



Rahapesu Andmebüroo tagasiside hasartmängukorraldajatele

Riskikeskkond

2022. aastal oli jätkuvalt siseriiklikust kuritegevusest saadud tulu, mida on võimalik pesta, kordades väiksem, kui piiriülesest kuritegevusest saadud tulu rahapesemise oht läbi Eesti. Rahapesu Andmebüroo (RAB) laekunud ja analüüsitud info osutab, et **piiriülese rahapesu oht** on Eestis riigisisese võrreldes märksa kõrgem ning Eesti on jätkuvalt rahapesu mõttes **transiitriik**. Eestis toimub välisriikides saadud **kriminaaltulu kihistamine (layering)**. 2022. aastal RABile saadetud välispäringutes on sarnaselt 2021. aastaga enamlevinud seoseks Eestiga siin avatud **kontod**, Eestis asuv **vara** või Eestis asutatud **juridiline isik**.

Teadetes tõusis 2021. aastast rohkem esile **identiteedivarguse** temaatika ja **hasartmängusektoriga** seotud rahapesu kahtlus. RABi 2022. aastal analüüsitud juhtumites domineerisid, sarnaselt 2021. aastaga, arvatavate rahapesu eelkuritegedena erinevad **kelmused** ja maksukuriteod.

Euroopa riskikeskkonda kujundas ebakindlus pingestatud julgeolekuolukorra ja heitlike majandustingimuste tõttu. 2022. aasta oktoobris avaldatud uues **Euroopa Liidu üleses riskihinnangus**¹ (*Supra-National Risk Assessment, SNRA*) on suurimate riskikeskkonna mõjuteguritena välja toodud COVID-pandeemia järelmõju ja Vene-Ukraina sõda.

COVID-pandeemiaga kaasnenud muutused inimeste käitumises, ebakindlus, hirm ja valitsuste kehtestatud piirangud muutsid ka kurjategijate toimimist ning suurendasid rahapesuriski paljudes riikides eri majandussektorites ja tegevusvaldkondades. Eesti õiguskaitseasutuste analüüsid näitavad, et pandeemia ei suurendanud Eestis oluliselt kuritegevuse riski, kuid suurenes telefoni- jm pettuste ja küberkelmuste toimepanek.

Eestit kui EL piiririiki ja Venemaa naabrit mõjutas tugevalt 24. veebruaril 2022 alanud **Venemaa sõda Ukrainas**. Alates sõja algusest on EL rakendanud ulatuslikke finants-, majandus- ja kaubandussanktsioone, et nõrgestada Venemaa majandust, jätta see ilma olulistest tehnoloogiatest ja turgudest ning kärpida riigi sõjapidamise võimet. Sanktsioonimeetmeid on kohaldatud aktiivselt, kuid poliitiline dihhotoomia maailmas tähendab lääneriikide jaoks ka suundi oluliseks ümberorienteerumiseks turgudel ja energiaallikate kasutuses. Eesti ettevõtete jaoks on impordi- ja eksporditurgude sunnitud muutus väga tuntav ning kogu Eesti majandust on survestanud energiahindade tõus. Vene-Ukraina sõja mõjud on hoogu juurde andnud inflatsioonile ning finantsturud püsivad heitlikuna. Sanktsioonide rakendamise kohustus muudab RahaPTSi kohustatud isikute töö keeruliseks: erakordsetes oludes on ka „tavapärane“ legaalne majandustegevus pidevas muutumises, seda raskem on sõelale püüda ebaharilikku ja kahtlast tegevust. Kokkuvõttes teeb see keerulisemaks nii enda kui ka oma klientide riskide tundmise.

¹ SNRA täistekst ning eesti- ja ingliskeelne kokkuvõte on leitavad Rahandusministeeriumi veebilehelt: <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine/riskihinnangud>

Rahapesu ja sanktsioonidest kõrvalehoidmise vaates kätkeb käimasolev Vene-Ukraina sõda Eesti jaoks eeskätt ohtu, et **Vene oligarhid ja kleptokraadid** püüavad kasutada Eesti finantssüsteemi ja juriidilisi isikuid sanktsioonidest kõrvalehoidmiseks, kasutades traditsioonilisi rahapesuvõtmeid nagu peitumine **keerukate juriidiliste struktuuride** tahta ning **vara paigutamine sularahasse, kulda või kõrge väärtusega kaupadesse**. Samuti on oht, et **Ukrainast kokku röövitud vara ja raha** üritatakse toimetada Eestisse, **tollis väärdeklareeritakse kaubakoode ja kauba päritolu** ning **sõjalise ja kahetise kasutusega kaupu toimetatakse ebaseaduslikult Venemaale**. Eesti õiguskaitseasutused on ka hinnanud, et sõja tõttu võib suurendada narkootikumide sissevedu Venemaalt ja väheneda Venemaale, suurendada illegaalsete relvade sissevedu ELi, küberkuritegude toimepanemine, korruptsioon ning varimajandus, mis mõjutavad ka rahapesuriski.

Terrorismi rahastamise vaatest on Eestis endiselt kõrgeim risk **edastamise** faasis. Terroristlikul eesmärgil vahendite **kogumise** ja **kasutamise** risk on madal. Siiski mängivad üha enam keskset rolli ühisrahastusplatvormid, mille puhul puudub selge ülevaade nii lõppkasutajast kui kogutud vahendite tegelikust kasutusviisist. Seondult vahendite **edastamisega** torkab kõrge riskiga silma VASPide sektor, mistõttu on RAB tunnistanud teenusepakujate tegevuslubasid kehtetuks ning tegelenud põhjaliku teavitustööga. Kõikidest VASPidest esitab terrorismi rahastamisele viitavaid teateid siiski vaid väga väike osa turuosalistest, üksikud turuosalistes. Arvestades klientide arvu ja tehingute mahtu riskiriikidega, peaks teavitamisaktiivsus olema suurem. See osutab, et teenusepakujatel puuduvad piisavad monitooringumehhanismid, et tuvastada terrorismi rahastamisele viitavaid ohumärke. RAB palub kõigil turuosalistel pöörata tähelepanu ebaharilikele tehingutele isikutega, kel on seos kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikidega.

2022. aastal valminud Euroopa Liidu üleses rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangus (*Supra-National Risk Assessment, SNRA*²) on hasartmängu sektori terrorismi rahastamise ja rahapesu riski hinnatud seitsme erineva toote lõikes, milleks on panustamine, bingo, kasiinod, mänguautomaadid (kasiinode välised), loterii, pokker ja veebipõhised hasartmängud. Hindamise tulemusel jõuti järgmiste tulemusteni (vt tabel 1):

Tabel 1. 2022. a SNRA hasartmängu sektori riskihinnangu tulemus

Panustamine		Bingo		Kasiinod		Mänguautomaadid (kasiinode välised)		Loterii		Pokker		Veebipõhised hasartmängud	
TR risk	RP risk	TR risk	RP risk	TR risk	RP risk	TR risk	RP risk	TR risk	RP risk	TR risk	RP risk	TR risk	RP risk

Riskiskaala: **MADAL**; **KESKMINE**; **KÕRGE**; **VÄGA KÕRGE**

Peaaegu kõikide toodete puhul terrorismi rahastamise risk puudub, v.a veebipõhistel hasartmängudel, mille terrorismi rahastamise riski hinnatakse SNRAs väga kõrgeks. Rahapesu risk varieerub eri hasartmängutoodetel madalast (bingo) väga kõrgeeni (veebipõhised hasartmängud). Seega on SNRA tulemuste järgi **hasartmängusektori toodetest kõige kõrgema riskiga veebipõhised hasartmängud**.

SNRA tõlgenduse kohaselt hõlmab veebipõhised hasartmängud mistahes teenust/toodet (nt õnnemängud, loterii, kasiino mängud, pokker, panustamine), kus tehakse panuseid rahalise väärtusega distantsilt elektrooniliste kanalite või muu kommunikatsiooni tehnoloogia vahendusel teenuse kasutaja poolt. Põhimõtteliselt on kõik hasartmängu sektori tooted saadavad veebipõhiselt. SNRA hinnangul ei ole vajalik veebipõhiseid hasartmänge detailsemateks toodete tüüpideks jagada, sest oht ja haavatavus on pigem seotud tehingute veebipõhise iseloomu, mitte konkreetse hasartmängu tüübiga.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022SC0344&from=EN>

SNRA toob riskistsenaariumitena välja järgnevad viisid, kuidas kurjategijad saavad veebipõhiseid hasartmängutooteid kasutada raha pesemiseks:

- veebipõhisele hasartmängu platvormile kantakse kuritegeliku päritoluga vara, et mängida ning lastakse võidetud summad või kasutajakontoga seotud vara jääk välja kanda;
- veebipõhisele hasartmängu platvormile kantakse kuritegeliku päritoluga vara, millest ainult väikest osa kasutatakse mängimiseks ning ülejäänud kasutajakontoga seotud vara kantakse edasi teisele mängijale või teisele hasartmängu platvormile. Platvormile jäänud vara kantakse platvormilt välja mängude võitmise tulemusel omandatud legaalse varana;
- kuritegelikud ühendused kasutavad mitmete erinevate isikute kasutajakontosid, et panustada üksteise vastu kuritegelikku päritolu varaga. Üks kasutajatest saab kogu panustatud vara endale kui võitja, kes võtab seejärel võidetud vara platvormilt võiduna välja;
- kuritegelikud ühendused võivad luua ja panustada fiktiivsetele võistlusmängudele, et tagada kindel võit.

Kõik kirjeldatud stsenaariumid on olulised ka Eesti kontekstis, sest võivad realiseeruda ka Eestis tegutsevate ettevõtete poolt pakutavate veebipõhiste hasartmängude vahendusel.

Eestis on, loa olemasolul, võimalik korraldada maismaal, laevadel või internetis õnnemänge, totot ehk spordiennustust, loteriid, osavusmänge ja kaubanduslikku loteriid³. 2022. aasta lõpu seisuga oli Eestis **31** sellist ettevõtet, neist 55% pakub rohkem kui üht toodet. Mänguliikide lõikes teenust pakkuvate ettevõtete arv on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Teenust pakkuvate ettevõtete arv mänguliikide lõikes.

Mänguliik	Teenust pakkuvate ettevõtete arv
Õnnemängukorraldajad internetis	26
TOTO korraldajad	19
Õnnemängudekorraldajad kasiinos	3
Õnnemängukorraldajad laevadel	1
Loterii korraldajad	1
Osavusmängu korraldajad	1

31 tegevusloaga ettevõttest 84% pakub õnnemänge internetis, mis SRNA hinnangul on hasartmängutoodetest kõrgeima terrorismi rahastamise ja rahapesu riskiga. Kõikidel TOTO korraldajatel on üks või ka mitu erinevat veebilehte, mille vahendusel teenust pakutakse, seega on ka TOTO ilmselt olulise veebipõhise iseloomuga (ca 61% ettevõtetest pakub antud teenust). Võttes arvesse, et SNRA kohaselt on oluline teenuse veebipõhine iseloom, mitte niivõrd konkreetne toode, on ka TOTO puhul terrorismi rahastamise ja rahapesu risk kõrgeim. Seega **valdav osa ettevõtteid, mis Eesti hasartmängukorraldajate sektoris tegutsevad, pakuvad SRNA vaates kõrgeima terrorismi rahastamise ja rahapesu riskiga tooteid.**

Aktiivsete teatajate arv sektoris on madal. 2022. aastal saatis RABile teateid 10 õnnemängu korraldajat, mis moodustab 32% turuosalistest. 10 teatajast tegi kümme või rohkem teadet 4 ettevõtet, nende tehtud teadete arv moodustab valdava enamiku, ca 95% kõikidest sektori teadetest. Kui arvestada, et valdav osa ettevõtteid pakuvad SNRA kohaselt kõrgeima terrorismi rahastamise ja rahapesu riskiga tooteid, siis **teatamisaktiivsus ei ole vastavuses riskitasemega.**

<https://www.emta.ee/ari klient/registreerimine-ettevotlus/hasartmangukorraldajale/seaduslike-hasartmangukorraldajate>

Ülevaade 2022. aastal saadetud teadetest

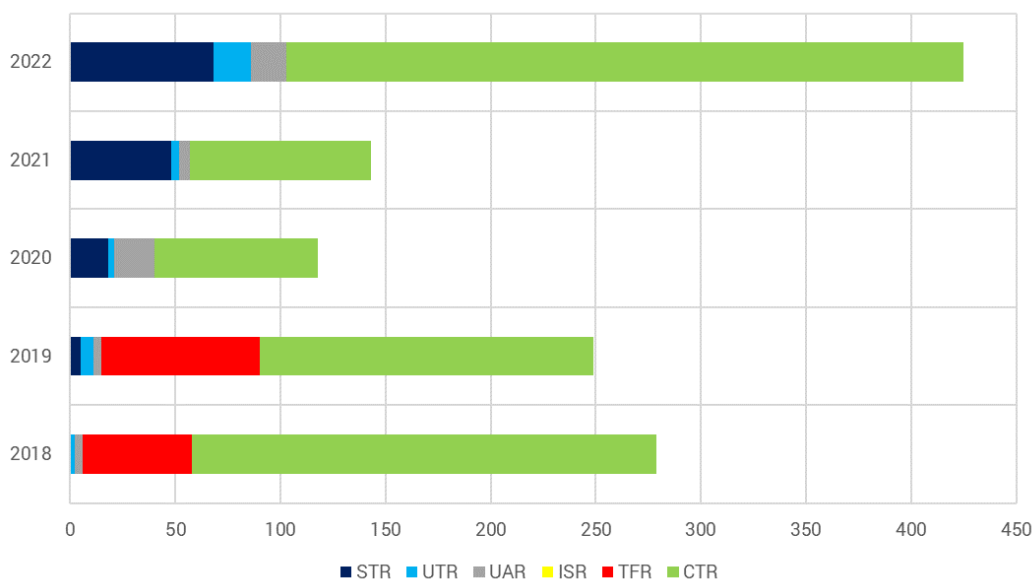
2022. aastal sai RAB hasartmängusektorilt kokku **425** teadet (2021. aastal 143), nendest **5** saadeti märkega „kiire“. Teatajaid oli kokku **10** (32% kõikidest turuosalistest), suurim teataja esitas 53% kõigist teadetest.

Tabel 3. 2022. a RABile saadetud teadete jagunemine teataja gruppide kaupa.

Teatajagrupp	Kokku	Kokku (%)	RP	RP (%)	TFR	TFR (%)	ISR	ISR (%)	CTR	CTR (%)
Krediitiasutused	7274	51%	6588	57%	25	8%	657	69%	4	0%
Virtuaalvääringu teenuse pakkujad	4331	30%	4054	35%	146	47%	112	12%	19	1%
Finantseerimisasutused	1363	10%	400	3%	124	40%	38	4%	801	58%
Teise riigi asutused ja isikud	58	0%	57	0%		0%	1	0%		0%
Hasartmängukorraldajad	425	3%	103	1%		0%		0%	322	23%
Professionaalid	315	2%	139	1%	15	5%	37	4%	124	9%
Riigiasutused	148	1%	66	1%	1	0%	39	4%	42	3%
Muud eraõiguslikud ettevõtjad	201	1%	84	1%	1	0%	52	5%	64	5%
Ei ole RahaPTS kohustatud subjekt	170	1%	146	1%		0%	17	2%	7	1%
KOKKU	14285	100%	11637	100%	312	100%	953	100%	1383	100%

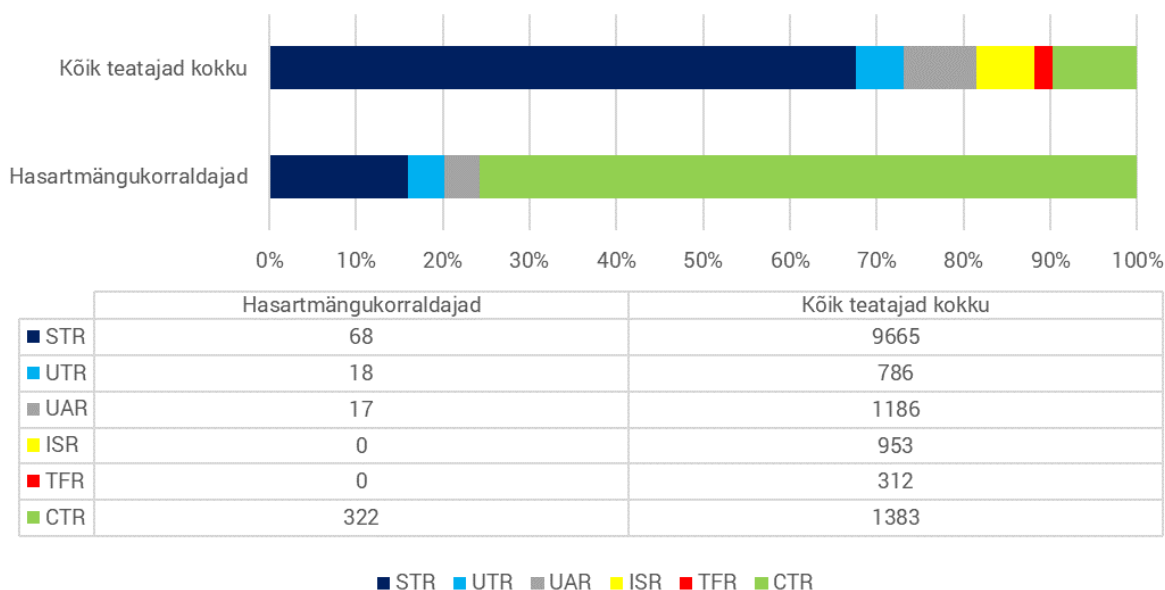
Selgitus: RP – rahapesuteade (STR, UTR ja UAR), TFR – terrorismi rahastamise teade (TFR-1 ja TFR-2); ISR – rahvusvahelise sanktsiooni kahtluse teade; CTR – sularaha teade.

Perioodil 2018–2022 domineerisid sektoris CTR teated, mis ilmestab sektori sularaha intensiivsust (vt joonis 1), kuid trend on STR teadete osakaalu suurenemise suunas, mis viitab, et tuvastatakse rohkem rahapesukahtlast tegevust. 2020. aastal toimus järsk langus terrorismi rahastamise teadete osas: aastatel 2020–2022 ei esitanud õnnemängu korraldajad ühtegi TFR teadet.



Joonis 1. Hasartmängukorraldajalt saadetud teated liikide lõikes aastatel 2018-2022

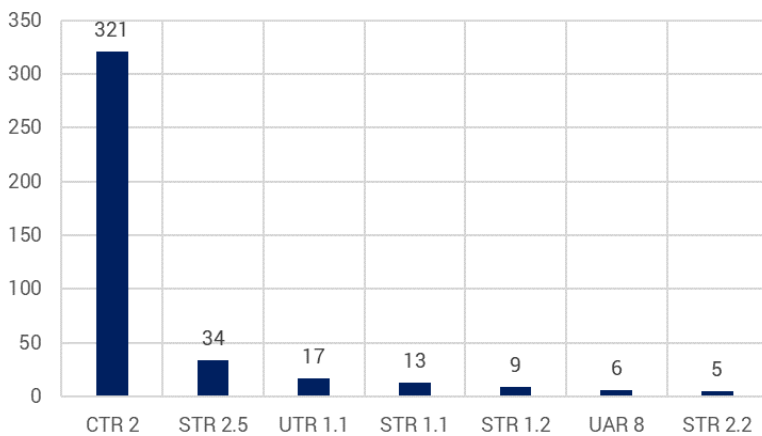
Hasartmängusektori teatamisaktiivsus kasvas võrreldes 2021. aastaga **peaaegu kolm korda ning põhjuseks olid peamiselt kasiinode summapõhised CTR teated**. Kasvanud sularahatehingute (CTR) maht viitab, et kasiinodes on mängimisaktiivsus tõusnud (võimalik seos COVID-pandeemia piirangute lõppemisega), mida kinnitab teadetega seotud isikute arv, kes on hasartmängukorraldajatele teinud sularaha sissemaksed (2021. aastal esitati teateid 29 isiku ja 2022. aastal 94 isiku kohta). Teateid esitati rohkem ka teiste teate liikide kohta. Piirsummat ületavate sularahatehingute teateid esitati (**CTR**) 322 (2021. aastal 86), kahtlase tehingu teateid (**STR**) 68 (2021. aastal 48), ebatavalise tegevuse teateid (**UAR**) 17 (2021. aastal 5) ja ebahariliku tehingu teateid (**UTR**) 18 (2021. aastal 4).



Joonis 2. Hasartmängukorraldajatelt ja kõikidelt teatajalt RABile 2022. a saadetud teadete jagunemine teate liigi kaupa.

2022. aastal esitatud teadetest tuvastatud tüpoloogiana saab tuua olukorra, kus varasemalt kriminaalkuritegude eest karistatud isik külastas paari päeva jooksul erinevaid kasiinosid. Isik sisestas mänguautomaati sularaha, tegi seejärel mõne üksiku panuse või võttis ilma mängimata mänguautomaadist välja piletid, mis seejärel kassas sularaha vastu vahetati. Kirjeldatud käitumismuster viitab sellele, et isiku eesmärk ei olnud mängimine vaid fiktiivse võidu tekitamine, mida saaks kasutada raha päritolu selgitamiseks.

Saadetud teadete puhul märkisid hasartmängukorraldajad kõige sagedamini, 321 korral, indikaatoriks sularahatehingu üle 32 000 euro väärtuses mitme omavahel seotud maksena kuni üheaastase perioodi jooksul (**2 CTR**). Teiste indikaatorite osakaal on märksa tagasihoidlikum. 34 korral märgiti teate põhiajendiks indikaator, mis viitab, et isik ei esita tehingu kohta hoolsusmeetmete täitmiseks vajalikus ulatuses selgitusi või dokumente või esitatu ei ole usutav (**2.5 STR**). 17 korral oli teatamise põhjuseks see, et isiku kohta oli varasemalt teada või hoolsusmeetmete rakendamise käigus selgusid asjaolud, mis võimaldavad kahelda isiku usaldusväärsuses (**1.1 UTR**).



Joonis 3. 2022. a saadetud teadete puhul enim kasutatud indikaatorid.

CTR 2 – sularahatehing üle 32 000 euro väärtuses mitme omavahel seotud maksena kuni üheaastase perioodi jooksul

STR 2.5 – isik ei esita teingu kohta hoolsusmeetmete täitmiseks vajalikus ulatuses selgitusi või dokumente või esitatu ei ole usutav (RahaPTS § 42 lg 1 juhutehing ning § 43 lg 1 kliendisuhetes oleva isiku tehing)

UTR 1.1 – isiku kohta on varasemalt teada, või hoolsusmeetmete rakendamise käigus on selgunud asjaolud, mis võimaldavad kahelda isiku usaldusväärsuses

STR 1.1 – isiku suhtes on varasemalt teadaolev või hoolsusmeetmete rakendamise käigus tekkinud rahapesukahtlus

STR 1.2 – kahtlus isiku poolt esitatud andmete tõele vastavuses

UAR 8 – ebaharilik tegevus hasartmängude mängimisel

STR 2.2 – isiku suhtes on varasemalt teadaolev või hoolsusmeetmete rakendamise käigus tekkinud rahapesukahtlus

RABile on saadetud teated väärtuslik infoallikas võimalike kuritegude avastamisel ja tõkestamisel. Hasartmängukorraldajatelt 2022. aastal laekunud teadetest suunati **4** teadet süvaanalüüsi. Eesti uurimisasutustele edastatud materjalides kasutati **12** esitatud teate infot. Lisaks kasutab RAB teadetes sisalduvat infot ka taktikalise ja strateegilise analüüsi toodetes. Näiteks 2023. aasta esimeses pooles valmib sularaha uuring, kus peamiseks sisendiks on RABile laekunud summapõhised (CTR) ja sularahaindikaatoriga rahapesuteated.

Teadete kvaliteet ja soovitused tulevikuks

Hasartmängukorraldajate **teadete kvaliteet ning sisukus on paranenud**. Teadete vormiline pool oli 2022. aastal valdavalt hea, märkimisväärseid vigu ei esinenud. **Üldine hoolsuskohustuse täitmine sektoris on paranenud**, kuid RABile on murettekitav, et **suur osa (68%) turuosalistest ei esita teateid või esitab vaid üksikuid teateid**. Lisaks on ka kahtluspõhiste teadete arv endiselt madal. Oluline on siinkohal välja tuua kaughasartmängude teenuseid, mis SNRA kohaselt on kõrgema terrorismi rahastamise ja rahapesu riskiga pakkuvad ettevõtted, sest teatamisaktiivsus ei ole vastavuses riskitasemega: 26 ettevõtet, kes korraldavad õnnemänge internetis, esitas 2022. aastal teateid 8 ehk 30%. RAB ootab kaughasartmängude korraldajatelt hoolsusmeetmete kohaldamist ja **rohkem kahtlusepõhiste teadete esitamist**.

RAB on täheldanud, et kaughasartmängude korraldajad ei ole kursis neile kehtiva hoolsusmeetme erisusega RahaPTS-is (RahaPTS § 19 lg 3), mille kohaselt hasartmängukorraldaja kohaldab hoolsusmeetmeid vähemalt võidu väljamaksmise, panuse tegemise või mõlema korral, kui kliendi antav või saadav summa on vähemalt 2000 eurot või sellega võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas rahaline kohustus täidetakse ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena kuni ühekuuse perioodi

jooksul. Seega on kaughasartmängijatel kohtustus hoolsusmeetmeid kohaldada **juba alates 2000 eurost**.

Näide heast teatest:

„Isikud panustasid samadele sündmustele. Teenusepakkuja soovis hoolsusmeetmete rakendamisel täiendavat isikusamasuse tuvastamist, kuna kõik osapooled logisid platvormile kasutades sama IP-aadressi ja 1-minutilise vahega. Isikud ei vasta kõnelele või KYC ankeedis märgitud telefoni number ei ole kasutusel. Isikud jätsid täiendavalt küsitud lisaandmed esitamata. Kliendisuhe lõpetatakse.“

Kommentaari: kahtlus tekkis tehingute monitoorimisel, mille järel rakendati kahtluse kõrvaldamiseks isikute suhtes hoolsusmeetmeid. Isikute käitumine ja ebakorrektsed kontaktandmed on piisav, et kahtlusele kinnitust saada, ja esitada teade RABile. Teenusepakkuja maandas tuvastatud riski kliendisuhete lõpetamisega.

Kaughasartmängude korraldajate puhul on RAB täheldanud kahtluspõhiste teadete osas, et on esinenud juhtumeid, kus teadetes puudub sisuline analüüs, milles tulenevalt on keeruline mõista kahtluse tegelikku olemust. Selliste teadete tegemine viitab teate tegemise kohustuse formaalsele täitmisele. Lisaks esitasid kaughasartmängude korraldajad 2022. aasta esimeses pooles olulisel määral kliendisuhete lõpetamise teateid, mis viitab, et on tegeletud kliendibaasi ülevaatamisega. Kasiinode puhul on RAB leidnud, et kahtlastest tehingutest keeldutakse vähem võrreldes veebikasiinodega, kuid sageli tuntakse siiski ära ebatavalisi/kahtlasi olukordi ning tehakse sisuline teade koos kahtluse põhjaliku kirjeldusega.

RAB näeb ohumärgina asjaolu, et pärast 2019. aastat ei ole hasartmängukorraldajad esitanud ühtegi terrorismi rahastamisele viitavat teadet, kus riskiriigiga seotud isikud oleks kahtlase tegevusega seotud. Eriti tuleb siinkohal välja tuua kaughasartmängude korraldajad, sest SNRA kohaselt on just nende puhul terrorismi rahastamise risk kõige kõrgem.

RAB uuendas 2022. aastal kahtlaste tehingute tunnuste juhendit, sh terrorismi rahastamisele viitavate teadete esitamise süsteemi, kus eristatakse kahte tüüpi terrorismi rahastamisele viitavaid teateid: TFR-1 ja TFR-2. **TFR-1** eeldab lisaks tehingu osapoolte seotusele riskiriigiga ka riskiindikaatorit, **TFR-2** eeldab konkreetsele terrorismi rahastamise kahtlusele viitavat asjaolu. Juhendis on toodud **terrorismi rahastamise indikaatorid** ehk ohumärgid, mis aitavad kohustatud isikul tuvastada analüüsi käigus tehingu või toimingu ebaharilikust. See võimaldab anda kohustatud isikul esmase hinnangu, kas tegu võib olla potentsiaalselt terrorismi rahastamisega, ning esitada RABile vastavasisulise teate. **Juhendi lisana avalikustati RABi kodulehel ka kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikide ehk riskiriikide nimekiri.**

Palume terrorismi rahastamise teadetes märkida ära **konkreetne riskile osutav indikaator** (lisaks seotusele riskiriigiga) **või konkreetne kahtlusele osutav indikaator**, lisada tehingu osapooled, tehingu osapoolte sideandmed (telefon, e-posti aadress), tehingu objekt ning tehingu kuupäev. Palume lisaks dokumentide esitamisele tuua välja hinnang, kas hoolsusmeetmete kohaldamise käigus on tõendatud vara päritolu, tuvastatud tegelik kasusaaja ning kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku omandi- ja kontrollstruktuur.