



Rahapesu Andmebüroo tagasiside virtuaalvääringu teenuse pakkujatele 2021. aasta kohta

Riskikeskkond

Eestis tekib aastas riigisisest kuritegevusest 81–118 mln eurot (kuni ca 120 mln eurot) kriminaaltulu, mida oleks võimalik pesta¹. See jaotub peamiselt järgmiste eelkuritegude vahel: narkokuritegevus (30–50 mln eurot), kelmused (37–40 mln eurot), omastamised (10–20 mln eurot) ning maksukuriteod (4–8 mln eurot). Eestis tegutsevate pankade välismaksete käive (2021. aastal 86,2 miljardit eurot) ja virtuaalvääringu teenusepakkujate kaudu vahendatavate tehingute maht (ajavahemikul juuli 2020 kuni juuli 2021 oli 20,3 miljardit eurot) on kordades suurem, viidates seega suuremale **piiriülese rahapesu ohule**. Seda kinnitab ka Rahapesu Andmebüroole (edaspidi RAB) saadetud välispäringute info: RABile 2021. aastal saadetud välispäringutega² seotud summa oli 1,33 miljardit eurot, millest pool läbis Eestit transiidina.

RABile laekunud välispäringud näitavad ka seda, et Eestis toimub välismaalt saadud varade **kihistamisfaas**, oletatavate eelkuritegudena domineerivad välispäringutes ja spontaansetes infoedastustes välismaal toimepandud kelmused (65%) ja maksupettused (10%). Arvuliselt kõige levinum rahapesu tüpoloogia oli 2021. aasta välispäringutes **kelmusest saadud vahendite kandmine välisriigi maksevahendaja või virtuaalvääringu teenusepakkuja VIBAN kontole** ning edasi saatmine vastava teenusepakkuja platvormil. See trend on ajas kasvanud.

2021. aastal valminud Eesti siseriikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskihinnangu³ (NRA 2020) kohaselt on virtuaalvääringu teenuse pakkujate näol tegemist **kõrgeima riskiga sektoriga nii rahapesu kui terrorismi rahastamise mõttes**. Samale järeldusele jõudis RAB oma 2022. aasta alguses valminud riskihinnangus⁴, mille põhijäreldus oli, et enamiku Eesti tegevusloaga teenusepakkujate hoolsusmeetmete rakendamine on märkimisväärselt ebapiisav, mis kõrvutades teenuse osutamise mahtude, nõrga rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise ning finantssanktsioonide eest vastutavate töötajate oskuste ja teadmiste tasemega viitab jätkuvalt kõrgetele riskidele sektoris.

Eestis, nagu ka mujal maailmas, kasutavad kurjategijad üha enam virtuaalvääringuid kuritegudest saadud raha „pesemiseks“. NRA 2020 tõi **rahapesu osas** virtuaalvääringu

¹ Allikas: FI sektoraalne riskihinnang 2021

² Rahapesu andmebüroo väliskoostöö ülevaade 2021 [https://fiu.ee/media/246/download]

³ Finantstehnoloogia sektori haavatavus. Siseriiklik riskihinnang. Rahandusministeerium, 2021. [https://www.fin.ee/media/1777/download].

Virtuaalvääringute teenuste pakkujate riskide analüüs 2020–2021. Siseriiklik riskihinnang. Rahandusministeerium, 2021. [https://www.fin.ee/media/1791/download]

⁴ Virtuaalvääringu teenuse pakkujatega seotud riskid Eestis. Rahapesu Andmebüroo, 2022, <https://fiu.ee/media/170/download>.

teenuse pakkujate puhul peamiste riskidena välja sektori läbipaistmatust, sektori täieliku riskipildi puudumist, ebapiisavaid nõudeid loataotlejatele, järelevalve ebapiisavat võimekust ja lühikest kontrollaega, kõrgendatud ohtu seoses e-residentidega, raskendatud kohapealset järelevalvet, turuosaliste tegelikku mitteseotust Eestiga, teenusepakkujate arvu kiiret kasvu ning väga erinevat kvaliteedi turuosaliste hoolsusmeetmete täitmise osas. NRA 2020 kohaselt olid **terrorismi rahastamise** osas suurimad riskid suur anonüümsus, sektori läbipaistmatus, raskendatud kohapealne järelevalve ning teenusepakkujate tegelik mitteseotus Eestiga.

2021. aastal RABile esitatud 673 välispäringust ja spontaanselt infoedastusest puudutas 107 virtuaalvääringu teenuse pakkujaid. Need päringud seonduvad paari aasta taguse ajaga, kus virtuaalvääringu teenuse pakkujate teenuste käive oli tänasega võrreldes kaheksa korda väiksem. Seda teades prognoosime, et tulevikus kasvab välispäringute arv veelgi.

Europoli hinnangul on virtuaalvääringute kasutamine seoses kriminaalse tegevuse ja rahapesuga üldiselt kasvutrendis, kuid virtuaalvääringutes tehtud tehingute osakaal varimajanduses on võrreldes sularaha ja teiste tehingutüüpide kasutamisega veel tagasihoidlik⁵. Chainalysisi hinnangul võisid küberkurjategijad 2021. aastal pesta 8,6 miljardi dollari väärtuses virtuaalvääringuid. Võrreldes 2020. aastaga on kasv 30%, võttes arvesse küberkuriteod, kus vara ei ole vahetatud tavavaluutast virtuaalvääringuks.⁶

Virtuaalvääringute kasutamine ei ole aga seotud enam kitsalt küberkuritegevusega, vaid leiab järjest enam kasutust erinevat tüüpi kuritegude puhul, kus on vaja teha tehinguid varalise väärtusega, näiteks narkokaubandus, mõrvade tellimine tumeveebis, erinevat tüüpi kelmused, inimkaubandus jne⁷.

Ülevaade 2021. aastal saadetud teadetest

Kui 2019. aastal saatsid virtuaalvääringu teenuse pakkujad RABile 400 ja 2020. aastal 530, siis 2021. aastal **1865** teadet, mis moodustas 11% kõikidest teadetest. Paranemismärke näitab virtuaalvääringu teenuse pakkujate teatamisaktiivsus, kuid ohumärgiks on vaid üksikud teated suurima käibega teenusepakkujatel. 2021. aastal esitas teateid **101 virtuaalvääringu teenuse pakkujat**.

⁵ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol%20Spotlight%20-%20Cryptocurrencies%20-%20Tracing%20the%20evolution%20of%20criminal%20finances.pdf>

⁶ <https://blog.chainalysis.com/reports/2022-crypto-crime-report-preview-cryptocurrency-money-laundering/>

⁷ Virtuaalvääringute teenuste pakkujate riskide analüüs 2020–2021. Siseriiklik riskihinnang. Rahandusministeerium, 2021. [<https://www.fin.ee/media/1791/download>]

Tabel 1. 2021. a RABile saadetud teadete jagunemine teataja gruppide kaupa

Teatajagrupp	Kokku	Kokku (%)	RP	RP (%)	TR	TR (%)	ISR	ISR (%)
Krediidiasutused	11 074	66,5%	10 988	78,1%	2	0,7%	81	81,8%
Finantseerimisasutused	2088	12,5%	813	5,8%	223	73,6%	3	3,0%
Virtuaalvääringu teenuse pakkujad	1865	11,2%	1781	12,7%	67	22,1%	4	4,0%
Teise riigi asutused ja isikud	709	4,3%	32	0,2%	0	0,0%	2	2,0%
Professionaalid	282	1,7%	151	1,1%	8	2,6%	1	1,0%
Riigiasutused	199	1,2%	32	0,2%	1	0,3%	3	3,0%
Ei ole kohustatud subjekt	185	1,1%	180	1,3%	0	0,0%	0	0,0%
Hasartmängukorraldajad	143	0,9%	57	0,4%	0	0,0%	0	0,0%
Muud eraõiguslikud ettevõtjad	110	0,7%	29	0,2%	2	0,7%	5	5,1%
KOKKU	16 655	100%	14 063	100%	303	100%	99	100%

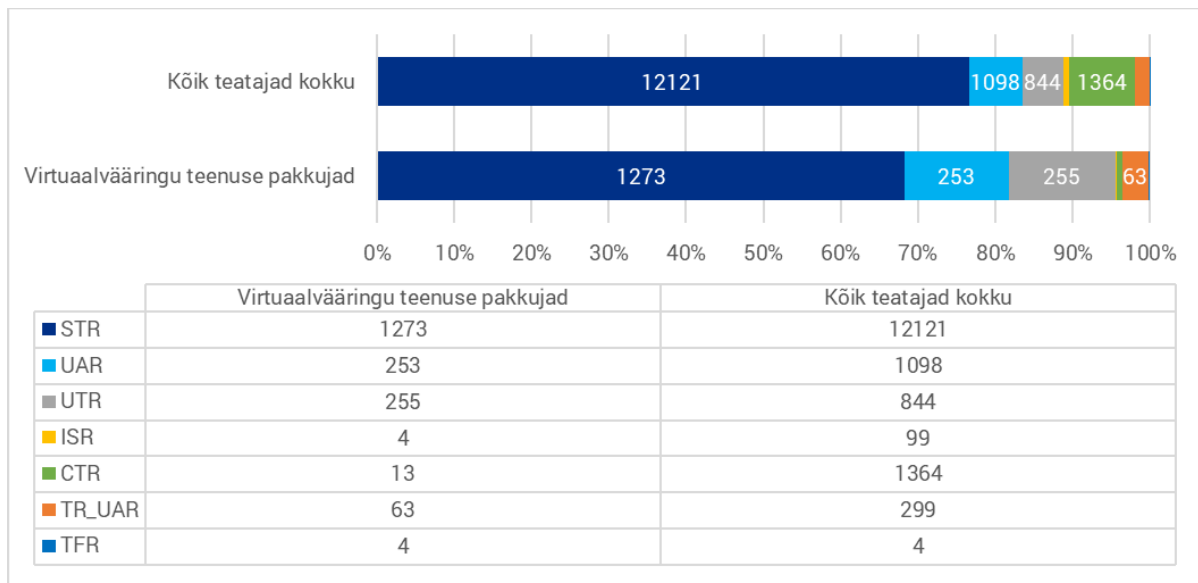
Selgitus: RP – rahapesuteade (STRid, UTRid ja UARid), TR – terrorismi rahastamise teade (TRid ja TR_UARid); ISR – rahvusvahelise sanktsiooni kahtluse teade.

Virtuaalvääringu teenuse pakkujad on teatajate gruppide lõikes väga olulisel kohal, eriti kuna tegemist on väga riskantse sektoriga ning nende esitatud teated võimaldavad RABil hinnata turul valitsevaid trende ning ohte.

Enamik virtuaalvääringu teenuse pakkujate esitatud teadetest puudutas rahapesu – kahtlase tehingu teateid (**STR**) saadeti 1273, ebahariliku tehingu teateid (**UTR**) 255 ja ebahariliku tegevuse teateid (**UAR**) 253. Terrorismiga seotud teateid esitati kokku 67, nendest valdav enamus, 63, olid riskiriigi seosega ebahariliku tegevuse teated (**TR_UAR**) ning 4 puudutas terrorismi rahastamise kahtlust (**TFR**). Sanktsioonikahtlust puudutavaid teateid (**ISR**) esitati kokku 4. 2021. aastal laekus virtuaalvääringu teenusepakkujatel 13 sularahateadet (**CTR**).

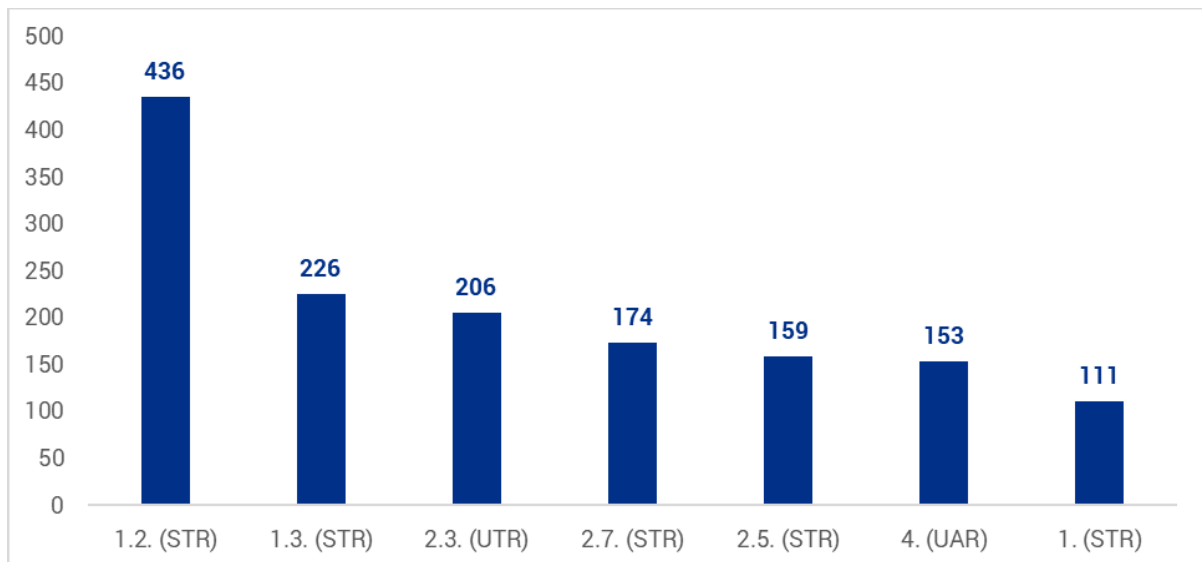
Virtuaalvääringu teenusepakkujate esitatud teadete puhul võib oluliste märksõnadena tuua välja võltsitud dokumendi, ebaselge vara päritolu, identiteedi varguse ja tumeveebi. RAB analüüsis on virtuaalvääringu teenuse pakkujate teadetele väga oluline roll. RAB suunas 2021. aastal saadetud teadetest süvaanalüüsi 8 teadet. Süvaanalüüsi liikuvate teadete väike arv on tingitud sellest, et teadetes toodud juhtumitel puudub sageli seos Eestiga. RAB kasutas teadete infot lisaks juhtumianalüüsile ka oma strateegilistes analüüsides – riskihinnangutes ja temaatilistes uuringutes.

2021. aastal seati virtuaalvääringu teenuse pakkuja teadete põhjal **ühel** korral kontole või kontrol olevale varale käsutuspäirang. Eesti uurimisasutustele edastatud materjalides kasutati **69** teates sisaldunud infot.



Joonis 1. Virtuaalvääringu teenuse pakkujatel ja kõikidelt teatajatel RABile 2021. a saadetud teadete jagunemine teate liigi kaupa.

Sarnaselt 2020. aastaga märgiti kõige sagedamini teate saatmise põhjuseks, et esineb kahtlus isiku poolt esitatud andmete tõe vastavuses (1.2. STR). Sageduselt järgmised põhjused olid ebaharilik tehing või ebaharilikud tehingud virtuaalvääringuga (2.3. ja 4. UTR) või et kohustatud isik keeldub isikuga kliendisuhtesse asumisest seoses hooldusmeetmete täitmise võimatusega (1.3. STR).



Joonis 2. Virtuaalvääringu teenuse pakkujate poolt RABile 2021. a saadetud teadete enam levinud indikaatorid.

- 1.2. (STR)** Kahtlus isiku poolt esitatud andmete tõe vastavuses
- 1.3. (STR)** Krediidivõi finantseerimisasutus keeldub isikuga kliendisuhtesse asumisest vastavalt RahaPTS § 42 seoses hooldusmeetmete täitmise võimatusega
- 2.3. (UTR)** Ebaharilik tehing virtuaalvääringuga
- 2.7. (STR)** Kahtlus, et tehingu objektiks olev vara on pettuse objekt või seda kasutatakse rahapesuks (eksiteele viidud isiku tehingud)

- 2.5. (STR)** Isik ei esita tehingu kohta hoolsusmeetmete täitmiseks vajalikus ulatuses selgitusi või dokumente või esitatu ei ole usutav (RahaPTS § 42 lg 1 juhutehing ning § 43 lg 1 kliendisuhtes oleva isiku tehing)
- 4. (UAR)** Ebaharilikud tehingud virtuaalväeringutega
- 1. (STR)** Kliendisuhte loomisel/kliendilepingu sõlmimisel

Teadete kvaliteet ja soovitused tulevikuks

Teated on ajas muutunud sisukamaks ja teatajate ring on laienenud, kuid RABi teadete sisuanalüüs näitab puudujääke paljude turuosaliste puhul kahtlaste tehingute väljaselgitamisel. Virtuaalväeringute teenusepakkujate esitatud teadete kvaliteet on rahuldav. Vormilisi vigu esineb harva, nendest väärib mainimist vaid paaril juhul valesti valitud teate või indikaatori liik ning sageli mitteõigustatult „kiire“ teate esitamine, eriti kui kliendisuhtest on loobutud või tehing juba sooritatud. Teates, kus on selgitatud kliendisuhtest loobumise plaani, tuleks aga kindlasti märkida ära kliendisuhte lõpetamise ajaraamistik.

Sektori teatamisaktiivsus on küll paranenud, kuid jätkuvalt ebapiisav, mis viitab ka üleüldiselt nõrgale hoolsuskohustuste täitmisele. Tehinguid (sh vara pärinemist mikseritest) ei analüüsita piisaval määral, rääkimata selle kajastamisest teadete sisus. Ligi kümnendik esitatud teadetest olid puuduliku infoga või esinesid neil vormivead. 52 esitatud teatest märkega „kiire“ oli 18 puuduliku info, valesti märgitud põhjuse või teate liigiga.

Virtuaalväeringu sektori teadete suurimaks puuduseks on see, et teate esitanud asutus ei saa aru ärisuhte sisust. Teate tehingu kirjeldus on sageli napisõnaline ega kajasta teate esitamise põhjuseid. Teade edastatakse ilma seda hindamata ja analüüsivõimega. Selle asemel lisatakse teate dokumentidesse kõikvõimalikke lisadokumente, mis ei ole tihti asjakohased ega toeta teate sisu. RAB hinnangul on sellisel juhul tegemist nn kaitsva teatamisega (*defensive reporting*; teade esitatakse ennatlikult, pealiskaudse selgitusega teatamise põhjuste kohta ja veendumata kahtluses; kaitsvat teavitamist hakkas RAB põhjalikumalt analüüsima 2021. aasta teisest poolest), mis viitab sellele, et teade esitatakse üksnes hirmus saada teate esitamata jätmise eest karistada. Lisaks on RAB märganud, et tihti puudub virtuaalväeringu teenusepakkujal oskus ja vahendid tehinguid analüüsida ning puuduvad monitooringusüsteemid, et peatada kahtlaseid tehinguid õigeaegselt. Suhtluses sektoriga ilmneb, et RAB teate raames tehtud päringule vastuse edastamine viibib, ei laeku üldse või on vastus segane ja asjasse mittepuutuv.

Sektori suurust, mahtu ja **kõrget riskitaset** arvestades tuli virtuaalväeringu teenuse pakkujatel terrorismi rahastamisele viitavaid teateid **ebaproportsionaalselt vähe** ning neid esitas **vaid neli** teenusepakkujat.

RAB uuendas 25.04.2022 **kahtlaste tehingute tunnuste juhendit**⁸, sh terrorismi rahastamisele viitavate teadete esitamise süsteemi. TFRidega seonduvalt on virtuaalväeringu sektoril kolmekuuline üleminekuaeg, et viia teadete monitooringu- ja esitamissüsteemid juhendiga vastavusse. Seega peab tehniline valmisolek olema olemas hiljemalt 25.07.2022, kuid teateid saab uue juhendi järgi esitada juba varem. Eristatakse kahte tüüpi terrorismi rahastamisele

⁸ Juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta. Rahapesu Andmebüroo, 25.04.2022, <https://fiu.ee/media/264/download>.

viitavaid teateid: TFR-1 ja TFR-2. **TFR-1 eeldab lisaks tehingu osapoole seotusele riskiriigiga ka riskiindikaatorit, TFR-2 eeldab konkreetsele terrorismi rahastamise kahtlusele viitavat asjaolu ehk kahtlusindikaatorit.** Riski- ja kahtlusindikaatorid, mis tuleb teatesse lisada, on leitavad juhendist. **RAB avalikustas** kodulehel juhendi lisana ka kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikide ehk **riskiriikide nimekirja**.

Kahtlaste tehingute tunnuste täiendatud juhend sisaldab ka rahvusvahelise sanktsiooni täiendavaid indikaatoreid. See aitab kaasa ISRide kvaliteedile, kuna lisandus indikaator, mille alusel tuleb esitada ka teade muude sanktsioonide osas, mida Eesti regulatsioonid ei kohusta järgima nagu USA ja UK sanktsioonid.

Oluline on märkida, et EL kehtestas 2022. aastal esimest korda ka piiranguid krüptovaradele. Näiteks EL Nõukogu 833/2014 määruses on „vabalt võõrandatavad väärtpaberid“ nüüd ka krüptovara kujul, millega kaubeldakse kapitaliturgudel, välja arvatud makseinstrumendid. Sama EL määruse artikkel 5b lg 2 kohaselt on muu hulgas keelatud osutada krüptovara rahakoti, konto või hoidmise teenuseid Venemaa kodanikele või Venemaal elavatele füüsilistele isikutele või Venemaal asutatud juriidilistele isikutele, üksustele või asutustele, kui füüsilise või juriidilise isiku, üksuse või asutuse krüptovarade koguväärtus rahakoti-, konto- või hoidmisteenus osutaja kohta ületab 10 000 eurot. RAB ootab selliste teenuste piiramise osas VASPIDelt teateid just ISR indikaator 3 alt.

Rahapesu andmebüroo järelevalve tähelepanekud

2021. aastal tunnistasime kehtetuks kokku 329 VASP tegevusluba ning alustasime 18 järelevalvemenetlust VASPide osas. Arvestades NRA 2020 ja ka nn RABi esimese virtuaalvääringu teenuse pakujate uuringu⁹ (valmis aastal 2020) tulemusi, pööras RAB ka 2021. aasta järelevalvetegevuses sektorile suurt tähelepanu – selles sektoris toimus kõige rohkem järelevalvekontrolle.

RAB tuvastas järelevalvekontrollides vajakajäämisi kõikides kontrollitud ettevõtetes. Peamised puudused seisnesid protseduurireeglites, riskihinnangus ning hoolsusmeetmete täitmises. See on kooskõlas RABi uuringu ja NRA tulemustega.

Seisuga 31.12.2021 oli Eestis kehtiv tegevusluba 381 virtuaalvääringu teenuse pakujal. Valdava enamiku virtuaalvääringu teenuse pakujate hoolsusmeetmed ei ole kliendisuhete loomisel ega selle jooksul vastavuses riskidega, kliendibaasi suurusega ega osutavate teenuste mahtudega. RAB on järelevalvekontrolle tehes tuvastanud mitmeid puudusi nii protseduurireeglites kui ka riskihinnangutes: ei ole korrektselt kohaldatud hoolsusmeetmeid, tuvastatud riikliku taustaga isikuid, tegelikke kasusaajaid jne.

RAB viis 2021. aasta suvel läbi küsitluse VASPide seas. Küsisime infot käivete, rahakottide ja klientide osas. Nende tegevusload tunnistasime kehtetuks, kes ei vastanud ettekirjutusele (küsitlusele) ja kes ei olnud teenuse pakkumisega alustanud 6 kuu jooksul alates tegevusloa väljastamisest.

⁹ Virtuaalvääringu teenuse pakujate uuring. Rahapesu Andmebüroo, 2020, <https://fiu.ee/media/68/download>.