



EUROOPA KOMISJON

Brüssel, 11.4.2012
COM(2012) 168 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

direktiivi 2005/60/EÜ (rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta) kohaldamise kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

direktiivi 2005/60/EÜ (rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta) kohaldamise kohta

(EMPs kohaldatav tekst)

1. SISSEJUHATUS

Direktiiviga 2005/60/EÜ (edaspidi „kolmas RPTD”; RPTD – rahapesu tõkestamise direktiiv) on kehtestatud raamistik, et kaitsta krediidi- ja finantseerimisasutuste usaldusväärsust, terviklikkust ja stabiilsust ning üldist usaldust finantssüsteemi vastu rahapesust ja terrorismi rahastamisest tulenevate ohtude eest. ELi eeskirjad põhinevad suurel määral rahapesuvastase töökonna (edaspidi „FATF”) kehtestatud rahvusvahelistel standarditel ja kuna direktiiviga järgitakse minimaalse ühtlustamise põhimõtet, on raamistikku täiendatud liikmesriikide tasemel vastu võetud eeskirjadega¹.

FATF on alustanud rahvusvaheliste standardite põhjalikku läbivaatamist, mille tulemusel võeti 2012. aasta veebruaris vastu uued soovitused². Lisaks rahvusvahel tasandil võetavatele meetmetele on Euroopa Komisjon alustanud Euroopa raamistiku läbivaatamist. Kõnealune läbivaatamine hõlmab komisjoni avaldatud välisuuringut kolmanda RPTD kohta (edaspidi „Deloitte'i uuring”),³ ulatuslikke kontakte ja konsultatsioone erasektori sidusrühmadega ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega,⁴ samuti ELi liikmesriikide reguleerivate ja järelevalveasutuste esindajatega.

Kolmanda RPTD kohaselt esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule direktiivi rakendamise aruande, mis hõlmab uuringut juristide ja muude sõltumatutel juriidilistel ametikohtadel töötajate käsitamise kohta (artikkel 42). Lisaks peab komisjon esitama teise aruande tegelikult kasusaavate omanike tuvastamisel kasutatavate piirmäärade kohta (artikkel 43).

Käesoleval aruandel on kolm eesmärki:

1. anda komisjoni läbivaatamise raames tagasisidet selle kohta, kuidas direktiivi on kohaldatud;
2. täita kolmanda RPTD artiklites 42 ja 43 sätestatud kohustused;

¹ Kõnealune direktiiv on osa laiemast õiguslike meetmete paketist, mille eesmärk on tõkestada rahapesu ja terrorismi rahastamist. Kõnealusesse paketti kuuluvad veel määrus (EÜ) nr 1781/2006 raha ülekandmisel edastatava maksjaga seotud teabe kohta, määrus (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta, otsus 2000/642 liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö korra kohta teabe vahetamisel, samuti ELi õigusaktid vara arestimise kohta.

² <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/49/29/49684543.pdf>

³ Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive, Deloitte, detsember 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁴ Lisaks korraldati 2011. aastal kaks erasektori sidusrühmade kohtumist.

3. kaaluda vajadust muuta raamistikku, võttes arvesse nii komisjoni töö tulemusi kui ka vastu võetud uusi rahvusvahelisi standardeid.

Komisjon kutsub kõiki huvitatud sidusrühmi üles esitama käesoleva aruande kohta tagasisidet. Komisjon kavatseb jätkata õigusaktide ettevalmistamist, et võtta need vastu 2012. aasta sügisel.

2. DIREKTIIVI KOHALDAMINE

Käesolev aruanne on liigendatud peamisteks teemadeks, mis on esmatähtsad kolmanda RPTD eesmärkide saavutamiseks. Iga teema puhul on analüüsitud, kuidas on kohaldatud kehtivaid eeskirju, millised tegurid võivad põhjustada muutusi (eelkõige tulenevalt läbivaatamisest rahvusvahelisel tasandil) ja millised on võimalused kehtivate ELi eeskirjade muutmiseks. Lisaks teemapõhisele läbivaatamisele on analüüsitud kõnealuse direktiivi artiklites 42 ja 43 käsitletud küsimusi. Käesoleva aruande lisas käsitletakse eespool osutatud teemadega tihedalt seotud küsimust, nimelt piiriüleseid elektroonilisi rahaülekandeid.

2.1. Riskipõhise lähenemisviisi kohaldamine

Riskipõhine lähenemisviis võimaldab sihipärasemalt ja keskendatumalt hinnata riske ja kasutada vahendeid seal, kus seda on kõige rohkem vaja. Kehtiv ELi raamistik juba sisaldab sätteid, millega lubatakse riskipõhist lähenemisviisi kohaldada liikmesriikidel, järelvalveasutustel ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise sätete kohaldamise eest vastutavatel asutustel ja isikutel (edaspidi „kohustatud üksused”).

Direktiivi kohaselt võivad riigid ise töötada välja riskipõhise lähenemisviisi ja määrata kindlaks riskipõhised meetmed, mida võivad kasutada kohustatud üksused. Deloitte'i uuringu kohaselt võib riiklike meetmete mitmekesisus raskendada nõuete piiriülest järgimist, samuti märgiti, et puuduvad praktilised juhised.

Uute FATFi standarditega laiendatakse riskipõhise lähenemisviisi kohaldamisala. Riiklikul tasandil peavad riigid tuvastama, hindama ja mõistma rahapesuga ja terrorismi rahastamisega seotud ohte ning võtma meetmeid kõnealuste ohtude piiramiseks. Riigid peavad tagama suuremate riskide tuvastamise ja piiramise, kuid võivad väiksemate riskide tuvastamise korral lubada teatavate nõuete puhul kohaldada lihtsamaid meetmeid. FATF kinnitab, et arvesse tuleks võtta rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaseid riigiüleseid riskihinnanguid. Samuti on FATF seisukohal, et järelvalveasutused peaksid järelvalve teostamisel kohaldama riskipõhist lähenemisviisi vastavalt oma hinnangule rahapesuga ja terrorismi rahastamisega seotud riskide kohta asjaomases riigis ja nende järelvalve all olevates üksustes. FATFi nõuete kohaselt peavad kohustatud üksused hindama riske klientide, riikide/geograafiliste piirkondade ja toodete/teenuste/tehingute/edastamiskanalite lõikes.

Direktiivi eelseisval läbivaatamisel tuleb kaaluda järgmiste riskipõhise lähenemisviisi elementide kaasamist .

- **Riiklik/riigiülene riskihindamine:** liikmesriikidele kehtestatakse kohustus teostada ja ajakohastada riskihinnanguid vastavalt uutele FATFi soovitudele. Koordineerimise ja järjepidevuse edendamiseks võib kaaluda liikmesriikide ühist lähenemisviisi, samuti võib vajaduse korral välja töötada riskihindamise riigiülase lähenemisviisi.

- **Riskipõhine lähenemisviis järelevalvele:** ELi raamistikus tuleb üksikasjalikumalt sätestada riskipõhise lähenemisviisi kasutamine järelevalve teostamisel, sealhulgas tuleb täpsemalt ette näha, et järelevalveasutused peavad olema teadlikud järelevalve all olevate üksuste riskidest. Selleks võib olla vaja anda välja valdkondlikud juhised. Näiteks võib rahapesu tõkestamisega tegelevale allkomiteele⁵ seada ülesandeks töötada välja juhised finantssektori järelevalvet mõjutavate küsimuste kohta.
- **Finantseerimisasutuste ning teatavate finantssektoriväliste ettevõtjate ja kutsealade kohaldatav riskipõhine lähenemisviis:** kehtestatakse selgesõnaliselt nõue, et kohustatud üksuste välja töötatud riskipõhised menetlused peavad olema kooskõlas üksuse suuruse ja olemusega ning et need tuleb dokumenteerida, ajakohastada ja teha kättesaadavaks pädevatele asutustele.

2.2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegelikuks tunnistamine

Praegune lähenemisviis rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegelikuks tunnistamisele ELi tasandil põhineb 26. juuni 2001. aasta raamotsusel 2001/500,⁶ mis on endise kolmanda samba õigusakt. Ka Euroopa Nõukogu 1990. aasta rahapesu ning kriminaaltulu avastamise, arestimise ja konfiskeerimise ning terrorismi rahastamise konventsioonis (ajakohastatud 2005. aastal)⁷ on sätestatud rahapesuga ja terrorismi rahastamisega seotud rikkumised.

Kolmanda RPTD artikli 1 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid, et rahapesu ja terrorismi rahastamine on keelatud. Kõnealuste rikkumiste kuritegelikuks tunnistamine, mis on FATFi standardite põhinõue, on suurel määral liikmesriikide kohustus, kes peavad seda tegema oma õigussüsteemi raames.

Kaaluda võib kuritegelikuks tunnistamist ELi tasandil. Kolmanda RPTD läbivaatamine aluslepingu artikli 114 alusel ei tagaks siiski sobivat õiguslikku alust rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegelikuks tunnistamiseks. Seepärast võiks kaaluda võimalust kehtestada liikmesriikidele rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegelikuks tunnistamise kohustus ELi toimimise lepingu artikli 83 lõike 1 kohase õigusaktiga, mis nähti ette Lissaboni lepinguga.

2.3. Reguleerimisala

2.3.1. Rasked kuriteod

Rahapesuna (artikli 1 lõige 2) käsitatakse „kuritegelikust tegevusest” saadud tulu suunamist majandusse. Artikli 3 lõikes 5 on sätestatud „rasked kuriteod”, mida käsitatakse kuritegeliku tegevusena. Lisaks loetletud rikkumistele kohaldatakse direktiiviga üldist lähenemisviisi kõigi muude rikkumiste suhtes, mille korral on maksimum- ja miinimummäärade alusel ette nähtud vanglakaristus⁸.

Uute FATFi standarditega on põhiliste õigusrikkumistena määratletud ka „(otseste ja kaudsete maksudega seotud) maksukuriteod”, kuid FATF ei ole esitanud täiendavaid juhiseid asjaomaste sätete kohaldamise kohta.

⁵ Euroopa järelevalveasutuste ühiskomitee allkomitee, mis tegeleb rahapesu tõkestamisega, aitab Euroopa järelevalveasutusi järelevalveülesannete täitmisel, et tagada ELi õigusaktide ühtne rakendamine.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:en:PDF>

⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/198.htm>

⁸ Artikli 3 lõike 5 punkt f.

Seepärast võiks tähelepanu pöörata järgmisele:

- kas praegune „kõiki raskeid kuritegusid” käsitlev lähenemisviis on piisav maksukuritegude hõlmamiseks;
- kas maksukuriteod tuleks sätestada artikli 3 lõike 5 kohaste „raskete kuritegude” eraldi kategooriana ja/või
- kas maksukuriteod tuleks täpsemalt määratleda.

2.3.2. Reguleerimisala laiendamine väljapoole olemasolevaid kohustatud üksuseid

- (a) **Hasartmängusektor.** Kolmanda RPTD reguleerimisalasse kuuluvad „kasiinod”, kuid ei ole sätestatud nende määratlust. Samuti on kõnealuse direktiiviga hõlmatud „Interneti-keskkonnas toimuvad tegevused” (põhjendus 14), seega ka internetikasiinod. Konsultatsioonid on osutanud, et üldiselt toetatakse direktiivis sätestatud hasartmängu määratluse laiendamist, kuid täpne reguleerimisala tuleks määrata riskipõhiselt kindlaks liikmesriikide tasandil. Kaaluda võiks selliste hasartmängutegevuste hõlmamist, millega kaasneb suurem rahapesu või terrorismi rahastamise oht, vältides samas liiga rangete sätete kehtestamist madalama riskiga tegevuste puhul.

Komisjoni talitused kavatsevad võtta 2012. aastal vastu tegevuskava interneti hasartmängude valdkonnas ning seepärast on asjakohane tagada ühtsus kõnealuses sektoris rahapesu tõkestamiseks kavandatavate meetmete ja kolmanda RPTD läbivaatamise vahel.

- (b) **Muud laadi finantstavahendajad.** Liikmesriikidega konsulteerimise käigus panid mõned vastanutest ette, et kõnealuse direktiivi reguleerimisala tuleks laiendada kõigile finantseerimisasutuste nimel tegutsevatele vahendajatele. Mõni arvas, et finantstavahendajate tegevuse puhul võib olla rahapesu oht. Kaaluda võiks vahendajate tegevuse kajastamist eraldiseisval alusel või finantseerimisasutuste suhtes kohaldatavate kohustuste raames, eelkõige juhul, kui vahendajad pakuvad piiriüleseid finantsteenuseid (kõnealust küsimust käsitletakse põhjalikumalt punktis 2.10 – järelevalve).
- (c) **Liikmesriikide keskpangad.** Konsultatsioonide käigus märgiti, et kaaluda tuleks direktiivi sõnaselget kohaldamist keskpankade suhtes, laiendades direktiivi reguleerimisala nii, et arvesse võetaks nende tegevuse eripära, järelevalvet ja vajadust tagada nende sõltumatus.
- (d) **Kinnisvara- ja rendivahendajad.** Artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunktiga d on direktiivi reguleerimisalasse hõlmatud ka kinnisvaravahendajad, kuid ei ole määratletud nende tegevusalad. Rendivahendajate tegevuse puhul osutavad tõendid, et ka selles sektoris on rahapesu oht. Läbivaadatud FATFi standardites kõnealust küsimust ei käsitleta. Liikmesriikidega konsulteerimise käigus tehti ettepanek kaaluda, kas direktiivi tuleks sõnaselgelt kohaldada rendivahendajate suhtes.
- (e) **Vääriskivide ja –metallide vahendajad.** Artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkti e kohane üldsäte, mis hõlmab „muid füüsilisi või juriidilisi isikud, kes kauplevad kaubaga ainult sellises ulatuses, mis hõlmab vähemalt 15000 euro väärtuses sularahamakse

sooritamist”, hõlmab ka vääriskivide ja -metallide vahendajaid. Samuti osutatakse neile konkreetselt põhjenduses 18. Mõned erasektori sidusrühmad on teavitanud komisjoni sellest, et kuritegelikust tegevusest saadud tulu majandusse suunamiseks kasutavad kurjategijad ära asjaolu, et mõnes liikmesriigis ei kohaldata selles sektoris kliendi suhtes nõuetekohast hoolsust.

Võiks kaaluda, kas tuleks võtta meetmeid rahapesuohu ja terrorismi rahastamise ohu piiramiseks kõnealuses sektoris.

- (f) **Erandid.** Kõnealuse direktiivi artikli 2 lõikega 2 on ette nähtud, et liikmesriigid võivad otsustada, et juriidilised ja füüsilised isikud, kes osalevad finantstegevuses väga piiratud mahu või üksikutel juhtudel ja kelle puhul on rahapesuohu või terrorismi rahastamise oht väike, jäetakse direktiivi reguleerimisalast välja. Läbivaadatud FATFi standarditega on ette nähtud, et raha või väärtuste ülekandmise suhtes ei saa sellist erandit kohaldada.

Võiks kaaluda direktiivi muutmist, et võtta arvesse kõnealust läbivaatamist.

2.4. Kliendi suhtes kohaldatav nõuetekohane hoolsus

Kolmanda RPTDga on ette nähtud, et kliendi suhtes kohaldatakse nõuetekohast hoolsust kolmel tasandil: tavapärane nõuetekohane hoolsus, tugevdatud nõuetekohane hoolsus ja lihtsustatud nõuetekohane hoolsus. Tavapärase nõuetekohase hoolsuse puhul peab kohustatud üksus tuvastama ja kontrollima oma kliente ja klientide kasusaavaid omanikke, et mõista ärisuhte olemust ja teostada pidevat seiret. Tugevdatud nõuetekohase hoolsuse puhul peab kohustatud üksus astuma riskitundlikkuse alusel mitmeid täiendavaid ettenähtud samme. Lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse puhul võib kohustatud üksus kohaldada teatavat laadi klientide või tegevuste suhtes leebemaid nõuetekohase hoolsuse meetmeid.

Kliendi suhtes kohaldatav tavapärane nõuetekohane hoolsus. Deloitte'i uuringu kohaselt on peamised erinevused direktiivi kohaldamisel seotud künnisega, millest alates tuleb juhuslike tehingute puhul kohaldada nõuetekohast hoolsust. Komisjonipoolses läbivaatamises osalejad on seisukohal, et kehtivaid eeskirju tuleks oluliselt täpsustada. Võiks kaaluda järgmist:

- vähendada artikli 7 punktis b sätestatud künnist 15 000 eurot juhuslike tehingute puhul;
- vähendada määruses (EÜ) nr 1781/2006 sätestatud künnist 1 000 eurot elektrooniliste rahaülekannete puhul;
- ühtlustada tuvastamist ja/või koostada liikmesriikides välja antud ja kogu ELis tunnustatud isikut tõendavate dokumentide loend, et lihtsustada klientide tuvastamist ja kontrollimist;
- täpsustada mõlema poole kohustusi kolmandale isikule tuginemisel.

Kliendi suhtes kohaldatav tugevdatud nõuetekohane hoolsus. Paljud sidusrühmad on arvamisel, et võiks kohaldada paindlikumat lähenemisviisi selles osas, millal ja milliseid tugevdatud nõuetekohase hoolsuse meetmeid tuleks kohaldada teatavate riskide puhul. Näiteks mõni liikmesriik on palunud läbi vaadata põhimõtte, mille puhul olukordi, mis ei eelda silmast silma kohtumist, käsitatakse automaatselt kõrge riskitasemega olukordadena,

tagamaks, et direktiiviga võetakse asjakohaselt arvesse uusi maksemeetodeid ja tehnoloogiaid. Võiks kaaluda lähenemisviisi, mis hõlmab FATFi-poolset läbivaatamist, käsitledes arvesse võetavaid tegureid (nt kliendirisk, geograafiline risk ja toote-, teenuse või edastamiskanali risk) ning tunnistades, et risk on varieeruv ja tegureid ei tuleks käsitleda üksteisest eraldi.

Kliendi suhtes kohaldatav lihtsustatud nõuetekohane hoolsus. ELi raamistikuga on ette nähtud, et teatavat laadi klientide või toodete puhul, millega kaasneb väiksem rahapesuoht, võib teha erandi tavapärase nõuetekohase hoolsuse nõuetest, kuigi kohustatud üksused peavad jätkuvalt teostama seiret, et tuvastada ebatavalisi tehinguid. Kõnealust lähenemisviisi on kritiseeritud FATFi vastastikuse hindamise aruannetes, kuna selle puhul on väidetavalt tegemist täieliku vabastusega, mitte lihtsustatud korraga. Rahapesu tõkestamisega tegeleva allkomitee uuring lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse kohta osutas, et eri liikmesriikides kohaldatakse lihtsustatud nõuetekohast hoolsust erinevalt. Kui mõnes liikmesriigis on asutused täielikult vabastatud kliendi suhtes kohaldatava nõuetekohase hoolsuse kohustuste täitmisest, siis teistes liikmesriikides on kehtestatud kohustuslikud nõuetekohase hoolsuse miinimummeetmed.

FATFi standarditega on ette nähtud, et riigid võivad lubada finantseerimisasutustel kohaldada lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse meetmeid, „kui rahapesuoht ja terrorismi rahastamise oht on väike...ning tingimusel, et riik või finantseerimisasutus on riske asjakohaselt analüüsinud.”. Standardites on sätestatud madalama riskitasemega olukordade tegurid ja näited.

Võiks kaaluda järgmist:

- sätestada, et lihtsustatud nõuetekohane hoolsus ei tähenda täielikku vabastust kliendi suhtes kohaldatava nõuetekohase hoolsuse kohustuste täitmisest;
- kas direktiivis tuleks sätestada riskitegurid, mida tuleb võtta arvesse lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse asjakohasuse kindlaksmääramisel, või tuleks esitada konkreetsed näited selle kohta, millal võib kohaldada lihtsustatud nõuetekohast hoolsust;
- kas tuleks välja töötada täiendavad juhised riskitegurite kohta (nt finantssektori puhul võib seda teha rahapesu tõkestamisega tegelev allkomitee);
- kas määrata kindlaks (direktiiviga või juhistega) miinimummeetmed, mida kohustatud üksused peavad võtma lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse korral;
- kehtestada kooskõlas uute FATFi standarditega riskipõhine lähenemisviis selles osas, kas kohaldada või mitte kohaldada lihtsustatud nõuetekohast hoolsust juhul, kui luuakse ärisuhe teise finantseerimisasutusega, kes on saanud tegevusloa ELis või samaväärsena käsitatavas kolmandas riigis.

2.5. Riikliku taustaga isikud

Kolmandas RPTDs on „riikliku taustaga isikud” määratletud kui füüsilised isikud, kes täidavad või on täitnud olulisi avalikke funktsioone ja selliste isikute lähimad perekonnaliikmed või selliste isikute teadaolevad lähedased kaastöötajad. Kohustatud üksused peavad kohaldama tugevdatud nõuetekohast hoolsust riikliku taustaga isikute suhtes, kelle elukoht on teises liikmesriigis või kolmandas riigis.

FATFi standarditega on kehtestatud riskipõhised nõuded seoses omamaiste riikliku taustaga isikutega ning seega kohaldatakse uute standarditega eri tasandil kohustusi seoses välismaiste ja omamaiste riikliku taustaga isikutega, nii klientide kui ka kasusaavate omanike puhul. FATFi kohaselt on riikliku taustaga isikud sellised isikud, kes täidavad või on täitnud olulisi avalikke funktsioone välisriigis, riigisiselt või rahvusvahelise organisatsiooni raames. Välismaise riikliku taustaga isiku puhul kohaldatavad nõuded ei hõlma alalise elukoha nõuet. Samuti on FATF kehtestanud erinõude, mille kohaselt tuleb teha kindlaks, kas elukindlustuslepingu kasusaaja on riikliku taustaga isik.

Mõned Deloitte'i uuringus osalenud sidusrühmad olid seisukohal, et riikliku taustaga isiku määratlus on liiga lai. Eelkõige toodi esile probleeme seoses perekonnaliikmete ja lähedaste kaastöötajate liiga laia määratlusega. Küsimusi on veel seoses andmebaasides sisalduva teabe kättesaadavuse, maksumuse ja täpsusega, samuti valitseb ebakindlus seoses sellega, kui kaua peab isik täitma avalikke funktsioone, et teda saaks käsitada riikliku taustaga isikuna ning kas direktiivi sättega, mille kohaselt isik ei ole enam riikliku taustaga isik pärast ühe aasta möödumist ametikohalt lahkumisest, võetakse nõuetekohaselt arvesse kõnealuste isikutega seotud ohte. Lisaks valitseb teatav ebakindlus seoses sellega, kas direktiivi põhjenduse säte, mille kohaselt hõlmab kooskõlastamine kõrgema juhtkonnaga „taotlevast isikust vahetult hierarhiliselt järgmist astet”, on piisav, kuna see võib tähendada suhteliselt madalal astmel olevat töötajat.

Samuti tuleks erasektori sidusrühmade arvates võtta toetusmeetmeid seoses sellise teabe kättesaadavuse, usaldusväärsuse ja maksumusega, mis on kättesaadav kohustatud üksustele ning kajastab riikliku taustaga isikute nimesid ja kategooriaid, samuti seoses sellest tuleneva andmekaitse vajadusega. Selliste meetmete teostatavust ja asjakohasust tuleks hoolikalt hinnata.

Et võtta arvesse FATFi muudatusi, võiks kaaluda kolmanda RPTD ja rakendusdirektiivi⁹ täpsustamist ja teha näiteks järgmist:

- võtta üle uued FATFi sätted omamaiste ja rahvusvahelistes organisatsioonides tegutsevate riiklike taustaga isikute kohta;
- jätta välja alalise elukoha kriteerium;
- lisada elukindlustust käsitlevad sätted;
- täpsustada, et riskipõhist lähenemisviisi kohaldatakse riikliku taustaga isikute suhtes ka pärast ühe aasta möödumist ametikohalt lahkumisest;
- täpsustada kõrgema juhtkonna määratlus.

2.6. Tegelikult kasusaav omanik

Selles punktis analüüsitakse asjaomast teemat laiemalt kui ainult künnise seisukohast ja uuritakse põhjalikumalt muid kolmanda RPTD kohaseid tegelikult kasusaava omanikuga seotud küsimusi.

⁹ Komisjoni direktiiv 2006/70/EÜ.

2.6.1. Tegelikult kasusaava omaniku tuvastamisel kohaldatav künnis 25 %

Kolmanda RPTD artikliga 43 on ette nähtud, et komisjon esitab Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande artikli 3 lõikes 6 osutatud piirmäärade kohta, arvestades sealjuures eriti artikli 3 punkti 6 alapunkti a alapunktis i ja alapunkti b alapunktides i ja iii nimetatud protsendimäärade 25 %-lt 20 %-le alandamise võimalikku otstarbekohasust ja võimalikke tagajärgi.

Kolmanda RPTD artikli 3 punktis 6 sätestatud määratluse kohaselt on tegelikult kasusaav omanik füüsiline isik või füüsilised isikud, kes on kliendi lõplik omanik või lõplikud omanikud või teda lõplikult kontrollivad, ja/või füüsiline isik, kelle nimel tehing või toiming sooritatakse. Täiendavalt on täpsustatud miinimumnõuded äriühingute, muude juriidiliste isikute ja selliste õiguslike üksuste puhul, mis haldavad või jagavad vara. Kolmanda RPTD vastu võtmisel peeti 25 % omandi- või hääleõigusekünnist või vähemalt 25 % künnist hallatava vara suhtes soodustatud isikute puhul piisavaks künniseks, mille alusel käsitada isikut tegelikult kasusaava omanikuna rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise sätete seisukohast.

Deloitte'i uuringu raames sidusrühmade ja liikmesriikide lõikes teostatud uuringu tulemused osutavad, et märkimisväärne osa sidusrühmadest ei poolda madalama künnise kehtestamist. Leiti, et madalama künnise kehtestamine ei tooks märkimisväärsed eeliseid, kuid suurendaks nõuete täitmisega seotud kulusid ja halduskoormust. Komisjonile ei ole esitatud täiendavaid tõendeid, mis osutavad vajadusele künnist muuta.

Komisjon kaalub hoolikalt, kas on asjakohane muuta 25 % künniseid.

2.6.2. Tegelikult kasusaav omanik – rakendusküsimused

Rahapesu tõkestamisega tegelev allkomitee¹⁰ tegi kindlaks, et eri liikmesriikides kasutatakse erinevat künnise arvutamise viisi. Mõned liikmesriigid on seisukohal, et tegelikult tulusaav omanik on isik või isikud, kes omavad või kontrollivad vähemalt 25 % kliendist, samas kui teised liikmesriigid käsitavad tegelikult tulusaava omanikuna isikut või isikuid, kes omavad või kontrollivad vähemalt 25 % kliendist või mis tahes üksusest, kes omab vähemalt 25 % kliendist.

Ka muud määratlusega seotud küsimused põhjustavad liikmesriikides ebakindlust ja erinevat tõlgendamist, eelkõige seoses sellega, mida tähendab artikli 3 säte „teostavad muul viisil kontrolli juriidilise isiku juhtimise üle”. Kõnealused erinevused võivad põhjustada grupi tasandil raskusi ja suurendada kulusid kliendi tuvastamise korra väljatöötamisel ja kliendiga seotud riskide hindamisel. Sellega võivad kaasneda ebavõrdsed tingimused finantseerimisasutuste ning finantssektoriväliste ettevõtjate ja kutsealade esindajate jaoks eri liikmesriikides. Samuti on tõhusat rakendamist takistanud asjaolu, et erasektori sidusrühmade hulgas valitseb ebakindlus seoses asjakohaste meetmete määratlusega.

FATFi standardite läbivaatamisel on kehtestatud lähenemisviis tegelikult kasusaava omaniku tuvastamiseks ja kontrollimiseks, mille eesmärk on teha kindlaks kontrollivat osalust omav füüsiline isik või (kui sellist isikut ei tuvastata või kui on kahtlus, et kõnealune kontrollivat osalust omav isik on tegelikult kasusaav omanik) füüsiline isik, kes teostab kontrolli muul viisil. Kui eespool kirjeldatud meetodil ei suudeta füüsilist isikut tuvastada, tuleb tuvastada

¹⁰ Report on the legal, regulatory and supervisory implementation across EU MS in relation to Beneficial Owner Customer Due Diligence requirements under the Third Money Laundering Directive, 26. september 2011.

kõrgema astme juhi ametikohal olev füüsiline isik. Üldiselt toetavad liikmesriigid kõnealust lähenemisviisi, kuigi ollakse seisukohal, et viimase võimaluse kasutamist (kõrgema astme juhi tuvastamine) ei tuleks käsitada võimalusena hoida kõrvale vajadusest mõista, kes tegelikult juriidilist isikut kontrollib.

2.6.3. Tegelikult kasusaavat omanikku käsitleva teabe kättesaadavus

Mõne sidusrühma arvates takistab tegelikult kasusaavat omanikku käsitleva avaliku teabe puudumine nõuete praktilist rakendamist. Kohustatud üksused koos kodanikuühiskonna organisatsioonidega on tungivalt nõudnud avaliku sektori poolseid toetusmeetmeid selles valdkonnas. Euroopa Komisjoni sisejulgeoleku strateegias on kõnealust küsimust käsitletud ja märgitud, et „rahapesuvastases töökonnas rahvusvaheliste partneritega peetavaid arutelusid arvestades peaks EL kaaluma **rahapesuvastaste õigusaktide** läbivaatamist, et suurendada juriidiliste isikute ja õiguslike korralduste läbipaistvust”¹¹.

Euroopa Parlamendi 15. septembri 2011. aasta resolutsioonis¹² kutsutakse üles „seadma võitlust pangasaladusega kaitstud jurisdiktsioonides asuvate anonüümsete riulifirmade vastu (...) eelseisva rahapesuvastase direktiivi reformimisel peamiseks eesmärgiks”.

Uute FATFi standardite kohaselt peavad riigid tagama, et äriregistritest ja/või äriühingutelt on võimalik saada põhiteavet. Õiguslike korralduste puhul on standardites sätestatud, et tegelikult kasusaavat omanikku käsitleva teabe valdaja on usaldusisik, ja kehtestatud nõue, mille kohaselt peavad usaldusisikud avalikustama oma rolli, kui nad loovad ärisuhte teavet esitavate pooltega.

2.6.4. Täiendavad kaalutlused

Võiks kaaluda mitme muudatuse tegemist direktiivis, näiteks võib teha järgmist:

- täpsustada tegelikult kasusaava omaniku määratlust, võttes arvesse FATFi ja rahapesu tõkestamisega tegeleva allkomitee järeldustes kokku lepitud muudatusi;
- näha rahapesu tõkestamise direktiiviga või äriühinguõiguse valdkonnas kehtiva muu õigusaktiga ette meetmed juriidiliste isikute ja õiguslike korralduste läbipaistvuse suurendamiseks.

2.7. Teatamiskohustused

Kolmanda RPTD artikli 22 lõikega 1 on ette nähtud, et rahapesu või terrorismi rahastamise põhjendatud kahtluse korral teavitavad kohustatud üksused ja isikud viivitamata rahapesu andmebürood. Seda tuleks teha otse või viivitamata ja filtreerimata isereguleeruva organi kaudu, kui riik on teatavate finantssektoriväliste kutsealade puhul sellise organi määranud. Kolmanda RPTD artikli 35 lõike 3 kohaselt tagavad liikmesriigid, et vajaduse korral antakse õigeaegset tagasisidet kahtlasi tehinguid käsitlevate ettekannete kohta.

Teatavat muret on väljendatud kahtlaste tehingute kohta tehtud ettekannetega seotud statistiliste andmete järjepidevuse pärast¹³. Eurostat on kogunud rahapesu andmebüroodelt

¹¹ Komisjoni teatis: „ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas”, KOM (2010)673 (lõplik).

¹² Euroopa Parlamendi 15. septembri 2011. aasta resolutsioon ELi jõupingutuste kohta korruptsiooniga võitlemisel.

märkimisväärselt teavet põhinäitajate kohta¹⁴. Teavitamise osas on komisjoni talituste töödokumendis¹⁵ täpsustatud, millise riigi rahapesu andmebüroole tuleks teave saata piiriüleses olukorras.

Võiks kaaluda mitme täpsustuse ja uue sätte lisamist direktiivi:

- ELi uue raamistikuga võiks tugevdada kehtivaid sätteid, mille kohaselt peavad rahapesu andmebürood õigeaegselt esitama teavitanud üksustele üldist tagasisidet;
- määrata isereguleeruvate organite sõnaselge roll teavitamisprotsessis (nt suuniste koostamine);
- kehtestada sõnaselge nõue, mille kohaselt tuleb teavitada vastuvõtva riigi rahapesu andmebürood;
- täpsustada, et juhul, kui liikmesriik teeb kindlaks, et kahtlaste tehingute kohta tehtud ettekandeid on filtreeritud, peaks ta aktiivselt kaaluma, kas nõuda, et ettekanded esitataks otse rahapesu andmebüroole;
- karmistada artikli 33 kohast nõuet statistiliste andmete kohta, et tagada terviklikum ja võrreldavam statistika.

2.8. Rahapesu andmebürood

Kolmanda RPTD artikliga 38 on ette nähtud, et komisjon lihtsustab koordineerimist rahapesu andmebüroode vahel, kuid ei ole reguleeritud andmebüroode vahelist koostööd muul viisil.

Kehtiv rahapesu andmebüroode koostööraamistik põhineb nõukogu 2000. aasta otsusel¹⁶. Rahapesu andmebüroode vahelise platvormi¹⁷ raames peetud arutelude käigus osutati kehtiva korra paljudele puudustele. Otsusega ei ole ette nähtud koostööd terrorismi rahastamise valdkonnas ning varasemad rahvusvahelised sündmused on näidanud, kui raske on teha rahapesu andmebüroode vahel koostööd määratud isikute loendi alusel või võtta meetmeid enne kahtlaste tehingute kohta tehtud ettekande esitamist. Praktilised kogemused on toonud esile probleemid, mis tulenevad teatavat laadi koostöö otsusega ette nähtud õigusliku aluse erinevast tõlgendamisest, näiteks automaatse teabevahetuse puhul, kui on tuvastatud seos teise liikmesriigiga. Mõned teabevahetusega seotud probleemid tulenevad erinevatest volitustest (sealhulgas teabele juurdepääsu võimalused), mis rahapesu andmebüroodel on riiklikul tasandil ja mis mõjutavad koostöö tulemuslikkust.

¹³ Kolmanda RPTD artiklis 33 on sätestatud miinimumnõuded statistiliste andmete kohta, mida liikmesriigid peavad koguma.

¹⁴ Vt Eurostati töödokument *Money Laundering in Europe*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF

¹⁵ Komisjoni talituste töödokument „*Anti-money laundering supervision of and reporting by payment institutions in various cross-border situations*”, SEK(2011) 1178 (lõplik), 4.10.2011, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20111104-paper_en.pdf

¹⁶ Nõukogu otsus 2000/642/JSK, 17. oktoober 2000, liikmesriikide rahapesu andmebüroode vahelise koostöö korra kohta teabe vahetamisel.

¹⁷ Komisjon käivitas rahapesu andmebüroode vahelise platvormi 2006. aastal. Sellesse kuuluvad liikmesriikide rahapesu andmebürood. Selle peamine eesmärk on lihtsustada rahapesu andmebüroode vahelist koostööd.

Stockholmi programmis (2010-2014)¹⁸ kutsutakse komisjoni ja liikmesriike üles täiendavalt arendama rahapesu andmebüroode vahelist teabevahetust, et võidelda korruptsiooni ja majanduskuritegudega.

Võiks kaaluda, kas võtta arvesse FATFi hiljutisi suundumusi seoses rahapesu andmebüroodega. Mõne olulise muudatusega täpsustatakse, et rahapesu andmebüroodel peaks olema juurdepääs teabele, mida kohustatud üksused koguvad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete kohaselt, ja et riigid peaksid kehtestama mehhanismid, et õigeaegselt tuvastada, kas füüsiline või juriidiline isik on konto omanik või kontrollib seda, ning et koostöötaotluse korral nähakse ette samad volitused nagu kahtlaste tehingute kohta riigisiselt tehtud ettekannete puhul. ELi kontekstis võiks kaaluda ELi rahapesu andmebüroode koostöö tõhustamist, mis läheb kaugemale rahvusvahelistest standarditest, rahapesu andmebüroode riiklikul tasandil olevate volituste ühtlustamist ja ELi rahapesu andmebüroode vahelise platvormi seni tehtud asjaomase töö jätkamist. Samuti võiks kaaluda, kas kaasata rahapesu andmebüroode vahelist koostööd käsitlevad sätted tulevasse rahapesu tõkestamise direktiivi.

2.9. Nõuete täitmine grupi tasandil

Kõnealuse direktiivi artikliga 34 on ette nähtud, et kohustatud asutused ja isikud kehtestavad asjakohased ja sobivad rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase riskijuhtimise põhimõtted ja menetlused.

Komisjoni talituste 2009. aasta töödokumendis¹⁹ on märgitud, et piiriüleselt tegutsevad finantseerimisasutused eelistavad töötada rahapesu tõkestamise põhimõtted välja grupi tasandil, eelkõige ELis. Uute FATFi standarditega on kehtestatud nõue (mis suurel määral kajastab Baseli pangajärelevalve komitee tehtud tööd), mille kohaselt rakendavad finantsgrupid grupiüleseid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise programme, sealhulgas töötavad grupi tasandil välja teabevahetuse poliitika ja korra.

Võiks kaaluda uute nõuete kaasamist direktiivi, võttes arvesse, et kehtiva direktiivi artikli 31 lõikega 1 ja artikli 34 lõikega 2 on juba ette nähtud mitmed eeldused nõuete täitmiseks grupi tasandil. Komisjoni talituste töödokumendis osutatud probleemide lahendamiseks võiks kaaluda ka järgmisi täiendavaid täpsustusi.

- Grupile osutatakse praegu ainult artikli 28 lõikes 3, millega nähakse ette erand keelust avalikustada teavet selle kohta, et kahtlaste tehingute kohta on tehtud ettekanne või et käimas on rahapesu ja terrorismi rahastamise uurimine. Laiema kohaldamisala tagamiseks võiks artiklisse 3 lisada grupi määratluse.
- Kehtestada sõnaselge võimalus vahetada enne ettekande esitamist grupisiselt teavet kahtlaste tehingute kohta, järgides samas andmekaitse nõudeid.
- Võimalus esitada teavet peakontori audiitoritele. Sõltumatud audiitorid ei kuulu grupi määratluse alla ja seepärast ei kohaldata nende suhtes artikli 28 lõike 3 kohast erandit.

¹⁸ (2010/C 115/01). Euroopa Liidu Teataja, 4.5.2010.

¹⁹ Komisjoni talituste töödokument "Compliance with the AML Directive by cross-border banking institutions at group level", SEC (2009) 939, 30. juuni 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/compli_cbb_en.pdf.

2.10. Järelevalve

Kolmanda RPTD artikli 37 kohaselt nõuavad liikmesriigid, et pädevad asutused teostaksid seiret ja võtaksid meetmeid tagamaks, et kohustatud isikud ja asutused täidavad direktiivi nõudeid.

Kuigi komisjoni talituste töödokumendis²⁰ käsitletakse makseasutuste rahapesualast järelevalvet ja teavitamiskohustusi, mõjutab see laiemalt päritolu- ja vastuvõtva liikmesriigiga seotud küsimusi muudes valdkondades. Komisjoni töödokumendis täpsustatakse, kuidas tuleks täita vastuvõtva liikmesriigis kehtivaid rahapesu tõkestamise eeskirju seoses järgmisega:

- järelevalvevolituste jaotamine päritolu- ja vastuvõtva riigi ametiasutuste vahel;
- vastuvõtva riigi ametiasutuste ennetamis- ja jõustamisvolitused;
- vastuvõtva riigi ametiasutuste õigus kehtestada proportsionaalsuse põhimõtet silmas pidades kohustus asutada keskne esindaja / esindajate keskne kontrollpunkt või määrata riigi territooriumile vastavuskontrolli spetsialist.

Rahapesu tõkestamisega tegelev allkomitee töötab välja tegevusjuhendit, mille alusel rakendatakse komisjoni täpsustused.

Võiks kaaluda täpsustavate sätete lisamist uude direktiivi ning täpsustada makseteenuste ja e- raha direktiivide kohaste, passe käsitlevate sätete ning vastuvõtva liikmesriigi rahapesu tõkestamise eeskirjade vastavust. Võiks selgitada, kuidas kohaldada rahapesu tõkestamise järelevalvet piiriüleselt, sätestades näiteks, et vastuvõtva liikmesriigi ametiasutusel peab olema võimalik kehtestada sanktsioone, sealhulgas lõpetada tegevus, kui ei ole piisavalt rakendatud nõuetekohase hoolsuse korda, või kehtestades sätted, millega nähakse ette kohustus teha koostööd, vahetada teavet ja delegeerida ülesandeid. Lisaks võib kaaluda, kas lisada uude direktiivi sätted ametiasutuste vahelise koostöö kohta.

2.11. Isereguleeruvad organid

Kolmanda RPTD artikli 37 lõike 5 kohaselt võivad isereguleeruvad organid teatavates sektorites (audiitorid, raamatupidamisteenuse pakkujad, maksunõustajad, notarid ja muud juriidilistel ametikohtadel töötajad) teostada seiret ja tagada rahapesu tõkestamise nõuete täitmise, samas kui artikli 23 kohaselt võib määrata asjakohase isereguleeruva organi, et suunata kahtlased ettekanded rahapesu andmebüroosse.

FATFi standardites tunnistatakse isereguleeruvate organite rolli tingimusel, et sellised organisatsioonid tagavad, et nende liikmed täidavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid. Standarditega nähakse ette võimalus, et sellised organid võivad kehtestada suuniseid ja anda tagasisidet riiklike meetmete kohaldamise kohta, eelkõige kahtlastest tehingutest teatamise kohta. Komisjoni korraldatud konsultatsioonide käigus väljendasid mõned liikmesriigid kahtlust selle üle, kas on asjakohane jätkata selliste ülesannete seadmist isereguleeruvatele organitele.

²⁰ Vt joonealune märkus 15.

Võiks kaaluda, kas isereguleeruvatele organitele tuleks jätkuvalt seada ülesandeks tagada rahapesu tõkestamise standardite järgimine või tuleks nende rolli täpsustada, näiteks seada neile sõnaselgelt ülesandeks anda kooskõlas FATFi standarditega välja juhiseid rahapesu tõkestamise nõuete täitmise ja kahtlastest tehingutest teatamise kohta. Samuti tehti komisjoni konsultatsioonide raames ettepanek kaaluda võimalust laiendada direktiivi sätteid, et võimaldada kinnisvarasektori kutseorganisatsioonidel teostada rahapesu vastast seiret ja tagada rahapesu tõkestamise nõuete täitmine, tingimusel et nad täidavad kolmanda RPTD artikli 37 lõikes 2 sätestatud tingimusi.

2.12. Kolmanda riigi samaväärsus

Kolmanda RPTD kohaselt võib kliendi suhtes kohaldada lihtsustatud nõuetekohase hoolsuse meetmeid juhul, kui finantseerimisasutus asub ELi või EMP riigis. Kõnealuseid lihtsustatud meetmeid võib kohaldada selliste kolmandate riikide asutuste suhtes, kes on kehtestanud rahapesu tõkestamise nõuded, mida peetakse samaväärseks kõnealuses direktiivis sätestatud nõuetega. Kolmanda RPTD artikli 11 lõikega 4 on ette nähtud, et liikmesriigid teavitavad üksteist ja komisjoni juhtudest, mille puhul nad leiavad, et kolmas riik täidab ELi standardeid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valdkonnas. Selleks, et koordineerida samaväärsuse kindlakstegemist, on liikmesriigid näinud ette korrapäraselt ajakohastatava samaväärsete kolmandate riikide loendi kooskõlas kolmandate riikide samaväärsuse tunnustamise ühise korra ja kriteeriumidega²¹.

Kolmanda RPTDga ei ole ette nähtud, et Euroopa Komisjon kehtestab siduva heakskiidetud samaväärsete kolmandate riikide loendi. Kolmandate riikide samaväärsuse hindamine jääb liikmesriikide pädevusse. Komisjonil on selles protsessis toetav roll ja juhul, kui kõnealune süsteem jääb kehtima, aitab komisjon igati kaasa kolmandate riikide loendi usaldusväärsele ja läbipaistvale kehtestamisele. Võttes arvesse riskipõhise lähenemisviisi laialdasemat kasutuselevõtmist, on mõned liikmesriigid seadnud kahtluse alla vajaduse säilitada uues direktiivis samaväärsust käsitlevad sätted.

Võiks teha kindlaks järgmist:

- kas riskipõhisele lähenemisviisile üleminekut silmas pidades on asjakohane säilitada uues direktiivis samaväärsust käsitlevad sätted;
- kas samaväärsete riikide loendi kehtestamine on ikka vajalik, ja kui on, siis kas tuleb võtta meetmeid ELi tasandil (nt sätestada direktiivis normatiivne lähenemisviis, säilitada olemasolev valitsustevaheline lähenemisviis, teha rahapesu tõkestamisega tegelevale allkomiteele ülesandeks töötada välja meetmeid kõnealuses valdkonnas jne);
- kas on asjakohane säilitada direktiivis nn musta nimekirja käsitlevad sätted (praegu artikli 40 lõige 4), pidades silmas, et neid ei ole kunagi kohaldatud;
- kas tuleks ELi tasemel välja töötada koordineeritud lähenemisviis, et koordineerida vastuseks FATFi loendi koostamise korrale võetavaid meetmeid.

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/3rd-country-common-understanding_en.pdf

2.13. Direktiivi nõuete täitmata jätmise korral kohaldatavad halduskaristused

Kolmanda RPTD artikli 39 lõikega 2 on ette nähtud, et liikmesriigid kohaldavad finantseerimisühingute suhtes, kes rikuvad direktiivist tulenevaid siseriiklikke sätteid, asjakohaseid haldusmeetmeid või halduskaristusi. Kõnealused meetmed ja karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

Deloitte'i uuringu kohaselt on kõik liikmesriigid rakendanud riikliku karistuste määramise korra, mida kohaldatakse direktiivi sätete rikkumise korral, ning selliseid karistusi ka tegelikult kohaldatakse. Samas märgitakse uuringus, et riiklikud karistuste kohaldamise korrad on nii erinevad, et liikmesriikides kohaldatavaid karistusi on võimatu võrrelda.

Võiks kaaluda lähenemisviisi, mis on sarnane komisjoni teatises „Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris”²² esitatuga ja millega kaasneks karistuste määramise korra suurem ühtlustamine ühiste miinimumeeskirjade alusel, mida kohaldataks karistuste määramise korra põhipunktide suhtes.

2.14. Isikuandmete kaitse

Enamik sidusrühmadest on seisukohal, et tuleks võtta paremini arvesse rahapesu tõkestamise ja isikuandmete kaitse nõuete vastasmõju. Rahapesu andmebüroode vahelise platvormi 2008. aasta uuringu²³ eesmärk oli teha kindlaks võimalikud lähenemispunktid ning valdkonnad, kus tuleks vähendada asjaomaste õigusaktide ebakõlasid. Komisjoni talituste 2009. aasta töödokumendis²⁴ jõuti järeldusele, et rahapesu tõkestamise eeskirjade ja riiklike andmekaitse eeskirjade vastasmõju oli peamine tegur, mis mõjutas pankade rahapesu tõkestamise põhimõtteid grupi tasandil ja takistas tõhusat grupisisest teabevahetust.

Artikli 29 kohane andmekaitse töörühm andis 2011. aasta juunis välja arvamuse 14/2011²⁵. Arvamuses käsitletakse rahapesu tõkestamise ja isikuandmete kaitse sätete vastasmõju palju laiemalt kui ainult teabevahetuse tasandil ning kutsutakse üles põhjalikumalt kaaluma andmekaitse küsimusi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusaktides, et tagada andmekaitse nõuete tõhus täitmine. Eelkõige kutsutakse arvamuses üles edendama „tõukemeetodil” põhinevat andmevahetust ja üleilmse riskijuhtimise mudeli hinnanguid andmete puutumatuse seisukohast, looma andmekaitseametniku ametikoht rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud organites või üksustes ning soodustama segmendipõhist riskijuhtimist kohalikul tasandil. Samuti kutsutakse üles määrama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusaktides kindlaks selge ja täpne andmete säilitamise periood. Mõningaid avamuses esitatud elemente on võetud arvesse hiljuti avaldatud ettepanekutes ELi andmekaitsealaste õigusaktide ajakohastamise kohta²⁶.

²² Sanktsioonide tõhustamine finantsteenuste sektoris, KOM (2010) 716 (lõplik), 8. detsember 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0716:FIN:EN:PDF>

²³ *Report on Confidentiality and data protection in the activity of FIUs*, http://ec.europa.eu/internal_market/company/financial-crime/index_en.htm#fiu-report-money

²⁴ Vt joonealune märkus 20.

²⁵ Arvamus 14/2011 rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud andmekaitseküsimuste kohta, 01008/2011/EN, WP 186, 13. juuni 2011, http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp186_en.pdf

²⁶ Vt komisjoni ettepanekud andmekaitse kohta (COM(2012) 11 (final)) ja (COM(2012) 10 (final)). http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

Võiks kaaluda, kas sätestada läbivaadatud direktiivis selged ja tasakaalustatud eeskirjad, millega määratakse kindlaks, kuidas tuleks käsitleda isikuandmeid, et tagada rahapesu ja terrorismi rahastamise nõuete täitmine kooskõlas põhiõiguste järgimisega. Kooskõlas eespool nimetatud suundumustega andmekaitse valdkonnas, võib olla vaja kehtestada täpsemad sätted, et võtta muu hulgas arvesse isikuandmete töötlemise põhimõtteid, näha ette õiguslik alus nii selliseks töötlemiseks kui ka andmesubjekti õiguste proportsionaalseks piiramiseks, kui seda on vaja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise direktiivi eesmärkide saavutamiseks, tingimusel et on võetud asjakohaseid kaitsemeetmeid ja see on kooskõlas andmekaitset käsitlevate õigusaktidega. Lisaks võiks kaaluda koostöö tõhustamist rahapesu tõkestamise valdkonna reguleerivate asutuste ja andmekaitse järelevalveasutuste vahel, et tagada eeskirjade tasakaalustatud kohaldamine.

3. KOMISJONI HINNANG JURISTIDE JA MUUDE JURIIDILISTEL AMETIKOHTADEL TÖÖTAJATE KÄSITAMISE KOHTA DIREKTIIVIS

Kolmanda RPTD artikli 42 kohaselt esitab komisjon Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande, mis hõlmab uuringut juristide ja muude sõltumatutel juriidilistel ametikohtadel töötajate käsitamise kohta.

Notarid ja muud sõltumatutel juriidilistel ametikohtadel töötajad kuuluvad üldiselt direktiivi reguleerimisalasse, samas võivad liikmesriigid artikli 23 lõike 2 kohaselt vabastada nad kahtlastest tehingutest teatamise kohustusest „teabe osas, mida need saavad mõnelt oma kliendilt või mõne oma kliendi kohta, kui nad selgitavad oma kliendi õiguslikku olukorda või kaitsevad või esindavad kõnealust klienti kohtumenetluses või sellega seoses”. Lisaks võib artikli 23 lõike 1 kohaselt määrata „kutseala isereguleeruva organi”, kellele rahapesu andmebüroo asemel kõigepealt saadetakse kahtlasi tehinguid käsitlevad ettekanded. Sel juhul peab isereguleeruv organ edastama teabe rahapesu andmebüroole viivitamata ja filtreerimata.

3.1. Ametisaladus

Komisjonile kättesaadava teabe kohaselt on kõik liikmesriigid võtnud direktiivi artikli 23 lõikes 2 sätestatud erandi üle siseriiklikesse õigusaktidesse seoses notaritega, kuid ei ole täpselt kirjeldanud, mis juhul on teavitamine olulisem kliendi konfidentsiaalsusest. Sellega seoses on juriidiliste kutsealade esindajad pidevalt väljendanud muret, et direktiivi kohaste kohustustega väidetavalt rikutakse juristide ametisaladuse hoidmise kohustust ning põhiõigust õiglasele kohtumõistmisele ja õiglasele kaitsesele.

Euroopa Kohus on teinud selles küsimuses otsuse²⁷. Kuigi kohtuotsus käsitles direktiivi 91/308/EMÜ, on kohtu peamised järeldused asjakohased ka kolmanda RPTD puhul. Kõnealuse kohtuotsuse alusel võib järeldada, et juriidilistel ametikohtadel töötajate suhtes kehtestatud rahapesu tõkestamise kohustused ei ole vastuolus õigusega õiglasele kohtumõistmisele, mis on ette nähtud ELi põhiõiguste harta artikliga 47 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikliga 6.

Direktiivi kohaseid kohustusi kohaldatakse juriidilistel ametikohtadel töötajate suhtes ainult sel määral, mil nad nõustuvad klienti teatavate tehingute (eelkõige finants- või kinnisvaratehingud (artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkt b) ettevalmistamisel ja teostamisel või

²⁷ Euroopa Kohtu otsus C305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone et al. V Conseil des Ministres*, paragrahv 33, 26. juuni 2007.

osalevad kliendi nimel või tema heaks mis tahes finants- või kinnisvaratehingus. Reeglina ei ole selline tegevus seotud kohtumenetlustega ja seega jääb see välja õiglase kohtumõistmisega seotud õiguse kohaldamisalast.

Juhul, kui kinnisvaratehinguga seoses tegutsev juriidilisel ametikohal töötaja abistab klienti kaitsmisel või esindab teda kohtus või kui kõnealuselt töötajalt palutakse nõu kohtumenetluse algatamise või vältimise kohta, on töötaja direktiivi artikli 9 lõike 5 teise lõigu ja artikli 23 lõike 2 kohaselt vabastatud kolmanda RPTD artikli 9 lõike 5 esimese lõigu kohaste nõuete ja artikli 23 lõike 1 kohaste teatamis- ja koostöökohustuste täitmisest. Sellega on tagatud kliendi õigus õiglasele kohtumõistmisele.

Kolmanda RPTD rakendamisel peaks õigus õiglasele kohtumõistmisele olema kõigis kohaldatavates olukordades tagatud piisavalt üksikasjalike ja selgete siseriiklike eeskirjadega, et juriidilisel ametikohal töötajad saaksid teha vahet olukordadel, mil teatamiskohustused kehtivad ja mil mitte.

Direktiivi läbivaatamise ettevalmistamisel kavatses komisjon asjaomaste sidusrühmadega konsulteerides käsitleda kõnealust küsimust mõjuhinnangus, mille raames hinnatakse eelkõige selle mõju põhiõigustele kooskõlas kehtiva poliitikaga²⁸.

3.2. Ettekanded kahtlaste tehingute kohta

Deloitte'i uuringu kohaselt teatatakse finantssektorivälistel kutsealadel (eelkõige juristid) kahtlastest tehingutest vähem kui finantseerimisasutuste puhul. Vähene teatamine mõnes riigis on probleem ning kaaluda tuleks, kuidas seda lahendada, nagu on käsitletud eespool punktis 2.7.

3.3. Tehingu määratlus

Direktiivi artikli 2 lõike 1 punkti 3 alapunkti b kohaselt kohaldatakse direktiivi „notarite ja teiste sõltumatutel juriidilistel ametikohtadel töötajate suhtes, kui nad osalevad oma kliendi heaks või tema nimel mõnes finants- või kinnisvaratehingus või aitavad kliendil ellu viia või planeerida tehingut” seoses mitme loetletud tegevusega (kinnisvara ost ja müük, kliendi raha haldamine jne). Juristide esindajate kohaselt on ebaselge, millised tehingud on sellega hõlmatud, ja seepärast võiks kaaluda kõnealuse küsimuse täpsustamist.

3.4. Kliendi suhtes kohaldatavad nõuetekohase hoolsuse meetmed

Juristide esindajad on kutsunud üles kaaluma võimalust lubada täita nõuetekohase hoolsuse nõudeid mõistliku ajavahemiku jooksul ja mitte alati ärisuhte loomisel, nagu on nõutud artikliga 7. FATFi standardite²⁹ kohaselt tuleb tuvastamine ja kontroll teostada ärisuhte loomisel, kuid riigid võivad lubada teostada kontrolli vajaduse korral hiljem, kui rahapesuoht ja terrorismi rahastamise oht on kontrolli all ning kui on esmatähtis mitte katkestada tavapärase äritegevust. Sarnane säte on juba kolmanda RPTD artiklis 9 ning selles osas on liikmesriikidel kaalutlusõigus.

Samuti on tehtud ettepanek jätta välja nõue esitada taotluse korral teavet kasusaavate omanike kohta notarite ja teiste sõltumatutel juriidilistel kutsealadel töötajate poolt hoitavate

²⁸ Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks (KOM 2010 573 (lõplik).

²⁹ Soovitus 11 (varasem 10).

ühiskontode puhul (artikli 11 lõike 2 punkt b). Uutes FATFi standardites on välja jäetud viide ühiskontodele kui väikse riskiga näidetele. Tuleks kaaluda, kuidas kajastada uues ELi direktiivis ühiskontode kasutamist.

* * *

Eespool esitatud järeldused osutavad, et uues direktiivis ei pruugi juriste käsitlevaid sätteid põhjalikult läbi vaadata. Samas võib olla asjakohane võtta meetmeid seoses vähese teatamisega kahtlastest tehingutest.

4. KOKKUVÕTE

Käesolevas aruandes käsitletakse mitut küsimust, mis tulenevad komisjoni kolmanda RPTD läbivaatamisest, FATFi soovitude läbivaatamisest ning direktiivi sätetest, mille kohaselt peab komisjon esitama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande. Üldiselt toimib kehtiv raamistik suhteliselt hästi ning tuvastatud ei ole põhimõttelisi puudusi, mille kõrvaldamiseks tuleks kolmandat RPTDd oluliselt muuta. Direktiiv tuleks läbi vaadata, et ajakohastada seda kooskõlas FATFi läbivaadatud soovitustega. Sellega seoses tuleb kaaluda ELi tulevase raamistiku ühtlustamise taset. Esmatähtis on tulevikus keskenduda eeskirjade tulemuslikkuse parandamisele. Selles valdkonnas töötab FATF praegu välja meetmeid.

Komisjon kutsub üles esitama **13. juuniks 2012** märkusi tõstatatud küsimuste ja nende võimaliku mõju kohta, sealhulgas kolmanda RPTD võimalike muudatuste mõju kohta ELi põhiõiguste hartaga tagatud põhiõigustele³⁰. Sidusrühmad peaksid saatma märkused järgmisel aadressil: MARKT-AML@ec.europa.eu

Märkusi kasutatakse selliste seadusandlike ettepanekute väljatöötamisel, mis esitatakse sel aastal hiljem direktiivi läbivaatamiseks. Vastused avaldatakse komisjoni veebilehel, välja arvatud konfidentsiaalsusnõude korral, ja komisjon avaldab konsultatsiooni tulemuste kokkuvõtte.

* * *

Lisa: piiriülesed elektroonilised rahaülekanded

Kuigi piiriülesed elektroonilised rahaülekanded jäävad kolmanda RPTD direktiivi reguleerimisalast välja, on need FATFi standardite oluline element. EL on täielikult rakendanud kehtivad FATFi standardid eraldi määrusega³¹ ning on määruse artikli 19 kohasest läbivaatamissättest tulenevate kohustuste täitmiseks ette valmistamas uuringut määruse kohaldamise kohta. Kõnealuse uuringu tulemusi võetakse arvesse tulevases ettepanekus, millega rakendatakse FATFi soovitude hiljutised muudatused. Eelkõige on uutesse FATFi standarditesse lisatud nõue esitada teavet elektrooniliste rahaülekannete kasusaaja kohta, samuti on kehtestatud sõnaselge kohustus külmutada varad kooskõlas ÜRO resolutsioonidega.

³⁰ Euroopa Liidu strateegia põhiõiguste harta rakendamiseks (KOM 2010 573 (lõplik).

³¹ Määrus (EÜ) nr 1781/2006 raha ülekandmisel edastatava maksjaga seotud teabe kohta, 15. november 2006.

Eelkõige kogutakse uuringu käigus andmeid rahaülekandeid käsitleva määruse (EÜ) nr 1781/2006 toimimise kohta liikmesriikides ja sellega seotud probleemide kohta ning esitatakse soovitusel võimalike paranduste kohta.

Komisjon tagab, et rahaülekandeid käsitlevad uued ELi eeskirjad kehtestatakse kooskõlas kolmanda RPTD läbivaatamisega.