oma õigusi kaitsta, kui ka selleks, et oleks selge, millal hakkab RABi haldusakti kaebetähtaeg kulgema.

Punktiga 7 muudetakse § 20 lõikes 2 olevat viidet RSanS teistele sätetele. RSanS § 20 lõige 2 sätestab erikohustustega isiku kohustused, mille eest vastutav juhatuse liige vastutab. Praegu on sättes viidatud RSanS §-des 21, 22 ja 23 sätestatud erikohustustega isiku kohustustele. Viidatud paragrahvidega on hõlmatud kõik käesoleva seadusega erikohustustega isikule pandud kohustused. Muudatus on vajalik selleks, et hõlmata ka kavandatav uus § 22¹ pealkirjaga „Rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem“, mis samuti sisaldab erikohustustega isiku kohustusi.

Punktiga 8 muudetakse § 20 lõiget 3, mille kohaselt peab vastutav isik vastama RahaPTS § 17 lõikes 5 sätestatud nõuetele. RahaPTS § 17 lõige 5 sisaldab kontaktisiku mõistet, kelle rolli RSanSis täidab § 20 lõikes 3 nimetatud vastutav isik. Ka rahvusvahelise sanktsiooni järgimise korral on asjakohane, kui RABiga suhtleb valdkonna õigusaktide ja arenguga kursis olev isik, kellel on piisavad volitused, info ja RABi mõistlik usaldus. RahaPTS § 17 lõike 5 kohaselt võib kontaktisikuks määrata üksnes isiku, kes töötab alaliselt Eestis ning kellel on kontaktisiku ülesannete täitmiseks vajalik haridus, kutsealane sobivus, vajalikud võimed, isikuomadused ja kogemused ning laitmatu maine. Kontaktisiku määramine kooskõlastatakse RABiga.

Selline nõue on vajalik, kuna krediidi- ja finantseerimisasutuste määratud kontaktisikutel on oma ülesannete täitmisel juurdepääs äri- ja pangasaladusele ning läbi RABi ettekirjutuste täiendava informatsiooni edastamiseks ka informatsioonile, kelle tehinguid ning millises ulatuses RAB parasjagu kontrollib. See eeldab rangemaid nõudmisi isikule ja taustakontrolli, mida finantsasutused ise teha ei saa. Samuti peab RAB olema veendunud isiku usaldusväärsuses.²⁵

Punktiga 9 täiendatakse esiteks § 21 lõikega 1¹, mille kohaselt finantssanktsiooni subjekti tuvastamiseks ja vajadusel finantssanktsiooni kohaldamiseks kohaldab erikohustustega isik ärisuhte loomisel RahaPTS § 20 lõike 1 punktides 1–4 sätestatud hoolsusmeetmeid ning teeb ärisuhte käigus RahaPTS § 20 lõike 1 punktis 6 nimetatud ärisuhte seiret, arvestades enda tegevusele ja rahvusvahelisele sanktsioonile omaste riskidega. Kehtiv RSanS § 21 lõige 1 ei näe ette kohustuslikke hoolsusmeetmeid ja seega on praegu erikohustustega isikul õigus ise otsustada, milliseid hoolsusmeetmeid ta finantssanktsiooni subjekti tuvastamiseks või finantssanktsiooni kohaldamiseks võtab. Uus lõige 1¹ aga loetleb viitega RahaPTS §-le 20 kohustuslikud hoolsusmeetmed, mida tuleb kohaldada.

RahaPTS § 20 lõike 1 punktide 1–4 järgi kohaldab kohustatud isik järgmisi hoolsusmeetmeid:

- 1) kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku isikusamasuse tuvastamine ning esitatud teabe kontrollimine usaldusväärsest ja sõltumatust allikast hangitud teabe põhjal, sealhulgas e-identimise ja e-tehingute usaldusteenuste vahendite abil;
- 2) kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku esindaja isikusamasuse ja esindusõiguse tuvastamine ning kontrollimine;

²⁵ RahaPTS eelnõu (459 SE) seletuskiri, lk 38.

- 3) tegeliku kasusaaja tuvastamine ja tema isikusamasuse kontrollimiseks meetmete võtmine ulatuses, mis võimaldab kohustatud isikul veenduda selles, et ta teab, kes on tegelik kasusaaja, ja saab aru kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku omandi- ja kontrollstruktuurist;
- 4) ärisuhtest, juhuti tehtavast tehingust või toimingust arusaamine ja asjakohasel juhul selle kohta täiendava teabe kogumine.

Tegeliku kasusaaja tuvastamine on finantssanktsiooni seisukohast vajalik, et vältida sanktsiooni subjektile rahaliste vahendite ja majandusressursside kättesaadavaks tegemist ka kaudselt, sealhulgas ühisomandi kaudu.

RahaPTS § 20 lõike 1 punkti 6 järgi on ärisuhte seire üks hoolsusmeetmetest, mida kohustatud isik peab kohaldama.

Teiseks täiendatakse § 21 lõikega 1², mille kohaselt uuendab erikohustustega isik finantssanktsiooni jõustumisel, muutmisel või lõppemisel viivitamatult tema poolt kasutatavaid rahvusvahelise sanktsiooni subjektide nimekirju. Sellega kehtestatakse konkreetne norm, mille järgi on erikohustustega isikul kohustus võtta vajalikke meetmeid, et ta oleks teadlik kehtivast õigusest. Oluline on sätestada selline kohustus seaduses, et tagada asjakohaste sanktsiooninimekirjade viivitamatu uuendamine. Kohustust saab täita, jälgides sanktsioonirežiimide muutmist ning uute režiimide lisandumist, sanktsiooni subjektide lisamist sanktsiooni subjektide nimekirjadesse ja nende eemaldamist neist. Selline kohustus on vajalik, kuna finantssanktsiooni viivitamatu kohaldamine on rahvusvaheline standard. Näiteks ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonides kasutatakse mõistet „viivitamata“ (*without delay*). See tähendab ideaalsel juhul finantssanktsiooni jõustumisest, muutmisest või lõppemisest teadasaamist 48 tunni jooksul pärast seda, kui sanktsioonikomitee määrab isiku või üksuse sanktsiooninimekirja.

Kohustuse täitmiseks võib erikohustustega isik jälgida näiteks RABi kodulehte²⁶ või EUR-Lexi veebilehte, kus avaldatakse ELi õigusaktid. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooniga kehtestatud sanktsiooni subjektid on loetletud resolutsioonis või resolutsiooniga loodud sanktsioonikomitee asjakohases loetelus²⁷. ÜRO ja ELi sanktsioonirežiimide ülevaate saamiseks on võimalik kontrollida veebilahendust EU SanctionsMap ehk ELi sanktsiooniveebi²⁸, mis võimaldab lisaks riikide suhtes kehtestatud rahvusvaheliste sanktsioonide sisule leida kergesti õigusakte ja rakendusjuhiseid ning sisaldab ka finantssanktsiooni subjektide nimelist otsingut. ELi sanktsiooniveeb ei ole aga õiguslik alus finantssanktsiooni kohaldamiseks või selle kohaldamata jätmiseks ega pruugi olla alati ajakohastatud. Erikohustustega isikud võivad sõelumiseks kasutada ka kolmandate poolte koostatud nimekirju, kui 1) on tagatud tegevuse edasiandmise reeglite²⁹ täitmine, 2) õiguslikult siduvad sanktsiooni subjektide nimekirjad on täpsed ja uuendatud võimalikult kiiresti, 3) uuendatakse ja täiendatakse ametlikke nimekirju ning 4) erikohustustega isik on oma parimat kutseoskust kasutades teinud mõistlikke pingutusi vastava teenuse kvaliteedi hindamiseks.

²⁶ <https://www.politsei.ee/et/rahapesu/>.

²⁷ Näiteks on ISILi (Daesh) ja Al-Qaida ning nendega seotud isikute, rühmituste, ettevõtjate ja üksuste vastu suunatud sanktsioonide subjektid loetletud ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsiooni 1267 (1999) alusel moodustatud komitee ajakohastatud nimekirjas, mis on kättesaadav sanktsioonikomitee veebilehel: https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1267/aq_sanctions_list.

²⁸ Kättesaadav: <https://sanctionsmap.eu/#/main>.

²⁹ Finantsinspektsiooni nõuded finantsjärelevalve subjekti poolt tegevuse edasiandmisele (outsourcing). – https://www.fi.ee/failid/Nouded_finantsjarelevalve_subjekti_poolt_tegevuse_edasiandmisele_outsourcing_v6.pdf

Punktiga 10 loetakse § 22 tekst lõikeks 1 ning viide § 21 lõigetele 1 ja 2 muudetakse viiteks § 21 nõuetele. Kui kehtiva seaduse kohaselt tuleb koguda ja säilitada üksnes § 21 lõikes 1 nimetatud kontrolli kohta käivaid andmeid ning sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud hoolsusmeetmete täitmisel kogutud andmeid, siis eelnõu kohaselt tuleb koguda ja säilitada RSanS §-s 21 sätestatud nõuete täitmisel kogutud andmeid. Muudatus on vajalik, kuna eelnõuga täiendatakse § 21 lõigetega 1¹ ja 1². Muudatusega suurendatakse ka erikohustustega isiku kogutavate ja säilitatavate andmete hulka. On oluline, et erikohustustega isik koguks ja säilitaks näiteks andmeid selle kohta, et isik on kohaldanud finantssanktsiooni ja teavitanud sellest RABi, või selle kohta, et ta on uuendanud enda poolt kasutatavaid rahvusvahelise sanktsiooni subjektide nimekirju. Andmeid peaks koguma ja säilitama ka RSanS § 21 lõigetes 2–4 nimetatud olukordades.

Teiseks täpsustatakse, et RSanS § 21 nõuete ehk erikohustustega isiku kohustuste täitmisel kogutud andmeid tuleb säilitada viie aasta jooksul ärisuhte lõppemisest. Varem tuli samuti säilitada kogutud andmeid viie aasta jooksul, kuid alates § 21 lõikes 1 nimetatud kontrolli tegemisele järgmisest päevast.³⁰ Eelnõuga soovitakse andmete säilitamise kohustust ühtlustada RahaPTS § 47 lõikes 1 sätestatuga. Kuna erikohustustega isikud koguvad andmeid nii RahaPTSi kui ka RSanSi kohaselt sarnastel põhjustel, on põhjendatud kehtestada sarnane andmete säilitamise tähtaeg ka RSanSis.

See, mil viisil andmeid peab koguma ja säilitama, viiakse üle kavandatavasse § 22 lõikesse 2, kus andmete kogumise ja säilitamise viisi ka täpsustatakse.

Punktiga 11 täiendatakse § 22 lõikega 2, mis sätestab nõuded erikohustustega isiku kohustuste täitmisel kogutavatele ja säilitatavatele andmetele. Nimelt peavad need andmed võimaldama ammendavalt ja viivitamata vastata RABi või kooskõlas õigusaktidega teiste järelevalveasutuste, uurimisasutuste või kohtu päringutele, muu hulgas selle kohta, kas erikohustustega isikul on või on olnud eelmise viie aasta jooksul ärisuhe või on osutatud teenust päringus nimetatud isikule ning milline on või oli selle suhte olemus. Pädeva järelevalveasutuse nõudmisel säilitab erikohustustega isik lisaandmeid kauem kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 märgitud, et täita käesolevas lõikes toodud kohustust.

Ka kehtiva seaduse § 22 kohaselt peavad kogutud andmed võimaldama ammendavalt ja viivitamata vastata RABi päringutele, kuid on täpsustatud, et päringuid võivad kooskõlas õigusaktidega teha ka teised järelevalveasutused, uurimisasutused või kohus ning ka neile peab olema võimalik ammendavalt ja viivitamata vastata. Eraldi on välja toodud, et päring võib sisaldada küsimust, kas erikohustustega isikul on või on olnud eelmise viie aasta jooksul ärisuhe päringus nimetatud isikuga või on osutatud teenust päringus nimetatud isikule ning milline on või oli selle suhte olemus. Selline vajadus võib tekkida, kui tuvastatakse hiljem rikkumine või uurimisasutustel, sealhulgas järelevalve tegijal on vaja tuvastada, kas erikohustustega isikul on olnud rikkumisega seotud kliente või tehinguid. Muudatusega on selgem, millist infot erikohustustega isikult võidakse küsida. Sarnane säte on RahaPTS § 47 lõige 4.

Samuti täiendatakse § 22 lõikega 3, mille kohaselt on erikohustustega isikul lubatud rahvusvaheliste sanktsioonide ja RSanSi kohaldamisel kogutud isikuandmeid töödelda üksnes rahvusvahelise sanktsiooni kohaldamise eesmärgil, mida käsitatakse avaliku huvi küsimusena

³⁰ Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (721 SE) eelnõu seletuskiri, lk 41. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffc20333-0c76-4950-be08-7fcd01bc796a/Rahvusvahelise%20sanktsiooni%20seadus>.

isikuandmete kaitse üldmääruse mõistes. Neid andmeid ei tohi täiendavalt töödelda viisil, mis ei vasta nimetatud eesmärgile, näiteks turunduslikel eesmärkidel. Selleks, et erikohustustega isik saaks tuvastada, kas tegemist on sanktsiooni subjektiga või lihtsalt nimekaimuga, vajatakse aeg-ajalt selliseid isikuandmeid nagu sünniaeg, sünnikoht, isanimi, ametikoht jne. Säte lisatakse tulenevalt isikuandmete kaitse üldmääruse³¹ artikli 6 lõike 1 punktidest c ja e. Sarnane säte on RahaPTS § 48 lõige 2.

Punktiga 12 täiendatakse seadust §-ga 22¹.

Paragrahvi 22¹ lõige 1 sätestab rahvusvahelise sanktsiooniga seotud riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi (edaspidi ka *riskijuhtimise süsteem*) mõiste. Riskijuhtimise süsteem on kogum, mis hõlmab dokumente ja nendes kirjeldatud tegevusi ning infotehnoloogilisi vahendeid, mille eesmärk on tagada rahvusvahelise sanktsiooni kohaldamine, asjakohaste ressursside eraldamine ja töötajate koolitamine, et ära hoida rahvusvahelise sanktsiooni rikkumine või sellest kõrvalehoidmine.

Riskijuhtimise süsteem on terviklik süsteem, mille abil ja mille kaudu erikohustustega isik maandab ja juhib rahvusvahelise sanktsiooniga seotud riski. Tõhus riskijuhtimise süsteem peab võimaldama tuvastada tegevusi, mis on õigusaktide järgi keelatud, samuti võimaldama nende tegevuste kohta vajaduse korral aru anda ja pidada nende üle arvestust. Riskijuhtimise süsteemis tuleb kindlaks määrata töötajate rollid ja vastutus, seada selged ootused, määratleda menetlused ja protsessid ning vähendada rahvusvahelise sanktsiooniga seotud riski hindamisel tuvastatud riske. Rahvusvahelise sanktsiooni riskijuhtimise süsteem peaks võimaldama tuvastada puuduseid ka väljaspool tavapärast riskihindamist. Puuduste tuvastamine annab tunnistust heast eeskirjade järgimise tavast. Tuvastatud puudused peavad olema dokumenteeritud, sealhulgas analüüsitud rikkumiste algpõhjust, ja tuleb teha asjakohased parandused, et vältida rahvusvahelise sanktsiooni rikkumisi.

Kavandatava paragrahviga tuuakse RSanSi üle riskipõhine lähenemine, mis on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontekstis juba Eesti õiguskorras olemas. Riskipõhine lähenemine tuleneb rahvusvahelistest standarditest ja praktikast, sealhulgas FATFi mittesiduvatest juhistest, mida soovitakse riikidel kaaluda ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide rakendamisel. Riskipõhist lähenemist ei kasutata mitte ainult rahapesu tõkestamiseks, vaid ka teiste finantskuritegude tuvastamiseks. Riskipõhine lähenemine võimaldab mõista, kus riskid asuvad ja kuidas neid juhtida või maandada. Näiteks kasutatakse sanktsiooni subjektide tuvastamisel sõelumist (st võrreldakse isiku andmeid sanktsiooninimekirjadega ja vaadatakse ka isiku seoseid sanktsiooni subjektidega, kui ta otseselt pole nimekirja kantud). Sõelumisega aga ei pruugi tuvastada kõiki sanktsiooniga seotud riske, kuna sõelumine sõltub paljudest teguritest: andmete tüübist, kättesaadavusest, terviklikkusest, kvaliteedist ning sanktsioonidega, millega erikohustustega isik, tema tooted, teenused ja kliendid kokku puutuvad, seotud riskidest. Seega varieerub erikohustustega isikute puhul sõelumise kui kontrolli tõhusus. Sõelumine pole tingimata ka kõigi toodete või teenuste korral asjakohane. Seetõttu eeldab sõelumine riskipõhist lähenemist, mille kaudu peab iga erikohustustega isik hindama oma riske, et määrata sõelumise viis, ulatus ja asjaolud.

Tasub silmas pidada, et FATFi soovitus nr 7 kohaselt, mis käsitleb massihävitusrelvade leviku rahastamise tõkestamist, tuleb sanktsiooni subjekt tuvastada hoolimata tema riskifaktoritest ja

³¹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), ELT L 119 4.5.2016, lk 1.

riskiastmest. Kuigi FATFi soovitused nr 6 ja 7 keskenduvad sihipärastele (isikute ja üksuste suhtes kehtestatud) finantssanktsioonidele, siis tähelepanuta ei tohiks jätta ka tegevuspõhiseid finantssanktsioone (nt ärisuhte loomise keeld; rahalise abi, sh rahastamise, investeerimise ja laenu andmise keeld; kindlustusteenuse pakkumise keeld). Samuti on jätkuvalt oluline reeglipõhine lähenemine. See tähendab, et riskipõhine lähenemine ei asenda ega muuda riiklike või piirkondlike ametiasutuste kehtestatud nõudeid, mille kohaselt tuleb külmutada terroristide või terroristidega seotud isikute ja üksuste vara. Uus riskipõhise lähenemise kohustus ei asenda ega vähenda kehtivaid nõudeid, varasemad kohustused (nt sanktsiooni subjekti tuvastamisel sanktsiooni kohaldamine ja RABi teavitamine) on endiselt ranged reeglipõhised kohustused kõigile füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

Paragrahvi 22¹ lõike 2 kohaselt loob erikohustustega isik riskiisu ja riskihinnangu põhjal oma rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi, dokumenteerib ja uuendab süsteemi ja selle komponente ning arvestab nendega käesolevas seaduses sätestatud ülesannete täitmisel.

Riskihinnanguga seonduv sisaldub eelkõige RahaPTS §-s 13 ja seda on eespool käsitletud ka kavandatava § 2 lõike 2 juures. Riskihinnang on riskipõhise lähenemise olulisim osa. See on vajalik, et vältida rahvusvahelise sanktsiooni rikkumisi ja sanktsiooni kohaldamise kohustusest kõrvalehoidmist ning asjakohaselt maandada rahvusvaheliste sanktsioonidega seotud riske. Riskihinnangust peaks selguma, kas sanktsiooni subjektide tuvastamise süsteem on piisav, et tagada sanktsiooni tõhus kohaldamine. Rahvusvahelise sanktsiooni riski hindamine on sarnane rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamisega, võttes arvesse just sanktsioonist tulenevaid riske, erinevaid sanktsioonirežiime ja nende eesmärke. ELis otseselt selliseid nõudeid kehtestatud ei ole, kuid rahvusvahelises praktikas on sanktsiooniriskide hindamine saanud tavapäraseks.

Riskiisu mõiste sisaldub RahaPTS §-s 10 ning see on kohustatud isiku riskide taseme ja riskide tüüpide kogum, mida ta on valmis oma tegevuse käigus võtma oma majandustegevuse ja strateegiliste eesmärkide elluviimise nimel ning mille kinnitab kohustatud isiku kõrgem juhtkond kirjalikus vormis. Seega on tegemist juba finantssektoris kasutusel oleva mõistega. Võetavate riskide kogumit peaks erikohustustega isik olema võimeline haldama ja maandama, seda eriti rahvusvahelise sanktsiooni riskide korral ja käesolevast seadusest tulenevate kohustuste rakendamisel. Riskiisu kirjeldamisel peaks arvesse võtma erinevaid riske mõjutavaid asjaolusid ja määrama, millisel eesmärgil neid võtta soovitakse. Riskiisu dokumendis käsitletakse riskitasemeid ja -tüüpe, mis on seotud eelkõige tavapärasemast suurema ohuga. Erikohustustega isik määrab kvalitatiivsel ja kvantitatiivsel tasemel (mõõdetavad) riskid, sealhulgas tooted, teenused, kliendid, müügikanalid, geograafilised riskid, mida kohustatud isik on valmis oma äritegevuses võtma või mida ta soovib vältida. Muu hulgas määratakse, kas ja millises ulatuses kavatakse ärisuhteid luua Euroopa Majanduspiirkonna välisest riigist pärit isikutega või e-residentidega ning milliseid teenuseid ja milliste müügikanalite kaudu ollakse valmis neile osutama.

Nagu eelnevalt selgitatud, aitab riskipõhine vastavusraamistik erikohustustega isikul tegutseda kooskõlas õigusaktidega ja vältida sanktsiooni rikkumisi. FATFi soovitus nr 1 kohaselt peavad finantsasutused hindama terrorismi finantseerimise ja massihävitusrelvade leviku rahastamise riske ning võtma meetmeid, et selliseid riske maandada. Riskipõhine lähenemine võimaldab standardeid ja hoolsusmeetmeid rakendada säästlikult ja efektiivselt, suunates ressursse sinna, kus neid on rohkem vaja, ja vältides bürokraatiat seal, kus see ei ole sisuliselt põhjendatud.

Riskiisu ja riskihinnangu uuendamise regulaarsuse üle otsustamisel arvestatakse erikohustustega isiku suurst ning tegevuse ja osutatavate teenuste laadi, ulatust, keerukuse astet, sealhulgas erikohustustega isiku tegevusega kaasnevaid riske. Levinud praktika kohaselt tuleks rahvusvahelise sanktsiooni ja massihävitusrelvade leviku rahastamise riske analüüsiv riskihinnang teha vähemalt iga kolme aasta möödumisel. Riskiisu tuleb üle vaadata muu hulgas siis, kui erikohustustega isik tuvastab riskihinnangu tegemisel enda tegevuses muutunud või täiendavaid riske, samuti kui erikohustustega isik ei ole või ei pruugi enam olla võimeline kaasnevaid riske kohaselt maandama või juhtima. Riskihinnang tuleb üle vaadata, kui kohustatud isik otsustab muuta osutatavaid teenuseid ja pakutavaid tooteid, kasutada uusi või uuendatud müügikanaleid, pakkuda tooteid või teenuseid uutele turgudele või uutes geograafilistes asukohtades või muuta oma riskiisu rohkemate riskide võtmiseks. Lisaks tuleb riskiisu ja riskihinnang uuendada, kui toimuvad olulised muudatused rahvusvahelistes sanktsioonirežiimides, näiteks kehtestatakse uus režiim või kehtestatakse piirangud uue piirkonna või riigi suhtes või muudetakse piiravaid meetmeid. Riskiisu ja riskihinnangu uuendamisel võib tekkida vajadus uuendada või muuta ka riskijuhtimise süsteemi, et see oleks kooskõlas erikohustustega isiku riskihinnangu ja riskiisuga ning et erikohustustega isik oleks võimeline süsteemi abil riske maandama ja juhtima. Dokumenteerimine on eelkõige vajalik, et oleks võimalik hinnata riskide muutusi ning et oleks võimalik teha järelevalvet.

Paragrahvi 22¹ lõikega 3 kehtestatakse rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi kohustuslikud osad, mille olemasolu peab erikohustustega isik oma riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi luues tagama.

1) Riskide maandamise ja riskijuhtimise üldine strateegia. Erikohustustega isikute tegevusest tulenevate riskide juhtimine eeldab nende riskide eelnevat analüüsi. Riskianalüüs peab vastama erikohustustega isiku olemusele, tegevusele ja riskidele. Riskide analüüsimise käigus tuleks määrata ka erikohustustega isiku riskiisu ja riskihinnang.

2) Riskiisu ja riskihinnangut on eespool juba selgitatud. Rahapesu ja terrorismi rahastamise ning sanktsioonide riskihinnangu võib koondada ühte dokumenti, kuid erinevad riskid tuleb eraldi välja tuua.

3) Protseduurireeglite ja juhendite kehtestamine ja ajakohastamine. FATFi soovitusliku juhendi järgi on krediidi- ja finantsasutused kohustatud looma protseduurid, mille abil rahvusvahelise sanktsiooni riske juhitakse ja maandatakse. Finantssanktsiooni protseduurireglid ja juhendid näevad ette finantssanktsiooni kohaldamise ja tuvastamise üksikasjalikud põhimõtted ja tegevuskavad. Näiteks sisaldavad need juhiseid ennetamiseks seda, et sanktsiooni subjektil on krediidasutuses konto ja ta teeb selle kaudu ülekandeid. Protseduurireglid vastavad erikohustustega isiku praktilisele vajadusele, tema majandus- või kutsetegevuse laadile, ulatusele ja keerukuse astmele, sealhulgas riskiisule ja erikohustustega isiku tegevusega kaasnevatele riskidele. Protseduurireeglitega maandatakse ja juhitakse finantssanktsiooniga ja massihävitusrelvade leviku rahastamisega seotud riske. Protseduurireeglite koostamisel tuleb võtta arvesse kõiki asjaolusid, mis on toodud FATFi soovitustes nr 6 ja 7. Protseduurireeglitega seonduv on täpsemalt sätestatud RSanS §-s 23 ja RahaPTS §-s 14.

4) Hoolsusmeetmete kohaldamise kord, nende ulatus ja rakendamine. Erikohustustega isik peab looma menetluse, et kontrollida, ega olemasolev või uus klient pole finantssanktsiooni subjekt või ega tegu ei ole finantssanktsiooni rikkuva tehinguga. Hoolsusmeetmed põhinevad sanktsiooni subjektide nimekirjadel, sanktsioonirežiimidest tulenevatel kohustustel, tavapärase RahaPTSist tulenevate hoolsusmeetmete ja sanktsioonispetsiifiliste hoolsusmeetmete

kohaldamisel ning erikohustustega isiku iseseisvalt tehtud uuringu käigus kogutud andmetel. Erikohtustustega isik peab tagama kliendi andmete pideva uuendamise ärisuhte vältel, samuti kontrollima kliendi tehinguid, et need oleksid kooskõlas kliendi ja tema äri riskiprofiiliga ning et need ei rikuks finantssanktsiooni. Riskipõhise lähenemise tõttu võib hooldusmeetmete ulatus erineda tulenevalt sanktsiooniriskist ja erikohustustega isikust endast või tema kliendist. Erikohtustustega isik otsustab vastavalt olukorrale, milliseid hooldusmeetmeid millistel juhtudel ning milliste kliendigruppide või toodete suhtes ta kohaldab, alati ei pruugi olla vaja kohaldada kõiki hooldusmeetmeid. Kui aga on tekkinud olukord, kus peab finantssanktsiooni kohaldama, siis tuleb lähtuda reeglitest, mitte riskist, ja seega ei tohi riskipõhiselt lähenedes jätta finantssanktsiooni kohaldamata.

5) RSanS § 21 lõigetes 1–4 nimetatud olukordades tegutsemine. Tegevusjuhend või tegevuskava peab sisaldama eelkõige konkreetseid tegutsemisjuhiseid meetmete kohaldamisel, kahtluse tekkimisel ja riskide ilmnemisel. Näiteks seda, kuidas toimub RABi teavitamine, kuidas toimub finantssanktsiooni kohaldamine (külmutamine, tehingu tegemata jätmine, kontode külmutamine, seotud isikute juurdepääsu piiramine), kuhu kantakse külmutatud vahendid ja kuidas neid hoiustatakse.

6) Andmete kogumise ja säilitamise all on mõeldud hooldusmeetmete kohaldamise ja RABi teavitamisega seotud andmete kogumist ja säilitamist. Andmete säilitamise kohustus on täpsemalt sätestatud RSanS §-s 22 ja RahaPTS §-s 47.

7) Sisekontrollieeskirjaga seonduv on täpsemalt sätestatud RSanS §-s 23 ja RahaPTS §-s 14. Sisekontrollieeskiri on organisatsioonisisene kord protseduurireeglite, poliitika, juhiste jms täitmise kontrollimiseks ning see sisaldab ka sanktsiooni subjekti või sanktsiooniriski tuvastamise süsteemi testimise korda. Sisekontrollieeskiri näeb muu hulgas ette sisekontrolli sageduse ning tulemuste säilitamise korra. Kontrollima peab ka töötajaid ja kasutatavaid vahendeid või tehnoloogiat.

8) Töötajate koolitamise nõuded on sätestatud täpsemalt kavandatavas § 22¹ lõikes 4.

Paragrahvi 22¹ lõikega 4 kehtestatakse nagu RahaPTS § 14 lõikega 6 erikohustustega isikule kohustus tagada, et tema töötajaid, kelle tööülesannete hulka kuulub ärisuhte loomine või tehingute tegemine, koolitatakse RSanSist ja rahvusvahelisi sanktsioone rakendavatest õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmise alal. Korrapäraselt tuleb koolitada kõiki töötajaid, kes on osa erikohustustega isiku nn kaitseliinist, kuid kindlasti töötajaid, kelle tööülesannete hulka kuulub ärisuhte loomine või tehingute tegemine.

FATFi soovitus nr 6 täitmise parimate tavade kohaselt on finantsasutustel kohustus piisava vastavusraamistiku raames luua koolitusprogrammid, et tuvastada sanktsiooni subjektide kontod, tehingud, rahalised vahendid või muu vara.³² Rahvusvaheliste standardite ja enamiku rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud õigusaktide kohaselt peavad finantsasutused vastavusraamistikuga tagama klientidega kokku puutuvate töötajate koolitamise. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise koolitused sisaldavad sageli ka informatsiooni rahvusvaheliste sanktsioonide kohta.

³² International best practices. Targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing (recommendation 6). Kättesaadav inglise keeles: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/BPP-Fin-Sanctions-TF-R6.pdf>, lk 16.

Koolitus on üks olulisemaid viise, kuidas rõhutada rahvusvaheliste sanktsioonide järgimise olulisust. Koolitus, sealhulgas teadmine rahvusvaheliste sanktsioonide tüpoloogiast ja kohustustest kõrvalehoidmise viisidest, on vajalik, et töötajad teaksid, milliseid toiminguid tuleb teha, kui nad puutuvad kokku rahvusvahelise sanktsiooni võimaliku rikkumisega. Koolitus aitab maandada rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamisega seotud riske, millega erikohustustega isik võib kokku puutuda.

Muudatustega kehtestatakse ka koolituse miinimumnõuded, et koolitus oleks asjakohane ja sellest oleks rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamisel abi. Koolitus peab sisaldama vähemalt teavet, mis käsitleb rahvusvaheliste sanktsioonide riskihinnangut ja selle tulemusi, õigusaktides ja protseduurireeglites ette nähtud kohustusi, rahvusvahelise sanktsiooni rikkumiste tüpoloogiat, sanktsioonist kõrvalehoidmise meetodeid ja nendega kaasnevaid riske ning isikuandmete kaitse nõudeid. Koolitus peaks hõlmama erikohustustega isiku riskihinnangut, riskiisu ja tegevust, millega juhitakse ja maandatakse rahvusvaheliste sanktsioonide järgimisega seotud riske. Mõiste „koolitus“ hõlmab ametlikke koolituskursusi, infolehti, perioodilisi meeskonnakohtumisi, infot ettevõttesisesel kodulehel ja muid teabe jagamist hõlbustavaid vahendeid, mis aitavad töötajaid harida ja säilitada nende teadlikkust rahvusvaheliste sanktsioonidega seotud nõuetest. Koolituse eest vastutav isik valib koolituse täpsemad teemad vastavalt sihtrühmadele. Koolitajad võivad olla nii organisatsioonisesed isikud kui ka eksperdid väljastpoolt organisatsiooni.

Punktiga 13 muudetakse § 23 lõike 1 punkti 4, mis kehtivas seaduses sisaldab nõuet, et erikohustustega isik peab kehtestama protseduurireeglid muu hulgas RSanS § 21 lõikes 2 sätestatud lisateabe kogumise kohta. Muudatusega viidatakse § 21 lõike 2 asemel käesoleva seaduse alusel kohaldatavatele hoolsusmeetmetele üldiselt. Seega peavad protseduurireeglid sisaldama juhiseid hoolsusmeetmete kohta tervikuna, mitte üksnes lisateabe kogumisega seonduvat. Muudatus on põhjendatud ka arvestades seda, et käesoleva eelnõuga täpsustatakse hoolsusmeetmete kohaldamise ulatust.

Punktiga 14 lisatakse § 23 lõige 4, mille kohaselt krediidi- ja finantseerimisasutuste protseduurireeglitele, sisekontrollieeskirjale ja nende rakendamisele võib täpsustavaid nõudeid kehtestada valdkonna eest vastutav minister määrusega. Valdkonna eest vastutav minister on rahandusminister. Seaduseelnõu koostamise ajal määruse eelnõu koostamist vajalikuks ei peetud. Täpsustavate nõuete kehtestamise vajadust hinnatakse uuesti pärast seaduse jõustumist, kui on juba võimalik hinnata, milliseid samme on erikohustustega isikud astunud eelnõuga kehtestatavate uute nõuete täitmiseks.

Punktiga 15 asendatakse § 24 lõikes 1 viide RSanS § 21 lõigetele 1–4 viitega § 21 lõigetele 1, 1¹ ja 2–4. Kehtiva seaduse kohaselt kohaldatakse § 24 lõikes 1 nimetatud õigusteenuse osutajate suhtes § 21 lõikeid 1–4, mis sisaldavad hoolsusmeetmeid, mida erikohustustega isikud peavad võtma finantssanktsioonide kohaldamiseks, ning kohustust teavitada RABi. Kuna eelnõuga täiendatakse § 21 lõigetega 1¹ ja 1², siis tekkis vajadus seda viidet korrigeerida. Eelnõuga kavandatakse § 21 lõige 1¹ täpsustab, milliseid hoolsusmeetmeid ja millal peab erikohustustega isik kohaldama, seega on loogiline, et seda lõiget kohaldatakse ka õigusteenuse osutajate suhtes. Mis puutub aga lõikesse 1², mis sätestab kohustuse uuendada sanktsiooni subjektide nimekirju, siis erinevalt näiteks krediidi- ja finantseerimisasutustest ei ole õigusteenuse osutajatelt mõistlik nõuda nn automaatset sõelumist nimekirjade alusel. Siiski, sõelumine võib olla ka üksikus tehingus osaleja kontroll ja õigusteenuse osutajal on kohustus veenduda, et näiteks tehingus osaleja ei oleks finantssanktsiooni subjekt.

Punktiga 16 täiendatakse § 25 lõiget 1 punktidega 13, 14 ja 15. RSanS § 25 lõige 1 kehtestab loetelu registripidajatest, kes kohaldavad oma pädevuse kohaselt finantssanktsiooni. Kuigi kehtivas seaduses on kohustatud registripidajate loetelus ka laevakinnistusraamat, siis välja on jäänud esimene ja teine laevapereta prahitud laevade register, mida haldab Transpordiamet. Nende registrite lisamine kohustatud registripidajate loetellu punktidega 13 ja 14 on vajalik, tagamaks, et ka nimetatud registritesse kantavate laevade puhul järgitaks finantssanktsioone kehtestavaid ja rakendavaid õigusakte. Paragrahv 25 sätestab loetelus nimetatud registripidajate kohustused, seega kõnealuste registrite pidaja peab määrama isiku, kes korraldab oma pädevuse piires finantssanktsiooni rakendamist, ja esitama tema kontaktandmed RABile. Samuti peab registripidaja teavitama RABi finantssanktsiooni subjekti või finantssanktsiooni rikkuva tehingu või toimingu tuvastamisest, kasutades selleks RSanS § 21 lõike 5 alusel kehtestatud vormi.

Paragrahvi 25 lõike 1 punktiga 15 lisatakse registripidajate loetellu tegelike kasusaajate andmekogu. Alates 10. maist 2021 ei ole tegelike kasusaajate register äriregistri osa, vaid muutub eraldi andmekoguks, mille vastutav töötleja on Rahandusministeerium ning volitatud töötlejateks Tartu Maakohtu registriosakond ning Riigi Infosüsteemide Keskus. Seetõttu tuleb RSanSi täiendada nii, et ka tegelike kasusaajate registripidajal oleks kohustus oma pädevuse piires finantssanktsioone kohaldada ja neid rikkuvate kannete korral tagada RABi viivitamatu teavitamine. Tegelikult kasusaaja kanne ei loo küll automaatselt õigusi ega too kohustusi, kuid sanktsiooni subjektide kandmine tegelike kasusaajatena (sealhulgas tegelike kontrollijadena) Eesti juriidiliste isikute andmetesse viitab sanktsioonirežiimi rikkumisele. Kui mõne äriühingu tegelikult kasusaajaks või kontrollijaks osutub sanktsiooni subjekt, siis suure tõenäosusega on sanktsiooni rikkuv tehing juba toimunud ja tegelike kasusaajate andmekogu volitatud töötleja saab edastada RABile üksnes info finantssanktsiooni subjekti tuvastamise kohta, kasutades selleks RSanS § 21 lõike 5 alusel kehtestatud vormi.

Punktiga 17 täiendatakse § 27 lõiget 4 pärast sõna „Välisministeeriumi“ sõnadega „või Siseministeeriumi“. Seega loetakse muudetava § 27 lõike 4 kohaselt sanktsiooni subjekti nimekirja lisamine ja nimekirjast eemaldamine teatavaks tehtuks teabe avaldamisega Välisministeeriumi või Siseministeeriumi veebilehel. Praktikas on Vabariigi Valitsuse sanktsiooni puhul olnud tegemist üksnes sissesõidukeeluga, kuivõrd muude sanktsiooniliikide kohta tekib küsimus nende kooskõlast ELi õigusega. Siseministeerium avaldab oma veebilehel riiklikusse sissesõidukeeluregistrisse kantud isikud niikuinii. Lisaks võimaldab Siseministeeriumi veebilehel otsingu tegemine kaitsta paremini isikuandmeid, kuna sissesõidukeelu olemasolu saab kontrollida üksnes juhul, kui on juba teada isiku nimi ja sünniaeg. Seega ei ole vaja alati avaldada Vabariigi Valitsuse sanktsiooni subjektide nimekirja Välisministeeriumi kodulehel, kuna Siseministeeriumi kodulehelt on info juba leitav. Siiski ei saa välistada, et kunagi tulevikus soovib Vabariigi Valitsus kehtestada muud liiki sanktsioone, mille korral ei pruugi Siseministeeriumi kodulehel sanktsiooni subjektide nimekirja avaldamine olla asjakohane.

Punktiga 18 täpsustatakse § 30 lõikes 1, et RAB teeb riiklikku järelevalvet lisaks finantssanktsiooni kohaldamisele ka RSanSi ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle erikohustustega isiku poolt. RAB teeb nimetatud järelevalvet, kui seaduses ei nähta ette teisiti (nt RSanS § 30 lg 1¹ näeb ette teisiti) – seega teeb RAB järelevalvet tema järelevalve all olevate subjektide üle.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt piirdub RABi järelevalve ulatus tema järelevalve all olevate subjektide tegevuse üle finantssanktsiooni kohaldamise kontrolliga. Arvestades, et eelnõuga

täiendatakse erikohustustega isiku kohustusi (sealhulgas rahvusvahelise sanktsiooni subjektide nimekirjade uuendamise, andmete kogumise ja säilitamise ning riskide maandamise ja juhtimise süsteemiga seotud kohustused), siis tuleb suurendada ka RABi järelevalve ulatust, et RABil oleks võimalik kontrollida täiendavate kohustuste täitmist. Muudatuse eesmärk on tagada, et erikohustustega isikutele sätestatud täiendavate kohustuste üle oleks võimalik teha järelevalvet, sest kehtiv seadus ei anna järelevalveasutusele piisavalt õigusi kontrollimaks, kas erikohustustega isikud täidavad seadusest tulenevaid ülesandeid.

Punktiga 19 muudetakse § 30 lõiget 1¹. Esiteks asendatakse sõna „teostab“ sõnaga „teeb“, kuna see on keeleliselt korrektne. Samas paragrahvis on ka juba kasutatud sõna „teeb“, seega ühtlustatakse keelekasutust. Teiseks jäetakse välja sõnapaar „finantssanktsioonide kohaldamise“, kuna FI ei tee järelevalvet finantssanktsioonide kohaldamise üle. Kolmandaks täpsustatakse, et FI teeb järelevalvet Finantsinspektsiooni seaduse alusel.

Punktiga 20 lisatakse § 30 lõikesse 2 tulenevalt eelnõu § 25 lõike 1 punktide 13 ja 14, et esimese ja teise laevapereta prahitud laevade registri poolt finantssanktsiooni kohaldamise üle tehakse järelevalvet teenistusliku järelevalve korras. Paragrahvi 30 lõikesse 3 lisatakse tulenevalt eelnõu § 25 lõike 1 punktist 15, et tegelike kasusaajate andmekogu üle tehakse järelevalvet kohtute seaduse §-s 45 sätestatud korras. Paragrahvi 25 lõike 1 registripidajate loetellu uute registrite lisamise tõttu on vaja määrata ka nende registripidajate järelevalve korraldus.

Punktiga 21 jäetakse § 32 pealkirjast välja sõnad „või Finantsinspektsiooni“ ning sama paragrahvi lõigetest 1 ja 5 jäetakse välja sõnad „või Finantsinspektsioon“. Finantsinspektsiooni ettekirjutuse tegemise alused on sätestatud eriseadustes (näiteks krediidiastutuste seaduse §-des 103 ja 104, makseasutuste ja e-raha asutuste seaduse §-des 100 ja 101, kindlustustegevuse seaduse §-s 228), mistõttu eraldi õigust ettekirjutust teha RSanSi alusel ei ole vaja RSanSis ette näha.

Punktiga 22 täiendatakse § 34 lõikega 5, et võimaldada RABil vahetada finantssanktsioonidega seotud vajalikku teavet, mille vahetamiseks praegu õiguslik alus puudub. Lisaks § 34 lõikes 4 nimetatud rahapesu andmebüroo ülesandeid täitvale välisriigi asutusele või välisriigi õiguskaitseasutusele võib olla vaja infot vahetada pädevate järelevalveasutuste, rahvusvahelise organisatsiooni (eelkõige ÜRO ja ÜRO Julgeolekunõukogu alusel loodud sanktsioonikomitee ekspertide kogu) või institutsiooniga. RAB ei saa siiski edastada andmeid, analüüse ja hinnanguid ulatuses, mis rikub seaduse, välislepingu või rahvusvahelise koostöö raames kehtestatud piiranguid. ÜRO ekspertide koguga info vahetamine on riigile rahvusvahelisest õigusest tulenev kohustus ja seega peab riik looma selleks võimaluse oma riigisisises õiguses. Kuigi ka kehtiva seaduse § 34 lõike 4 seletuse järgi on silmas peetud võimalust vahetada informatsiooni nt ÜRO ekspertide koguga, siis RABi hinnangul ei tule see seaduse sõnastusest siiski piisavalt selgelt välja. Kehtiva õiguse kohaselt on RABi andmevahetuse põhimõtted ette nähtud RahaPTSis. Täpsustava õigusliku aluseta RSanSi järgi kohaldatakse RABile üldiseid andmete kasutamise piirangu põhimõtteid, mis tulenevad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvahelistest põhimõtetest, erinedes oluliselt finantssanktsioonide pädevate asutuste teabevahetuse põhimõtetest.

Punktiga 23 täiendatakse seaduse peatükki „Vastutus“ §-dega 35¹–35⁵, milles kehtestatakse täiendavad väärteokoosseisud RSanSis sätestatud kohustuste rikkumise eest. Sellega luuakse normistik, millega on võimalik kohustuste rikkumise eest ka karistada.

Täiendavate väärteokoosseisude vajalikkus tuleneb FI hinnangul sellest, et Eesti õiguskeskkond soosib praegu riski võtmist ja olemasolevad väärteokoosseisud ei ole piisavad mõjutamaks erikohustustega isikuid oma kohustusi täitma. Kavandatavad sätted aitavad kaasa Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmisele, soodustades finantssanktsioonide korrektset kohaldamist ja võimaldades RABil ning FI-l teha finantssanktsiooni kohaldamise üle tõhusat järelevalvet. Praegu on võimalik nimetatud tegude eest teha ettekirjutus ja selle täitmata jätmisel määrata sunniraha, mille eesmärk on isiku õigusrikkumise lõpetamine, aga mitte minevikus toimunud teo eest karistamine. Karistustel on seega üld- ja eripreventiivne mõju, mida ettekirjutusel ja sunnirahal ei ole.

FATFi soovitus nr 35 kohaselt peavad riigid tagama, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid (märgitud soovitustes nr 6 ja nr 8–23) mittetäitvatele erikohustustega isikutele on kehtestatud tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad kriminaal-, tsiviil- või halduskaristused. Karistusi peaks olema võimalik rakendada mitte ainult finantsasutustele ja finantsteenuseid pakkuvatele ettevõtjatele ja kutsetöötajatele, vaid ka nende juhatajatele ja juhtkonnale.

Kavandatavate väärteokoosseisude maksimaalne rahatrahvi summa (400 000 eurot) vastab valdkondlikult RSanSile kõige lähemas seaduses ehk RahaPTSis sätestatule. Finantsvaldkonna rikkumised võivad mõjutada kogu riigi majandust, mistõttu karistused peavad olema tõhusad. Tuleb arvestada, et Balti riikides on finantssektor seotud ema- ja tütarettevõtete ja filiaalide kaudu ning et riske on mõistlikum võtta riikides, kus on seda rahaliselt mõistlikum teha. Võrreldes paljude teiste ELi riikidega on võimalik sarnaste tegude eest karistada rahatrahviga, mis võib ulatuda 10%-ni netokäibest (nt Lätis), ja/või siduda trahv mitmekordsest rikkumisest saadud tulu suurusega. RSanSi erikohustustega isikute ringi kuuluvad ka suured krediidasutused ja finantsettevõtted, kellele ei ole väiksemad rahatrahvid tõhusad ega hoiatavad. Nagu rahapesu ja terrorismi tõkestamisega seotud järelevalve puhul peab ka rahvusvahelise finantssanktsiooni järelevalvet puudutav rahatrahvide ulatus heidutama rikkujaid ja võtma ära võimaluse teenida rikkumise arvelt olulist kasu. Karistuse valikul tuleb mõistagi arvestada konkreetse erikohustustega isiku suurust, eripära ja ärimudeli laadi.

Seadust täiendatakse §-ga 35¹, mille kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga RSanS § 20 lõikes 2 sätestatud vastutava juhatuse liikme või § 20 lõikes 3 sätestatud vastutava isiku määramata jätmise või tema kontaktandmete RABile teatamata jätmise eest. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Vastutava juhatuse liikme määramine on vajalik, sest ettevõtte kõrgeim juhtkond peaks osalema rahvusvahelise sanktsiooni riski maandamise ja riskijuhtimise süsteemi loomises ja selle uuendamises, sealhulgas riskiisu määramises. Juhtkond on see, kes peab tagama organisatsioonis eeskirjade järgimise tava. On oluline, et vastutus riskide maandamise ja riskijuhtimise parandamise eest lasuks konkreetset füüsilisel isikul, et erikohustustega isik täidaks RSanSis sätestatud nõudeid. Selle isiku ülesanne on luua tingimused ja tagada, näiteks ressursside tagamise kaudu, et erikohustustega isik täidaks rahvusvahelist sanktsiooni kehtestavates ja rakendavates õigusaktides ettenähtud kohustusi.

Seadust täiendatakse §-ga 35², mille kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga RSanS § 22¹ lõike 3 punktis 2 nimetatud rahvusvahelise sanktsiooni riskihinnangu või riskiisu koostamata või ajakohastamata jätmise eest. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Riskihinnang on riskipõhise lähenemise olulisim osa. See on hea riski maandamise ja riskijuhtimise süsteemi alus. Erikohustustega isiku tegevusest tulenevate riskide juhtimine ja maandamine eeldab riskide eelnevat analüüsi. Ilma adekvaatselt riske hindamata ei mõista erikohustustega isik oma tegevusest tulenevaid riske ja selle tõttu ei pruugi riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem olla piisav. Ebapiisav vastavusraamistik võib põhjustada olukorra, kus erikohustustega isik rikub sanktsiooni või teda kasutatakse ära sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks.

Riskiisu dokument on kriitilise tähtsusega vahend tõhusaks otsustamiseks ja riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi tulemuslikkuse saavutamiseks. Enne riski maandamist ja juhtimist on oluline määrata organisatsiooni riskivalmidus, kuna riskitase, mida organisatsioon on valmis võtma, mõjutab riskile reageerimise strateegiaid. Selgelt määratud riskiisu tagab, et kogu äritegevuse vältel tehtavad otsused on kooskõlas erikohustustega isiku üldiste strateegiliste eesmärkidega. Kui aga riskiisu on määramata, ei pruugi erikohustustega isik osata riskile reageerida ega seda ka maandada või juhtida.

Riskihinnangu uuendamise regulaarsuse üle otsustamisel arvestab erikohustustega isik enda suurust ning tegevuse ja osutatavate teenuste laadi, ulatust, keerukuse astet, sealhulgas riskiisu ja erikohustustega isiku tegevusega kaasnevaid riske. Levinud praktika kohaselt tuleks rahvusvahelise sanktsiooni ja massihävitusrelvade leviku rahastamise riske analüüsiv riskihinnang teha vähemalt iga kolme aasta möödumisel. Muu hulgas tuleb riskihinnang üle vaadata, kui erikohustustega isik otsustab muuta osutatavaid teenuseid ja pakutavaid tooteid, kasutada uusi või uuendatud müügikanaleid, pakkuda tooteid või teenuseid uutele turgudele või uutes geograafilistes asukohtades või muuta oma riskiisu rohkemate riskide võtmiseks või kui tuvastatakse võimalikke rikkumisi ja puudujääke.

Seadust täiendatakse §-ga 35³, mille kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga RSanS § 21 lõigetes 1–2 nimetatud hooldusmeetmete, mille eesmärk on finantssanktsiooni subjekti tuvastamine, kohaldamata jätmise eest ärisuhte loomisel. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Tõhusa rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteemi ja riskihindamise üks põhikomponente on organisatsiooni klientide ja tehingute suhtes hoolduskohustuse täitmine. Rahvusvahelise sanktsiooni rikkumine võib tuleneda klientide suhtes sobimatust või puudulikust hoolduskohustuse täitmisest, nt nende asukoha, ettevõtte omandilise kuuluvuse või tehingupoolte tuvastamata jätmisest. Rahvusvahelise sanktsiooniga seotud hooldusmeetmed on seotud klienditundmise põhimõttega ja lähtuvad rahvusvahelisele sanktsioonile omastest riskidest.

Ärisuhte loomisel ja ärisuhte kestel võivad hooldusmeetmed ja hooldusmeetmete kohaldamise süsteem olla erinevad. Eriti oluline on kliendiga ärisuhte loomise etapp, kuna ärisuhte alguses kogutud andmed on aluseks ärisuhte kestel kohaldatavatele hooldusmeetmetele. Ärisuhte alguses hooldusmeetmete kohaldamine aitab ära hoida seda, et luuakse ärisuhe keelatud isiku või üksusega.

Seadust täiendatakse §-ga 35⁴, mille kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga RSanS § 21 lõigetes 1–2 nimetatud hooldusmeetmete, mille eesmärk on finantssanktsiooni subjekti tuvastamine, kohaldamata jätmise eest ärisuhte kestel. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

On oluline, et peale ärisuhte loomist jätkataks ka kliendi enda suhtes hoolsusmeetmete kohaldamist. Kuna rahvusvahelised sanktsioonid ajas muutuvad, siis tuleb arvestada näiteks olukorraga, kus kliendi suhtes kehtestatakse rahvusvaheline sanktsioon ärisuhte kestel. Erinevalt ärisuhte algatamisel kasutatavatest hoolsusmeetmetest on ärisuhte kestel hoolsusmeetmeteks kliendi tehingute ja vastaspoolte sõelumine. Reaalajas tehingute sõelumine on vajalik, et tuvastada sanktsioone rikkuvad tehingud, sealhulgas majandusressursside kättesaadavaks tegemine ja ka tegevuspõhiste piirangute kohaselt keelatud tehingud.

Vajadus kehtestada eraldi väärtekoosseisud ärisuhte loomisel ja ärisuhte kestel hoolsusmeetmete kohaldamata jätmise eest tuleneb sellest, et hoolsusmeetmed on ärisuhte loomisel ja kestel mõneti erinevad ning neid kohaldatakse erinevatel ajahetkedel. Hoolsusmeetmete kohaldamisest üksnes ärisuhte loomisel ei piisa, vaid see peab jätkuma ka ärisuhte kestel uute tehingute tegemisel ja lepingute sõlmimisel.

Seadust täiendatakse §-ga 35⁵, mille kohaselt karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga RSanS §-s 23 nimetatud protseduurireeglite või sisekontrollieeskirja kehtestamata või täitmata või erikohustustega isiku töötajate poolt rakendamata jätmise eest. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.

Oluline on märkida, et karistada võib mitte ainult finantssanktsiooni protseduurireeglite või sisekontrollieeskirjade kehtestamata jätmise eest, vaid ka nende täitmata jätmise eest. Erikohustustega isik peab kontrollima, et töötajad täidavad organisatsioonis kehtestatud protseduurireegleid ja sisekontrollieeskirju. Protseduurireeglitega maandatakse ja juhitakse finantssanktsiooni ja massihävitusrelvade leviku rahastamisega seotud riske. Kui protseduurireegleid ei kehtestata ja kui neid ei täideta, on suur risk finantssanktsiooni rikkumisteks ja finantssanktsioonidest kõrvalehoidmiseks. Ilma protseduurireegliteta ei tea erikohustustega isiku töötajad, milliseid tegevusi teha, et finantssanktsiooni riski maandada ja juhtida. Kui sisekontrollieeskirja ei kehtestata, siis ei ole ka tagatud, et riskide maandamise ja juhtimise süsteem toimib ettenähtud viisil ja etteantud parameetrite piires. Sisekontrollieeskirja puudumisel ei pruugi erikohustustega isik teada või märgata, et riskide maandamise ja juhtimise süsteem ei toimi või et töötajad süstemaatiliselt rikuvad kas teadlikult või teadmatusest protseduurireegleid.

Punktiga 24 täpsustatakse käesoleva eelnõuga kavandatavatest muudatustest tulenevalt viiteid väärtegadele, mille kohtuväline menetleja on sätestatud §-s 37. Samuti lisatakse seadusesse, et RSanS §-des 35–36 nimetatud väärtegade kohtuväline menetleja võib lisaks RABile olla ka FI.

FI teeb järelevalvet RSanSi ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle nende erikohustustega isikute poolt, kelle üle ta teeb järelevalvet Finantsinspektsiooni seaduse alusel, arvestades RSanSi erisusi. FI ülesanne finantssanktsioonide rakendamisel ei ole teha erandeid või lubada osutada teenust, teha tehingut või toimingut. Samuti ei kontrolli FI, kas isik on finantssanktsiooni subjekt, kas tegemist on finantssanktsiooni rikkuva tehingu või toiminguga ning kas finantssanktsiooni on kohaldatud õiguspäraselt, välja arvatud ulatuses, mis puudutab finantsasutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid süsteemide ja kontrollide väljatöötamiseks. On otstarbekam, kui FI saab oma järelevalvesubjektide suhtes väärteguseid menetleda, mitte ei pea selleks RABi poole pöörduma.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ja eelnõu seletuskirjas on üldiselt kasutatud termineid (nt rahvusvahelise sanktsiooni rikkumine, rahvusvahelise sanktsiooni subjekt, rahvusvahelist sanktsiooni rakendav ja kehtestav õigusakt, finantssanktsioon, rahvusvahelise sanktsiooni rakendamine ja kohaldamine, sanktsioonirežiim), mida on lähemalt seletatud rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (721 SE) eelnõu seletuskirjas (lk 61–64).

Eelnõuga võetakse kasutusele termin „**rahvusvahelise sanktsiooni riskide maandamise ja riskijuhtimise süsteem**“, mis on defineeritud eelnõu § 22¹ lõikes 1. Samas paragrahvis on nimetatud ka selle komponendid. Sarnane termin on kasutusel RahaPTSis, eelkõige 2. peatüki 2. jaos „Kohustatud isiku riskide juhtimise süsteem“.

Samuti sisaldab eelnõu riskihinnangu ja riskiisu mõistet, kuid tegemist ei ole õiguskorras uute mõistetega, vaid need on juba kasutusel RahaPTSis.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas rahvusvahelise ja ELi õigusega ning on ajendatud Eestile rahvusvaheliste ja ELi õigusaktidega pandud kohustustest. Nii ELi kui ka rahvusvaheline õigus kohustavad Eestit sanktsioone tõhusalt rakendama, mistõttu on oluline asjakohase õigusliku regulatsiooni olemasolu.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu koostajad leiavad, et eelnõul puudub oluline sotsiaalne mõju, samuti mõju loodus- ja elukeskkonnale ja regionaalarengule. Muudatused mõjutavad riigiasutuste korraldust, majandust, riigi julgeolekut ja välissuhteid.

Võrreldes kehtivas RSanSis ja RahaPTSis erikohustustega isikutele seatud kohustustega ei ole muudatuste mõju erasektorile suur. Finantsinspektsiooni järelevalve alla kuulub 2020. aasta seisuga 118 subjekti. RABi järelevalve alla kuulub praegu 735 aktiivset erikohustustega isikut (273 finantseerimisasutust ja 462 virtuaalvääringu teenuse pakkujat).

Eelnõuga tekib erikohustustega isikul kohustus luua rahvusvahelise sanktsiooni riski maandamise ja riskijuhtimise süsteem. Rahvusvahelise sanktsiooni riski maandamise ja riskijuhtimise süsteem sisaldab muu hulgas juba praegu kehtivat kohustust kohaldada hooldsusmeetmeid ning kehtestada protseduurireglid ja sisekontrollieeskiri. Kuna kehtivas RSanSis on viide, et RSanSi 2., 3. ja 5. peatükis reguleerimata küsimustes kohaldatakse RahaPTSi, siis näiteks protseduurireglite ja sisekontrollieeskirjaga seonduv oluliselt ei muutu. Küll aga puudub kehtivas RSanSis näiteks viide riskihinnangu ja riskiisu olemasolule, niisiis ei ole need kehtiva RSanS kohaselt nõutavad. Seega lisandub erikohustustega isikule võrreldes varasemaga selge kohustus võtta kasutusele riskipõhine lähenemine.

Kuna erikohustustega isikute ring kattub olulisel määral kohustatud isikutega RahaPTS mõttes, on erikohustustega isikutel tulenevalt RahaPTSi nõuetest seoses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega juba praegu riskide maandamise ja juhtimise süsteem olemas. Suurematel erikohustustega isikutel (näiteks finantsasutustel) sisaldab see süsteem juba praegu hinnangut rahvusvahelise sanktsiooni riskidele ning käitumisjuhiseid sellise riski korral tegutsemiseks. Seega on tegemist üldiselt erikohustustega isikutele tuttavate kohustustega ning enamik erikohustustega isikuid peaksid omama rahapesu tõkestamise vastavusraamistiku raames süsteeme ja lahendusi ning finantssanktsiooni vastavusraamistiku loomine või liitmine

finantskuritegevuse vastavusraamistikku ei tohiks nõuda suures mahus ressursse. Seda ka osas, mis tuleneb rahvusvahelistest mittesiduvatest standarditest, kuna suuremad finantsasutused peavad neid järgima selle pärast, et säilitada korrespondentsuhteid ja osaleda usaldusväärsete partneritena rahvusvahelises finantssektoris. Finantssanktsioonidega seotud kohustused muutuvad sarnasemaks rahapesu tõkestamisega seotud kohustustega, mistõttu on erikohustustega isikul võimalik liita finantssanktsioonidega seotud tegevused terviklikku finantskuritegevuse tõkestamise süsteemi. Juhul kui erikohustustega isik seda seni ei ole teinud, tuleb eelnõust tulenevalt varasemast suuremat tähelepanu pöörata rahvusvahelise sanktsiooniga seotud riskidele ja hoolsusmeetmetele.

Mis puutub konkreetselt hoolsusmeetmete kohaldamisele, siis eelnõuga on täpsustatud FATFi soovitude põhjal ärisuhte seire nõudeid. Eelkõige muutub senine hoolsusmeetmete kohaldamine erikohustustega isiku jaoks regulaarseks, kuivõrd on selge, et pikaajalise kliendisuhete puhul ei tule hoolsusmeetmeid kohaldada vaid ärisuhte alustamisel. Nii on võimalik tuvastada olukord, kus kliendi suhtes on kehtestatud finantssanktsioon ärisuhte kestel. Hoolsusmeetmete ulatuse, viisi ja nende kohaldamise sageduse valib iga erikohustustega isik vastavalt kliendiga kaasneva riski suurusele ise, st mida suurem on kliendiga kaasnev risk, seda sagedamini peab kohaldama hoolsusmeetmeid. Samuti peab regulaarseks hoolsusmeetmete kohaldamiseks erikohustustega isik hakkama ärisuhte dokumenteerima, et oleks võimalik hinnata riskide muutusi. Riskipõhine lähenemine annab võimaluse suunata juba kasutuses olevaid ressursse väiksema riskiga tegevustelt suurema riskiga tegevustele. Seega ei pea riskipõhise lähenemise korral väikese riskiga tegevuse peale kulutama nii palju ressursse kui suurema riskiga tegevuse peale.

Kokkuvõttes kaasneb regulaarse riskide hindamisega koormuse kasv, kuid seda tasakaalustab riskipõhine lähenemine. Kehtiva seaduse kohaselt peavad juba praegu erikohustustega isikutel olema kasutusel hoolsusmeetmed ning eelnõu koostajate hinnangul ei muutu sihtrühma ressursivajadus ja seetõttu ei ole ka seaduse mõju erikohustustega isikutele suur. Uus üksikasjalikum raamistik aitab ühtlasi vähendada erikohustustega isikute muid riske, nagu operatsioonirisk või reputatsioonirisk. Seega on erikohustustega isikute kohustuste muutmise korral sihtrühma suurus väike, mõju ulatus väike, mõju avaldumise sagedus keskmine ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk väike.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

FI poolt juba praegu tehtav RPTRT ja finantssanktsioonide järelevalve on terviklik kontroll, mis sisaldab endas mitmeastmelist menetlust, saamaks teada, kas kontrollitav täidab kõiki talle kehtestatud reegleid. Esmalt selgitatakse välja, kas on koostatud riskihinnang, millest üks osa on ka rahvusvahelise sanktsiooni riski hindamine, tutvutakse protseduurireeglitega ning uuritakse, kuidas süsteem hoolsusmeetmete rakendamise suhtes realselt toimib. Kirjeldatud viisil tehtava järelevalve eesmärk on saada täpne ülevaade järelevalvesubjekti tegevusest. Rahapesuvastane järelevalve ja finantssanktsioonide järelevalve ei erine oma meetoditelt ja teenivad sama eesmärki: selgitada välja finantssüsteemi kuritarvitamise riskid.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Muudatustel on positiivne mõju Eesti julgeolekule ja välissuhetele. Juhul kui Eestis puuduks finantssanktsioonide tõhus regulatsioon, oleks võimalik Eesti finantssüsteemi ära kasutada finantssanktsioone rakendavate ja kehtestavate õigusaktide nõuete täitmisest kõrvalehoidmiseks. Seda jälgib ka MONEYVAL, mille eelseisvas hindamisvoorus

mitterahuldava tulemuse saamise korral võib juhtuda, et siinseid ettevõtteid ja isikuid hakatakse teistes riikides käsitlema suurema riskiga klientidena ning korrespondentsuhteid Eesti finantsasutustega katkestatakse. Seega, probleemid rahvusvaheliste sanktsioonide järgimisel võivad põhjustada finantssektorile rahvusvahelisi piiranguid ja probleeme teiste riikide finantsasutustega tehingute tegemisel. Muudatustega soovitakse tagada, et erikohustustega isikud läheneks ka rahvusvaheliste sanktsioonidega seotud riskidele süstemaatiliselt ning sarnaselt sellega, mida erikohustustega isikud teevad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskide korral. Niimoodi suudavad erikohustustega isikud, eelkõige finantsasutused, efektiivselt tuvastada finantssanktsiooni subjektid ja kohaldada õigusaktides sätestatud meetmeid. Vastavusraamistiku kaudu välditakse sanktsioonide rikkumisi ja erikohustustega isikute ärakasutamist sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks. Seega on eelnõu vastuvõtmata jätmisel oluline negatiivne mõju. Juhul kui mõni turuosaline rikub finantssanktsiooni, võib see olenevalt rikkumise raskusastmest kaasa tuua tugeva välispoliitilise surve ning riigi mainet kahjustada. Rahvusvahelised sanktsioonid on oluline osa Eesti välispoliitikast ja seega peame eelkõige riigisiselt tagama olemasolevate sanktsioonide korrektse ja viivitamatu rakendamise.

Mõju majandusele

Korrektne rahvusvahelise finantssanktsiooni kohaldamine, rahvusvahelisest õigusest tulevate kohustuste täitmine ning tõhus riigisisene järelevalve muudavad Eesti turu atraktiivseks välisinvestoritele. Finantssanktsioonide riskipõhine riski maandamise ja juhtimise süsteem tagab ettevõttele põhjalikuma kontrolli oma kliendi üle, millega on võimalik vältida finantssanktsiooni rikkumisi ja ettevõtete ärakasutamist finantssanktsioonidest kõrvalehoidmiseks. See aitab kaasa finantssanktsioonide korrektsele kohaldamisele ja riigi majanduse läbipaistvusele. Seega on muudatusel Eesti majandusele positiivne mõju.

Eelnõu mõjutab eelkõige erikohustustega isikuid, kes kohaldavad finantssanktsioone. Muudatustega täpsustatakse erikohustustega isikute kohustusi, et tõhustada järelevalvet erikohustustega isikute tegevuse üle. Mida hoolsamini on need isikud kehtiva RSanSi järgi täitnud oma finantssanktsiooni kohaldamisega seotud kohustusi, seda väiksemat mõju avaldavad neile eelnõuga kavandatavad muudatused. Kui erikohustusega isikud ei täida ülesandeid, mis on seni kehtinud seaduse sõnastuse tõttu välditavad, siis võib suureneda nende töökoormus, kui nad kohustuste täpsustamise järel peavad hakkama neid täitma.

7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse muudatuse rakendamisega ei kaasne riigile ega kohaliku omavalitsuse üksustele olulisi kulusid ega olulist tulude laekumist riigieelarvesse ega kohalike omavalitsuse üksuste eelarvetesse. Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid tegevusi, FI teeb juba alates 1. jaanuarist 2021 RSanS alusel järelevalvet nende krediidasutuste ning finantseerimisasutuste üle, kelle järele ta valvab Finantsinspektsiooni seaduse alusel.

8. Rakendusaktid

Eelnõukohane seadus sisaldab ühte volitusnormi – RSanS § 23 lõige 4, mille kohaselt võib valdkonna eest vastutav minister määrusega kehtestada krediidi- ja finantseerimisasutuste protseduurireeglitele, sisekontrollieeskirjale ja nende rakendamisele täpsustavad nõuded. Seaduseelnõu koostamise ajal määruse eelnõu koostamist vajalikuks ei peetud.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. jaanuaril 2022.

Jõustumisnormi kavandamisel lähtuti mõistlikust ajast, mille jooksul isikud, keda eelnõu puudutab – eelkõige erikohustustega isikud – saaksid uute normidega tutvuda ning teha oma tegevuses vajalikke muudatusi. Eelnõuga ei ole kehtestatud olulisi lisakohustusi võrreldes kehtiva RSanSi ja RahaPTSiga, mille tõttu peaksid isikud oma tegevuse põhjalikult ümber kujundama.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ning arvamuse andmiseks Eesti Advokatuurile, Finantsinspeksioonile, Notarite Kojale, Pangaliidule, Riigiprokuratuurile, Tartu Maakohtu kinnistus- ja registriosakonnale.