



RAHAPESU ANDMEBÜROO

VABAÜHENDUSTEGA SEOTUD TERRORISMI RAHASTAMISE OHUMÄRGID JA OHTUDE MAANDAMISE MEETMED



SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. TERRORISMI RAHASTAMINE	4
2. VABAÜHENDUSTE TERRORISMI RAHASTAMISE EESMÄRGIL ÄRAKASUTAMINE.....	6
3. VABAÜHENDUSTE PUHUL TERRORISMI RAHASTAMISE OHTU SUURENDAVAD TEGURID.....	7
4. OHUMÄRGID	8
4.1. Üldised ohumärgid.....	9
4.2. Tegevusala-spetsiifilised ohumärgid	11
5. TERRORISMI RAHASTAMISE ENNETAMISE HEAD TAVAD VABAÜHENDUSTE SEKTORIS.....	13

Sissejuhatus

Vabaühendused täidavad Eestis ja ka globaalselt tähtsat rolli paljudes ühiskondlikult suure mõjuga valdkondades, sealhulgas kodanikuühiskonna edendamine, humanitaar- ja arenguabi andmine, sotsiaalteenuste korraldamine, huvikaitse jne. Vabaühendustel on oluline roll nii maailmamajanduses kui ka paljude riikide majandustes ja sotsiaalsüsteemides. Nende tegevus täiendab oluliselt valitsuse ja ettevõtlussektori tegevust, pakkudes abivajajatele hädavajalikku, mõnikord lausa elupäästvat tuge ja lootust. Hästi toimivad vabaühendused võivad aidata kaasa ka terrorismi ennetamisele, takistades radikaliseerumist ja äärmusluse levikut sihitud toetuse kaudu haavatavatele isikutele ja kogukondadele.

Vabaühendustega seotud riskide juhtimine sõltub palju organisatsiooni sisemistest kontrollimehhanismidest, tegevuse läbipaistvusest ning usaldusest annetajate, riigiasutuste ja teiste partnerite vahel. Seega võivad vabaühendused olla haavatavamad võrdluses mõnede reguleeritumate sektoritega ning vabaühendusi, nendega seotud isikuid ja kokkupuutuvaid osapooli võidakse ära kasutada rahapesuks või terrorismi rahastamiseks.

Rahvusvaheliselt loetakse **vabaühendused haavatavaks** terrorismi rahastamise eesmärgil ärakasutamisele. Sellega seoses on Rahapesu Andmebüroo (RAB), mille üks rolle on **terrorismi rahastamise tõkestamine**, koostanud ülevaate, kuidas võidakse vabaühendusi terrorismi rahastamise eesmärgil ära kasutada, millised on ohumärgid ning millised on head tavad ärakasutamise ennetamiseks.

Rahvusvahelisi standardeid seadev rahapesuvastane töökond FATF (*Financial Action Task Force*)¹, mis tugineb ÜRO resolutsioonidele², defineerib mittetulundussektori terrorismi rahastamise riskide vaatest tunnuste kaudu, mis tekitavad ohu, et organisatsiooni võidakse terrorismi rahastamise eesmärgil ära kasutada. Täpsemalt on FATF-i definitsiooni³ ja soovitus 8 järgi terrorismi rahastamise riski silmas pidades fookuses need vabaühendused, mis tegelevad

peamiselt vahendite kogumise või jagamisega heategevuslikel, usulistel, kultuurilistel, hariduslikel või sotsiaalsetel põhjustel või solidaarsuseesmärkidel või muu hea tegevuse (*good works*) jaoks.⁴

Teisisõnu, oluline pole mitte niivõrd vabaühenduse õiguslik vorm, vaid tegevusala. Kuigi teoreetiliselt saab igasuguseid vabaühendusi kuritegelikel eesmärkidel ära kasutada, on mitmeid **kriteeriumeid**⁵, mis **vabaühenduste terrorismi rahastamise riski märgatavalt**

¹ Rahvusvahelised rahapesuga võitlevad organisatsioonid, Rahandusministeerium, 2023, <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine/rahvusvahelised>.

² ÜRO resolutsioonid 1267 (1999) ja 1373 (2001).

³ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing Of Terrorism & Proliferation. FATF, 2025, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>.

⁴ Põhjalikum ülevaade FATF-i soovitus 8 kohta on 2025. aastal uuendatud FATF-i juhenddokumendis „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing Of Terrorism & Proliferation“ (<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>, lk 61).

⁵ Juhendmaterjal esile toodud kriteeriumide ülevaate üheks oluliseks allikaks on 2023. aastal avaldatud FATF-i analüüs „Combating the Terrorist Financing Abuse of Non-Profit Organisation“ (<https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/BPP-Combating-TF-Abuse-NPO-R8.pdf>).

suurendavad. Need kriteeriumid aitavad tuvastada vabaühendusi, mille puhul **tuleks kaaluda tavapärasest põhjalikumalt seiret.**

Ülevaate eesmärk on anda vabaühenduste sektorile teadmisi ja tuge, et ennast võimaliku ärakasutamise eest paremini kaitsta ning selle koostamisel on kasutatud rahvusvaheliste organisatsioonide ja teiste riikide kogemust ja avaldatud materjale. See aitab Eestis tegutsevatel vabaühendustel mõista sektoriga seotud terrorismi rahastamise riske, **tuvastada nii oma tegevuses kui ka koostöös partneritega haavatavusi ja võimalikke ohumärke** ning rakendada meetmeid terrorismi rahastamise ohtude ennetamiseks ja maandamiseks. Ülevaade on ühtlasi abiks teistele sektoritele, et tuvastada vabaühendustega seotud ohumärke, mis võivad viidata terrorismi rahastamisele.

Lisaks on väljatoodud ohumärgid abiks ka vabaühenduste suurtoetajatele (doonorid). Suurtoetajad peaksid vahendite andmisel tegema põhjaliku taustakontrolli. Tähtis on vahendite andmisel hoolikalt veenduda, et neid vabaühendus kasutab neid just väljakuulutatud eesmärgil ja kontrollitaval moel. Tasub märkida, et doonoriroolis võib olla ka vabaühendus, mis toetab omakorda järgmist vabaühendust.

1. Terrorismi rahastamine

Terrorismi rahastamine on terrorikuriteo rahastamine või muul viisil teadlik toetamine, vahendite kättesaadavaks tegemine või kogumine. Samuti loetakse terrorismi rahastamiseks terroristliku ühenduse või isiku, kelle tegevus on suunatud terrorikuriteo toimepanemisele, rahastamist või muul viisil toetamist, vahendite kättesaadavaks tegemist või kogumist või muul viisil teadvalt toetamist, aga ka terroristlikul eesmärgil väljaõppe korraldamist ja reisimist või selle toetamist.⁶

Terroristlik osapool (ühendus, organisatsioon, üksikisik) on muu hulgas isik, kes panustab teadlikult ja tahtlikult otseselt või kaudselt terrorikuriteo toimepanemisse või üritab seda teha või korraldab ja juhib teiste isikute tegevust terroriaktide korraldamises.⁷

Terrorikuritegu on tahtlik tegu, mis võib tõsiselt kahjustada mõnda riiki või rahvusvahelist organisatsiooni. Selle eesmärk on tõsiselt elanikkonda hirmutada, õigusvastaselt sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma, märkimisväärselt destabiliseerida või hävitada riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitilisi, põhiseaduslikke, majanduslikke ja ühiskondlikke struktuure.⁸

⁶ Eesti seadusandluses määratleb terrorismi rahastamise karistusseadustik paragrahv 237¹⁻⁶.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/105072025009?leiaKehtiv>

⁷ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing Of Terrorism & Proliferation. FATF, 2025 <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>, lk 138.

⁸ Euroopa Liidu Nõukogu, Terrorismivastased sanktsioonid, <https://www.consilium.europa.eu/et/policies/sanctions-against-terrorism/>; International Standards on Combating Money Laundering and the Financing Of Terrorism & Proliferation. FATF, 2025 <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/recommendations/FATF%20Recommendations%202012.pdf.coredownload.inline.pdf>, lk 138–139;

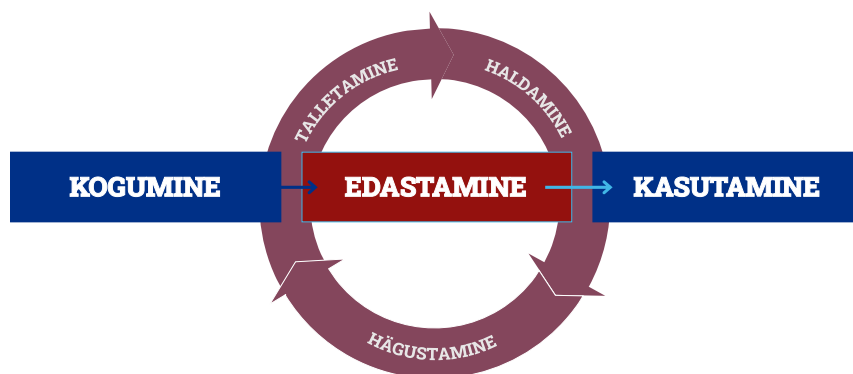
Karistusseadustiku järgi (paragrahv 237) on terrorikuritegu rahvusvahelise julgeoleku vastase, isikuvastase, elu või tervist ohustava keskkonnavastase, välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni vastu suunatud või üldohtliku kuriteo toimepanemine, keelatud relva tootmine, levitamine või kasutamine või vara ebaseaduslik hõivamine või olulises ulatuses rikkumine või hävitamine või

Terroriaktid on tahtlikud **teod, mis võivad tõsiselt kahjustada mõnda riiki või rahvusvahelist organisatsiooni** ning mille eesmärk on:

- tõsiselt hirmutada elanikkonda
- õigusvastaselt sundida valitsust või rahvusvahelist organisatsiooni mõnda tegu toime panema või sellest hoiduma
- märkimisväärselt destabiliseerida või hävitada mõne riigi või rahvusvahelise organisatsiooni poliitilisi, põhiseaduslikke, majanduslikke ja ühiskondlikke struktuure

Terrorismi rahastamise kolm peamist faasi on kogumine, edastamine ja kasutamine. Tihtipeale koguvad terroristlikud organisatsioonid vahendeid ühes jurisdiktsioonis (näiteks ühisrahastuse abil annetuste näol), edastavad teise jurisdiktsiooni kaudu ning kasutavad terroristlikul eesmärgil kolmandas jurisdiktsioonis.

Kogumine hõlmab viisi, kuidas vahendeid saadakse. See võib hõlmata annetuste abil või muul viisil raha ja esemete kogumist, aga näiteks liikmetasudest või muudest sissetulekuallikatest vahendite saamist. **Edastamine** tähendab kogutud vahendite edasi saatmist. Selle jaoks võib kasutada nii ametlikke kanaleid, nt pangateenus, kui ka mitteametlikke kanaleid nagu sularahakullerid. **Kasutamine** märgib (ka kaudselt) terrorikuriteo tarvis vahendi hankimist. Siia alla lähevad näiteks reisipiletid ja nuga, aga näiteks ka rünnakute logistika eest maksmine, turvameetmed, vahendid värbamiseks, väljaõppeks jm.



Terrorismi rahastamise juures on kaks olulist aspekti.⁹

- Terrorismi rahastamise **vahendid võivad pärineda lisaks kuritegelikele allikatele ka seaduslikust tulust**, näiteks töötasu, toetused ja annetused, liikmetasud, müügikaup, ürituste korraldamine ja renditulu.

arvutiandmetesse sekkumine või arvutisüsteemi toimimise takistamine, samuti selliste tegude toimepanemisega ähvardamine, kui see on toime pandud eesmärgiga sundida riiki või rahvusvahelist organisatsiooni midagi tegema või tegemata jätma või tõsiselt häirida riigi poliitilist, põhiseaduslikku, majanduslikku või ühiskondlikku korraldust või see hävitada või tõsiselt häirida rahvusvahelise organisatsiooni tegevust või see hävitada või tõsiselt hirmutada elanikkonda.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/105072025009?leiaKehtiv>

⁹ Terrorismi rahastamine ja selle tõkestamine. RAB, 2025, <https://fiu.ee/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamine/terrorismi-rahastamine#terrorismi-rahastami-3>.

- **Raha on vahend, mitte eesmärk.** Eesmärk on vahendite kasutamine terroristliku tegevuse elluviimiseks või hõlbustamiseks (sh värbamine, terroristliku ideoloogia levitamine, väljaõpe, olmevajaduste katmine, reisimine, ka kõige lihtsamate relvade ostmine). **Samuti võib tegu olla väga väikeste summadega.**

2. Vabaühenduste terrorismi rahastamise eesmärgil ärakasutamine

Vabaühenduste terrorismi rahastamise eesmärgil ärakasutamisel esineb **viis peamist mustrit**.

- **Vahendite ümbersuunamine**

Vahendite ümbersuunamine tähendab, et vabaühendusega seotud isik (juht, töötaja, väline partner jne) suunab vabaühenduse hallatavaid vahendeid vägivaldse äärmusluse või terrorismi toetuseks. Näiteks on vabaühendus kogunud vahendeid humanitaarprogrammi jaoks (looduskatastroofi tagajärgede likvideerimiseks, vaesuse vähendamiseks, hariduse edendamiseks vms), aga tegelikkuses suunatakse ressursid kogumise või edastamise faasis mujale, nii et ametlikult plaanitu asemel jõuavad need terroristliku organisatsiooni või terroristlike meetodeid kasutava üksuseni. Vahendeid ümbersuunav osapool võib olla nii vabaühenduse sisemine kui ka väline osapool.

- **Seosed terroristliku üksusega**

Vabaühendus või selle töötajad võivad olla seotud isikutega, kel on seos terroristlike üksustega. Nii võib vabaühendus muutuda (muude sihipäraste tegevuste kõrval) vahendiks terroristlike eesmärkide elluviimisel, mis võib väljenduda näiteks logistilises abis või otseselt terroristidele rahaliste vahendite kättesaadavaks tegemises. Seos terroristliku üksusega võib olla nii teadlik kui ka mitteteadlik ning nii mitteformaalne kui ka ametlikum.

- **Abiprogrammide väärkasutamine**

Rahvusvaheliselt on teada kaasuseid, kus vabaühendus veab eest haridusprogrammi, kuid tegelikult levitatakse hoopis vaateid, mille järgi on terroristlikud meetodid vajalikud ja õigustatud. See hõlmab olukordi, kus terroristlike üksustega seotud isikud võtavad üle humanitaarabina saanud vahendid või kasutavad arenguabiprojekti raames kohalikule kogukonnale rajatud taristut.

Erilist ettevaatlikkust on vaja neil juhtudel, **kui vabaühendusel ei ole parimatest kavatsustest hoolimata võimalik vahendite lõppkasutust kontrollida – konfliktikoldes või riigis, kus terroristlikud organisatsioonid kontrollivad territooriumi**. On tavapärane, et territooriumi kontrolliv ja mõju omav terrorirühmitus on ühiskonnas laialdaste sidemetega ning nõuab turvalisuse pakkumiseks altkäemaksu, tegeleb väljapressimise ja röövimisega.

- **Värbamise toetamine**

Kui vabaühendusega seotud isikud pooldavad äärmuslike ideoloogiaid, siis võivad nad kasutada oma positsiooni, et rakendada vabaühenduse ressursse ja infokanaleid äärmuslike vaadete levitamiseks ning terroristlikku liikumisse uute liikmete värbamise hõlbustamiseks. Näiteks on vabaühendusel haridusprogramm, millele on eraldatud erinevaid ressursse ja mille jaoks on palgatud õpetajaid, kuid üks õpetaja asub levitama vägivaldse äärmusluse ideoloogiat ja kutsub üles liituma õigluse jalule seadmise nimel liikumisega, mis kasutab terroristlike meetodeid. Sellise tegevuse toetamine hõlmab ka ruumide kasutamise võimaldamist, materjalide kirjastamist jms.

- **Fiktiivne vabaühendus**

Fiktiivse vabaühendusega võib olla tegu kahel eri moel. Näiteks võib terroristlik üksus asutada vabaühenduse variorganisatsioonina, et koguda vahendeid humanitaarabi andmise sildi all ja propageerida teatud sihte, kuigi tegelikult viiakse ellu tegevusi, mis toetavad terroristlikke eesmärke. Teiseks viisiks on see, kui üksikisikud või liikumised väidavad valelikult, et tegutsevad õiguspäraste vabaühenduste nimel.

Kokkuvõttes on **võtmetähtsusega riskide hindamine, partnerite tausta kontrollimine ja rahavoogude läbipaistvuse tagamine**, et vahendite kuritarvitamise oht oleks väike ja abi jõuaks sinna, kuhu see on mõeldud.

3. Vabaühenduste puhul terrorismi rahastamise ohtu suurendavad tegurid

Vabaühenduste terrorismi rahastamise riske suurendavad mitmed kriteeriumid.

- **Tegutsemine konflikti- ja/või terrorismi riskipiirkondades**, sh rahaliste ja muude vahendite liigutamine neisse piirkondadesse või neist piirkondadest välja, osalemine nende piirkondadega seotud abi- ja koostööprogrammides jne. Põhjus seisneb selles, et konflikti ja sõjaolukorras olukorras ei ole vahendite saatjal tegelikku ülevaadet ja kontrolli ei vahendite lõppkasutuse ega lõppkasutaja üle.
- **Piiriüleste maksete tegemine riskipiirkondadega** (sh piirkonnad, kus on teada, et tegutsevad terroristlikud organisatsioonid, aga samuti näiteks riigid, millele on kehtestatud terrorismi rahastamisega seotud sanktsioone), eriti kui need on sagedased ja/või suurtes summates. Riski suurendab veelgi see, kui tehingute tegemise põhjused on ebaselged ja/või tehinguid tegevate vabaühenduste kontrollimehhanismides on puudusi, mis ei ole läbipaistvad ja ei võimalda veenduda toetuse jõudmises avivajajateni.
- **Sularahas arveldamine**, eriti kui vabaühendus teeb regulaarselt ja märkimisväärsetes summates sularaha-põhiseid tehinguid, mille põhjused on ebaselged. Sularaha kasutamine võimaldab suuremat anonüümsust ning annab sellega võimaluse vahendite liikumist varjata.
- **Mitteametlike raha edastamise viiside kasutamine**, nagu sularahakullerid, tegevusloata finantsasutused, *hawāla*¹⁰ jne. Mitteametlikud raha edastamise viisid pole reguleeritud ja hooldusmeetmeid ei kohaldata ning võimaldavad tegevust paremini varjata.
- **Tegutsemine vabaühendust ametlikult registreerimata ja/või esitamata aruandeid oma tegevuse kohta**. Näiteks kõrgema riskiga olla vabaühendused, mis ei kuulu tulumaksusoodustusega isikute nimekirja, kuna puudub ülevaade neile tehtud annetuste mahust ja annetajatest.
- **Anonüümsete annetuste aktsepteerimine**, eriti kui on tõenäoline, et annetajate seas võib olla isikuid, kes soovivad ennast varjata ja/või kes on seotud riskipiirkondadega.

¹⁰ *Hawāla* – peamiselt Lähis-Idas, Aafrikas ja Aasias levinud usaldusel põhinev traditsiooniline raha edastamise viis, kus raha ülekandmiseks ei pea seda füüsiliselt sihtkohta saatma. Raha asemel võidakse sihtriigis, kus toimib kogukonnasuhetel põhinev arveldussüsteem, aktsepteerida näiteks vallas- või kinnisvara.

- **Vabähenduse (selle juhtide, töötajate või muul moel seotud isikute) sidemed negatiivse taustaga isikutega**, eriti kui tegemist on äärmusliku või terroristliku taustaga isikutega.
- **Tegutsemine kõrgema riskiga kogukondades**, näiteks sellised etnilised, usulised või ideoloogilised grupid, mis on oma isiklike sidemete tõttu haavatavamad ning mida terroristlikud rühmitused või äärmuslusliikumised võivad soovida ära kasutada, varjates oma tegevuse tegelikke eesmärke, kogudes vahendeid või värvates endale uusi liikmeid.
- **Vabähenduses pole kokku lepitud, kes milliste ülesannete eest vastutab**. Nii jaotub vastutus ebamääraselt ning võib puududa tegelik ülevaade.
- **Vabähenduse juhtkonnas, töötajate, vabatahtlike või muude osapoolte seas on riskipiirkondadega seotud mitteresidente**, kellel on vähe seoseid kohaliku riigiga (nt elukoht, registreeritud ettevõtted jne).
- **Vabähenduse ametlike eesmärkide ja tegevuse ebaselgus**, nt üldine heategevuslik töö, toomata välja tegelikku annetuste kasutamise põhjust ja asukohta.
- **Järsud muutused vabähenduse eesmärkides, tegevusvaldkonnas ja -mahus ning geograafilises piirkonnas**, nt seni kohaliku hariduselu edendamise asemel märkimisväärses ulatuses humanitaarabi pakkumine mõnes konfliktipiirkonnas.

Oluline on toonitada, et **riski suurendavate tegurite esinemine vabähenduse tegevuses ei tähenda automaatselt, et vabähendus tegeleb millegi kahtlase või kuritegelikuga**. Need annavad kombinatsioonis infot selle kohta, milliste vabähenduste puhul tasub kaaluda tugevamate seire- ja ennetusmeetmete rakendamist.

4. Ohumärgid

Järgnevalt on toodud rahvusvaheliste analüüside ja Eesti pädevate asutuste info põhjal välja **ohumärgid, mille esinemine võib viidata sellele, et konkreetset vabähendust võidakse kasutada terrorismi rahastamiseks**. Indikaatorid võivad olla seotud tehingutega, vabähenduse tegevusega või laiemal kontekstiga.

Tegemist on rahvusvaheliselt teada olevate **üldiste ja tegevusala-spetsiifiliste ohumärkidega**¹¹, mille teadmisest ja märkamisest on kasu, et kahtlast tegevust varakult tuvastada ning vajadusel põhjalikumalt uurida.

¹¹ Ohumärkide nimekirja põhineb mitmetel allikatel, sh avalikult kättesaadavatel materjalidel, nt:

- Comprehensive Update on Terrorist Financing Risks. FATF, 2025, [Comprehensive-Update-on-Terrorist-Financing-Risks-2025.pdf.coredownload.inline.pdf](#);
- Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. FATF, 2014, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Risk-of-terrorist-abuse-in-non-profit-organisations.pdf.coredownload.pdf>;
- Non-profit Organizations & Terrorism Financing Red Flag Indicators. AUSTRAC, 2018, <https://www.austrac.gov.au/sites/default/files/2019-06/npo-red-flag-indicators.pdf>;
- Typologies Project Report on The Abuse of NPOs in TF Activities. MENAFATF, 2022, <https://www.menafatf.org/sites/default/files/Newsletter/NPOsTypologies%20Project%201st%20Draft%200%20OCT%202022%20ENG%20Final.pdf>;
- Terrorist Financing Risk Assessment for the Non-Profit Organisation Sector in South Africa, 2024, <https://www.fic.gov.za/wp-content/uploads/2024/04/Terrorist-financing-risk-assessment-for-the-NPO-sector-in-South-Africa.pdf>;

4.1. Üldised ohumärgid

- ✘ **Tehingud konfliktipiirkondade või riskiriikidega**¹². Vabaühendus või vabaühendusega seotud isikud saavad vahendeid (sh väikeste summadena) isikutele või kontodele, mis asuvad konflikti- või terrorismiohuga piirkondades või nende ümbruses, eriti kui see toimub ilma adekvaatse kontrollita. Peamine oht on see, et annetajate saadetud vahendid jõuavad tsiviilelanike asemel terroristlikule organisatsioonile (sh väljapressimine, röövimine). See on eriti suur oht, kui konkreetses piirkonnas terroristlik organisatsioon ka territooriumi haldab. Lisaks võib olla ohumärk, kui vabaühendusel või sellega seotud isikutel (nt juhtkonda kuuluvad isikud) on laekumisi riskiriikidest. Riski suurendab veelgi see, kui tehingute tegemise põhjused on ebaselged ja/või tehinguid tegevate vabaühenduste kontrollimehhanismides on puudusi, mis ei võimalda veenduda toetuse jõudmises abivajajateni.
- ✘ **Ebaharilikud või selgituseta tehingud**. Vabaühenduse kontodel on tehinguid, millel pole selget seost vabaühenduse ametliku tegevuse ja tavapärase kulutustega (sh nt vabaühendusega mitte seotud isikute sõidupiletite ja dokumentide uuendamise ja muude kulude katmine, raha laadimine kõnekaartidele, kui see pole ootuspärane, arvestades vabaühenduse tegevusvaldkonda). See võib viidata, et vahendeid kasutatakse deklareeritud eesmärgiga võrreldes muul moel.
- ✘ **Ebapiisav teadlikkus tehingupartneritest**. Eriti oluline on see juhul, kui tegu on riskiriikidega. Kui puudub info tehingupartneri kohta, pole ühtlasi ka võimalik kontrollida vahendite lõppkasutust.
- ✘ **Ebapiisav teadlikkus vahendite päritolu kohta ja/või viited vahendite kuritegelikule päritolule**. Niisugusel juhul pole võimalik tagada vahendite kasutuseesmärki, samuti võib olla tegu ka rahapesuga.
- ✘ **Vabaühenduse tavapärasest tegevusest hälbivad (suuremahulised) laekumised ja annetused (sh ebaharilikud laekumised välisriikidest)**. Tavapärasest tegevusest hälbimine võib viidata kahtlastele tegevusele.
- ✘ **Vahendite kiire liigutamine, transiitkanded**. Vabaühendus kogub (märkimisväärnes mahus) annetusi ja seejärel kannab kogu või peaaegu kogu summa kontodele, mille omanikud pole teada ja/või asuvad riskiriikides. Niisugusel juhul võidakse üritada ähmastada vahendite liikumist, nii nende päritolu kui ka lõppkasutajat ja sellega kasutuseesmärki.
- ✘ **Ulatuslik sularaha kasutamine**. Vabaühenduse kontodele tehakse sularaha sissemaksed või võetakse sularaha välja sellises mahus, mis ei ole kooskõlas vabaühenduse tavapärase tegevusega (näiteks kogutavate annetuste keskmise suurusega) või mille kohta ei ole selget põhjendust. Vabaühendusega seotud isikult leitakse suur hulk sularaha, mille päritolu kohta ei anta veenvaid selgitusi. Vabaühendusega seotud isikud vahetavad suurt hulka väikseid kupüüre suuremateks kupüürideks (nt pangas, valuutavahetuspunktis või ka kasiinos). Sularaha kasutamine üldisemalt on ohumärk, kuna niisugusel juhul ei ole vahendite päritolu ja nende liikumine selgelt tuvastatav.

-
- FIUs' Role in the Fight Against the Abuse of NPOs for Terrorist Financing Activities. Egmont Group, 2024, https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2024/05/Report-FIUs-RFAA-of-NPOs-for-TF-Activities_V.F.pdf.
 - International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. FATF, 2025, <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html>

¹² Kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riigid ehk nn riskiriigid. RAB, 2024, https://fiu.ee/sites/default/files/documents/2024-09/Lisa.%20K%C3%B5rgema%20terrorismi%20rahastamise%20riskiga%20riikide%20nimekirj_18.09.2024.pdf.

- ✘ **Ulatuslik virtuaalväeringute kasutamine**¹³, sh annetuste kogumisel ja toetuste jagamisel. Virtuaalväeringute liikumist võidakse kasutada, et varjata vahendite liikumist ja selle lõppkasutust.
- ✘ **Mitteametlike raha kogumise või edastamise viiside kasutamine** ilma selge põhjenduseta. Mitteametlike kanalite kasutamine võib viidata soovile vahendite päritolu ja liikumist varjata.
- ✘ **Ühisrahastusplatvormide kaudu vahendite kogumine või ühisrahastusprojektide toetamine**, kui annetajad või toetuse saajad on teadmata ja/või puudub ülevaade kogutud ja edastatud vahendite kasutamise kohta. See on ohukoht, kuna niisugusel juhul pole vahendite lõppkasutus tuvastatav.
- ✘ **Ebapiisav ülevaade tegevuse rahastamisest ja annetuste kasutamisest.** Siia alla lähevad ka negatiivse taustaga, kõrge riskiga või anonüümsed annetajad, ebaharilikud annetused. Vabauhendus saab üksikuid märkimisväärses mahus annetusi tundmatutelt annetajatelt ja/või regulaarseid annetusi teistest riikidest (eriti, kui need tulevad riskiriikidest) ja/või isikutelt, kellel on seoseid äärmuslike rühmituste või muude kahtlaste osapooltega. Ohumärgiks võib olla ka see, kui annetusega kaasnevad ebaharilikud soovid või nõudmised (nt et vabauhendus peaks selle annetuse edastama teatud inimestele) või kui mitmete annetajate andmetes on palju kokkulangevusi (nt sama aadress, perenimi vms). Samuti võib ohumärgiks olla annetuste kogumine vabauhendusega seotud isikute erakontodele. Niisugused ohumärgid võivad viidata kahtlasele tegevusele, mis vajab kõrgendatud tähelepanu.
- ✘ **Vabauhenduse juhtkonnas, töötajate, vabatahtlike või muude osapoolte seas on riskiriikidest pärit või riskiriikidega seotud isikuid.** See võib vajada tähelepanelikumat kontrollimist, et vältida vahendite liikumine riskiriikides või riskiriikide kaudu suurema terroriohuga piirkondadesse ja terroristlikele organisatsioonidele.
- ✘ **Annetuste või muude sihtotstarbeliste vahendite suunamine isiklikuks tarbeks** (nt kanded vabauhenduse juhatuse liikmete isiklikele kontodele, vabauhenduse tööga mitte seotud kulude katmine, selgituseta sularahaväljamaksed jne). See võib viidata, et vabauhenduse kattevarjus tehakse tehinguid, mida soovitakse varjata.
- ✘ **Vabauhendus ei esita oma tegevuse kohta aruandeid või on esitatud ülevaadet väga üldsõnalised, vabauhendus ei luba oma tegevust kontrollida välistel osapooltel.** Vabauhendus on kogunud vahendeid teatud tegevuseks, aga ei ole võimeline andma ülevaadet, kuidas vahendeid kasutati. See võib viidata, et vahendid kasutatakse deklareeritud eesmärgi asemel muuks eesmärgiks.
- ✘ **Vabauhendus on registreeritud samale aadressile või piirkonda (ja samal ajaperioodil) nagu mitmed teised sama tegevusala, eesmärgi ja seotud isikutega vabauhendused.** See võib viidata, et tegu on vari-vabauhendusega, mille eesmärk on tegelikku tegevust varjata.
- ✘ **Juhatuses või muudes võtmerollides on isikud, kellel puudub tegelik võimekus või seos organisatsiooni sisulise tegevusega.** See võib viidata variisikute kasutamisele, et varjata vabauhenduse tegelikku eesmärki ja tegevust.
- ✘ **Vabauhenduse tegevus valdkonnas, mis ei haaku vabauhenduse põhikirjaliste eesmärkidega** (nt kultuuriselts alustab äkki rahvusvaheliste abiprojektide elluviimist konfliktipiirkonnas). See võib viidata, et vabauhenduse tegevuses võib olla midagi kahtlast.
- ✘ **Vabauhenduse juhtkonnas, töötajate, vabatahtlike, annetajate, abisaajate, partnerite või muude osapoolte seas on isikuid, kelle puhul on varasemast teada seoseid terrorismi ja/või terrorismi rahastamisega** ja/või keda on mainitud mõnes sanktsiooninimekirjas ja/või kes on seotud vägivaldse äärmuslusega (nt islamiäärmuslus, vägivaldne parem- või vasakäärmuslus). Kui vabauhendusel on selliste isikutega tehinguid (sh läbi vahendajate), siis neid tuleks põhjalikult uurida.
- ✘ **Viited vägivaldse äärmusluse või terrorismi toetamisele tehinguga seotud andmetes.**

¹³ Nagu ka sularaha kasutamine, muudab virtuaalväeringute kasutamine selle anonüümsuse tõttu vahendite liikumise raskemini tuvastatavaks, sh annetuse tegija ja saaja.

- ✘ **Tehingud vägivaldset äärmuslust või terroristlikku tegevust toetavate isikute või organisatsioonidega.**

Kokkuvõtlikult **aitavad üldised ohumärgid tuvastada kahtlasi mustreid vabäühenduse finantstegevuses ja vabäühenduse seotust kõrgema riskiga isikutega.** Üksikute ohumärkide esinemine ei pruugi tähendada, et vabäühendus on seotud terrorismi rahastamisega. Küll aga võib korraga mitme ohumärgi olemasolu (nt vabäühendus edastab vahendeid konfliktipiirkonda ja kasutab suures mahus sularaha ning vabäühendust juhivad isikud, kellel on seoseid vägivaldse äärmuslusega) viidata võimalikule terrorismi rahastamisele ja vajab seega viivitamatut tähelepanu.

Ennetava meetmena on oluline, et vabäühendused ning pangad, teised finantsasutused ja muud seotud osapooled oskaksid ohumärke ära tunda. Kui vabäühenduse tegevuses esineb rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus, siis tuleb selle kohta esitada **teade Rahapesu Andmepüroole** (<https://fiu.ee/saada-teade>), lähtudes kahtlaste tehingute tunnuste juhendist¹⁴.

4.2. Tegevusala-spetsiifilised ohumärgid

Vabäühenduste alamsektorite kaupa võib tuua välja ka spetsiifilisemaid ohumärke¹⁵. Siiski tasub pidada silmas, et allolevad ohumärgid võivad olla asjakohased ka mitmele alamsektorile.

- Ohumärgid humanitaarabiga tegelevate vabäühenduste puhul
 - ✘ Vabäühendusega seotud **abisaadetised lähevad pidevalt kaduma.** Näiteks vabäühenduse kohapealne partner konfliktipiirkonnas teatab regulaarselt, et osa saadetud rahalistest vahenditest või kaupadest on mõne relvarühmituse poolt konfiskeeritud.
 - ✘ Vabäühendus **liigutab vahendeid mitteametlike kanalite kaudu.**
 - ✘ Vabäühendus saadab vahendeid konfliktipiirkonda, mis on (teatud määral) **terroristliku organisatsiooni kontrolli all.**
 - ✘ Vabäühendus saadab vahendeid konfliktipiirkonnas tegutsevale partnerile, mille **usaldusväärstust ta ei kontrolli või ei saagi kontrollida.**
 - ✘ Vabäühendus saadab vahendeid konfliktipiirkonda (sh nt seal tegutsevale partnerile), kuid tal **ei ole ülevaadet edastatud vahendite kasutamisest.**
 - ✘ Konfliktipiirkonnas tehtud **kulude kohta ei esitata aruandeid või on neis palju küsitavusi** (deklareeritud kulude maht on planeeritust märksa suurem, arved või muud dokumendid on võltsitud jne).
- Ohumärgid usulise või ideoloogilise taustaga vabäühenduste puhul
 - ✘ Üleskutsed ja kampaaniad (sh erinevate reklaammaterjalide toel) **toetada abi vajavaid kaaslasid teistes riikides, eriti kui kogutud vahendid saadetakse konfliktipiirkondadesse** või partneritele, millel on sidemeid äärmuslusideoloogiatega.

¹⁴ Juhend kahtlaste tehingute tunnuste kohta. RAB, 2024, https://fiu.ee/sites/default/files/documents/2024-07/Juhend%20kahtlaste%20tehingute%20tunnuste%20kohta_22.07.2024.pdf.

¹⁵ Alljärgnevas sünteesis on kasutatud samu allikaid nagu üldiste ohumärkide puhul.

- ✘ Vabaühenduse kontodele laekub (palju ja väikeste summadega) ülekandeid, mille **selgituses on märksõnad, millel võib olla seos vägivaldse äärmuslusega**.
 - ✘ Vabaühendus saab **märkimisväärseid summasid kolmandatest riikidest** (nt Lähis-Idast), mida võidakse omakorda edasi kanda teistes (Euroopa) riikides olevatele vabaühendustele.
 - ✘ Vabaühendus **liigutab vahendeid mitteametlike kanalite kaudu**.
 - ✘ Vabaühendus või vabaühendusega seotud isikud avaldavad **sotsiaalmeedias või muudes avalikes allikates toetust vägivaldsele äärmuslusele** (sh nt äärmuslusgruppide või radikaalsete usukogukondadega seotud logod ja pildid).
 - ✘ Vabaühendus edastab märkimisväärse mahus rahalisi vahendeid infrastruktuuri- või muudeks projektideks konfliktipiirkondades, mis on (teatud määral) **terroristlike rühmituste kontrolli all**.
 - ✘ Vabaühenduse või sellega seotud isikute kontosid kasutatakse **laskespordi, võitluskunste, ellujäämisõppe ja muu sarnasega seotud tegevuse** eest tasumiseks.
- Ohumärgid etnilise taustaga vabaühenduste puhul
- ✘ Vabaühendus, mille on moodustanud diasporaa liikmed, kelle päritoluriigis on sõjaline konflikt, kogub rahalisi vahendeid („for relief) ja kahesuguse kasutusega (*dual-use*) kaup, mis **suunatakse päritoluriigis tegutsevatele relvastatud rühmitustele**.
 - ✘ Vabaühendus **liigutab vahendeid mitteametlike kanalite kaudu** (nt *hawāla*-süsteem) piirkonda, kus peavad relvastatud võitlust vabaühenduse liikmetega samast etnilisest grupist organisatsioonid.
 - ✘ Vabaühendus või vabaühendusega seotud isikud avaldavad **sotsiaalmeedias või muudes avalikes allikates äärmuslike vaateid ja toetust vägivaldsele tegevusele**.
- Ohumärgid hariduse ja kultuuri valdkonnas tegutsevate vabaühenduste puhul
- ✘ Vabaühendus, mis tegeleb väidetavalt haridusprogrammide elluviimisega või kultuuriliste sidemete arendamisega, saab **välisriikidest suuri annetusi ilma selgelt esitatud eesmärgita**. Näiteks saab kohalik kultuurikeskus ootamatult suure finantssüsti heategevusorganisatsioonilt, mis võib olla seotud äärmuslastega.
 - ✘ Vabaühendusega on seotud **vägivaldset äärmuslust toetavad isikud**.
 - ✘ Vabaühendus korraldab konverentse või muid üritusi, kuhu **kutsutakse esinema vägivaldset äärmuslust toetavaid isikuid**.

Nende **ohumärkide puhul on suure tähtsusega kontekst**. Näiteks vahendite saatmine Süüriasse või mõnda muude konfliktipiirkonda pole keelatud (seda teevad paljud vabaühendused, et toetada sõjapõgenikke ja teisi abivajajaid). Tähelepanu võib aga vajada olukord, kus seda tehakse ebaharilikul moel (kasutades isiklike kontosid, saates vahendeid tundmatu taustaga partneritele jne).

Samuti **on ootuspärane, et konfliktipiirkonnas ei jõua osa humanitaarabist nendeni, kellele see on mõeldud**, kuid saadetiste regulaarne kadumine võib tähendada vahendite ümbersuunamist. Seejuures tuleb ka arvestada, et kui raha või muid väärtuslikke ressursse saadetakse piirkonda, mida haldab terroristlik organisatsioon, siis on tõenäoline, et osa abist läheb erinevaid teid pidi (alkäemaksud, väljapressimine, röövimine jne) terroristliku organisatsiooni käsutusse.

5. Terrorismi rahastamise ennetamise head tavad vabaühenduste sektoris

Nii nagu teistes riikides, on ka Eestis vabaühenduste sektor eripalgeline, kuna vabaühendused tegutsevad väga erinevates valdkondades ning variatsioon tegevuse mahu ja ulatuse poolest on lai. Seetõttu on ka terrorismi rahastamise riski vaates mõttekas lähtuda riskipõhisusest ning rakendada terrorismi rahastamise ennetamise meetmeid, lähtudes terrorismi rahastamise riske suurendavate tegurite analüüsist ja võimalike ohumärkide esinemisest.

Alljärgnevalt on esitatud lühike ülevaade meetmetest, mis aitavad vabaühendusel terrorismi rahastamise riske ennetada ja maandada.

Läbipaistev juhtimine ja tõhus sisekontroll

- Kokku on lepitud, milline on vabaühenduses otsuste tegemise protsess ning kes mille eest vastutab.
- Vabaühenduse tegevuse jaoks olulisemad protsessid on ära kirjeldatud ja on koostatud juhendmaterjalid (nt kontrollnimekirjadena), mida nende protsesside eest vastutajad saaksid kasutada, sh töötajate vahetudes.
- Riskide juhtimise eest vastutamine on konkreetse inimese (või ametikoha) ülesandeks.
- Regulaarselt kontrollitakse, kas kõik vabaühenduse nimel tehtud tehingud on ootuspärased või esineb viiteid kahtlasele tegevusele.
- Vabaühendusega seotud inimesi julgustatakse teatama, kui nad märkavad viiteid kahtlasele tegevusele.
- Vabaühendusega seotud inimesed on teadlikud, millistel juhtudel tuleb kahtlasest tehingust või tegevusest teavitada ametiasutusi, nt RAB-i.

Seotud isikute tausta kontrollimine

- Kontrollitakse vabaühenduse liikmete, töötajate ja vabatahtlike ning partnerite ja muude oluliste isikute tausta.
- Koostööpartnerite tausta kontrollimisel kasutatakse lisaks erinevaid andmestikke (sh nt EL-i, USA jne sanktsiooninimekirjad).
- Nii terrorismi rahastamise riskide vaatest kui ka laiemalt vabaühenduse maine kontekstis hinnatakse, kes on abisaajad ja kuidas kasutatakse neile edastatud vahendeid.

Asjatundlik finantsjuhtimine

- Tagatakse vabaühenduse raamatupidamise korrektsus ja vastavus reeglitele.
- Kuludokumente kogutakse süsteemselt (sh riskipiirkondades).
- Raha kogumisel või edastamisel kasutatakse sularaha ja mitteametlike finantsvahendajate teenuste kasutamise asemel ametlike kanaleid (nt pangad).
- Kui võimalik, piiratakse sularaha kasutamist, sh sularahas annetuste tegemist, eriti kui seda tehakse väga suurtes summades. Kui sularaha kasutamine on möödapääsmatu, jälgitakse ja dokumenteeritakse raha liikumine.

Abiprogrammidega seotud riskide teadlik juhtimine

- Enne riskipiirkondades tegevuse alustamist hinnatakse, mis riskid võivad sellega vabaühenduse jaoks kaasneda ja töötatakse välja meetmed nende riskide maandamiseks.
- Paika on pandud selge protsess ja üheselt mõistetavad kriteeriumid, kuidas valitakse koostööpartnereid ja abi saavaid isikuid.

- Selleks, et abi jõuaks nendeni, kellele see on mõeldud, ja et seda kasutataks sihtotstarbeliselt, on välja töötatud süsteem, kuidas saada teada, mida on edastatud rahaliste ja muude vahenditega tegelikult tehtud.

Koolitamine

- Vabaühenduse juhtkonda, töötajaid, vabatahtlikke ja teisi seotud osapooli koolitatakse regulaarselt terrorismi rahastamise riskide teemal.
- Vabaühenduses tutvustatakse terrorismi rahastamise riskidega seotud infomaterjale, mis käsitlevad võimalikke ohumärke, teemakohaseid juhtumeid jms.
- Oma kogemusi ja praktikaid jagatakse teiste vabaühenduste ja partneritega, toimub vastastikune kogemuste vahetamine.

Kokkuvõttes aitab vabaühenduse ärakasutamise riski vähendada **teadlikkus võimalikest ohtudest, riskide pädev haldamine ning läbipaistev (finants)juhtimine**. Osaliselt samade eesmärkide saavutamist toetab ka Vabaühenduste Liidu „Annetuste kogumise hea tava“, mille põhimõtete järgimine aitab tagada, et vabaühenduste kogutud vahendeid kasutatakse läbipaistvalt ja sihipäraselt.

Eraldiseisev keskne meede on reguleeritud finantssektori osapoolte (nt krediidasutuste või muude makseasutuste) kasutamine igapäevaseks arveldamiseks ja rahvusvaheliste tehingute tegemiseks.

Teadlikkuse suurendamiseks on soovitatav muu hulgas jälgida RAB-i kodulehte ja ametlikke sotsiaalmeediakanaleid, kus avaldatakse teavet vabaühendusi puudutavate seadusemuudatuste ning rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kohta.