



Rahapesu Andmebüroo tagasiside hasartmängukorraldajatele

Sektori riskipilt

1. 2025. aastal avaldatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riikliku riskihinnangu¹ kohaselt (edaspidi NRA) **oli hasartmängukorraldajate ohu ja haavatavuse tase rahapesu suhtes keskmisest kõrgem ja jääkriski tase kõrge**. Näiteks toodi välja, et turuosaliste arv on viie aastaga kahekordistunud; õigusraamistik on soosinud tegevuslubade saamist ka ettevõtete puhul, kelle seos Eestiga on väike, ning võimaldatud on ka virtuaalväeringute kasutamine, mis tõstab riskitaset. Terrorismi rahastamise riskihinnangus hasartmängusektorit eraldi põhjalikumalt ei analüüsitud, sest olulisi riske ei tuvastatud.
2. **Hasartmängusektoriga seonduvad riskid on viimastel aastatel järjepidevalt kasvanud, seda eelkõige veebipõhise kaughasartmängu teenuse puhul**. Eesti riik on võtnud samme kaughasartmängu korraldajate tegevuse soodustamiseks kaughasartmängumaksu alandamise näol, millega võib ühe võimaliku stsenaariumi kohaselt kaasneda välismaiste kaughasartmängu korraldajate arvu suurenemine. See võib omakorda rahapesu ja terrorismi rahastamise riske tõsta. Väljakutseks on teha koostööd turuosalistega, kes ei asu Eestis ning kes teenindavad Eesti litsentsi abil mitteresidentidest kliente.
3. **Eestis välja antavate kaughasartmängudega seotud litsentside alusel pakutakse teenuseid peamiselt välisriikide klientidele**, mille tulemusena on Eesti avatud välismaistele rahapesu ohtudele.
4. **Kõige olulisemal määral on rahapesu risk seotud veebipõhiste hasartmänguteenuste pakkujatega**. Eesti turuosalistest 91% omab litsentsi internetis õnnemängude korraldamiseks. Lisaks on 64%-l turuosalistest litsents TOTO (spordiennustus) teenuse pakumiseks, mida pakutakse olulisel määral samuti veebipõhiste platvormide vahendusel.
5. **Turuosaliste arv on viimastel aastatel järjepidevalt kasvanud**, 2025. aastal lisandus 3 turuosalist. Lisaks on püsivalt kasvanud teenuste mahud, mida ilmestavad MTA-le esitatavad andmed. Mänguliikidest on suurimate mahtudega seotud *online*-õnnemängud, mänguautomaadid ja TOTO. Võrreldes 2024. aastaga laekus 2025. aastal rohkem hasartmängumaksu peaaegu kõikide mänguliikide lõikes. Eraldi väärib märkimist TOTO mänguliigiga seotud panuste mahu kasv 2025. aastal võrreldes 2024. aastaga, mis tõusis 457-lt miljonilt eurolt 740 miljoni euroni.
6. **Sularaha kasutamisega seonduvad riskid on koondunud turuosaliste juurde, kes pakuvad teenuseid mängusaalides**. Selliste teenusepakkujate arv on küll madal, kuid sularaha kasutamise mahud nende erinevates mängusaalides on märkimisväärsed, mida ilmestab sektorilt laekunud kõrge lävendipõhiste teadete arv. Kahtlusepõhiste sularahaindikaatoriga laekunud teadete arv on samal ajal väga madal.
7. **Eesti hasartmängusektoris avalduvad virtuaalväeringute kasutamisega seotud riskid**. RAB-ile teadaolevalt võimaldavad mitmed teenusepakkujad sissemakseid

¹ Eesti rahapesu, terrorismi ja massihävitusrelvade leviku rahastamise siseriiklik riskihinnang 2025. <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine/riskihinnangud#eesti-rahapesu-terr>. NRA hindas riske 2024.aasta lõpu seisuga.

virtuaalväeringutes otse või pärast seda, kui teenusepakkuja juures vahetatakse see fiat-valuutaks.

- Sektori haavatavus rahapesukahtlase tegevuse suhtes on kõrge.** Seda ilmestab madal teatamisaktiivsus viimastel aastatel. 2025. aastal esitas teateid 39% turuosalistest (väike kasv võrreldes 2024. aastaga), kuid 93% teadetest laekus kolmelt turuosaliselt. Lisaks on sektorilt laekuvate kahtlusepõhiste teadete osakaal madal (2025. aastal 14%). Peamiselt edastatakse lävendipõhiseid teateid väikese ringi turuosaliste poolt, kes haldavad mängusaalides tegutsevaid kasiinosid.

Hasartmängusektori turuosalisel ja teatamisaktiivsus

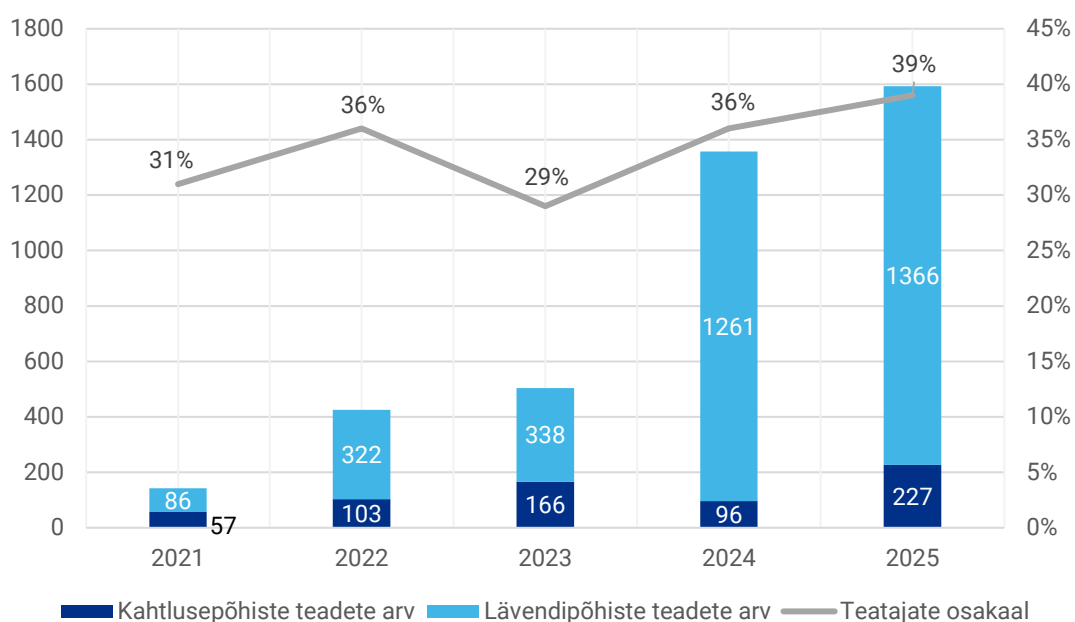
- Eestis oli 2025. aasta lõpu seisuga kokku **45** ettevõtet, kellele on välja antud korralduslubasid erinevate mänguliikide pakkumiseks. Võrreldes eelneva aastaga oli hasartmängusektoris tegutsejaid kolme võrra rohkem. Valdav osa Eesti turuosalistest (u 90%) omab korraldusluba õnnemängude korraldamiseks internetis (vt tabel 1). 62% turuosalistest omab TOTO (spordiennustus) korraldusluba, mida pakutakse olulisel määral veebipõhiste platvormide kaudu.

Tabel 1. Teenust pakkuvate ettevõtete arv mänguliikide lõikes.

Mänguliik	2021	2022	2023	2024	2025
Õnnemängukorraldajad internetis	24	26	29	38	40
TOTO korraldajad	19	19	21	26	28
Õnnemängukorraldajad kasiinos	3	3	3	4	4
Õnnemängukorraldajad laevadel	1	1	1	1	1
Loterii korraldajad ²	1	1	1	1	1
Osavusmängu korraldajad	1	1	1	1	1
Unikaalsete turuosaliste arv kokku	29	28	34	42	45

- Aktiivsete teatajate arv sektoris on madal.** 2025. aastal saatis RAB-ile teateid 17 (13 teatajat esitas ainult kahtlusepõhiseid teateid ning 4 teatajat esitas nii kahtluse- kui ka lävendipõhiseid teateid) hasartmängukorraldajat, mis moodustab 38% turuosalistest. 17 teatajast 12 olid Eestis ja 5 välismaal registreeritud ettevõtted. **Esitatud teadetest u 14% olid kahtlusepõhised teated, mis viitab, et suutlikkus kahtlust tuvastada ja selle kohta teateid esitada on madal. Kui pikemat perioodi vaadata, siis teatajate arv on aasta-aastalt kasvanud, kuid nende osakaal turuosaliste koguarvust on madalal tasemel püsinud alates 2021. aastast. Valdava osa teateid esitab väike osa turuosalistest: u 10% turuosalistest** (4 teatajat, kelle hulgas oli nii kaughasartmängude kui ka kasiinosaalides teenuseid pakkuvaid hasartmängukorraldajaid), **esitas u 94% kõigist teadetest** Viimastel aastatel on esitatud lävendipõhiste sularahateadete (CTR) arv märkimisväärselt kasvanud, kuid tegemist on lävendipõhiste teadetega, mis ei kirjelda sisulist rahapesu kahtlust (vt joonis 1). CTR teateid esitavad peamiselt turuosalisel, kes pakuvad teenuseid kasiinosaalides. Võrreldes 2024. aastaga kasvas 2025. aastal oluliselt ka esitatud kahtlusepõhiste teadete arv, kuid arvestades turuosaliste arvu ning nendega seotud tegevuse mahtusid (mis kasvasid peaaegu kõikide mänguliikide lõikes 2025. aastal), oli nende osakaal madal. Oluline on välja tuua, et nii lävendi- kui ka kahtlusepõhiste teadete arvu kasvu on tinginud olemasolevad turuosalisel, kes on hakanud rohkem teateid esitama.

² Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) mõistes on kohustatud isikuteks kõikide mänguliikide, välja arvatud loterii, korraldajad.



Joonis 1. Hasartmängukorraldajate teatamisaktiivsus perioodil 2021–2025.

Ülevaade 2025. aastal saadetud teadetest

11. 2025. aastal sai RAB hasartmängusektorilt kokku **1593** teadet (2024. aastal 1358), nendest **3** saadeti märkega „kiire“. Kahtlusepõhiste teadete osakaal esitatud teadetest oli väga madal, u 14%.

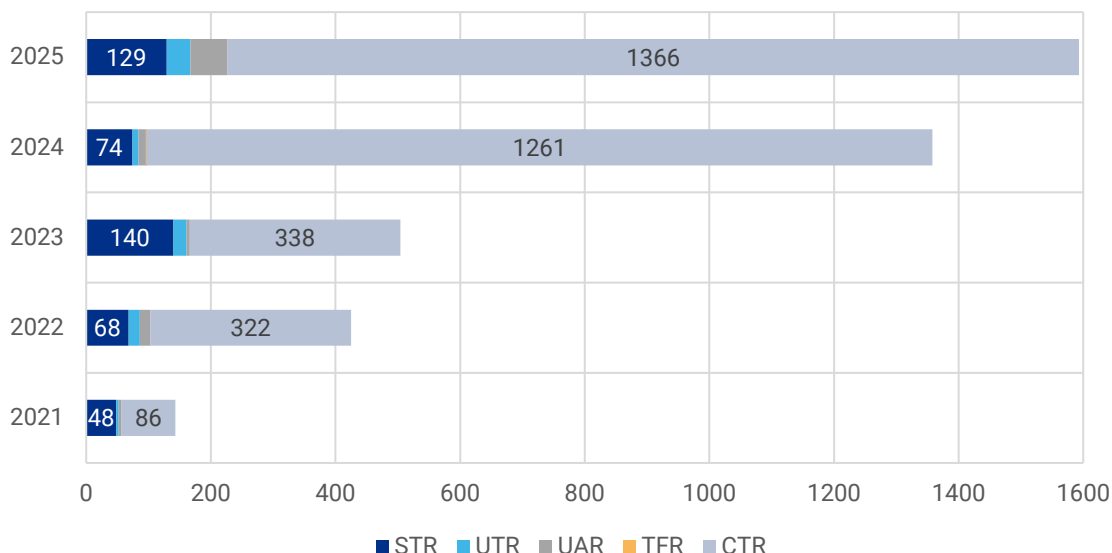
Tabel 2. 2025. aastal RAB-ile saadetud teadete jagunemine teataja gruppide kaupa.

Teatajagrupp	Kokku	Kokku (%)	RP	RP (%)	TFR	TFR (%)	ISR	ISR (%)	CTR	CTR (%)
Krediidiasutused	5753	42%	5449	52%	33	24%	271	59%		
Virtuaalvääringu teenuse pakkujad	2910	21%	2774	27%	44	32%	92	20%		
Finantseerimisasutused	2608	19%	1512	14%	51	37%	12	3%	1033	39%
Hasartmängukorraldajad	1593	12%	227	2%		0%			1366	51%
Professionaal (õigus, audit, jne)	354	3%	201	2%	7	5%	15	3%	131	5%
Muud eraõiguslikud ettevõtjad	178	1%	56	1%			3	1%	119	4%
Riigiasutused	81	1%	57	1%	2	1%	13	3%	9	0%
Ei ole kohustatud subjekt	160	1%	139	1%	1		13	3%	7	0%
Teise riigi asutused ja isikud	65	0%	27	0%			37	8%	1	
KOKKU	13 702	100%	10 442	100%	138	100%	456	100%	2 666	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.

12. Perioodil 2021–2025 domineerisid sektori saadetud teadete hulgas lävendipõhised sularaha- ehk CTR teated (esitati teateid ainult omavahel seotud tehingute kohta), mis ilmestab peamiselt sularaha kasutamise intensiivsust füüsilistes asukohtades tegutsevates kasiinodes (vt joonis 2). Samal ajal esitatakse väga vähe kahtlusepõhiseid sularahaseosega teateid (2024: 3 ning 2025: 11 teadet). Kahtlusepõhiste teadete osakaal suurenes perioodil 2021–2023, kuid 2024. aasta langes. 2025. tõusis (olemasolevad

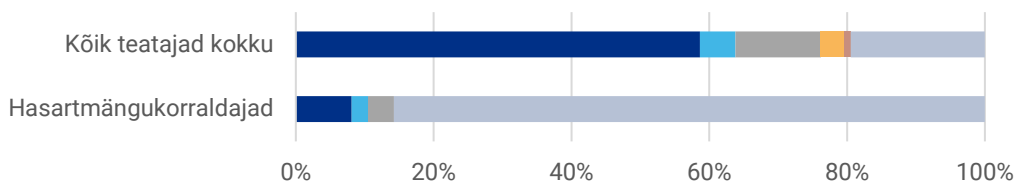
turuosalised esitasid rohkem teateid) esitatud kahtlusepõhiste teadete arv märkimisväärselt võrreldes 2024. aastaga, kuid arvestades turuosaliste arvu, tehingute mahtude ja riskide kasvamist, on laekunud kahtlusepõhiste teadete arv endiselt madal.



Joonis 2. Hasartmängukorraldajatelt saadetud teated liikide lõikes aastatel 2021–2025.

Selgitus: STR – rahapesukahtlusega tehingu teade; UTR – ebahariliku tehingu teade; UAR – ebahariliku tegevuse teade; TFR – terrorismi rahastamise kahtluse teade; CTR – summa üle piirsumma sularahas

13. Kui võrrelda hasartmängukorraldajate poolt esitatud teadete profiili kõikide teatajate profiiliga, siis hasartmängu sektor erineb selgelt kõrge lävendipõhiste sularahateadete osakaalu poolest. Lisaks märkame oluliselt madalamat STR, UTR ja UAR teadete osakaalu ning TFR ja ISR teadete täielikku puudumist. Siinkohal on oluline välja tuua, et hasartmängukorraldajate teatamisprofiil peegeldab väikest osa turuosalistest, sest **suur osa turuosalistest esitab teateid vähe või üldse mitte.**



	Hasartmängukorraldajad	Kõik teatajad kokku
STR	129	8033
UTR	38	712
UAR	60	1697
ISR	0	456
TFR	0	138
CTR	1366	2666

■ STR ■ UTR ■ UAR ■ ISR ■ TFR ■ CTR

Joonis 3. Hasartmängukorraldajatelt ja kõikidelt teatajatelt RAB-ile 2025. aastal saadetud teadete jagunemine teate liigi kaupa.

14. RAB-ile saadetud teadete puhul enim kasutatud indikaatorid näitavad, et kahtlusepõhiste teadete osakaal, kus tuvastati kahtlast tegevust, on väga madal. Eelnev viitab, et kasutusel olevad riskikontrollimeetmed on madalal tasemel, mille tõttu ei suudeta tuvastada

teatamist vajavaid olukordasid piisaval määral ning kahtlusepõhised teated jäävad esitamata.

Tabel 3. 2025. aastal saadetud teadete puhul enim kasutatud indikaatorid (esikaheksa).

Indikaator	Arv	Osakaal
CTR 2. Sularahatehing üle 32 000 euro väärtuses mitme omavahel seotud maksena kuni üheaastase perioodi jooksul	1366	86%
STR 2.5. 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)	74	5%
UAR 8. Ebaharilik tegevus hasartmängude mängimisel	37	2%
STR 2.4. Rahapesukahtlus kontol tehtava tehingu korral	28	2%
UAR 1.1. Isiku kohta on varasemalt teada või hoolsusmeetmete rakendamise käigus on selgunud asjaolud, mis võimaldavad kahelda isiku usaldusväärsuses	20	1%
STR 1.2. Kahtlus isiku poolt esitatud andmete tõele vastavuses	13	1%
STR 2.2. Isiku suhtes on varasemalt teadaolev või hoolsusmeetmete rakendamise käigus tekkinud rahapesukahtlus	9	1%
UAR 2. Ebaharilikud sularahatehingud, mis ei ole seotud isiku tavapärase majandustegevusega	8	1%

15. RAB-ile on saadetud teated väärtuslik infoallikas võimalike kuritegude avastamisel ja tõkestamisel. Hasartmängukorraldajatelt laekunud teadetest suunati **9** süvaanalüüsi. Uurimisasutustele edastatud materjalides kasutati **24** teates (esindatud olid nii kahtlusepõhised kui ka lävendipõhised teated) sisaldunud infot. **11** teates sisalduvat infot jagati välisriikidega.

*2025. aastal laekunud teabe kohaselt esines juhtumeid, kus hasartmängukorraldaja juures avatud kliendikontole kanti mitmel juhudel virtuaalväeringuid. **Laekunud kannetele kasiinoteenuste kasutamist ei järgnenud ning hasartmängukorraldaja süsteemi kantud vara kanti koheselt edasi eurodena isiku pangakontodele.***

Esines ka vastupidiseid olukordasid, kus kliendid kandsid maksevahendaja kaudu hasartmängukorraldaja juures avatud kliendikontole eurosid, millele kasiinoteenuste kasutamist ei järgnenud ja vara kanti koheselt hasartmängukorraldaja süsteemidest välja virtuaalväeringutena virtuaalväeringu vahetusplatvormi aadressile.

*Kirjeldatud juhtumid viitavad, et hasartmängukorraldaja süsteeme ei kasutatud hasartmängudega seotud teenuste kasutamiseks, vaid **varaga seotud vahetustehingute tegemiseks ning vara edasi kandmiseks.** Selliste tehingute tegemine annab kliendile võimaluse väita, et vara päritolu on seotud hasartmängu teenuste kasutamisega.*

Teadete kvaliteet ja soovitused tulevikuks

16. RAB-ile laekuvate kahtlusepõhiste teadete väga madal osakaal viitab, et võimekus kõrgema riskiga tehinguid tuvastada ja nende suhtes hoolsusmeetmeid rakendada on kesine. RAB rõhutab, et kahtlust tuleb tuvastada, hoolsusmeetmeid rakendada ja vajadusel esitada teade ka lõpule viimata tehingute osas. Võimalik on esitada ka kiireid teateid, mis annaks võimaluse käsutuspiirangute seadmiseks vara olemasolu korral.
17. Teadete vormiliselt poolelt olid 2025. aastal peamised puudujärgid seotud dokumentide mittekorrekse sisestamisega (isikutega sidumata jätmine, dokumendi liigi valimata jätmine, dokumentide andmete sisestamata jätmine, osa dokumente jäi lisamata, millele teate sisukirjelduses viidati). Vähemal määral oli probleemiks osapoolte sidumata jätmine ning virtuaalväeringute aadresside sisestamata jätmine. Sisulised puudused olid peamiselt seotud kahtluse sisu kirjeldamise kvaliteediga, tehinguandmete sisestamata jätmisega, puuduliku tehinguandmete kirjeldusega ja lisaks esines olukordasid, kus ei olnud võimalik

aru saada, kas kliendisuhe lõpetati. **Kindlasti peaks jälgima, et tehingute ja tehinguosapooltega seotud väljad oleksid korrektselt täidetud** (võimalusel tuleks täita kõik väljad).

2025. aastal esines juhtumeid, kus isik üritas kaughasartmängu korraldajate poolt hallatavatele platvormidele luua võltsitud andmetega kasutajakontosid. Kasutatud identiteetide arv oli üle kümne. Mitmetel juhtudel kasutajakonto avamine õnnestus ning kaughasartmängu korraldajate süsteemidesse tehti sissemaksid.

18. Laekunud teadete seas on ka positiivseid näiteid, kus on põhjalikult uuritud isiku esitatud dokumente ja vara päritolu selgitavaid andmeid ning tehtud kõnekaid järeldusi võimaliku kahtlase tegevuse kohta. Lisaks on tuvastatud ka kahtlasi käitumismustreid.

Näide sisukatest leidudest klientide tegevuse analüüsimisel

Kaughasartmängude korraldaja analüüsis kliendiga seotud tegevust ning tuvastas järgmised kahtlasele tegevusele viitavad tunnused.

- Klient kasutas erinevaid maksemeetodeid sisse- ja väljamaksete tegemiseks.
- Klient tegi sissemaksu sularahas, millele järgnesid madala riskiga panused väikestes summas.
- Raha kanti hasartmängukorraldaja süsteemist välja ülekandena.
- Isiku osas tuvastati varasemad kriminaalkaristused.

19. **RAB-ile on oluline, et turuosalised tuvastaksid võimalikku kahtlast tegevust iseloomustavaid käitumismustreid, trende ja tüpoloogiad.**

20. RAB rõhutab, et RahaPTS-i kohaselt peab hasartmängukorraldaja rakendama hoolsusmeetmeid vähemalt võidu väljamaksmisel, panuse tegemisel või mõlemal juhul, kui kliendi makstav või saadav summa ulatub vähemalt 2000 euroni – ka siis, kui see koguneb mitmest omavahel seotud tehingust kuni ühe kuu jooksul. Samas tuleb säilitada ka valvsus väiksemasummaliste tehingute puhul, kui esinevad muud võimalikule kahtlasele tegevusele esinevad indikaatorid.

21. Lisaks on äärmiselt vajalik ja **oluline kontrollida mängimiseks kasutatava vara päritolu**, sest hasartmängukorraldaja juures aset leidvale võimalikule kahtlasele tegevusele võivad eelneeda näiteks sularaha sissemaksed arvelduskontole, ülekanded kolmandatelt isikutelt, laekumised välisriikide kontodelt, virtuaalvääringute vahetustehingud jne.

Soovitame tutvuda rahapesu ja terrorismi rahastamist ning riskide tutvustamist, hindamist ja maandamist tutvustavate **videoloengutega**, mille RAB avaldas 2025. aasta lõpus: <https://fiu.ee/uudised/rahapesu-andmeburoo-avaldas-videloengud>.

RAB tuletab veel meelde, et:

- tuleb selgelt eristada ettevõtteülest riskihinnangut (mida me pakume ja mis on ohud?) ning kliendi riskiprofiili (kes on konkreetne klient?);
- riskihinnang peab sisaldama konkreetsete riskikategooriate analüüsi (mõju ja maandamismeetmed), hõlmates ka terrorismi rahastamist ja sanktsioone (RSanS kohustus alates 2025);
- ärisuhte eesmärgi tuvastamine ei ole vaid küsimus "miks te teenust soovite?", vaid kliendi usaldusväarsuse ja tegevuse loogilisuse analüüs;
- seire ei ole ainult dokumendi uuendamise, vaid kontroll, kas kliendi tegevus vastab tema profiilile;
- kui aktsepteeritakse makseid virtuaalvääringutes, peab olema võimekus tuvastada tegelik maksja ja vara päritolu.

Teateid esitades palume järgida RAB-i poolt välja antud juhiseid. Juhendid esitatava teate täitmiseks ja kahtlaste tehingute tunnuste kohta leiab RAB-i [kodulehelt](#).

Teate esitamisel abistab ka **videojuhend**: <https://vimeo.com/1047765460>.

RAB soovib lähtuda tehingu kirjelduses struktureeritud narratiivist, kasutades selleks järgmist raamistikku: **mis, kes, millal, kus, miks, kuidas**.

Lugemissoovitused

Alljärgnevalt on välja toodud mõned lugemismaterjalid, mis käsitlevad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud teemasid. Viidatud allikad ei anna valdkonnast ammendavat ülevaadet, kuid puudutavad erinevate nurkade alt olulisi küsimusi ja trende.

Märgukiri hasartmängusektori teenusepakkujatele. Rahapesu Andmebüroo. 2025, <https://fiu.ee/uudised/margukiri-hasartmangusektori-teenusepakkujatele>

Eesti rahapesu, terrorismi ja massihävitusrelvade leviku rahastamise siseriiklik riskihinnang 2025. Rahandusministeerium, 2025, <https://www.fin.ee/finantspoliitika-valissuhted/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine/riskihinnangud#eesti-rahapesu-terr>

Comprehensive Update on Terrorist Financing Risks. Financial Action Task Force (FATF), 2025, <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/publications/Comprehensive-Update-on-Terrorist-Financing-Risks-2025.pdf.coredownload.inline.pdf>

Emerging money laundering and terrorist financing risks from April 2025. UK Gambling Commission. 2025, <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/page/emerging-money-laundering-and-terrorist-financing-risks-from-april-2025>

Online Gambling: Red Flags and Typologies for Money Laundering, Terrorist Financing, and Proliferation Financing. Isle of Man Financial Intelligence Unit, 2025, <https://www.fiu.im/media/1245/online-gambling-typology-2025.pdf>