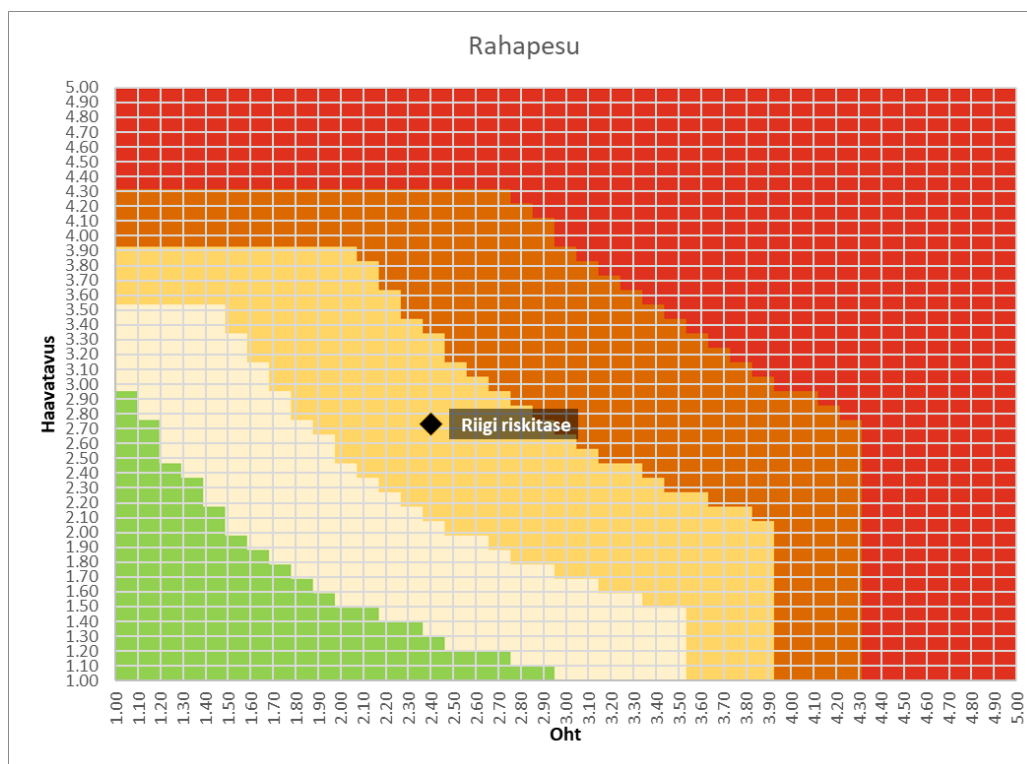
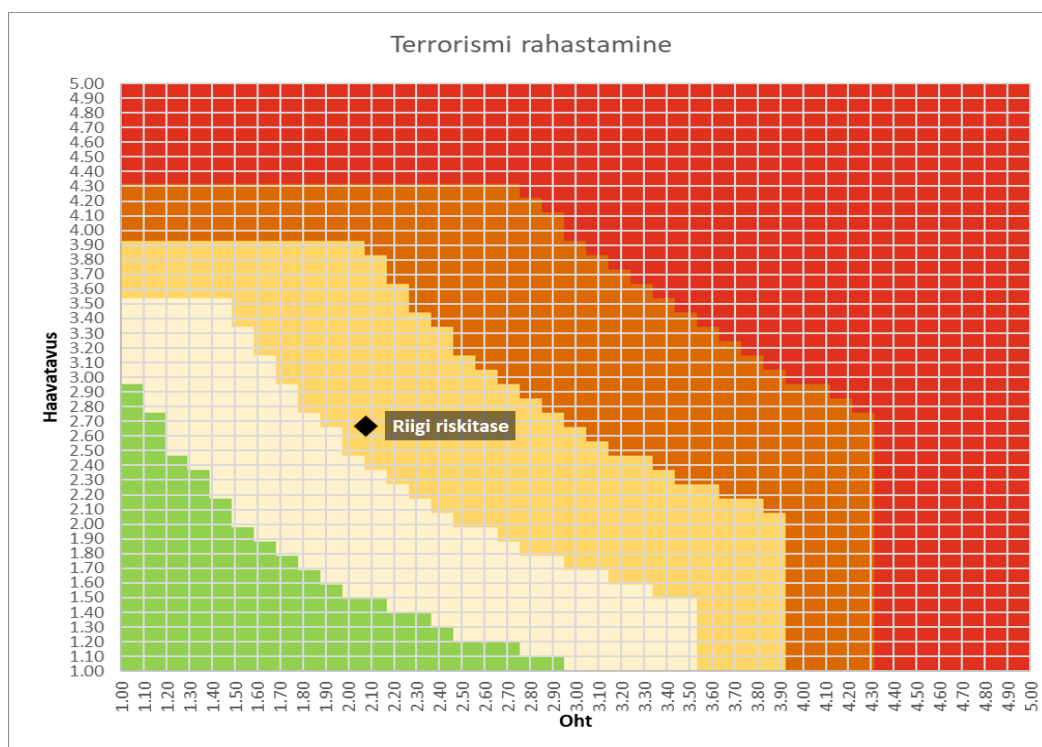


4.1. Riigi üldised haavatavused

Joonis 2. Rahapesu riskitase riiklikul tasandil



Joonis 3. Terrorismi rahastamise riskitase riiklikul tasandil



4.1.1. Riigi tasandil kindlaks tehtud haavatavused rahapesu osas

1. Poliitika kujundamine ja rakendamine

Riigi eesmärgiks on, et poliitika, tegevuste koordineerimine ja koostöö vähendaksid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. 2017. aastal jõustunud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus seab paika üldised raamid, sealhulgas mitte üksnes kohustatud isikute tegevuse osas, vaid ka riigi koostöö ja koordineerimise vaates – seades keskele kohale riigi riskihinnangu koostamise.

Kuivõrd on olemas selge juriidiline kohustus riskihinnangu koostamiseks, muuhulgas arvestades Euroopa-üleste riskihinnangute tulemusi, loodud on valitsuskomisjon kõikide koordineerimis- ja koostööküsimuste lahendamiseks, ning kohustatud isikutel on seaduse järgi ka kohustus riikliku riskihinnangu avaldatud tulemusi arvestada¹, on poliitika kujundamise ja rakendamise korralduslik raamistik õigusakti tasandil reguleeritud, läbipaistev, vastavuses rahvusvahelise standardi ja EL õigusega ning selle rakendamist on ka kerge kontrollida. Need aspektid on kindlasti riigi haavatavust vähendava iseloomuga ja omavad antud punktis haavatavuse hinnangule kõige suuremat mõju.

Poliitilist taht ja toetust rahapesu vastasele võitlusele näitavad nii riigi kõrgema poliitilise juhtkonna sõnavõtted, koalitsioonilepingu sõnastus kui ka otsused riigieelarve menetlemise käigus – rahapesu tõkestamise tugevdamiseks on suunatud täiendavaid ressursse nii 2019., 2020. kui ka 2021. aastal. Samas ei ole selgelt erakondade-ülest lähenemist ja konsensust teema olulisuse ja prioriteetsuse suhtes, mistõttu oleks meelevaldne järeldada, et selline poliitiline tahe ja toetus on tingimusteta igas olukorras alati tagatud. Poliitilise tahte ja toetuse osas teatavate haavatavuste olemasolu seega siiski välistada ei saa ja see mõjutab antud aspektide hinnangut mõningal määral negatiivses suunas.

Rahapesu tõkestamise riiklik strateegia ja poliitika² ei ole käesoleval hetkel selgelt sõnastatud ega uuendatud. Teatud määral sisaldavad riiklikud arengukavad (näiteks sisejulgeoleku arengukava³) viiteid ka rahapesu tõkestamise valdkondadele, kuid mitte kõikide aspektide arvestuses ja mitte spetsiifiliselt. Sellise strateegia- ja/või poliitikadokumendi puudumine avaldab riigi haavatavusele mõningat negatiivset mõju. Käesoleva riskihinnangu tulemused peaksid olema käsitletavad riigiülese strateegia- ja poliitikadokumendina, kuivõrd nende baasil luuakse ka konkreetseid tegevusi ja eesmärke sisaldav tegevuskava.

Rahapesu tõkestamise poliitika ja koordineerimistegevuste haavatavuse koondhinnang on eeltoodud põhjustel kokkuvõttes madal (1,4).

2. Rahvusvaheline koostöö kriminaalajades

Käesoleva raporti koostamiseks läbi viidud analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et Eestis on kehtestatud piisav õigusraamistik, mis loob võimalused tulemusliku rahvusvahelise koostöö tegemiseks. Tulemuslikku rahvusvahelist koostööd on eelkõige võimalik teha õigusabitaotluste ja Euroopa uurimismääruste kaudu ning Eesti neid võimalusi ka aktiivselt kasutab. Samuti võimaldab kehtiv õigusraamistik koordineerida toiminguid teiste riikide kolleegidega seeläbi, et on võimalus luua riikidevahelisi uurimisrühmasid. Aktiivselt⁴ kasutatakse selliseid rahvusvahelisi õiguskaitsevõrgustikke

¹ RahaPTS §§ 11, 12 ja 13.

² Tulenevalt NRA 2020 meetodikast vaadeldakse ka käesolevas peatükis rahapesu ja terrorismi rahastamist eraldi, et tuua välja hinnatavate haavatavuste erisused. See ei viita järeldusele, et rahapesu tõkestamise temaatikat on otstarbekas ka praktikas eraldiseisvana käsitleda. Sellist järeldust toetavaid aspekte Eesti kontekstis tegelikkuses ei tuvastatud.

³ <https://www.siseministeerium.ee/et/STAK2030>

⁴ PPA kaudu liikunud Europol, Interpoli (s.h Sirene andmed) päringud, mis sisaldavad viidet rahapesu-alastele menetlustele:

	2019	2018	2017
Eestisse	946	713	523
Eestist	471	504	327

nagu Egmont⁵, Interpol, Europol, Sirene, Eurojust ning lisaks on politseil koostöö tegemiseks enda sidekanalid (SIENA – jälitusteabe vahetamiseks). Samuti tehakse aktiivset koostööd partnerriikide õiguskaitseasutuste sideohvitseridega. Ka on kasutusel CARIN, mis on kriminaaltulu tuvastamise büroo EL ja ülemaailmne võrgustik. Koostööd tehakse alati võimalusel, kui see on menetluslikult põhjendatud ja kuriteo tõendamiseks või varade liikumise kindlakstegemiseks on vajadus teha teiste riikide õiguskaitseasutustega koostööd⁶.

Eesti Vabariigis koostatud ning Eesti Vabariigile esitatud rahapesukuritegude menetlemisega seotud Euroopa uurimismäärused (EIO) ning õigusabitaotlused (ÕAT) ajavahemikul 2017-2019:

Tabel 9. RP kuritegude menetlemisega seotud EIO-d ja ÕAT statistika aastatel 2017-2019

	Eesti Vabariigile saadetud		Eesti Vabariigist saadetud		
	EIO	ÕAT	EIO	ÕAT	
2017	12	55	1	15	
2018	35	2	11	2	
2019	65	3	39	22	

Euroopa uurimismääruste ja õigusabitaotluste statistikast on näha, et peamised partnerid rahvusvahelises koostöös kasutavad EIO-raamistikku, seejuures on Eestist saadetud ÕAT-de hulk 2019. aastal ligilähedane Eestist saadetud EIO hulgaga. Eesti otsib seega aktiivselt koostööd ka väljaspool Euroopa Liitu, samas kui peamiselt ollakse rahapesukuritegude menetlemisel huvitatud Eesti õiguskaitseasutustel olevast informatsioonist Euroopa Liidu siseselt. Keeldumisi rahvusvahelisest koostööst esineb vaid põhjendatud juhtudel, millest annab ülevaate järgmine tabel:

Tabel 10. Keeldumisjuhtumite statistika rahvusvahelistes koostöös

	Eesti keeldus		Täitev riik keeldus		Keskmine täitmise tähtaeg (päevades)	
	EIO	ÕAT	EIO	ÕAT	EIO	ÕAT
2017	2	7	2	1	80	46
2018	5	2	1	0	42	
2019 ⁷	4	NA	NA	NA	45	148

Eesti Vabariik on välisriikide EIO-de ja ÕAT-de täitmisest keeldunud erinevatel põhjustel (taotlev riik ei vasta aasta jooksul lisaküsimustele; tõlkest pole võimalik aru saada; isik, kelle osas menetlustoimingute läbiviimist taotletakse, et viibi Eesti Vabariigis või on süüdimatu; taotlev riik on kasutanud vale instrumenti, näiteks pidanuks kasutama Euroopa arestimismäärust; taotletava menetlustoimingu tähtaega

⁵ Egmont Secure Web on RAB töövahend, rohkem infot RAB koostöö kohta teiste riikidega saab lugeda RAB aastaraamatutest: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud>

⁶ Rahvusvahelist koostööd teeb, mh kriminaalasjades, ka MTA, kelle puhul ei ole kuriteoliikide osas statistikat, aga 90 % päringuid puudutavad maksukuritegusid.

⁷ Käesolevaks hetkeks on 2019. aastal Eesti Vabariigis koostatud EIO-dest ja ÕAT-dest täidetud 12 ÕAT-d ja 28 EIO-t. Kuivõrd riikidevaheline koostöö kriminaalmenetluses on tihti ajamahukas, võivad vastused veel saabuda.

polnud võimalik järgida). Keeldumise aluste esinemisel alustab Riigiprokuratuur esmalt taotleva riigiga konsultatsioone puuduste kõrvaldamiseks ning ÕAT-de või EIO-de täitmisest keeldumisel edastatakse vastav dokument alati ka taotlevale riigile.

2017. aastal Eesti Vabariigis koostatud kahe ÕAT osas langes täitmise vajadus ära kohtuotsuse jõustumise tõttu, mistõttu edastas Eesti täitvale riigile vastavasisulise teate. Samuti langes täitmise vajadus ära ühe ÕAT osas, kuivõrd täitva riigiga moodustati ühine uurimisgrupp - JIT (joint investigation team). 2018. aastal keeldus täitev riik ühe Eesti Vabariigi poolt edastatud EIO täitmisest põhjusel, et teine riik oli samas asjas juba informatsiooni edastanud. Ülejäänud ÕAT-d ja EIO-d täideti.

Rahvusvaheline koostöö ja selle tagamise riigisisese koordineerimismehhanismid on tõhusad ja võimaldavad Eestil pakkuda sisulist ja väärtustatud koostööd oma rahvusvahelistele partneritele, mistõttu on rahvusvahelise koostöö tasemel pigem riigi üldist haavatavust vähendav mõju. Seadusandlikul tasandil probleeme ei esine ning seaduses on ette nähtud piisavad meetmed rahvusvahelise koostöö tegemiseks. Loomulikult eeldab efektiivne koostöö aga ka rahvusvaheliste partnerite poolt sarnaste põhimõtete ja meetmete rakendamist, et koostöö ka praktikas loodetud tulemusi annaks

Rahvusvahelise koostöö keerukus ja raskus seisneb eelkõige elulistes asjaoludes ja on paljuski paratamatu. Praktikas toob rahvusvahelises koostöös probleeme kaasa näiteks see, et õigusabitaotluste saatmine ja saadetud taotlustele vastamine on ajamahukas protsess. Informatsiooni saamine esimeses õigusabitaotluses küsitud asjaolude kohta on tihtipeale pinnas, millelt küsida edaspidist informatsiooni. Kuna rahvusvahelise koostöö tegemine teiste riikidega on juba oma olemuselt ajamahukas protsess, siis pikendab seda protsessi veelgi rohkem järjestikuste taotluste saatmine. Tihtipeale on rahapesumenetlused väga mahukad ning esialgne süvenemine teise riigi menetlustesse nõuab samuti ressursi, et selgeks teha, millist informatsiooni teine riik soovib. Poliitiliselt tundlike menetluste puhul tõstatub omakorda probleem, et riigid tahavad teatud infot üksnes enda teada jätta ja ei ole alati koostööd tegema. Kuna rahapesu oma olemuselt on raske peitkuritegu, siis muudab rahvusvahelist koostööd keerukamaks asjaolu, et kurjategijad üritavad kogu õiguskaitseasutustele huvi pakkuvat informatsiooni varjata. Praktikas tekitab probleeme ka see, kui uuritav eelkuritegu ei ole mõnes teises riigis kriminaliseeritud ja riik keeldub seetõttu koostööd tegemast.

Hinnates koostöömehhanismide haavatavust Eesti õigusraamistiku ja asutuste korraldusliku poole pealt, on haavatavuse koondhinnang madal (0,6).

Teiste riikide koostöömehhanismidest tõusetuvaid probleeme ei ole võimalik Eesti koostöömehhanismide edasise tõhustamisega mõjutada, mistõttu on asjakohane seonduvate haavatavuste mõju vähendamiseks täiendada Karistusseadustikku eraldi rahapesualaste kohustuste rikkumise eest karistust ette nägeva normiga, kehtestades vastutuse kohustatud isiku poolt teadavalt hoolsusmeetmete ja protseduurireeglite kohaldamata jätmise eest. Sama meetmega on võimalik ka vähendada järelevalveasutuste võimekusega seonduvaid haavatavusi (vt käesoleva peatüki järgmist punkti).

3. Järelevalveasutuste võimekus

RahaPTS-i järgi teostavad Eestis järelevalvet RahaPTS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle Rahapesu Andmebüroo, Finantsinspeksioon, Eesti Advokatuuri juhatus ja Justiitsministeerium, kes on järelevalve tegemise delegeerinud NotS § 44 lg 1 p 1¹ ja lõike 2 p 3¹ alusel Notarite Kojale. Rahapesu Andmebüroo teostab järelevalvet nende tegevusloa saanud subjektide üle. Advokatuur teostab järelevalvet advokatuuri liikmete ja Eestis tegutsevate välisriigi advokaatide kutsetegevuse ja kutse-eeskriitika nõuete täitmise üle. Notarite Koda teostab järelevalvet notarite poolt RahaPTS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle. Finantsinspeksioon teostab riiklikku järelevalvet Finantsinspeksioonilt tegevusloa saanud pankade, elukindlustusseltside, elukindlustust pakkuvate kindlustusmaaklerite, investeerimisühingute, fondivalitsete, investeerimis- ja pensionifondide, makseasutuste, e-raha asutuste, krediidiandjate ja -vahendajate ning väärtpaberite keskdepositooriumi üle. Eestis tegutsevate pankade, krediidiandjate, kindlustusseltside ja investeerimisühingute filiaalide üle teostab grupiülel järelevalvet selle panga, kindlustusseltsi või investeerimisühingu emamaa järelevalveasutus. Teises liikmesriigis asuvate struktuuriüksuste puhul teostatakse tõhusat rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvet, mille näiteks võib tuua

Danske Bank A/S Eesti filiaali ja Versobank AS-i (osaliselt Lätis ebaseaduslikult tegutseva filiaali tõttu) tegevuslubade kehtetuks tunnistamist. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetelevastavuse tagamiseks, lisaks igapäevasele suhtlusele teiste riikide järelevalveasutustega, on Finantsinspeksioon sõlminud mitmeid koostöökokkuleppeid pangandusgruppide üle järelevalveliseks koostööks. Näiteks Põhjamaade vaheline koostöökokkulepe: „*Memorandum of Understanding on Cooperation and Coordination on cross-border financial stability between relevant Ministries, Central Banks, Financial Supervisory Authorities and Resolution Authorities of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway and Sweden*“. Finantsinspeksioon on alaliseks liikmeks erinevates Eestis tegutsevate filiaalidega välisriikide krediidiasutuste kolleegiumites.

Finantsinspeksioon, Advokatuuri juhatus, Justiitsministeerium ja Notarite Koda teevad Rahapesu Andmebürooga koostööd, vahetades teavet nii operatiivsel kui ka strateegilisel tasemel. Rahapesu Andmebüroo ja Notarite Koja vahel toimub infovahetus ka notarite poolt edastatud teadete kohta. Ülevaadet esitatud teadetest antakse hetkeseisuga kord aastas. Rahapesu Andmebüroo ja Finantsinspeksioon teevad koostööd ka teiste pädevate asutustega nagu Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet, Kaitsepolitseiamet ning Prokuratuur.

Järelevalveasutused on tuvastanud rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskid sektorites, mille üle nad teevad järelevalvet: Rahapesu Andmebüroo juhendmaterjalides ja koolitustel tuuakse välja riskipõhist lähenemist ning selle teostamise lahendusi⁸. Notarite Koja juhendis on sätestatud riskihindamise põhimõtted, millele notarid oma tegevuses saavad tugineda. Finantsinspeksiooni poolt on välja töötatud soovituslik juhend „*Krediidi- ja finantseerimisasutuste organisatsiooniline lahend ning ennetavad meetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks*“, milles käsitletakse tuvastatud rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskid ning lähtuvalt sellest tuuakse vajalikud ennetavad meetmed.

Üldiselt on järelevalveasutuste poolt teostatud tegevused, välja töötatud juhendmaterjalid ja ennetustöö olnud tõhus ning vastavuses asutuste ülesannete ja vastutusega. Siiski on olnud väljakutseks tulla toime muutuvate oludega – nii suurenenud järelevalvesubjektide arvu kui muutuva õiguskeskkonnaga. Järelevalve tagamiseks on olnud vajalik suurendada järelevalvet teostavate ametnike arvu. Näiteks, Rahapesu Andmebüroo järelevalve ressursid on kahe aastaga (2017-2019) kasvanud kolmelt kümnele töötajale⁹. Advokatuuris on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alasele järelevalvele ette nähtud 1,3 ametikohta¹⁰, Notarite Kojas on alates 2019. aastast 1 ametikoht¹¹. 01.01.2021 toodi Rahapesu Andmebüroo iseseisva asutusena Rahandusministeeriumi valitsemisalasse selliselt, et Rahapesu Andmebüroo 2021. aasta plaanitud eelarve ilma IT-valdkonna kuludeta on 3,1 miljonit eurot, seega asutuse eelarve kasvab võrreldes eelmise aastaga rohkem kui kaks korda. Eelnevalt oli Rahapesu Andmebüros 32 ametikohta, uuel aastal kasvas see 47-ni ehk ka asutuse töötajate arv kasvab ligi poole võrra.¹² 2018. aastal loodi Rahapesu Andmebüroo struktuuri strateegilise analüüsi üksus, mille baasil kavatakse 2021. aastal luua strateegilise analüüsi osakond. Praegusel hetkel kasutab Rahapesu Andmebüroo oma igapäevases tegevuses andmebaasi RABIS¹³, mis on laekuvate teadete haldamise mõistes efektiivne, kuigi vajab veel arendamist. Ka 2021. aastaks on planeeritud olulised infosüsteemide arendused. Strateegilise analüüsi funktsiooni arendamisega täiendatakse Rahapesu Andmebüroo IT-ressursse vastavate tehnoloogiliste lahendustega.

Finantsinspeksioonis oli 2017. aastal rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalvele

⁸ Rahapesu Andmebüroo juhendmaterjalid: <https://www.politsei.ee/et/juhendid>

⁹ RAB järelevalvesubjektide arvu ei ole võimalik üheselt hinnata, kuna mitmed kohustatud isikute liigid kvalifitseeruvad subjektideks tehingupõhiselt (näiteks teatud sularahasumma käitlemisel). Hinnanguliselt on RAB subjekte 31.12.2019 seisuga umbes 66 063 füüsilist ja juriidilist isikut.

¹⁰ Järelevalvesubjektide arv 01.10.2020. a seisuga oli Eestis 219 advokaadibürood, 1095 advokaadiga ning üks tegutsev advokaat iga 1 545 elaniku kohta.

¹¹ Järelevalvesubjektide arv on stabiilne: 2017 – 91 notarit, 2020 – 89 notarit.

¹² <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/rahapesu-andmebuurood-ootab-2021-aastal-ees-kiire-kasv>

¹³ RAB infosüsteem RABIS, mis võeti kasutusse 2019. aasta mais, võimaldas RAB töös üle minna täielikult digitaliseeritud teadete menetlemisele. 2021 aastal on toimumas süsteemi arendus, mis annab analüütiku käsutusse kaasaegsemad töövahendid menetluse tõhustamiseks.

eraldatud 3 töökohta, 2018. aastal 4 töökohta (seisuga 31.12.2018 töötas Finantsinspeksioonis 91 töötajat). 2019. aastal loodi Finantsinspeksiooni juurde rahapesu järelevalve tõhustamiseks eraldi osakond, milles töötas aasta lõpus 7 isikut (seisuga 31.12.2019 töötas Finantsinspeksioonis 100 töötajat). Lisaks on Finantsinspeksioonis rahapesu tõkestamisega tegelenud ka teised struktuuriüksused, sh õigusosakond (sobivusmenetlused, teisene arvamus, tegevusloa kehtetuks tunnistamine), kapitalijärelevalve (operatsiooniriskide hindamine, SREP-ide läbiviimine) ja sunni rakendamisega tegelev osakond. Finantsinspeksiooni eelarve on samuti stabiilselt kasvanud (6 675 000 eurolt aastal 2017 kuni 7 286 000 euroni aastal 2019). Finantsinspeksioon kasutab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve tegemises riskide jälgimiseks nii sisemiselt arendatud riskide analüüsimise lahendid kui ka SAP tarkvara baasil loodud tehnoloogilist lahendust. Advokatuuris on eraldatud 2019. aastal rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalve teemadele 1,3 ametikohta. Justiitsministeeriumis on 2 järelevalve ametnikku. Notarite Kojas on 1 järelevalve ametnik, kusjuures rahapesu ja terrorismi tõkestamise järelevalve koht loodi aastal 2019.

2019. aasta riigieelarves eraldati rahapesu ja terrorismi tõkestamise valdkonna peale lisaks 1,6 miljonit eurot, mille arvelt tõhustati PPA majanduskuritegude bürood (eraldi finantsuurimiste üksus), kriminaaltulu tuvastamise bürood ja värvati juurde Rahapesu Andmebüroo ametnikke.

Kuigi vaadeldava perioodi alguses (2017 ja enne seda) võis kritiseerida järelevalveasutuste vähest ressursi, on viimastel aastatel eraldatud ressursside märkimisväärne kasv olukorda tuntavalt parandanud. Samuti on hetkel planeeritud ressursside kasvatamise, sh täiendavate ametnike palkamisega, jätkata ka lähiaastail. Kokkuvõttes on järelevalveasutuste võimekus viimastel aastatel kasvanud ja võib öelda, et järelevalveasutused jälgivad, kontrollivad ja reguleerivad oma võimete kohaselt krediidi- ja finantseerimisasutuste ning mittefinantsettevõtete ja -kutsealade tegevust, et tagada nende vastavus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetele. Kuigi kasv on nii inimeste kui ka muu ressursi osas olnud märkimisväärne ning Eesti järelevalveasutused on võimekuse suurendamise protsessis teinud suure sammu edasi, peab järelevalve veel efektiivsemaks teostamiseks jätkuma nii edasine ressursside kasv kui ka (IT-)arendustegevused. Järelevalveasutuste, v.a Finantsinspeksiooni, poolt riskipõhise järelevalveprintsipi rakendamisele tuleb jätkuvalt tähelepanu pöörata ka edaspidi: selle üheks osaks on ka käesolev NRA hinnang. Erandiks on virtuaalväeringute sektor, kus nii õiguskeskkond kui ka järelevalvekorraldus on hetkel väljatöötamis- ja kujunemisjärgus, ning mis olemasoleval kujul suurendab märkimisväärselt järelevalveasutuste võimekuse aspektist Eesti haavatavust rahapesu poolt.

Järelevalveasutuste võimekust puudutavad ka avastatud rikkumiste sanktsioneerimisvõimalused, mille puhul on haavatavust suurendavaks hinnatud väärteteokoosseisude praktikas kohaldamise keerukust. Selle puudujäägi osas on tehtud aastatel 2019-2020 erinevaid ettepanekuid¹⁴. Riikliku haavatavuse vähendamiseks tuleb vajalikud seadusemuudatused jõustada.

Õiguskaitseasutustel on näiteks informatsiooni isikute kohta, kes ilmselt pakuvad rahapesuteenust (nt pakkudes äriühingute asutamise ja haldamise teenust ja transiitkontode kasutamise teenust). Välisriigist saabuva raha mahud, mida vastu võetakse ja millega ülekandeid tehakse, viitavad tihti ilmselgelt vähemalt kahtlasele päritolule, kuid Eestil puudub igasugune info eelkuritegude kohta, millest võiks raha pärineda. Olemasolevate karistusõiguslike normide alusel ei ole praegu võimalik sellist äri pakkuvaid isikuid vastutusele võtta, kuna õiguskaitseasutustel puudub võimalus näidata, millisest kuritegelikust tegevusest raha pärineb. Samas selliste isikute tegevus ohustab riigi majanduslikku ja julgeolekualast keskkonda. Seetõttu tuleks täiendada Karistusseadustikku eraldi rahapesualaste kohustuste rikkumise eest karistust ette nägeva normiga, kehtestades vastutuse kohustatud isiku poolt teadavalt hoolsusmeetmete ja protseduurireeglite kohaldamata jätmise eest.

Järelevalveasutuste võimekusest tuleneva haavatavuse koondhinnang on madal (1,5), välja arvatud virtuaalväeringute sektori järelevalvevõimekusest tuleneva haavatavuse kontekstis, mis eeldab eraldi

¹⁴ Eelnõud riigikogu menetluses: 111SE (finantsvaldkonna väärteteokaristuste reform); 94SE (KarS muudatused, EL õigusest tulenevad rahatrahvid); Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/e0350345-d819-4adc-bc56-37594d5f815f>

meetmete kohest rakendamist.

4. Kahtlastest tehingutest teatamise ja ennetusmeetmete kasutamine

RahaPTS § 49 ja 50 sätestavad teatamiskohustuse rahapesu kahtluse korral kõigile RahaPTS § 2 sätestatud kohustatud isikutele. Teatamiskohustust saab täita elektrooniliselt veebivormi või X-tee teenuse kaudu. Kui selline võimalus isikul puudub, võib äärmisel juhul saata teate ka e-posti kaudu rahapesu andmebüroole ning saadud info registreeritakse teatena. Samuti on olemas juhendid Rahapesu Andmebüroole esitatava teate vormi ja täitmise osas¹⁵ ja Rahapesu Andmebüroo kodulehel on avaldatud kahtlaste tehingute tunnuste juhend, mis aitab kohustatud isikut teate esitamisel.¹⁶

Rahapesu ennetusmeetmetena näeb RahaPTS ette rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskide juhtimise (2. peatükk) ning hoolsusmeetmete rakendamise (3. peatükk).

Haavatavuseks võib lugeda erinevate sektorite madalat teadlikkust¹⁷ rahapesu tõkestamiseks ettenähtud nõuetest. Kõigil kohustatud isikutel ei ole kohast organisatsioonilist lahendit ning ei suunata piisavalt ressursse nimetatud nõuete rakendamiseks.

Suurimaks riskiks on virtuaalväringu teenuse pakkujate sektor, kus teatamiskohustuse täitmine on puudulik võrreldes nende võimalike tegevusmahtudega selles majandusvaldkonnas. Rahapesu Andmebüroo poolt 2019. a läbiviidud uuringu¹⁸ alusel on antud sektoris käive kasvanud 2018. aasta 590 miljonilt eurolt 2019. I poolaastal 1,2 miljardi euroni. Samas töötajate arv, kes ennetusmeetmete rakendamise peamiseks tegelema, on antud perioodil tõusnud 102-lt töötajalt vaid 152-ni. Turuosaliste üldarv on vähenenud 2019. aasta 1234-lt 353-ni (seisuga 08.2020), kuid see arv on ikkagi märkimisväärne. Sellest sektorist tuli teateid perioodil 2018-2019 peamiselt kolmelt ettevõtelt ning enamus neist on seotud kliendisuhete mitteamustamisega. 2020. aastal on juurde lisandunud ka kahtlaste tehingute teateid, kuid mahud ei ole suured. Samas 2020. aastal (14.12.2020 seisuga) on teadete arv suurenenud 492-le (2018 8 tk, 2019 400tk) ning teavitajate hulka on tulnud mõned uued turuosalised. Siiski, võrreldes antud sektori käibemahtude ja kohustatud isikuid, on teatamise tase madal ning võimalikud kahtlased tehingud ei pruugi Rahapesu Andmebürooni jõuda¹⁹.

Teiseks sektoriks, milles kohustatud isikute arv ja käibed võiksid eeldada rohkemaid teateid, on kinnisvarafirmad, milliste kaudu on Eestisse ka mitteresidentide raha investeeritud ning seal hulgas võivad olla ka vahendid rahapesukahtlaste tehingute tegemiseks. Kinnisvarasektor on väga ähmaste piirjoontega, kuna puudub turule sisenemise kord. Äriregistris on kinnisvarabüroode tegevus registreeritud 2578 ettevõtjal, põhitegevusala- kinnisvara on registreeritud 1800 ettevõtjal, veebist võib leida umbes 160 sektoris tegutsevat ettevõtjat. Sektor ise ei tunnetata piisavalt sektoris reaalselt esinevaid riske ja loeb seadusega pandud hoolsuskohustusi liigseteks. Sellest tuleneb ka järeldus, et sektor ei ole piisavalt rahapesu tõkestamise süsteemi hõlmatud.²⁰

Kolmas sektor on usaldusfondide ja äriühinguteenuste pakkujad, kelle teenused on suunatud uute äriühingute loomisele. Siinkohal on riskiks eriti mitteresidentidele, s.h e-residentidele, müüdivad äriühingud, mida saab samuti kasutada hõlpsamalt rahapesu kahtlaste tehingute läbiviimiseks. Nende tehingute tegemisel ei ole seaduses sätestatud arvestades väga ühene, kas esineb hoolsusmeetmete kohaldamise alus. Tagamaks rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine ning arvestades kõrgemat riski peaks hoolsusmeetmete kohaldamine olema kohustuslik lisaks ärisuhte loomisele ka juhul, kus tehingu summa jääb alla 10 000 euro²¹. E-residentide ettevõtete puhul on tegevuslubadega ja tegevuslubadeta äriühinguteenuste pakkujate kasutamine tavapärane. 8% e-residentide ettevõtetest omab

¹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/112022020019>;

¹⁶ <https://www.politsei.ee/et/juhendid>

¹⁷ Vt ka sektorite peatükke, kus sektorite teadlikkust on eraldi käsitletud.

¹⁸ <https://www.politsei.ee/files/Rahapesu/virtuaalvaeaeringu-teenuse-pakkujate-uuring.pdf?9fd7e5611b>

¹⁹ Vt virtuaalväringute teenusepakkujate sektori kohta täpsemalt käesoleva raporti – 7. peatükk

²⁰ Vt kinnisvarasektori kohta täpsemalt käesoleva raporti – 6. peatükk

²¹ Äriühinguteenusepakkujate sektori kohta vt täpsemalt käesoleva raporti – 11.7. peatükk

või omas äriregistri järgi seoseid tegevusloata teenusepakkujatega. Sisuliselt pakuvad usaldusfondide ja äriühingute teenusepakkujad (nii tegevusloaga kui ka ilma selleta tegutsevad) samalaadseid teenuseid, milleks on teenusepakkuja aadressi kasutamine ning kontaktisikuks olemine. E-residentsusega seonduva haavatavuse analüüs on toodud käesoleva peatüki 3. jaotises.

Õigusraamistik, mis reguleerib teatamiskohustust ning riskihinnanguid on vastavuses rahvusvahelise standardi ja EL õigusega. Kohustatud isikute kohustused seoses riskide tundmaõppimise, asjakohaste maandamismeetmete rakendamise ja kahtlastest tehingutest teatamisega on RahaPTSis selged ja arusaadavad.

Finantseerimisasutused ning mittefinantsettevõtted ja -kutsealad kohaldavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks asjakohaselt ennetusmeetmeid, mille ulatus vastab üldiselt nende riskidele, ning teatavad kahtlastest tehingutest, kuid kohati ebapiisavalt (põhjendamatult väikeses mahus) ja/või ebapiisava tasemega (teatiste sisuline kvaliteet on ebapiisav). Finantseerimisasutused ning mittefinantsettevõtted ja -kutsealad on kehtestanud tegevuspõhimõtted, kontrollimehhanismid ja -toimingud, mis võimaldavad neil tuvastatud riske juhtida ja vähendada. Neid tegevuspõhimõtteid, kontrollimehhanisme ja -toiminguid ajakohastatakse korrapäraselt, selleks on loodud selge õigusraamistik (RahaPTS § 14, aga ka 13, 15, 17) ning avaldatud järelevalveasutuste juhendid. Seaduses sätestatud hoolsusmeetmete kohaldamise alused ei ole aga piisavalt selged keskmisest riskantsema sektori – äriühingute teenusepakkujate – osas, mistõttu on vajalik muuta seadust.

Teatamiskohustuse ja ennetusmeetmete rakendamisest tuleneva haavatavuse koondhinnang on madal-keskmise (2).

5. Juriidiliste isikute ärakasutamise võimalused

Juriidiliste isikute ja õiguslike üksuste rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kuritarvitamisele selgelt suunatud meetmeid ja riiklikult keskselt koordineeritud tegevused puuduvad. Teave tegelike kasusaajate kohta on korraldatud äriregistri juures, kuid tegemist ei ole äriregistri (kohtuliku registri) õiguslikku tähendust omavate kannetega, mistõttu on nende andmete kvaliteet saanud märkimisväärselt kriitikat. Osaliselt on neid puudujääke juba ka vähendatud 2020. aasta suvel vastu võetud muudatustega, millega luuakse tegelike kasusaajate andmestik eraldi andmebaasina. Teave tegelikult kasusaavate omanike kohta on pädevatele asutustele kättesaadav läbi äriregistri rakenduse. Samas tuleb jätkata tegevusi tegelike kasusaajate andmete kvaliteedi tõstmiseks.

Juriidiliste isikute ärakasutamise detailsem analüüs on käesoleva peatüki 2. jaotises.

Juriidiliste isikute ärakasutamise võimalustest tekkiv haavatavus on keskmine (2,75).

6. Järelevalveasutuste juurdepääs teabele

Rahapesu Andmebüroo

Rahapesu Andmebüroo õigus teabele juurdepääsu saamiseks ja selle kiirus on seadustega tagatud sektorite üleselt ja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vaates ühetaoliselt. RahaPTS § 58 sätestab Rahapesu Andmebüroo õigused teabe nõudmiseks, millest üldine põhimõte on, et Rahapesu Andmebürool on seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks õigus saada enda määratud tähtjaks teavet pädevatelt järelevalveasutustelt ja teistelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning ettekirjutuse alusel kohustatud isikult ja kolmandalt isikult. Rahapesu Andmebüroole on seadusega tagatud ligipääs nii panga- kui ärisaladusele ja jälitustegevuse käigus kogutud andmetele. RahaPTS § 58 lg 4 kohaselt ei kohaldata teabe saamise õigust advokaadi suhtes, välja arvatud juhul, kui advokaat osutab RahaPTS § 2 lõikes 2 nimetatud teenuseid või advokaadi poolt Rahapesu Andmebüroole esitatud teade ei vasta kehtestatud nõuetele, kui teatele ei ole lisatud nõutavaid dokumente või kui lisatud dokumendid ei ole nõuetekohased. Üldine teabe saamise võimalus on õigusraamistiku pinnalt hea, sest õigused on tagatud ning üldjuhul edastatakse vastused praktikas 5–10 päeva jooksul. Kiireloomuliste teabenõuete korral on Rahapesu Andmebürool võimalik teave saada ka kiiremini ning suuremahuliste teabe nõuete korral

antakse nõude täitmiseks pikem tähtaeg. Rahapesu Andmebüroole on tagatud ligipääsud peamistele riigi registritele ja infosüsteemidele, kust Rahapesu Andmebüroo saab teabele ligipääsu ilma viivitusega, sh päringute osas pangakontodel toimunud tehingute kohta, on suurema osa krediitiasutuste ja uurimisasutuste vahelise päringutesüsteemina kasutusel 2020. a septembrist elektrooniline infopäringute ja arestide vahendamise süsteem (e-arest)²², kust saab info kätte koheselt²³.

Haavatavuseks võib lugeda vaid teabe juurdepääsu saamise võimalust ja kiirust olukorras, kus isikud on esitanud ebaõiged kontaktandmed. Näiteks 2017. aasta lõpus vastu võetud RahaPTS-iga loodi virtuaalvääringu teenuse pakkujate mõiste, kellele väljastati tegevuslubasid suhteliselt lühikese tegevusloa saamise eelduseks olnud kontrolleseme asjaolude nimekirja läbimise alusel. See tõi kaasa olukorra, kus paljud tegevusloa saanud ettevõtted olid Eestiga seotud vaid ettevõtte ja tegevusloa järgi, aga siin ei olnud ettevõtte tegevuskoht, Eestis ei olnud ettevõttel kliente ja siia ei pakutud teenuseid ning ettevõtet juhiti ja esindati välismaalt. Vastavat haavatust on üritatud maandada 10.03.2020 jõustunud RahaPTS redaktsiooniga, millega kehtestati seaduses virtuaalvääringu teenuse pakkujatele Eesti tegevuskoha nõue ja juhatuse Eestis asumise nõue. See vähendas praktikas võimalusi antud konkreetse haavatavuse ärakasutamise riskide realiseerumiseks, kuid senised täiendavad meetmed on osutunud ebapiisavaks seonduva haavatavuse vähendamiseks²⁴.

Finantsinspeksioon

Rahapesu tõkestamise valdkonnas järelevalve teostamiseks kogub Finantsinspeksioon teavet turuosalistelt otse nii kohapealsete kontrollide, iga-aastaste kaugkontrollide kui ka temaatiliste päringute kaudu. Eriseadustes (krediitiasutuste seadus, krediidiandjate ja -vahendajate seadus, makseasutuste ja e-raha asutuste seadus, kindlustustegevuse seadus, investeerimisfondide seadus, väärtipaberituruseadus) on sätestatud turuosalistele aruandluskohustus Eesti Panga ja Finantsinspeksiooni ees. Aruandlusega kogutud andmeid kasutab Finantsinspeksioon rahapesu riskide jälgimiseks pideval alusel, nii kvartaalselt kui ka igakuiselt (näiteks hoiuste andmed, välismaksete andmed). Finantsinspeksioon ja Rahapesu Andmebüroo vahel toimub vastastikune koostöö ja infovahetus. 2009. aastal on sõlmitud Finantsinspeksiooni, PPA ja Prokuratuuri koostöölepe. Koostöökontroll toimub arutelude ja prioriteetide seadmise ning korrapäraste kohtumiste kaudu.

Notarite Koda

Järelevalvet notari poolt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab Notarite Koda korralise ja erakorralise kontrollina ning kaugjärelevalvena.

Järelevalvet teostatakse notariaadiseaduse § 5, notariaadimäärustiku 10. peatüki ja Notarite Koda põhikirja ning järelevalve korra alusel. Korralist kontrolli teostatakse perioodiliselt kõikide notarite üle. Erakorralist kontrolli teostatakse juhul, kui Notarite Kojale on teatavaks saanud võimalik rikkumine rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduse ja selle alusel antud aktide ja juhendite nõuete täitmisel või juhul kui Rahapesu Andmebüroo on esitanud Notarite Kojale vastava taotluse. Kaugjärelevalve toimub perioodiliselt või pistelise kontrollina (*ad hoc* kontrollidena) kõikide notarite üle elektrooniliste sidevahendite teel. Kui Notarite Koda leiab järelevalve tulemusel puudusi notari töös, juhatakse sellele notari tähelepanu. Puudustele, mis on levinud paljude notarite tegevuses või mille puhul ei ole välja kujunenud ühtset õiguspraktikat, juhib Notarite Koda notarite tähelepanu ning annab juhised praktika ühtlustamiseks²⁵. Kui järelevalvet tehakse tuvastatakse olukord, mille tunnused osutavad rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlusele, teavitatakse RahaPTS § 67 lg 1 alusel Rahapesu Andmebürood. Vastutus hoolsusmeetmete täitmata jätmise eest on sätestatud RahaPTS-s. 31.12.2019. seisuga ei olnud Notarite Koda järelevalve käigus rahapesu tõkestamiseks ettenähtud hoolsusmeetmete rikkumisi tuvastanud.

²² <https://www.rik.ee/et/muud-teenused/e-arest>

²³ Infopäringute ja arestide süsteemi edasised arendustegevused on planeeritud aastasse 2024, millega veelgi laiendatakse süsteemi kaudu liikuvat info võimalusi.

²⁴ Virtuaalvääringu teenusepakkujate riskianalüüsi kohta saab täpsemalt lugeda siit – 7. ja 13. peatükk

²⁵ <https://www.notar.ee/et/teabekeskus/rahapesu>

Praktikas kerkinud probleemide lahendamiseks ja teabe vahetamiseks teeb Notarite Koda koostööd teiste kohustatud isikutega, eelkõige Pangaliiduga ja krediitiasutustega. Mõistmaks, milliste probleemidega notarid Rahapesu Andmebüroole teadete esitamisel kokku puutuvad, on Notarite Koda küsinud vajalikku teavet Rahapesu Andmebüroolt. Notarite Kojale saadetud tagasiside edastatakse kas konkreetsele notarile või kui on tegemist üldiste teadetega, siis kõikidele notaritele. Võimalikku haavatavust suurendava asjaoluna on esile toodud Rahapesu Andmebüroo vähest tagasisidet, seal hulgas teadete kvaliteedile üldisemalt. Sektoripõhine tagasiside anti esmakordselt 2020. a kevadel.

Advokatuur

Advokaadina õigusteenust on võimalik osutada vaid isikutel, kes kuuluvad advokatuuri. Seega on sektori ülene järelevalve täiemahuline. Advokatuur teostab oma liikmeskonna üle korralist ja erakorralist järelevalvet. Ühine järelevalve advokaatide osas mõne teise asutusega (näiteks Rahapesu Andmebüroo) õigusaktide ja praktika tasemel puudub.

Advokatuuri poolt teostatavat järelevalvet reguleerib õigusraamistik nii seaduse (advokatuuriseadus), kui ka advokatuurisiseste aktide (kodukord, järelevalve korraldusega seotud juhendid, eetikakoodeks) tasandil. Järelevalvet teostab advokatuuri juhatus ning advokaatide distsiplinaaraju arutab advokatuuri aukohus.

Igaks kalendriaastaks koostatakse järelevalveplaan. Järelevalvemenetluse ja aukohtumenetluse käigus on advokaadid advokatuuri nõudmisel kohustatud esitama vajalikku infot, selgitusi ja dokumente, seega juurdepääs teabele on tagatud. Advokatuuri töötajad on advokaadi kutsesaladuse kaitse osas seotud konfidentsiaalsuskohustusega seaduse alusel, mistõttu ei saa teabe jagamisel lugeda takistuseks advokaadi kutsesaladuse kaitse regulatsioone. Advokatuuris töötab 3 juristi ja üks juristi abi. Järelevalvega on hõivatud 1 jurist ja juristi abi. Advokatuuri tegevust rahastatakse advokaatide liikmemaksudest ning osaliselt ka riigieelarvest riigi õigusabi osutamise osana. Eraldi infotehnoloogilisi vahendeid järelevalve läbiviimiseks ei ole advokatuuril arendatud, otsene vajadus selleks ka puudub. Advokatuur esitab Rahapesu Andmebüroole igal aastal ülevaate advokatuuri juhatuse poolt läbiviidud järelevalvetoimingute osas, mille suhtes ei ole advokatuurile tagasisidet laekunud.

Eeltoodu põhjal saab järeldada, et järelevalveasutuste haavatavust teabele juurdepääsu võimalused, regulatsioon ja praktika negatiivselt ei mõjuta ning haavatavus järelevalveasutuse kiiruse ja teabele juurdepääsu osas on madal (1,2).

7. Kriminaalkaristuste rakendamine

Käesoleva raporti koostamiseks läbi viidud analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et Eestis on kehtestatud piisav õigusraamistik, mis tagab uurimisasutuste, kohtute ja prokuratuuri töö tõhusa ja sõltumatu toimimise. Rahapesu mõiste rakendamise kohta praktikas on täpsemalt kirjutatud ka ohtude peatükis. Kuivõrd Eesti rahapesu mõistet on kohandatud ka rahvusvahelistele standarditele vastavaks, ei seisne probleem mitte rahapesu mõistes, vaid Riigikohtu poolt seatud kitsendustes. Näiteks on Riigikohus oma otsuste kaudu seadnud rahapesu koosseisule kitsenduse majandussüsteemi mõjutamise, tõendamisstandardi ja nn *self-laundering* rahapesu osas.

1) Eesti Riigikohus on seadnud rahapesu koosseisule kitsendavaid nõudeid. Selleks, et rääkida mingist kuritegeliku vara kasutamisest kui rahapesust, peab subsumeeritav tegu omama reaalselt potentsiaali majanduse normaalse toimimise kahjustamiseks. Subsumeeritav tegu peab omama potentsiaali kahjustamiseks rahandus- või majandussüsteemi kui terviku toimimist. Igasugune kuritegeliku vara kasutamine, millega üritatakse varjata selle ebaseaduslikku päritolu, ei ole käsitletav rahapesu kuriteona (3-1-1-68-10, p 13, 14).

2) Kuigi Varssavi konventsioon lubab riikidel *self-launderingi* kriminaliseerimata jätta, on Eesti õiguses *self-laundering* siiski kuriteona käsitletav. Samas on mitu Riigikohtu lahendit päädinud õigeksmõistva otsusega põhjusel, et Riigikohus ei ole pidanud varjamistegevust või -eesmärki piisavaks ja on kirjutanud, et vara ebaseadusliku päritolu ja selle tegeliku omaniku varjamisel peab olema kuritegelikul teel saadud varaga tehtavates õigustoimingutes keskne osa, sest rahapesust ei saa rääkida näiteks siis, kui vara

ebaseadusliku päritolu ja tegeliku omaniku varjamine on varaga tehtavates toimingutes üksnes kõrvaleesmärk või -tagajärg (3-1-1-34-05, p 25).

3) Riigikohus on seadnud nõude, et eelkuriteo tõendamisstandard ei saa olla liiga madal. Juhul, kui eelkuriteo tuvastab rahapesuasja menetlev kohus, peab rahapesu kohta esitatud süüdistus vastama eelkuriteo osas samasugustele nõuetele, nagu on esitatud muudele koosseisuelementidele ehk eelkuritegu puudutavad asjaolud on vaja süüdistuses välja tuua. Rahapesuasja menetlev kohus peab ülejäänud koosseisutunnuste kõrval tegema otsuses kindlaks eelkuriteo asetleidmise (3-1-1-94-14, p 170).

Kuigi seadusesse on sisse viidud säte, mille kohaselt on rahapesuga tegemist ka siis, kui sellise kuritegeliku tegevuse üksikasjad, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, ei ole kindlaks tehtud, puudub selle sätte kohaldamise kohta kohtupraktika. Varasemalt on eelkuriteo täpse tuvastamise nõue (*requirement for the precise establishment of the predicate offence*) olnud takistuseks eriti nendel juhtudel, kui eelkuritegu on toime pandud välismaal.

Lahendused rahapesu koosseisu ühtlustamiseks oleks erinevad ümarlauad ja koolitused nii riigisiseste kui ka rahvusvaheliste koolitajate poolt. Senini on kohtunike osalemine koolitustel olnud pigem tagasihoidlik.

Kõigile kriminaalmenetlustele on kehtestatud kolmeastmeline kohtusüsteem. Kuigi seaduses ette nähtud karistumäärad on piisavad, on Eesti Vabariigis majanduskuritegude eest mõistetavate karistuste osas kohtupraktika pigem leebe. Keskmiselt jäävad rahapesu eest mõistetavad karistused 2—4 aasta pikkuse vangistuse piiridesse. Rahapesukuritegude eest mõistetavad karistused on samas proportsionaalsed võrreldes teiste majanduskuritegude eest mõistetavate karistustega.

Kaitsemeetmed on kehtestatud nii kohtunike kui ka prokuröride ausameelsuse tagamiseks. Kohtunikud on ametisse nimetatud eluaegselt, nende suhtes teostatakse ametisse nimetamisel julgeolekukontrolli, kontrollitakse tausta ja isikuomaduste ning väärtuste sobivust²⁶ Prokuröride puhul tagavad ausameelsust järelevalve teostamine kõrgemalseisva prokuratuuriastme poolt, vanemprokuröride kontroll, alused prokuröride taandamiseks, distsiplinaarmenetluse läbiviimise võimalus ja õigeksmõistmise analüüsid. Prokuröride sõltumatust tagab võimalus eraldi kanali kaudu tülitamisest ja ähvardamisest teada anda, samuti on prokuröri ebaseaduslik mõjutamine kriminaliseeritud.

Puutuvalt uurimisasutustesse, on tõhustatud rahapesuvastast võitlust sellega, et Politsei ja Piirivalveameti keskkriminaalpolitseis on loodud majanduskuritegude büroo eraldi finantsuurimise üksusega, Põhja prefektuuri kriminaalbüroos on eraldi majanduskuritegude uurimise üksus, samuti kontrollib finantsjulgeolekuga seonduvat Kaitsepolitseiamet. Eraldi on PPA peadirektori otsealluvuses Sisekontrollibüroo, mille ülesandeks on teenistusliku järelevalve teostamine politseiametnike ja töötajate üle ja nende poolt toime pandud süütegude menetlemine. Samuti tegelevad nad ennetusmeetmete rakendamisega. Ka PPA-s on kehtestatud meetmed ametnike ausameelsuse tagamiseks: enne uurijate töölevõtmist tehakse nende suhtes taustakontroll.

PPA on 2017—2019 saanud täiendavat ressursi finantskuritegevuse vastu võitlemiseks. Täiendava ressursi arvelt on peamiselt suurendatud majanduskuritegude uurijate ja Rahapesu Andmebüroo ametnike arvu. Viimastel aastatel (2018-2019) on oluliselt suurendatud ametnike arvu, kes on seotud valgekraeliste kuritegude, s.h rahapesu, uurimisega ning kriminaalsel teel saadud tulu tuvastamisega, kriminaalteabe analüüsi osas on võimaldatud spetsialiseerumine valgekraelise kuritegevuse taktikalisele analüüsile. Koos ressursi suurenemisega leiti täiendavaid vahendeid ka ametnike koolitamiseks ja tehniliste vahendite soetamiseks. PPAs on panustatud menetlusala analüüsi ja jälitustegevuse tõhustamisele, mis aitab senisest paremini tuvastada isikuid, kes võivad olla seotud kuritegude toimepanemisega ning tuvastada kriminaaltulu. Eesmärgiks on senisest enam suunata uurimised keerukamate ja raskemate finantskuritegude avastamisele. Tõhusust toetab PPA-s rakendatav spetsialiseerumise põhimõte – ühe üksuse ametnikud lahendavad väga konkreetse valdkonnaga seotud kuritegusid, tagades parimate

²⁶ <https://www.riigikohus.ee/et/kohtunikuamet/kohtunike-eetikakoodeks>

praktikate kogunemise konkreetse üksusesse ja seeläbi ametnikele võimaluse arenemiseks läbi üksuses olevate spetsiifiliste menetluste.

Ühe võimaliku probleemina võib välja tuua väga pikad menetlusajad. Kuna kuritegelikud skeemid on keerukad ja tihtilugu ka rahvusvahelised, siis tõendite kogumine on ajamahukas. Seega kuriteo toimepanemise ja kohtuotsuse vaheline aeg on väga pikk. Keerukate juhtumite puhul on paraku esinenud ka kriminaalmenetluse lõpetamisi seoses mõistliku menetlustähtaja möödumisega. Seega tuleks riigil eksisteerivad protsessid läbi vaadata ning võimalusel muuta menetlusreegleid ajalisel mõttes ökonoomsemaks. Haavatavusi vähendava aspektina tuleb aga esile tuua oluline muudatus EL tasandil – EIO (*European Investigation Order*) kehtestamisega on oluliselt lihtsustatud rahvusvahelist koostööd EL liikmesriikide vahel (rahvusvahelise suhtluse vormi lihtsustati ja kehtestati tähtjaga).

Eesti rahapesuohud üldjoontes tuvastatakse ja hajutatakse ning kurjategijatele määratakse karistused, milleks on tehtud märkimisväärsed ressursieraldused: täiendavate uurijate tööle asumine, koolitustel omandatud lisateadmised ja konkreetne eesmärk pöörata rohkem tähelepanu majanduskuritegudele aastatel 2018-2019 annavad eelduslikult nähtavaid tulemusi juba lähiajal. Nii uurijatel, kohtunikel kui prokuröridel on täiendav koolitusvajadus, mis keskenduks rohkem rahvusvahelistele nõuetele ja praktikatele rahapesu tõkestamise valdkonnas ning aitaks vähendada muu hulgas ka killustatust erinevates prefektuurides episoodide menetluspraktikas. Eeltoodud põhjustel on koondhinnang kriminaalkaristuste rakendamise seonduvale riiklikule haavatavusele madal (1,7).

8. Varade konfiskeerimise regulatsioon

Varade konfiskeerimise kehtiv regulatsioon on suures osas piisav ja toimiv, aga seda oleks võimalik efektiivsemaks muuta. Seadusega on loodud võimalus konfiskeerida kuriteo toimepanemise vahend või vahetu objekt, süüteoga saadud ja sellise vara arvel omandatud vara ning kehtestatud ja toimiv on kriminaaltulu laiendatud konfiskeerimise institutsioon. Kõikidel juhtudel on konfiskeerimisotsustust võimalik teha vara suhtes, mis kuulub otsuse või määruse tegemise ajal toimepanijale või kolmandale isikule ja viimane on omandanud selle täielikult või olulisel osal toimepanija arvel või teadis, et vahend, aine või ese võõrandatakse talle konfiskeerimise vältimiseks. Lisaks on kõikidel juhtudel, kui esineb konfiskeerimise alus ja kuriteo toimepanemise vahend või kuriteo vahetu objekt on võõrandatud, ära tarvitatud või selle äravõtmine pole muul põhjusel võimalik või otstarbekas, kohtul võimalik välja mõista summa, mis vastab konfiskeerimisele kuuluva vara väärtusele. Prokuratuuri taotlusel ja eeluurimiskohtuniku määrusega on võimalik riigi konfiskeerimise või konfiskeerimise asendamise tagamiseks kohaldada erinevaid tagamise meetmeid, näiteks vara arest, kohtulik hüpoteek ja kõik muud meetmed, mida on lubatud kohaldada hagi tagamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustikus. Muu hulgas on Eestis kohaldatud arestimist ja konfiskeerimist ka krüptovara suhtes²⁷.

Hoolimata KrMS § 126 lõikes 2¹ asuva sätte, mille kohaselt *konfiskeerimise tagamiseks arestitud vara võib prokuratuuri taotlusel ja omaniku nõusolekul ning eeluurimiskohtuniku määruse alusel võõrandada. Vara võib võõrandada omaniku nõusolekuta, kui selle hoidmise kulu on ebamõistlikult suur või kui see on vajalik, et hoida ära vara väärtuse olulisel määral vähenemine*, võimalusest on õiguskaitseasutuse põhjendamise nõue ebamääraselt ulatuslik vara väärtuse olulisel määral vähenemise osas, mistõttu käesoleval hetkel ei kasutata sõidukite konfiskeerimise asendamisel omaniku loata kohest võõrandamist ja sõidukeid asutakse realiseerima alles aastate pärast, peale kohtuotsuse jõustumist. Siis on aga varaline väärtus minimaalselt kolmandiku võrra väiksem. Ehk riik jääb suurest osast kriminaaltulust konfiskeerimise kaudu ilma ja seda ei tohiks lubada. See tähendab, et PPA arestib aastas ca 50-250 sõidukit. Osade sõidukite väärtus ulatub 100 000-300 000 euroni. Nt kolm aastat peale arestimist tekib süüdimõistva kohtuotsuse korral müümise võimalus- vara väärtus on langenud 50 000-150 000 euroni. Küll aga on tekkinud ebamõistlikud hoiustamiskulud, mis küündivad mitmesaja tuhande euroni paari aasta kohta. Seega kokkuvõtvalt saab riik kahju nii langenud sõiduki väärtuse müügist kui ka

²⁷ 2019.a arestitud 6,1496 BTC = 43 846,96 EUR; 2020. a arestitud ühes asjas 2,25628458 BTC= 18 524,00 EUR ja teises 2,25628458 BTC= 18 524,00 EUR, mis hiljem kohtu poolt ka konfiskeeriti.

hoiustamistasude maksmise näol. Seoses sellega tehakse ettepanek analüüsida õiguskaitseasutuse põhjendamisnõude leevendamise võimalusi.

Selleks, et kohus saaks varade konfiskeerimisotsuseid langetada, on vaja koguda tõendeid. PPA-s on eraldi kriminaaltulu tuvastamise büroo ja lisaks sellele prefektuurides spetsialiseerunud uurijad. Keskkriminaalpolitsei kriminaaltulu tuvastamise büroo uurib kriminaaltulu Keskkriminaalpolitsei menetluses olevates kriminaalasjades ning lisaks sellele osutab ametiabi vajadusel ka teistele uurimisasutustele. Igal aastal on toimunud kriminaaltulu uurijate teabepäev, kus lisaks PPA ametnikele on kaasatud ka MTA kriminaaltulu uurijad. Varade haldusega tegeleb PPA-s logistikabüroo, kelle ülesandeks on ka realiseerida hoiul olevad konfiskeeritud varad.

Süsteemi puudusena saab välja tuua, et eelnimetatud konfiskeerimise aluseid saab kasutada üksnes süüdimõistva kohtuotsuse puhul. Riigisisese õiguses puuduvad sellised instrumendid nagu halduskonfiskeerimine ja süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimine. Samuti puudub võimalus vara konfiskeerida juhul, kui menetlus lõpetatakse süüdistatava raske haiguse/surma tõttu. Teatud määral leevendavad viimati nimetatud puudusi praktikas Rahapesu Andmebüroo õigus kahtlaseid tehinguid külmutada (RahaPTS § 57), sealhulgas regulatsioon, mille kohaselt olukorras, kus ühe aasta jooksul pärast vara käsutamise piirangute kehtestamist ei ole õnnestunud vara omanikku või kontol oleva vara tegelikku kasusaajat kindlaks teha või kui vara valdaja teatab Rahapesu Andmebüroole või prokuratuurile kirjalikult soovist varast loobuda, võib Rahapesu Andmebüroo või prokuratuur taotleda halduskohtult luba vara riigi omandisse kandmiseks. Nimetatud sätet on praktikas ka edukalt rakendatud.

Varade konfiskeerimist käsitlevad õigusnormid näevad ametiasutuste jaoks ette küll mitmesugused vara konfiskeerimise võimalused, kuid puudu on mitmed rahvusvahelistes standardites nimetatud ja rahapesu tõkestamisel efektiivsete meetmetena aktsepteeritud konfiskeerimismeetmed: konfiskeerimine süüdimõistva kohtuotsuseta, välisriikide süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimisotsuste täitmine ja halduskorras konfiskeerimine—selliseid võimalusi riigisisene õigus ette ei näe. Seetõttu ei ole alati tagatud ebaseaduslikult teenitud tulu äravõtmine. Samuti on vajalik tagada, et varade tuvastamise, käsutuspiirangute kehtestamise, arestimise, konfiskeerimise ja realiseerimise etappide eest vastutab piisav hulk ametnikke ja neil on olemas vajalikud ressursid ja koolitusvõimalused.

Hinnang varade konfiskeerimise regulatsiooniga seonduvale haavatavusele on eelnevalt toodud põhjustel madal-keskmine (2).

12. Ühiskonna teadlikkus RP ja TR tõkestamise olulisusest

Iga-aastaselt avaldatakse Rahapesu Andmebüroo aastaraamat, mille ilmumist kajastab ka meedia. Lisaks sellele on PPA kodulehel olnud eraldi Rahapesu Andmebüroo rubriik²⁸, kust on leitav kogu vajalik informatsioon alates juhenditest kuni KKK-rubriigini. Sarnaselt aastaraamatule leiavad rahapesu juhtumid informeerimist läbi meedia. Samuti on ka Kaitsepolitseiametil igal aastal pressiuuritus, kus tutvustatakse aastaraamatut, kus muuhulgas kajastatakse ka terrorismi rahastamise trende ja teemasid. Läbi pressiteadete ja sisukamate juhtumeid kajastavate artiklite ning aastaraamatute teavitatakse elanikkonda rahapesu ja terrorismi rahastamise ohtlikkusest ning antakse ühtlasi ka signaal, et riik panustab sellesarnaste kuritegude avastamisse ja süüdlaste karistamisse. Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo on üle kahe aasta avaldanud büroo tegevuse ülevaateid, kajastades valdkonnas esinevaid probleeme, tõeses inimeste teadlikkust korruptsioonist ja sellega puutumust omavate kuritegude, sh rahapesu, vastase tegevuse olulisusest ning võimalustest.²⁹

Ka Maksu- ja Tolliamet on kasutanud avalikke kampaaniaid ühiskonna maksukuulekuse tõstmiseks, millel on olnud positiivne mõju üleüldisele õigskuulekusele ja avalikkuse teadlikkusele, mh majanduskuritegude avastamise ja ennetamise olulisuse aspektist. Sisekaitseakadeemias avaldatavad

²⁸ Seoses Rahapesu Andmebüroo liikumisega Rahandusministeeriumi haldusalasse, on Rahapesu andmebüroo veeb tõstetud uuele aadressile: fiu.ee

²⁹ <https://www.politsei.ee/et/kasulikud-materjalid>

kirjutised, sh teaduskirjandus, mis muuhulgas käsitlevad ka rahapesu ja terrorismiga seonduvad probleemkohti. Avaldatav materjal tõstab avalikkuse tähelepanu ja teadlikkust.³⁰ RABi uueneval kodulehele lisatakse jooksvalt teadlikkust tõstvat abimaterjali³¹.

Ühiskonna suhteliselt kõrge teadlikkus vähendab riigi haavatavust rahapesu poolt, mistõttu on hinnanguks madal (1,5).

13. Piiri- ja tollikontrolli tõhusus

Käesoleva raporti koostamiseks läbi viidud analüüsi tulemusel jõuti järeldusele, et Eestis on kehtestatud piisav õiguslik regulatsioon, mis tagab piiri- ja tollikontrolli tõhususe. Tõhusus on tagatud eelkõige läbi sularaha ja kaupade peatamise või piiramise, kui on kahtlus, et need on seotud rahapesuga või väärtalt deklareeritud või nende kohta on esitatud valeandmeid. Samuti on piisavad kontrolliprotseduurid ja -varustus ning inimressurs kontrollide ja pisteliste või riskipõhiste füüsiliste läbiotsimiste läbiviimiseks, et tuvastada loata/ebaseaduslikku sularahavedu sõidukites ja veokonteinerites, mis sisenevad riiki või väljuvad riigist, ning selliseid kontrole ja füüsilisi läbiotsimisi tehakse tõhusalt. Täiendavalt on olemas kaitsemeetmed, millega tagada piiri- ja tollikontrolli ametnike ausameelsus.

Riigi geograafilised tingimused ja piirikontrollimehhanismid kaitsevad riiki katsete eest vedada sularaha, vääriskive jms salakaubana riiki või riigist välja, mistõttu on haavatavuse hinnang madal (0,75)

14. Maksude maksmise tagamine

Töörühm jõudis analüüsi tulemusel järeldusele, et Eestis on efektiivne kõikehõlmav õigusraamistik, sealhulgas piisavad võimalused maksuvõlgade sissenõudmiseks, volitused teabe hankimiseks, asjakohased karistused maksualaste õigusaktide rikkumise ärahoidmiseks ja rikkumiste eest karistamiseks. Maksuametnikud saavad oma ülesandeid täita ilma lubamatu mõjutamiseta ning piisava sõltumatuse ja autonoomiaga.

Maksustamise õigusaktide täitmist tagatakse, MTA tegutseb õiglaselt ja järjepidevalt, mistõttu on haavatavus hinnatud madalaks (0,3).

15. Finantstehingute anonüümsus

Peamine finantstehingute anonüümsust võimaldav instrument on sularaha. Euroalal on ringluses 1,29 triljoni euro väärtuses pangatähti ning see on kasvanud aastas ca 5%. Eesti Pank on euroga liitumisest alates ringlusesse emiteerinud üle 2 miljardi euro väärtuses sularaha. Kuigi Eestis ringluses olevat sularaha mahtu ei ole võimalik täpselt mõõta, siis võttes arvesse erinevaid statistilisi näitajaid näeme, et ringluses oleva sularaha maht on pigem vähesel määral aasta aastalt kasvanud. Näiteks sularahaautomaatidest väljastatud sularaha koguste aastane kasv on jäänud 1-2,5% vahele.

RahaPTS-s on sularahaga seonduvate riskide maandamiseks sätestatud sularaha tehingute teavituse kohustus, kui tehingus kasutatud sularaha ületab 32 000-eurost piirmäära (või sellega võrdväärset summat muus vääringus) või on piirmäärast sõltumata kahtlane. See tähendab, et kohustatud isikud teatavad Rahapesu Andmebüroole igast seda summat ületavast tehingust³².

Sularaha deklaratsioon tuleb esitada Euroopa Liitu siseneval isikul, kellel on kaasas 10 000 või enam eurot või samas väärtuses muud valuutat või vabalt vahetatavaid varasid (nt võlakirjad, aktsiad, reisitšekid või samalaadsed maksevahendid). Eesti kaudu Euroopa Liitu sisenevate isikute deklaratsioonide alusel saab välja tuua järgmise statistika suure nominaaliga eurode riiki sisenemise ja siit väljumise kohta:

³⁰ <https://digiriul.sisekaitse.ee/discover>

³¹ <https://www.fiu.ee/>

³² Erandiks krediidiasutused, kes teatavad üksnes ärisuhte välistest valuutavahetustehingutest, mis nimetatud piirmäära ületavad.

Tabel 11. Suure nominaaliga eurode liikumine aastatel 2017-2019

<u>Maksu ja tolliametile deklareeritud andmetel Eestisse toodud 200€ ja 500€ väärtus</u>		
	200 €	500 €
2017	992 000 €	2 963 600 €
2018	1 103 200 €	28 473 400 €
2019	3 125 000 €	700 000 €

<u>Maksu ja tolliametile deklareeritud andmetel Eestist välja viidud 200€ ja 500€ väärtus</u>		
	200 €	500 €
2017	115 400 €	1 304 600 €
2018	190 600 €	1 842 600 €
2019	4 215 200 €	2 878 600 €

Eesti Panga poolt on viimastel aastatel väljastatud suure nominaaliga pangatähti järgnevalt:

Tabel 12. Suure nominaaliga pangatähtede väljastamine aastatel 2017-2020

<u>Eesti Pangast netoemissioonina väljastatud pangatähtede väärtus</u>			
	€500	€200	€100
2017	-24 658 500	40 952 400	-48 805 300
2018	21 450 500	351 200	-72 862 000
2019	-88 543 000	19 691 400	-59 685 000
2020	-48 894 000	31 054 200	-4 571 200

Eesti Pangast väljastatud 500€ ja 100€ rahatähtede netoemissioon on olnud negatiivne, s.t neid nimiväärtuseid tuleb ringlusest keskpanga enam tagasi kui väljastatakse ja viimastel aastatel ei ole see sisuliselt muutnud. Euroopa Keskpanga nõukogu otsustas 2019. aastal lõpetada 500€ pangatähtede emiteerimise³³, kuid see ei ole nõudlust 200€ pangatähtede järele väga märkimisväärselt kasvatanud. Suurte nominaalide nõudlus meil olemasoleva informatsiooni alusel ei ole väga palju muutunud. Samas ei saa antud statistika põhjal teha järeldust sularaha tegeliku kasutamise kohta Eestis, kuivõrd EL-sisese sularaha liikumise kohta statistikat ei koguta. Seetõttu oleks sularaha kasutamisest tulenevate haavatavuste vähendamiseks efektiivsed sellised meetmed ja piirangud, mis on kehtestatud EL-ülel.

Eesti RahaPTS ei kasutanud eelnevatel aastatel nn e-raha erandit, s.t ei ole kasutanud AMLD-s võimaldatud erandit künniste kehtestamiseks, mistõttu tuli ka e-raha puhul rakendada üldreegleid nii hoolsusmeetmete kui kahtlusest teavitamise kohta. E-raha kasutamine Eestis ei ole ka väga levinud, kuivõrd mugavalt on võimalik kasutada teisi alternatiive ja maksevõimalusi, mis ei ole anonüümsed ega nii riskantsed. Teiste virtuaalväeringute ja –maksevahendite täpsem analüüs on (7. peatükk).

Virtuaalväeringute osakaalu Eesti majanduses on keeruline hinnata: virtuaalväeringute teenusepakkujate seos Eestiga on tihti minimaalne, piirdudes üksnes tegevusloa taotlemisega. See omakorda ei välista Eesti tegevusloa omanikel taotlemast tegevuslube ka mõnes teises EL või muus jurisdiktsioonis. Ligi 40%-l virtuaalväeringute tegevusluba omavatest ettevõtetest oli RAB küsitlusele vastamise hetkel arvelduskonto Leedus, 25%-l Suurbritannias ning vaid 10%-l Eestis. Läbi viidud küsitluse andmetel oli eestlaste osakaal kõigi virtuaalväeringu teenuste tarbijate seas vaid 0,15%³⁴. Eeltoodud põhjustel on ebakorrektno samastada virtuaalväeringute teenusepakkujate hinnangulisi käibeid Eestiga. Vaadeldes sularahatehingute ning hinnangulise krüptoväeringute tehingute mahte ja võrreldes neid krediitdiastutuste

³³ Nõukogu tegi otsuse peatada lõplikult 500-eurose pangatähe tootmine ja jätta see nimiväärtus europangatähtede teisest seeriast välja, kuna 500-eurose pangatähe kasutamine võib hõlbustada ebaseaduslikku tegevust, <https://www.eestipank.ee/press/ekp-lopetab-500-eurose-pangatahe-tootmise-ja-ringlusse-laskmise-04052016>

³⁴ Vt virtuaalväeringute teenusepakkujate uuring, RAB 2020, kättesaadav <https://www.politsei.ee/files/Rahapesu/virtuaalvaeaeringu-teenuse-pakkujate-uuring.pdf?9fd7e5611b>

kaudu toimuvate finantstehingute mahtudega³⁵, on järeldus, et võimalike anonüümsete finantstehingute osakaal on Eesti majanduses on siiski väga väike.

Anonüümsete finantstehingute marginaalsuse tõttu on haavatavus hinnatud madalaks (1).

16. Majanduslikud ja geopoliitilised tegurid

Majanduslike ja geopoliitiliste tegurite mõju rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele lähemalt vaadeldi järgmiseid majanduslikke/geopoliitilisi tegureid ja nende võimalikku mõju Eesti haavatavusele; leiti, et:

- varimajanduse osakaal riigi SKPs on vähenemas (2017: 18,2%, 2018: 16,7%, võrdluseks Euroopa keskmine aastatel 2010-2015 IMF aruande³⁶ kohaselt 20,2%)³⁷;
- riiki peetakse välismaiste finantseerimisasutuste poolt suhteliselt atraktiivseks, kuigi siinse turu väiksus ei paku palju võimalusi tulu teenimiseks;
- sisserändajate ja varjupaigataotlejate arv riigis ei suurene. Siin on samas märgata trend, mille kohaselt viimastel aastatel on sisserändajate piirarv samaks jäänud, kuid igal aastal järjest varem täis saanud (2017. a juulis, 2018. a juunis ja 2019. a märtsis);
- Transparency International poolt korraldatava iga-aastase korruptsioonitajumise uuringu kohaselt on Eesti ajavahemikul 2017-2019 järjest positiivsemaid tulemusi saavutanud, jõudes pingereas 20. riigi hulka maailmas, kus korruptsiooni vähem tajutakse³⁸);
- lähiajal ei ole ette näha, et riiki mõjutaks välismaised geopoliitilised riskid, mis võiks õõnestada finantsstabiilsust (näiteks seos rahvusvaheliste konfliktidega).

Majanduslike ja geopoliitiliste tegurite mõju riigi haavatavusele on madal (1,6).

17. Varasemate hindamiste käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamine

Eelmise NRA (2015) riikliku haavatavuse aspektide puhul hinnati ennetusmehhanismidest (käesolevas NRA metoodikas viidatud ka „kontrollimeede“) kõige nõrgemalt tegelike kasusaajate tuvastamise ja äriregistri andmete kvaliteeti. 2018. aastal jõustusid sätted, millega loodi tegelike kasusaajate info avalikustamise mehhanism äriregistri juurde, mis on kõigile kättesaadav, sh kohustatud isikutele (ja loomulikult pädevatele asutustele) tasuta.

Lisaks on juba vastuvõetud seadusmuudatused tegeliku kasusaaja mõiste selgitamiseks. Ettevalmistamisel on arendused tegelike kasusaajate andmebaasi loomiseks ja selle kvaliteedi tõstmiseks.

Keskmise tasemeni küündis NRA (2015) hinnangul ka järgmiste ennetusmehhanismide hinnang:

- (RP-kuritegude) uurijate ebapiisav ressurss;
- Kolmandatelt isikutelt vara konfiskeerimise võimatus.

Majanduskuritegude uurimisvõimekuse kasvust on käesolevas peatükis juba juttu olnud (vt p 7).

10. jaanuaril 2017 jõustusid karistusseadustiku muudatused, millega reguleeriti kolmandatelt isikutelt vara konfiskeerimine, mh on sätestatud põhimõte, et sellise konfiskeerimise vältimiseks peab isik tõendama, et vara ei ole saadud kuriteoga. Lisaks kehtestati nn asenduskonfiskeerimine, mis võimaldab vahetult kuriteost saadud vara asemel konfiskeerida ka selle väärtusele vastava summa.³⁹

NRA 2015 tuvastatud puudustega on Eestis viimastel aastatel tegeletud ja olulised õigusmuudatused on

³⁵ <https://statistika.eestipank.ee/#/et/p/147/r/3610/3359>

³⁶ <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx#:~:text=The%20average%20size%20of%20the,and%20Switzerland%20with%207.2%20percent.>

³⁷ SSE (Stockholm School of Economics) Shadow Economy Index for the Baltic Countries

³⁸ <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/nzl>

³⁹ Vt ka alap. 8

jõustunud ning tänaseks ka praktikas rakendatud. Siiski ei jõutud kõiki NRA 2015 soovitud muudatusi ellu viia ette nähtud tähtajal (aastateks 2016-2017), mis viitab tegevusplaani täideviimise tagamiseks vajalike mehhanismide puudulikkusele. Käesoleva raporti koostamise ajal on aga ka NRA korralduslik pool märkimisväärselt selgemalt reguleeritud – tegemist on seaduses kehtestatud kohustusega, on määratud konkreetne vastutaja selle protsessi läbiviimise eest (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjon⁴⁰), ning vastavalt NRA 2015 tegevusplaanile hangitud uus meetodika NRA läbiviimiseks.

Täiendavalt analüüsiti ka Eesti suhtes MONEYVALi poolt läbi viidud viimase hindamisraporti soovitude ja parandusettepanekute elluviimist. MONEYVALi 2014 raport oli küllaltki positiivne, kuid siiski leiti puudujääke Eesti toonases süsteemis, mille kõrvaldamisest Eesti esindajad MONEYVALile regulaarselt aru andsid. 2019. aasta suvel otsustas MONEYVAL⁴¹, et Eesti on piisavalt saavutanud, olles varasemalt ellu viinud olulised õigusmuudatused: seoses tegelike kasusaajate tuvastamise ja avaldamise kohustuse kehtestamisega, seoses konfiskeerimisrežiimi tõhustamise, rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegude mõistete täpsustamise ja rahvusvaheliste sanktsioonide kohaldamise selgema korraldamisega.

Varasemate hindamiste käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamise praktika ei oma eeltoodud põhjustel Eesti haavatavust suurendavat mõju ja see on madal (1,8).

4.1.2. Täiendavad haavatavused, mida saab tuletada Eesti rahvusvahelise reitingu analüüsist

Käesoleva raporti koostamisel analüüsiti mitmeid Eesti kohta käivaid näitajaid, analüüse ja rahvusvahelisi võrdluseid teiste riikidega.

Baseli rahapesuindeksi⁴² kohaselt on Eesti oma rahapesusüsteemi tõhususelt maailmas esikohal (2017. aastal olime 3. kohal, 2018. olime 2. kohal ja 2019. a 1. kohal). Baseli indeks tugineb riigi näitajatel ja viimastel kättesaadavatel andmetel rahvusvaheliste hindamiste kohta.

Korruptsioonitajumise indeksi järgi on Eesti maailmas 18. kohal (180 riigi seas).

Fragile States Index järgi kuulub Eesti stabiilsete riikide hulka, parandades oma kohta igal aastal (parim on Soome).

Eesti varimajanduse osakaal on vähenemas, samuti on üldtrendina vähenemas ka maksuauk (maksuaugu suuruseks hinnati 362 miljonit eurot 2017. aastal, 321 miljonit eurot aastal 2018, 351 miljonit eurot aastal 2019).

Eesti demograafiline pilt ja rahvamajanduse näitajad on positiivse trendiga (siin ei ole arvesse võetud 2020. a COVID-kriisi ja selle mõjusid).

Eestit on hinnatud rahvusvaheliste reitinguorganite poolt seega positiivselt ja sellega ei seondu täiendavaid haavatavusi, mida peaks riigisisest analüüsima.

4.1.3. Järeldused

Riigi haavatavusi hinnati vastavalt kasutatud riskihindamise meetodikale FATFi efektiivsusnäitajate (ehk Otseste Tulemuste, inglise keeles Immediate Outcome, IO) põhjal. FATF on kirjeldanud üksteist otsest tulemust (esitatud allpool tabelis), mis on finantssektori terviklust tõhusalt kaitsva ning ohutust ja turvalisust toetava rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi temaatilised eesmärgid. Eesti riigi haavatavuse hindamine on struktureeritud nende otseste tulemuste järgi, võttes ka arvesse

⁴⁰ RahaPTS § 11 ja § 12.

⁴¹ <https://rm.coe.int/moneyval-2019-13-ee-4thfollowuprep/16809805e3>

⁴² <https://baselgovernance.org/publications/basel-aml-index-2020>

täiendavaid indikaatoreid ja lisaaspekte.

Käesoleva peatüki analüüsi aluseks olid järgmised allikad ja dokumendid:

- a) 2017—2019 kehtinud õigusraamistik (valdkonda reguleerivad seadused ja määrused);
- b) planeeritavad ja ellu viidud õigusmuudatused (2019-2020 õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad);
- c) rahapesu kohtulahendid (2017—2019);
- d) pädevate asutuste juhendid, juhised, sisemised töökorrad ja regulatsioonid;
- e) pädevate asutuste ressursse puudutav materjal ja informatsioon (eelarve, statistika, töötajate arv jne);
- f) pädevate asutuste riskianalüüsid, sh SNRA 2017 ja 2019 ning Eesti NRA 2015.
- g) rahvusvaheliste organisatsioonide ja reitinguagentuuride Eestit puudutavad materjalid, hinnangud ja raportid.
- h) pädevate asutuste rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alast tegevust puudutavad aruanded, ülevaated ja statistika.
- i) riikliku haavatavuse töörühma koosolekute arutelud ja kaasatud ekspertide arvamused ja seisukohad.

Nimetatud materjalide põhjal ja kasutatud metoodika alusel hinnati FATFi OT-de lõikes 11 efektiivsusnäitaja ja nelja lisa-aspekti riigi tasandi kontrollimeetmeid, sidusrühma tasandi kontrollimeetmeid ja IT-üldkontrollimeetmeid nii ülesehituse tõhususe kui toimimise tõhususe vaatenurgast.

Tulemuseks saadi järgmised hinnangud riigi haavatavusele rahapesu poolt⁴³:

Tabel 13. Hinnangud riigi haavatavusele OT lõikes

OT/lisa-aspekt	Lühikirjeldus	Hinnang (skaalal 0—4⁴⁴)
OT 1	Rahapesu ja terrorismi rahastamise riske mõistetakse ning vajaduse korral võetakse riigisisestelt koordineeritud meetmeid, et tõkestada rahapesu ning terrorismi ja massihävitusrelvade leviku rahastamist	1,42
OT 2	Rahvusvahelise koostöö kaudu saadakse asjakohast teavet, finantsandmeid ja tõendeid ning see koostöö hõlbustab kurjategijate ja nende varade suhtes meetmete võtmist	0,6
OT 3	Järelevalveasutused jälgivad, kontrollivad ja reguleerivad asjakohaselt finantseerimisasutuste ning teatavate mittefinantsettevõtete ja -kutsealade tegevust, et tagada nende vastavus rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuetele, mille ulatus vastab nende riskidele	1,5

⁴³ Käesolevas alampeatükis ei vaadelda kitsamalt terrorismi rahastamisele suunatud efektiivsusnäitajate hinnanguid, nendega saab tutvuda järgmise alampeatüki osas 4.1.4.

⁴⁴ „0“= haavatavus puudub; „4“= riik on kontrollmehhanismide puudulikkuse tõttu täiesti haavatav

OT 4	Finantseerimisasutused ning teatavad mittefinantsettevõtted ja -kutsealad kohaldavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks asjakohaselt ennetusmeetmeid, mille ulatus vastab nende riskidele, ning teatavad kahtlastest tehingutest	2
OT 5	Juriidilisi isikuid ja õiguslikke üksusi ei saa kuritarvitada rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil ning teave nende tegelikult kasusaavate omanike kohta on pädevatele asutustele takistusteta kättesaadav	2,75
OT 6	Pädevad asutused kasutavad asjakohaselt finantsandmeid ja kogu muud vajalikku teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise uurimiseks	1,21
OT 7 a	Rahapesusüütegusid ja rahapesuga seotud tegevust uuritakse	1,31
OT 7 b	Õigusrikkujatele esitatakse süüdistused ning nende suhtes kohaldatakse tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi	1,15
OT 8	Kriminaaltulu ja kuriteovahendid konfiskeeritakse	2
Täiendav 1	Ühiskonna hoiak	1,5
Täiendav 2	Piiri- ja tollikontroll	0,75
Täiendav 3	Maksude maksmise tagamine	0,33
Täiendav 4	Finantstehingute kontrolli võimalused	1
Täiendav 5	Majanduslikud ja geopoliitilised tegurid	1,6
Täiendav 6	Varem tuvastatud süsteemipuudustele reageerimise tõhusus	1,87

Tabel 14. Rahapesu haavatavuse tase riiklikul tasandil

	Rahapesu haavatavuse tase	
Riigi tasandil	2,73	keskmine

Kokkuvõte

Riigi haavatavuse tase rahapesu osas on **keskmine** ehk **2,73**, mis omakorda tuleneb sellest, et riigi enda rahapesu haavatavuse tase on 2,57 ning uuringusse kaasatud sektorite rahapesu haavatavuse tase on 2,97.

4.1.4. Hinnang SNRA 2017 ja 2019 soovitudele täitmise kohta Eestis riiklikul tasandil

SNRA 2017 raport tuvastas, et sularaha kasutav äritegevus ja sularahas maksmine, samuti mittetulunduslik sektor ja e-raha tooted on valdkonnad, millele liikmesriigid peaksid oma riiklikes riskihinnangutes kohast tähelepanu suunama ja vastavaid maandavaid meetmeid kehtestama. 2019. aasta raportis jäi Komisjon selle soovitusel juurde. Seda soovitusel on Eesti 2020 NRA-s ka järginud, vaadeldes täpsemalt sularahaga kauplemise sektorit (9. peatükk), mittetulundusühingute sektorit (8. peatükk) ja finantstehnoloogia, seal hulgas virtuaalvääringute teenusepakkujate sektorit (7. peatükk). E-raha kui teenus on Eesti kontekstis reguleeritud viisil, et selle kasutamine eraldi riskianalüüsi ja meetmeid ei eelda: makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses kehtis kuni 13. jaanuarini 2018 oluline piirang: ühele e-raha seadmele võis salvestada e-raha kuni 1000 euro väärtuses, kui e-raha seade ei võimalda sellele korduvat e-raha salvestamist (edaspidi taaslaadimine). Kui e-raha seade võimaldas taaslaadimist, võis kalendriaasta jooksul ühele e-raha seadmele salvestada või taaslaadida kuni 2500 euro väärtuses e-raha. Eesti esimene (ja siiani ainus) e-raha asutus alustas tegutsemist alles 2019. aastal. E-raha asutused kuuluvad Eestis finantsteenuste osutajate hulka ja neid vaadeldi seetõttu lähemalt ptk-s (5. peatükk).

2017. aasta raport soovitas liikmesriikidel tegelike kasusaajate kohta kogutava info osas võtta kasutusele meetmeid, mis tagaks selle info õigsuse, täpsuse ja ajakohasuse. Eeskätt soovitati kasutada meetmeid, et tegelik kasusaaja tuvastada hoolsusmeetmete rakendamisel. 2019. a SNRA raport jääb selle soovitusel juurde. Eesti on juba 2018. aastal rakendanud tegelikest kasusaajatest teavitamise mehhanismi keskse äriregistri juures paikneva lahendusena. 2020. aasta suvel võttis Riigikogu vastu täiendavad täpsustused tegelike kasusaajate regulatsioonis – täpsustati mõistet ja loodi õiguslik alus tegelike kasusaajate andmekogu asutamiseks. Tegelik kasusaajate andmete kvaliteedi parandamiseks on aga vajalikud täiendavad sammud, millele käesolevas riskihinnangu peatükis ka viidatakse (vt 4.1.1. alap. 5). Tegelik kasusaaja tuvastamine on Eesti õiguses sätestatud kohustusliku hoolsusmeetmena (RahaPTS § 20 lg 1 p 3).

SNRA raportid on jäänud soovitusel juurde, et liikmesriigid peaksid täiendavalt pingutama, et rahapesu ja terrorismi rahastamise eest vastutavad järelevalveasutused oleks võimelised oma ülesandeid täitma. Eesti on selle soovitusel nõus ja suunanud järelevalveasutustele täiendavaid ressursse. 2019. a said täiendavaid ressursse kõik järelevalveasutused, tõhustati Rahapesu Andmebürood ja PPA majanduskuritegude bürood – loodi eraldi finantskuritegude uurimise üksus, Finantsinspeksiooni eelarve on stabiilselt kasvanud, Notarite Kojas eraldi rahapesu/terrorismi rahastamise järelevalveametniku koost loodi 2019. aastal. Vt lähemalt ka käesoleva peatüki 4.1.1 alap. 3.

Nii 2017 kui ka 2019 raport viitavad vajadusele viia finantssektoris läbi temaatilisi ja riskipõhiseid järelevalvetegevusi. Spetsiifiliselt soovitatakse, et järelevalveasutused pühendaksid tähelepanu tegeliku kasusaaja tuvastamise praktikatele (maksevahendajate kontekstis). Finantsinspeksioon on suurendanud finantssektoris temaatilisi ja riskipõhiseid järelevalvetegevusi, lähemalt saab järelevalvetegevustes finantssektoris ülevaadet käesoleva NRA 5. peatükis.

2017 ja 2019 SNRA raport kutsuvad üles ka mitte-finantssektori järelevalvajaid suunama tähelepanu kõrge väärtusega kaupadega, kinnisvaraga ja antiigiga kauplemisele. Rahapesu Andmebüroo on nimetatud ajavahemiku jooksul teostanud järelevalvet nendes sektorites, lähemalt saab tutvuda järelevalvetegevustega nendes sektorites 9. peatükis (9. peatükis) ja 6. peatükis.

Eesti 2017. aastal vastuvõetud RahaPTS määratleskohustatud isikuteks on kõik sularaha kasutavad kauplemised (alates 10 000-eurosest sularaha maksest nagu nõuab AMLD) ning virtuaalvääringute teenusepakkujad. Seega on Eesti täitnud juba 2017. aastal Komisjoni soovitusel suurendada tähelepanu uutele kohustatud isikute sektoritele (kinnisvaravahendajad, kunsti- ja antiigikauplemised ja virtuaalvääringute teenusepakkujad⁴⁵).

⁴⁵ Aastatel 2008-2017 kehtinud RahaPTS hõlmas virtuaalvääringu teenusepakkujaid teise nimetuse all: alternatiivse maksevahendi teenuse pakkujad (vt Riigikohtu otsus 3-3-1-75-15).

Nii 2017 kui ka 2019 raport kutsuvad liikmesriike täpsustama juhuti teostatavate tehingute puhul rakendamisele kuuluvaid hoolsusmeetmeid ja kindlustama, et valuutavahetajad ja rahasiirdajad ei väldiks juhutehingute režiimi liig laia rakendamise olukordades hoolsusmeetmete rakendamise kohustust. Eestis on seaduses üheselt kehtestatud, et kohustatud isik kohaldab hoolsusmeetmeid ärisuhte väliselt tehingute juhuti tegemisel või vahendamisel, kui tehingu väärtus on üle 15 000 euro või sellega võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas rahaline kohustus täidetakse tehingus ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena kuni üheaastase perioodi jooksul, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.⁴⁶ Nii maksjale kui ka saajale makseteenuse pakkuja tuvastab kliendi isikusamasuse iga rahaülekande puhul, mis vastab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 2015/847, mis käsitleb rahaülekannetes edastatavat teavet ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1781/2006 (ELT L 141, 05.06.2015, lk 1–18), artikli 3 punktis 9 sätestatud tunnusele ja mille rahalise kohustuse summa ületab 1000 eurot, sõltumata sellest, kas rahaline kohustus täidetakse ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena kuni ühekuuse perioodi jooksul. Valuutavahetusteenuse pakkujad on RahaPTS mõistes finantseerimisasutused (vt RahaPTS § 6 lg 2 p 1) ja seega on tema kohustused ärisuhte väliselt hoolsusmeetmeid rakendada seaduses üheselt kirjas. Ärisuhte mõiste on samuti seaduses defineeritud: RahaPTS § 3 p 4 järgi on ärisuhe suhe, mis tekib kehtvuslepingu sõlmimisel majandus- või kutsetegevuses kohustatud isiku poolt teenuse osutamiseks või kauba müümiseks või muul viisil turustamiseks või mis ei põhine kehtvuslepingul, kuid mille puhul kontakti loomise ajal võiks mõistlikult oodata suhte teatavat kestvust ja mille jooksul teeb kohustatud isik teenust või ametiteenust osutades, ametitoiminguid tehes või kaupa pakkudes korduvalt eraldiseisvaid tehinguid majandus-, kutse- või ametitegevuse käigus. Seega ei saa ärisuhte puudumisele ja juhutehingu olukorrale tugineda ka kehtvuslepingu puudumisel, kui teenuse osutamise ajal võiks mõistlikult oodata suhte teatavat kestust ja teenusepakkumise korduvust. Nii valuutavahetajad kui rahasiirdajad on seega hoolsusmeetmete rakendamiseks kohustatud seaduses selgelt defineeritud olukordades.

2017. aasta raport soovib liikmesriikidel reguleerida rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise aspektist hoiulaegaste (safe custody services) teenuseid, hoolimata sellest, kelle poolt selliseid teenuseid pakutakse. KAS § 6 lg 1 p 14 kehtestab finantsteenusena „vara hoidmise“ ja p 15 ka kõik muud „tehingud ja toimingud“, mis on sisult sarnased käesoleva lõike punktides 1–14 loetletud finantsteenustega. Eesti on ka antud soovitusel täitnud, kuna põhimõtteliselt laienevad hoolsusmeetmete rakendamise kohustused kõikidele krediidi- ja finantseerimisasutuste poolt osutatud teenustele, s.h näiteks hoiulaegaste rentimisele jmt. Täiendavalt on krediidi- ja finantseerimisasutustel üldse keelatud osutada teenuseid, mille kliendid võivad jääda anonüümseks – ja seda juba 2007. aastal vastu võetud RahaPTS redaktsiooni põhjal⁴⁷.

SNRA 2019 viitab horisontaalse soovitusena ka raportile, mis räägib rahapesu andmebüroode koostööst ja raamistikust Euroopa Liidus ja mis toob puudusena välja rahapesu andmebüroode puuduliku tagasiside kohustatud isikutele. Koostööd Rahapesu Andmebüroo ja kohustatud isikute vahel tuleb tõhustada. Ka käesolev NRA 2020 on seda teemat puudutanud ja eeskätt leidnud vajalikuks olevat Rahapesu Andmebüroo poolt ka üldistatud kujul kahtlaste tehingute teadete osas tagasisidet anda. Sellisel tagasisidel, eriti sektoripõhiselt saabunud teatiste osas, on sidusrühmadele ja turuosalistele suur praktiline väärtus. Eestis on sektoripõhist tagasisidet antud 2020. aastast alates. Vt lähemalt käesoleva peatüki alap 6.

Eesti on adresseerinud ka kohustatud isikute koolitusvajaduste teemat (vt sektorite peatükid 5. kuni 11.) ja Notarite Koja ning Advokatuuri rolli järelevalve teostamisel oma sektorites, mis on täiendavat tähelepanu vajavate küsimustena SNRA-s 2017 ja SNRA-s 2019 nimetatud. RahaPTS muu hulgas reguleerib selle, et iga aasta 15. aprilliks esitavad teised järelevalveasutused Rahapesu Andmebüroole aruandeid oma järelevalveliste tegevuste kohta (RahaPTS § 67 lg 2) ning kõik järelevalveasutused teevad

⁴⁶ RahaPTS § 19 lg 1 p 2.

⁴⁷ RahaPTS (2008) § 15 lg 2: *Krediidiasutus ja finantseerimisasutus ei tohi osutada teenuseid, mida on võimalik kasutada ilma tehingus osaleva isiku isikusamasust tuvastamata ja esitatud teavet kontrollimata. Krediidiasutus ja finantseerimisasutus on kohustatud konto avama ja kontot pidama kontoomaniku nimel.*

omavahel koostööd (RahaPTS § 64 lg 5).

Sularaha temaatika on olnud samuti Komisjoni riskihinnangutes tähelepanu all. Liikmesriikides soovitati teemat analüüsida riiklikes riskihinnangutes ning võimaldada kriminaalse tegevuse kahtluse korral reageerida ka olukordades, kus summad jäävad alla 10 000 euro.

- Eesti analüüsis juba 2015. a NRA-s sularaha kasutamise riske. Kättesaadav: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine>, vt Lisa 2, *Sularaha analüüs*.
- Eesti tolli õigus pidada kinni sularaha ei piirdu deklareerimiskohustuse rikkumisega – kui tollil on alust arvata, et sularaha on saadud kuritegelikul teel või see on seotud rahapesu või terrorismi rahastamisega, on tollil õigus tollikontrolli teostamiseks ja asjaolude väljaselgitamiseks sularaha kuni 48 tunniks kinni pidada (tolliseadus § 29 lg 4).
- Samuti ei ole õiguskaitse- ega järelevalveasutuste tegevus rahapesu või terrorismi rahastamise kuriteokahtluse korral piiratud summadega.

4.1.5. Riigi tasandil kindlaks tehtud haavatavused terrorismi rahastamise osas

1. Poliitika kujundamine ja rakendamine

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist reguleerib Eestis keskselt üks ja seesama seadus – rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. Seega on paljud kohustused ja meetmed, mis õigusaktist tulenevad, suunatud nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamise vastu. Teisalt ei ole otseselt võimalik regulatsioonides välja tuua terrorismi rahastamise tõkestamise spetsiifikat. Sarnaselt ei ole ka terrorismi rahastamist eraldi välja toodud poliitikates (koalitsioonilepingus) ega strateegiadokumentides. Seetõttu on võrreldes rahapesu haavatavusega riigi poliitika kujundamine ja rakendamine terrorismi rahastamise vaates nõrgemas olukorras, mistõttu on poliitilist tahet terrorismi rahastamise tõkestamisele olemasolevate tõendite pinnalt keeruline tõestada. Teisalt pole ka tõendeid, mis vastupidisele viitaks – et terrorismi rahastamine poleks sama oluline kui rahapesu tõkestamine. Sarnaselt rahapesu riiklikule selgele poliitikale ja strateegiale on puudu selline dokument ka terrorismi rahastamise valdkonnas. Julgeolekuasutuste seaduse § 6 kohaselt on Kaitsepolitsei ameti ülesandeks terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ärahoidmine ja tõkestamine ning selleks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine. Praktikas tõlgendatakse seega, et julgeolekuasutuste seadus viitab terrorismi rahastamisele RahaPTS tähenduses ja laiemalt ning Kaitsepolitsei ameti ülesandeks on terrorismi rahastamise tõkestamine ja ärahoidmise raames kõigi seonduvate strateegiade eest vastutada, kasutades muu hulgas selleks oma liikmelisust RahaPTS § 12 nimetatud valitsuskomisjonis, kellel on sama sätte lõike 1 p 4 alusel ka mandaat töötada välja terrorismi rahastamise tõkestamise poliitikat. Kuigi ka terrorismi rahastamise kahtlaste tehingute teatised laekuvad formaalselt Rahapesu Andmebüroole, on just terrorismi rahastamise vaatenurgast näha seadusandja tahet reguleerida eraldi Rahapesu Andmebüroo ja Kaitsepolitsei ameti koostöö, millele on RahaPTSs pühendatud eraldi paragrahv, § 62: *Rahapesu Andmebüroo ja Kaitsepolitsei amet teevad terrorismi rahastamise kahtlusega tehingute uurimisel koostööd vastastikuse ametiabi ning teabevahetuse kaudu*. Esile tõstmist väärrib ka riikliku hinnangu andmine terrorismile ja selle rahastamisele läbi karistusõigusliku regulatsiooni, kuulutades karistusseadustikus kuriteoks mitmed terrorismi ja selle rahastamisega seotud kuriteod süütegudena riigivõimu vastu, mis võimaldavad selliste tegude toimepanemise eest kohaldada rangemaid karistusi.

Terrorismi rahastamise tõkestamise poliitika ja koordineerimistegevuste haavatavuse koondhinnang on madal (1,8).

2. Rahvusvaheline koostöö kriminaalasjades

Rahvusvaheline koostöö terrorismi rahastamise kriminaalasjades toimub sarnaselt rahapesuga ka terrorismi rahastamise kaasustes, mistõttu kehtib käesolevas peatükis 4.1.1 alap 2 kirjutatu ka terrorismi rahastamise kontekstis.

Rahvusvahelise kriminaalkoostöö osas on kehtestatud piisav õigusraamistik, mis loob võimalused tõhusa rahvusvahelise koostöö tegemiseks terrorismi rahastamise uurimisel. Tõhusat rahvusvahelist koostööd on eelkõige võimalik teha õigusabitaotluste ja Euroopa uurimismääruste kaudu ning Eesti neid võimalusi ka aktiivselt kasutab. Samuti võimaldab kehtiv õigusraamistik koordineerida toiminguid teiste riikide kolleegidega seeläbi, et on võimalus luua riikidevahelisi uurimiserühmasid. Aktiivselt kasutatakse selliseid rahvusvahelisi õiguskaitsevõrgustikke nagu Egmont, Interpol, Europol, Sirene, Eurojust. Samuti tehakse aktiivset koostööd partnerriikide õiguskaitse- ja julgeolekuasutuste/eriteenistuste vahel.

Rahvusvaheline koostöö ja selle tagamise riigisiseseid koordinatsioonimehhanismid on tõhusad ja võimaldavad Eestil pakkuda sisulist ja väärtustatud koostööd oma rahvusvahelistele partneritele, mistõttu rahvusvahelise koostöö tasemel selge riigi üldist haavatavust vähendav mõju.

Rahvusvahelise koostöö haavatavust terrorismi rahastamise kuritegude menetlemisel on hinnatud hindele 0,4 ehk haavatavus on äärmiselt madal.

3. Järelevalveasutuste võimekus

Järelevalvet turuosaliste üle tehakse järelevalveasutuste poolt sarnaselt nii rahapesu tõkestamise regulatsioonide kui ka terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioonide üle, kuivõrd õigusnormid on samad. Seega kehtivad käesolevas peatükis 4.1.1 alap 3 kirjeldatud järelevalveasutuste võimekused ja hinnang ka terrorismi rahastamise kontekstis.

Teatavad erisused võivad esineda üksnes järelevalveasutuste riskihinnangutest tulenevalt: terrorismi rahastamine algab teatavasti väikestest summadest ning sealsed indikaatorid kahtlaste tehingute jälgimisel on teised kui rahapesu puhul. Ent see on pigem esimese kaitseliini ülesehituse küsimus, kui klassikaliselt järelevalve otsene temaatika. Samas, kui teadlikkus on madal, siis on ka teatiste arv olematu (näiteks MTÜde sektori puhul, 8. peatükk).

RahaPTS-i järgi teostavad Eestis rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete täitmise alast järelevalvet Rahapesu andmebüroo, Finantsinspeksioon, Eesti Advokatuuri juhatus ja Justiitsministeerium, kes võib delegeerida järelevalve Notarite Kojale.

Rahapesu Andmebüroo teostab järelevalvet nende tegevusloa saanud subjektide üle. Advokatuur teostab järelevalvet advokatuuri liikmete ja Eestis tegutsevate välisriigi advokaatide kutsetegevuse ja kutseeetika nõuete täitmise üle. Notarite Koda teostab järelevalvet notarite poolt RahaPTS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle. Finantsinspeksioon teostab riiklikku järelevalvet Finantsinspeksioonilt tegevusloa saanud subjektide üle.

Seadusjärgne järelevalveline tegevus ja selle ülesehitus on rahapesu ja terrorismi rahastamise vaates üks, mis tähendab, et see on üles ehitatud riskipõhisusele leidmaks süsteemi ära kasutamist ja anomaaliad. Näiteks suunab Rahapesu Andmebüroo vastav juhend ära tundma nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamisele viitavaid tehinguid ning abistab märkama ja teada andma terrorismi rahastamise kahtlusele viitava tehingu osas.

Kaitsepolitseiamet teostab terrorismi rahastamise tõkestamiseks julgeolekuasutuste seadusest tulenevaid tegevusi.

Järelevalve tegevuse võimekust ja ülesehituse tõhusust on terrorismi rahastamise tõkestamisel hinnatud hindegga 1,5 ehk haavatavus on madal.

4. Kahtlastest tehingutest teatamise ja ennetusmeetmete kasutamine

RahaPTS § 49 ja 50 sätestavad teatamiskohustuse rahapesu kahtluse korral kõigile kohustatud isikutele. Teatamiskohustust saab täita elektrooniliselt veebivormi või X-tee teenuse kaudu. Kui selline võimalus isikul puudub, võib äärmisel juhul saata teate info ka e-posti kaudu rahapesu andmebüroole ning saadud

info registreeritakse teatena. Samuti on olemas juhendid Rahapesu Andmebüroole esitatava teate vormi ja täitmise osas Rahapesu Andmebüroo-i kodulehel, mis abistavad kohustatud isikut teate esitamisel.⁴⁸

Rahapesu ennetusmeetmetena näeb RahaPTS ette rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskide juhtimise (2. peatükk) ning hoolsusmeetmete rakendamise (3. peatükk).

Haavatavuseks võib pidada asjaolu, et terrorismi rahastamisega seotud rahaliikumised ei ole kergesti jälgitavad kohustatud isikute poolt. Terrorismi rahastamise teateid tuleb enamasti riskiriikide seose järgi, tegelikku kahtlust terrorismi rahastamisega seonduvalt tihtipeale ei leita, sest selle tuvastamine on kohustatud isiku vaatest keeruline või teatud juhtudel võimatu. Täiendavalt tuleb arvesse võtta, et suurem osa hoolsusmeetmetest, nii Eestis kui rahvusvaheliselt, on kehtestatud rahapesu tõkestamise eesmärgil ning puuduvad efektiivsed hoolsusmeetmed, mille kohaldamise kaudu oleks tagatud terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi parem toimimine.

Eeltoodud põhjustel on haavatavuse hinnanguks madal-keskmine (2).

5. Juriidiliste isikute ärakasutamise võimalused

Terrorismi rahastamise vaatest ei ole võimalik välja tuua täiendavaid erisusi võrreldes käesoleva raporti punktis 7.1.3. tooduga. Tegelike kasusaajate andmete kvaliteedi tõstmine aitaks aga oluliselt kaasa terrorismi rahastamise ennetamisele, mistõttu on sellest aspektist vajalik rakendada täiendavaid meetmeid juriidiliste isikute omanike ja kasusaajate läbipaistvuse suurendamiseks. Eesti äriühingute ärakasutamise puhul on haavatavus terrorismi rahastamise poolt hinnatud isegi suuremaks kui rahapesu poolt, kuivõrd haavatavust suurendab hinnanguliselt madalam teadlikkus, vt ka käesoleva peatüki jaotist 2 ja MTÜde 8. peatükki.

Hinnang haavatavusele on keskmine-kõrge 3,16.

6. Järelevalveasutuste kiirus ja juurdepääs teabele

Rahapesu Andmebüroo õigus teabele juurdepääsu saamiseks ja selle kiirus on seadustega tagatud sektorite üleselt ja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vaates ühetaoliselt, seetõttu kehtib peatüki 7.1 alap 6 olukorra kirjeldus ka terrorismi rahastamise kontekstis. RahaPTS § 58 sätestab Rahapesu Andmebüroo õigused teabe nõudmiseks, millest üldine põhimõte on, et Rahapesu Andmebürool on seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks õigus saada enda määratud tähtjaks teavet pädevatelt järelevalveasutustelt ja teistelt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning ettekirjutuse alusel kohustatud isikult ja kolmandalt isikult. Rahapesu Andmebüroole on seadusega tagatud ligipääs nii panga- kui ärisaladusele ja jälitustegevuse käigus kogutud andmetele. RahaPTS § 58 lg 4 kohaselt ei kohaldata teabe saamise õigust advokaadi suhtes, välja arvatud juhul, kui advokaat osutab RahaPTS § 2 lõikes 2 nimetatud teenuseid või advokaadi poolt Rahapesu Andmebüroole esitatud teade ei vasta kehtestatud nõuetele, kui teatele ei ole lisatud nõutavaid dokumente või kui lisatud dokumendid ei ole nõuetekohased. Üldine teabe saamise võimalus on õigusraamistiku pinnalt hea, sest õigused on tagatud ning üldjuhul edastatakse vastused 5—10 päeva jooksul. Kiireloomuliste teabenõuete korral on Rahapesu Andmebürool võimalik teave saada ka kiiremini ning suuremahuliste teabenõuete korral antakse nõude täitmiseks pikem tähtaeg. Rahapesu Andmebüroole on tagatud ligipääsud peamistele riigi registritele ja infosüsteemidele, kust Rahapesu Andmebüroo saab teabele ligipääsu ilma viivitusega.

Haavatavuseks võib lugeda vaid teabe juurdepääsu saamise võimaluse ja selle kiiruse olukorras, kus isikud on esitanud ebaõiged kontaktandmed.

Terrorismi rahastamise valdkonnas järelevalve teostamiseks kogub Finantsinspeksioon teavet turuosalistelt otse nii kohapealsete kontrollide, iga-aastaste kaugkontrollide kui ka temaatiliste päringute kaudu. Finantsinspeksiooni tegevuslubade alusel tegutsevate subjektide tegevust reguleerivates

⁴⁸ <https://www.fiu.ee/oigusaktid-ja-juhendid/juhendid#juhend-kahtlaste-teh>

eriseadustes kehtestatakse aruandluse nõuded, mille järgi esitavad turuosalised aruanded nõutud sagedusega Eesti Pangale ja Finantsinspeksioonile. Aruandlusega kogutuid andmeid kasutab Finantsinspeksioon terrorismi rahastamise riskide jälgimiseks pideval alusel, nii kvartaalselt kui ka igakuiselt (näiteks hoiuste andmed, välismaksete andmed). Finantsinspeksiooni ja Rahapesu Andmebüroo vahel toimub vastastikune koostöö ja infovahetus. 2009. aastal on sõlmitud Finantsinspeksiooni, PPA ja Prokuratuuri koostöölepe. Koostöökontroll toimub arutelude ja prioriteetide seadmise ning korrapäraste kohtumiste kaudu. Rahapesu Andmebüroo ja Finantsinspeksioon teevad koostööd ka teiste pädevate asutustega nagu Kaitsepolitseiamet.

Otsest kokkupuudet terrorismi rahastamisega notariaalsetes tehingutes tuvastatud ei ole. Kaitsepolitsei ameti poolt 2020. a lõpus on siiski juhitud järelevalveasutuste tähelepanu võimalikele ohtudele kinnisvaratehingutes, kus ostjateks on riskirühmist pärit isikud.

Notaritel on RSanS § 24 alusel kohustus tuvastada, kas tehingus osalev isik, sealhulgas tegelik kasusaaja on rahvusvahelise finantssanktsiooni subjekt. Notar tuvastab selle e-notari vahendusel, kus on olemas liidestus EL ja ÜRO sanktsioonide nimekirjaga. Kui notar on tuvastanud, et isik on kantud rahvusvahelise finantssanktsiooni nimekirja või kui on rahvusvahelise finantssanktsiooni nimekirjast leidnud sarnase nimega isiku, ei tee ta tehingut ja saadab Rahapesu Andmebüroole rahvusvahelise sanktsiooni teate.

Terrorismi rahastamise tõkestamise osas ei ole ka advokatuuri järelevalve aspektist erinevusi võimalik välja tuua. Praktikast on terrorismi vaatest advokaatide sektori kokkupuute tõenäosus veel väiksem, kui rahapesu osas.

Terrorismi rahastamise vastaseks võitluseks pädevad asutused kasutavad asjakohaselt finantsandmeid ja kogu muud vajalikku teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise uurimiseks, mistõttu on hinnang haavatavusele madal 0,9.

7. Kriminaalkaristuste rakendamine

Kriminaalõiguse raamistik rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegude menetlemisel üksteisest üldprintsipiibis ei erine ja ka siin on menetluse eest vastutavaks Prokuratuur, eeluurimist viib läbi nende kuritegude puhul Kaitsepolitseiamet.

Terrorismi rahastamise kuriteo osas on kehtestatud piisav õigusraamistik, mis tagab uurimisasutuste, kohtute ja prokuratuuri töö tõhusa ja sõltumatu toimimise. Kaitsemeetmed on kehtestatud nii kohtunike kui ka prokuröride ausameelsuse tagamiseks. Kohtunikud on ametisse nimetatud eluaegselt. Eestis on kehtestatud kõigile kriminaalmenetlustele kolmeastmeline kohtusüsteem. Prokuröride puhul tagavad ausameelsust järelevalve teostamine kõrgemalseisva prokuratuuriastme poolt, vanemprokuröride kontroll, alused prokuröride taandamiseks, distsiplinaarmenetluse läbiviimise võimalus ja õigeksmõistmise analüüsid. Prokuröride sõltumatust tagab võimalus eraldi kanali kaudu tülitamisest ja ähvardamisest teada anda, samuti on prokuröri ebaseaduslik mõjutamine kriminaliseeritud.

Seaduses ette nähtud karistumäärad on piisavad. Terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamise ning toetamise kohtueelse uurimise pädevus on Kaitsepolitsei ametil.

Haavatavuse tase on hinnatud hindele 1,1 ehk haavatavus on madal.

8. Varade konfiskeerimise regulatsioon

Kehtiv regulatsioon on suures osas piisav ja toimiv, aga seda oleks võimalik efektiivsemaks muuta. Seadusega on loodud võimalus konfiskeerida kuriteo toimepanemise vahend või vahetu objekt; süüteoiga saadud ja sellise vara arvel omandatud vara; kehtestatud ja toimiv on kriminaaltulu laiendatud konfiskeerimise institutsioon. Kõikidel juhtudel on konfiskeerimisotsustust võimalik teha vara suhtes, mis kuulub otsuse või määruse tegemise ajal toimepanijale või kolmandale isikule ja viimane on omandanud selle täielikult või olulises osas toimepanija arvel või teadis, et vahend, aine või ese

võõrandatakse talle konfiskeerimise vältimiseks. Lisaks on kõikidel juhtudel, kui esineb konfiskeerimise alus ja kuriteo toimepanemise vahend või kuriteo vahetu objekt on võõrandatud, ära tarvitatud või selle äravõtmine pole muul põhjusel võimalik või otstarbekas, võib kohus välja mõista summa, mis vastab konfiskeerimisele kuuluva vara väärtusele.

Prokuratuuri taotlusel ja eeluurimiskohtuniku määrusega on võimalik riigi konfiskeerimise või konfiskeerimise asendamise tagamiseks kohaldada erinevaid tagamismeetmeid, näiteks vara arest, kohtulik hüpoteek ja kõik muud meetmed, mida on lubatud kohaldada hagi tagamiseks tsiviilkohtumenetluse seadustikus.

Süsteemi puudusena saab aga välja tuua, et eelnimetatud konfiskeerimise aluseid saab üksnes kasutada süüdimõistva kohtuotsuse puhul. Riigisisises õiguses puuduvad sellised instrumendid nagu halduskonfiskeerimine ja süüdimõistva kohtuotsuseta konfiskeerimine. Samuti puudub võimalus vara konfiskeerida juhul, kui menetlus lõpetatakse süüdistatava raske haiguse/surma tõttu.

Politsei-ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitsei ameti vahelise uurimisalluvuse määruse alusel teostab terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamise ning toetamise süüte kohtueelset menetlust Kaitsepolitsei amet.

Varade konfiskeerimise haavatavust hindas töörühm terrorismi rahastamise vaatest hindele 2 ehk keskmine/madal.

9. Terrorismi rahastamisega seotud juhtumite tuvastamine ja ennetusmeetmete kasutamine

Terrorismi rahastamisega seotud kuritegude uurimisega tegeleb Kaitsepolitsei amet. Kehtestatud on piisav ning toimiv õigusraamistik ja süsteemid. Õiguslikult täpsema määratluse tagamiseks jõustus 2019. aastal karistusseadustiku muudatus, millega sõnastati kuritegudena: § 237² terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemiseks, § 237⁵ terroristlikul eesmärgil reisimine, § 237⁶ terroristlikul eesmärgil reisimise korraldamine, rahastamine ja toetamine. Selliste kuritegude eest on võimalik kohtul määrata vangistuslik karistus. Siiani on olnud 1 süüdimõistev otsus 2016. aastal.

Kaitsepolitsei amet tegeleb ühiskonna teadlikkuse suurendamisega terrorismiga seotud kuritegude osas läbi erinevate kanalite. Näiteks avaldatakse igal aastal Kaitsepolitsei ameti Aastaraamat, mis neid teemasid käsitleb. Samuti kõnetatakse paljusid ühiskonna subjekte läbi spetsiaalsete koolituste, mis on suunatud haavatavate sektorite teadlikkuse tõstmisele. Lisaks eelmainitule teostab Kaitsepolitsei amet teadlikkuse tõstmist ka teabehanke raames.

Terrorismi rahastamise juhtumite tuvastamisel nähakse peamist haavatavust läbi virtuaalkanalite tulevate tehingute, kuna neid on keerukas kindlaks teha ja menetleda. Haavatavust on käesoleva riskihinnangu koostamisel hinnatud 2,75 ehk keskmiseks. Peamiste haavatavuste allikana nähakse rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamisest tulenevaid võimalikke probleeme. Seetõttu on väga vajalik jätkata sanktsioonide temaatika teadvustamist, tõhustada asutuste vahelist koostööd ja soodustada infovahetust, kasutades selleks 2020. a lõpus Välisministeeriumi poolt ellu kutsutud koostöö- ja koordineerimisformaati ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjoni.

10. MTÜde sektori TR eesmärgil ärakasutamise võimalused ja nende takistamine

MTÜ-de sektori suurimaks haavatavuseks on piisava teadlikkuse puudumine ja õigusliku raamistiku puudujääk, mis ei kohusta MTÜ-sid kohaldama piisavaid hoolsusmeetmeid või nende kohaldamise alused ei kattu praktikas vajalikuga (hetkel kohustatud isikuteks vaid sularaha korral ühe tehingu raames, mis ületab 5000 eurot). Näiteks on väga väike osa sektorist esitanud teateid Rahapesu Andmebüroole, mis arvestades sektori tegevust, selle võimalikke riske ja ohte, sealhulgas tehingud kolmandate riikidega ning varade päritolu teadmatust, ei ole teatamiskohustuse täitmine ilmselt omavahel proportsiooniliselt sektori võimalike kokkupuutekohtadega TRga. Ka võib järeldada, et sektor on just välisriikidega tehtavate tehingu tausta kontrollimise osas väga haavatav: küsitluse kokkuvõtte näitas selgelt, et suuri

pingutusi tehingupartneri tausta selgitamiseks MTÜ-d ei teosta. Samas ei ole ka riiklikke erisuuniseid, juhised ja koolitusi MTÜ-dele, mis aitaks kergemini ära tunda ja tuvastada sellele sektorile iseloomulikke riski-indikaatoreid, mis viitaks tehingupartneri ebausaldusväärsusele. Sektor saab lähtuda Rahapesu Andmebüroo üldisest juhisest, kuid võib eeldada, et tarvilik oleks kehtestada ka erijuhis sektori haavatavust silmas pidades.

Üldine haavatavuse hinnang on 2,75 nii eelnimetatud põhjustel kui ka arvestades seda, et siiani on puudu olnud

- terroristlikest organisatsioonidest MTÜde jaoks tulenevate ohtude olemuse määratlemine riigi poolt;
- puudub informatsioon, kuidas terroristid MTÜsid kuritarvitavad;
- riik ei kontrolli nende meetmete, sealhulgas õigusnormide piisavust, mis on seotud MTÜde sektori selle osaga, mida võidakse kuritarvitada terrorismi rahastamise toetamise eesmärgil, et võtta tuvastatud riskide maandamiseks proportsionaalseid ja tõhusaid meetmeid (vt lähemalt ka MTÜde sektori 8. peatükki).

11. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonide jälgimine ja rakendamine

Kooskõlas asjakohaste ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidega tõkestatakse raha kogumist, liigutamist ja kasutamist isikute ja üksuste poolt, kes on seotud massihävitusrelvade levitamisega, kuigi koordineerimistegevused antud valdkonnas on hinnatud paaril aastal olnud ebapiisavad, on 2020. a lõpu seisuga nii sanktsioonide kui massihävitusrelvadega seonduvate ÜRO resolutsioonide riigisisese rakendamise hõlbustamiseks ellu kutsunud Välisministeeriumi juures tegutsev tööühm. Hinnang haavatavusele on seega kokkuvõttes madal-keskmine (2).

12. Ühiskonna teadlikkus TR tõkestamise olulisusest

Kaitsepolitseiamet tegeleb ühiskonna teadlikkuse suurendamisega terrorismiga seotud kuritegude osas läbi erinevate kanalite. Näiteks avaldatakse igal aastal Kaitsepolitseiamet aastaraamat, mis neid teemasid käsitleb. Samuti kõnetatakse paljusid ühiskonna liikmeid läbi spetsiaalsete koolituste, mis on suunatud haavatavate sektorite teadlikkuse tõstmisele. Lisaks eelmainitule teostab Kaitsepolitseiamet teadlikkuse tõstmist ka teabehanke raames. RAB uuele kodulehel on plaanis koondada temaatiline informatsioon nii rahapesu kui terrorismi rahastamise kohta, lisaks on terrorismi rahastamise tõkestamist kajastatud RAB aastaraamatutes, Sisekaitseakadeemia perioodikas ja kirjanduses ning keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo ülevaadetes.

Riiklik haavatavus on selles küsimuses 1,75 ehk haavatavus on madal.

13. Piiri- ja tollikontrolli tõhusus

Kehtestatud on piisav õiguslik regulatsioon, mis tagab piiri- ja tollikontrolli tõhususe. Tõhusus on tagatud eelkõige läbi sularaha ja kaupade peatamise või piiramise, kui on kahtlus, et need on seotud terrorismi rahastamisega⁴⁹ või vääralt deklareeritud või nende kohta on esitatud valeandmeid. Samuti on piisavad kontrolliprotseduurid ja -varustus ning inimressurss kontrollide ja pisteliste või riskipõhiste füüsiliste läbiotsimiste läbiviimiseks, et tuvastada loata/ebaseaduslikku sularahavedu sõidukites ja veokonteinerites, mis sisenevad riiki või väljuvad riigist, ning selliseid kontrollide ja füüsilisi läbiotsimisi tehakse tõhusalt. Täiendavalt on olemas kaitsemeetmed, millega tagada piiri- ja tollikontrolli ametnike ausameelsus. Pidevalt kaasajastatakse piiril ja tolli poolt kasutatavaid tehnilisi lahendusi, tehakse koostööd rahvusvaheliste partneritega ning loodud on vihjeinfo saamise võimalus, muu hulgas terrorismi rahastamise kahtluse olukordades rakendamiseks.

Piiri- ja tollikontrolli tõhususega seonduv haavatavus on madal (0,75).

⁴⁹ Tolliseaduse § 29 lg 4

14. Maksude maksmise tagamine

Kehtestatud on efektiivne kõikehõlmav õigusraamistik, sealhulgas piisavad võimalused maksuvõlgade sissenõudmiseks, volitused teabe hankimiseks, asjakohased karistused maksualaste õigusaktide rikkumise ärahoidmiseks ja rikkumiste eest karistamiseks. Maksuametnikud saavad oma ülesandeid täita ilma lubamatu mõjutamiseta ning piisava sõltumatuse ja autonoomiaga.

Maksude maksmise tagamisega seonduv haavatavus on väga madal (0,3).

15. Finantstehingute anonüümsus

Peamine finantstehingute anonüümsust võimaldav instrument on sularaha. Euroalal on ringluses 1,29 triljoni euro väärtuses pangatähti ning see on kasvanud aastas ca 5%. Eesti Pank on euroga liitumisest alates ringlusesse emiteerinud üle 2 miljardi euro väärtuses sularaha. Kuigi Eestis ringluses olevat sularaha mahtu ei ole võimalik täpselt mõõta, siis võttes arvesse erinevaid statistilisi näitajaid näeme, et ringluses oleva sularaha maht on pigem vähesel määral aasta aastalt kasvanud. Näiteks sularahaautomaatidest väljastatud sularaha koguste aastane kasv on jäänud 1-2,5% vahele.

RahaPTS-s on sularahaga seonduvate riskide maandamiseks sätestatud sularaha tehingute teavituse kohustus, kui tehingus kasutatud sularaha ületab 32 000-eurost piirmäära (või sellega võrdväärset summat muus vääringus) või on piirmäärast sõltumata kahtlane. See tähendab, et kohustatud isikud teatavad Rahapesu Andmebüroole igast seda summat ületavast tehingust⁵⁰.

Eesti RahaPTS ei kasutanud eelnevatel aastatel nn e-raha erandit, s.t ei ole kasutanud AMLD-s võimaldatud erandit künniste kehtestamiseks, mistõttu tuli ka e-raha puhul rakendada üldreegleid nii hoolsusmeetmete kui kahtlusest teavitamise kohta. E-raha kasutamine Eestis ei ole ka väga levinud, kuivõrd mugavalt on võimalik kasutada teisi alternatiive ja maksevõimalusi, mis ei ole anonüümsed ega nii riskantsed. Teiste krüptovääringute ja –maksevahendite täpsem analüüs on 7. peatükis.

Tänapäeval on aina rohkem finantstehingute tegemisel kasutusel ka virtuaalvääringud. Virtuaalvääringud võimaldavad kurjategijatel vara hoiustada formaalsest finantsüsteemist väljaspool ning digitaalselt, et selle päritolu ja lõpliku omandajat peita. Mitmed virtuaalvääringute omadused nagu kasusaaja tuvastamise keerukus või teatud juhtudel ka võimatus, rahvusvaheliste tehingute hõlpsus, kiirus ja odavus ning teatud juhtudel vahendajate puudumine raskendavad siiski ka avalikult jälgitavate tehingute puhul vara sidumist tegeliku omanikuga ning seetõttu ka kriminaalmenetlustes vara konfiskeerimist. Lisaks kasutatakse virtuaalvääringuid nii ebaseaduslike toimingute eest tasumiseks kui ka „musta“ sularaha vahetamiseks. Krüptovaraga tehtavate tehingute jälgimise segamiseks kasutatakse ka segajaid (ingl k *mixers*), mille abil segatakse tehingute ahela erinevates punktides omavahel illegaalne ja legaalne vara. See omakorda raskendab vara tegeliku omaniku kindlakstegemist.⁵¹

Probleemiks virtuaalvääringutega seotud tehingute puhul on ka nende vahetamine tavavaluuta (nn *fiat* raha) vastu ja teistpidi, kasutades selleks ATM-e, mille puhul on vahendusteenuse pakkuja jätnud oma hoolsusmeetmed kohaselt rakendamata ning vara tegelik omanik ei ole seetõttu teada. Virtuaalvääringu sektori mahtusid (käivet) on keeruline hinnata ja ebakorrektn oleks kõikide Eestis tegevusluba omavate teenusepakkujate käivete seostamine Eesti majandusega.

Anonüümsete finantstehingute marginaalsuse tõttu on haavatavus hinnatud madalaks (1).

16. Majanduslikud ja geopoliitilised tegurid

Majanduslike ja geopoliitiliste tegurite mõju hinnati ka seoses terrorismi rahastamisega.

⁵⁰ Erandiks krediidiastutused, kes teatavad üksnes ärisuhte välistest valuutavahetustehingutest, mis nimetatud piirmäära ületavad.

⁵¹ <https://fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/uuringud#virtuaalvringu-tee>

Lähemalt vaadeldud majanduslikest/geopoliitilistest teguritest on asjakohased järgmised:

- varimajanduse osakaal riigi SKPs on vähenemas⁵²;
- sisserändajate ja varjupaigataotlejate arv riigis ei suurene; siin on samas märgata trend, mille kohaselt viimastel aastatel on sisserändajate piirarv samaks jäänud, kuid igal aastal järjest varem täis saanud (2017. a juulis, 2018. a juunis ja 2019. a märtsis);
- riiki mõjutavad välismaised geopoliitilised riskid lähiajal ilmselt üpris vähe (näiteks on Eestil vähetajutav seos rahvusvaheliste konfliktidega).

Majanduslike ja geopoliitiliste tegurite mõju riigi haavatavusele on madal (1,75).

17. Varasemate hindamiste käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamine

Rahapesuvastase töökonna soovitus nr 21 varasemast hindamisest toob esile vajaduse jälgida hoolikamalt riskiriikidega tehtavaid tehinguid. Näiteks eksisteeris puudus nõude osas uurida tehingu olemust, eesmärki või tausta juhul, kui avastatakse tehing, millel puudub ilmne majanduslik või seaduslik eesmärk ja mis on seotud suurema riskiga riigiga. See puudus on lahendatud RahaPTS muudatustega ning saanud heakskiidu ka vastavuse osas MONEYVALi poolt⁵³.

Eelmisel hindamisel viidati samuti puudusele, mille kohaselt eksisteeris näiteks tehniline puudus seoses kohustuse kohaldamisega kliendi või isiku suhtes, kes on pärit mõnest kõrge riskiga riigist. Ka see puudus on lahendatud 2017. aastal vastu võetud uue RahaPTS redaktsiooniga ning muudatused on tunnistanud nõudega vastavaks.

Erisoovitusena on välja toodud puudused terrorismi rahastamise kuriteokosseisu osas. Õiguslikult täpsema määratluse tagamiseks jõustus 2019. aastal karistusseadustiku muudatus, millega sõnastati süüteo kooseisud: § 237² terrorikuriteo ettevalmistamine ja üleskutse selle toimepanemiseks, § 237⁵ terroristlikul eesmärgil reisimine, § 237⁶ terroristlikul eesmärgil reisimise korraldamine, rahastamine ja toetamine. Karistusseadustiku muutmine aitab tulemuslikumalt ennetada ja uurida kuritegusid. Samuti annab see selge hoiatuse isikutele, kelle kuritegelik käitumine varem polnud niivõrd selgelt õiguslikult määratletud, kuid kelle tegevuse eesmärk on seotud terrorismiga.

Läbivaks teemaks soovitude puhul on Rahapesu Andmebüroo poolt tehtava järelevalve võimekuse suurendamine. Viimase kolme aasta jooksul on Rahapesu Andmebüroole eraldatud täiendavaid rahalisi ressursse, et tõhustada büroo mitmete üksuste efektiivsust, sealhulgas on juurde värvatud ka järelevalve teostamiseks ametnikke. Arendatud on ka Rahapesu Andmebüroo analüüsivõimekuse teostamist. PPA-s on loodud eraldi finantskuritegude grupp, mis keskendub majanduskuritegevuse tõkestamisele.

Väga oluline on ka erinevate riigisiseste institutsioonide koostöö. Terrorismi rahastamise tõkestamisel osalevad erinevad ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused. Terrorismi ja selle rahastamise ennetamisega tegeleb Kaitsepolitsei amet. Uurimispädevus on selles küsimuses Prokuratuuril ja Kaitsepolitsei ametil ning järelevalvet terrorismi rahastamise tõkestamise vastu võetavate meetmete üle teevad seadusega jaotatud subjektide osas Rahapesu Andmebüroo ja Finantsinspeksioon. Eelmise hindamise ajal toodi puudusena esile ebapiisavat riigiülest koostööd. Kuigi RahaPTS-i on lisandunud koostööalased sätted ning infovahetus järelevalve asutuste vaates on muutunud tõhusaks, oleks tarvilik asutada ka operatiivkoostöö formaat eelnimetatud osapoolte vahel.

Varasemate hindamiste käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamise praktika ei oma seega Eesti haavatavust suurendavat mõju ja see on madal (1,8).

4.1.6. Täiendavad haavatavused, mida saab tuletada Eesti rahvusvahelise reitingu analüüsist

Terrorismi rahastamise haavatavused seonduvalt rahvusvaheliste reitinguagentuuride antud hinnangutele

⁵² Tuginedes SSE (Stockholm School of Economics) hinnangutele 2017, 2018.

⁵³ Vt Exit-Follow-up Report, kättesaadav <https://www.coe.int/en/web/moneyval/jurisdictions/estonia>

Eestile puuduvad. Geograafilisest asetusest tulenevad terrorismi rahastamise riskid on meil suhteliselt madalad⁵⁴. Eesti elanikkonna demograafiline ülesehitus on suhteliselt stabiilne, sisserändajate ja varjupaigataotlejate arvule on kehtestatud aastased piirmäärad ning rahvusvahelise kaitse saanud isikuid oli 2020. a seisuga kokku vaid 531.

Kuigi eestlaste osakaal rahvastikus on viimastel aastatel langenud, siis samade mustrite jätkudes peaks eestlaste osakaal lähimatel aastatel taas tõusma: tulenevalt vanuselisest koosseisust ja sisse-väljarändest.⁵⁵

Rahvusvahelistest reitinguhinnangutest ja kohalikest näitajatest lähtudes ei ole tuvastatud täiendavaid haavatavusi seoses terrorismi rahastamisega. Virtuaalväeringute teenusepakkujate ning e-residentsuse ja äriühingute asutamise seadustatud haavatavusi on analüüsitud vastavates peatükkides.

4.1.7. Järeldused

Riigi haavatavusi hinnati käesoleva riskihindamise koostamisel kasutatud meetodika järgi FATFi efektiivsusnäitajate (ehk Otseste Tulemuste, inglise keeles Immediate Outcome, IO või OT) põhjal. FATF on kirjeldanud ühteist otsest tulemust (esitatud allpool tabelis), mis on finantssektori terviklust tõhusalt kaitsva ning ohutust ja turvalisust toetava rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi temaatilised eesmärgid. Eesti riigi haavatavuse hindamine on struktureeritud nende otseste tulemuste järgi, võttes lisaks arvesse täiendavaid indikaatoreid.

Käesoleva peatüki analüüsi aluseks olid järgmised allikad ja dokumendid:

- a) 2017—2019 kehtinud õigusraamistik (valdkonda reguleerivad seadused ja määrused);
- b) planeeritavad ja ellu viidud õigusmuudatused (2019-2020 õigusaktide eelnõud ja seletuskirjad);
- c) rahapesu kohtulahendid (2017—2019);
- d) pädevate asutuste juhendid, juhised, sisemised tökorrad ja regulatsioonid;
- e) pädevate asutuste ressursse puudutav materjal ja informatsioon (eelarve, statistika, töötajate arv jne);
- f) pädevate asutuste riskianalüüsid, sh SNRA 2017 ja 2019 ning Eesti NRA 2015.
- g) rahvusvaheliste organisatsioonide ja reitinguagentuuride Eestit puudutavad materjalid, hinnangud ja raportid.
- h) pädevate asutuste rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alast tegevust puudutavad aruanded, ülevaated ja statistika.
- i) riikliku haavatavuse töörühma koosolekute arutelud ja kaasatud ekspertide arvamused ja seisukohad.

Nimetatud materjalide põhjal ja kasutatud meetodika alusel hinnati FATFi OT-de lõikes 11 efektiivsusnäitaja ja nelja lisa-aspekti riigi tasandi kontrollimeetmeid, sidusrühma tasandi kontrollimeetmeid ja IT-üldkontrollimeetmeid nii ülesehituse tõhususe kui toimimise tõhususe vaatenurgast. Terrorismi rahastamise vaates hinnati samu OT-sid, kuid terrorismi rahastamise relevantsuse osas, mis erinevate OT-de puhul mõnevõrra erines. Kuigi hinnati kõiki OT-sid ja seejuures võisid terrorismi rahastamise hinnangud mõnevõrra ka erineda, on nendest erisustest kirjutatud vastava 7.2 alapunkti juures, koos vastava argumentatsiooniga, mistõttu on allpool toodud hinnangud üksnes nende OT-de kokkuvõttes, mis omavad terrorismi rahastamise haavatavuse hinnangule olulisemat mõju ja mis olid hinnatud erinevalt rahapesu tõkestamise ja terrorismi rahastamise aspektist.

Tabel 15. Hinnangud terrorismi rahastamise haavatavusele

OT/lisa-aspekt	lühikirjeldus	Hinnang (skaalal 0—4)
OT 1	Rahapesu ja terrorismi rahastamise riske mõistetakse	1,8

⁵⁴ Jättes kõrvale mõningad erisused, mis tulenevad terrorismi erinevast defineerimisest erinevates riikides.

⁵⁵ Statistikaameti ja Siseministeeriumi andmed.

	ning vajaduse korral võetakse riigisiselt koordineeritud meetmeid, et tõkestada rahapesu ning terrorismi ja massihävitusrelvade leviku rahastamist	
OT 2	Rahvusvahelise koostöö kaudu saadakse asjakohast teavet, finantsandmeid ja tõendeid ning see koostöö hõlbustab kurjategijate ja nende varade suhtes meetmete võtmist	0,4
OT 5	Juriidilisi isikuid ja õiguslikke üksusi ei saa kuritarvitada rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil ning teave nende tegelikult kasusaavate omanike kohta on pädevatele asutustele takistusteta kättesaadav	3,16
OT 6	Pädevad asutused kasutavad asjakohaselt finantsandmeid ja kogu muud vajalikku teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise uurimiseks	0,9
OT 9	Terrorismi rahastamise süütegusid ja terrorismi rahastamisega seotud tegevust uuritakse, terrorismi rahastajatele esitatakse süüdistused ning nende suhtes kohaldatakse tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi	2,75
OT 10	Tõkestatakse raha kogumist, liigutamist ja kasutamist ning MTÜde sektori kuritarvitamist terroristide, terroristlike organisatsioonide ja terroristide rahastajate poolt	2,75
OT 11	Kooskõlas asjakohaste ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioonidega tõkestatakse raha kogumist, liigutamist ja kasutamist isikute ja üksuste poolt, kes on seotud massihävitusrelvade levitamise	1
Täiendav 1	Ühiskonna hoiak	1,5
Täiendav 2	Piiri- ja tollikontroll	0,75
Täiendav 3	Maksude maksmise tagamine	0,33
Täiendav 4	Finantstehingute kontrolli võimalused	1
Täiendav 5	Majanduslikud ja	1,75

	geopoliitilised tegurid	
Täiendav 6	Varem tuvastatud süsteemipuudustele reageerimise tõhusus	1,87

Tabel 16. Terrorismi rahastamise haavatavuse tase riiklikul tasandil

	Terrorismi rahastamise haavatavuse tase	
Riigi tasandil	2,67	keskmine

Kokkuvõte

Riigi haavatavuse tase terrorismi rahastamise aspektist on **keskmine** ehk **2,67**, mis omakorda tuleneb sellest, et riigi enda terrorismi rahastamise haavatavuse tase on 2,55 ning uuringusse kaasatud sektorite terrorismi rahastamise haavatavuse tase on omakorda 2,85.

4.1.8. Riigi tasandil kindlaks tehtud haavatavused massihävitusrelvade leviku osas

Hinnang riigi haavatavusele kitsamalt ÜRO julgeolekunõukogu massihävitusrelvi puudutava regulatsiooni piisavusega seonduva haavatavuse osas on toodud käesoleva raporti punktis 4.1.7. (s.o OT 11 hinnang) ning see on kokkuvõttes madal-keskmine (2).