

Virtuaalvääringu teenuse pakkujate uuring

Rahapesu andmebüroo, 22.09.2020

Lühikokkuvõte

Rahapesu andmebüroo (*edaspidi RAB*) koostatud uuringus antakse ülevaade virtuaalvääringutest (*edaspidi VV*), virtuaalvääringutega seonduvatest teenustest ja turuosalistest Eestis, analüüsitakse virtuaalvääringute rahapesu ja terrorismi rahastamisega seonduvaid riske ning tuuakse esile virtuaalvääringute õigusvastase kasutamise skeemid ja praktika. Uuring on ajendatud sellest, et virtuaalvääringute kasutamise ja teenusepakkujate arvu kiire kasv viimastel aastatel on tõstnud ka valdkonnaga seonduvaid kuriteooriske. RABile saabunud info ja uuringu jaoks koondatud teave osutavad, et virtuaalvääringuid kasutatakse ka Eestis nii kriminaaltulu varjamiseks ja rahapesuks kui ka pettuste läbiviimiseks ning illegaalsete kaupade ja teenuste ostmiseks.

Aastatel 2018–2019 suurenes Eestis tegevusluba taotlenud VV teenusepakkujate arv väga kiiresti (2017–2019 väljastati VV teenuste tegevusload enam kui 1300 ettevõttele), sest Eesti oli üks esimesi Euroopa riike, kus VV teenuste osutamisele kehtestati tegevusloakohustus. RAB analüüs näitab, et väga sageli seob VV tegevusloaga ettevõtteid Eestiga vaid see, et need on siin registreeritud. Reaalne äritegevus, juhatuse liikmed, kasusaajad ja ka kliendid asuvad välismaal, mis muudab keeruliseks järelevalve teostamise ja kuriteotunnustega juhtumite menetlemise, samas aga kaasneb tegevusloaga ettevõtete rohkuse tõttu Eestile suur mainekahju risk. Samuti tõi RAB analüüs välja, et VV teenuse tegevusloaga ettevõtete rakendatavad hoolsusmeetmed on selgelt ebapiisavad. Antud probleemi adresseeris teatud määral märtsis 2020 jõustunud rahapesu ja terrorismi rahastamise seaduse (*edaspidi RahaPTS*) muudatus, mille kohaselt peavad VV tegevusloaga ettevõtted omama tegevuskohta Eestis. Sellele vaatamata on tõenäoline, et sektori ettevõtete hoolsustase ei tõuse hüppeliselt, mille tõttu peaks VV valdkond pälvima jätkuvat kõrgendatud tähelepanu nii tegevusloa- ja järelevalvemenetlustes kui ka uurimisasutustelt. Uuringutulemustele toetudes leiab RAB, et virtuaalvääringuid puudutavat regulatsiooni tuleb täiendavalt karmistada ning VV teenusepakkujatele tuleb kehtestada finantseerimisasutustega analoogne aruandluskohustus ettevõtete tehingute, klientide ja vahendatud tehingute mahtude osas.

Metoodika

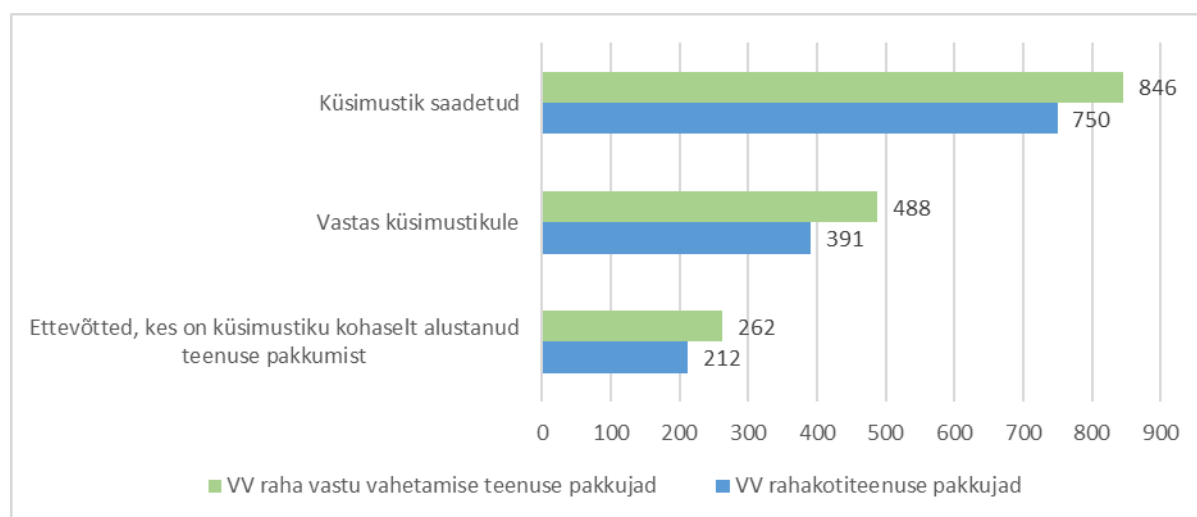
Uuringus on andmeallikadena kasutatud RABi poolt virtuaalvääringu teenuse pakkujate seas läbiviitud küsitluse tulemusi, teenusepakkujate veebilehti, äriregistri ja majandustegevuse registri andmeid ning Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) spetsialistidega läbi viidud intervjuusid.

[Virtuaalvääringu teenuse pakkujatena Eestis](#) määratletakse uuringus ettevõtted, kellel on Eestis väljastatud tegevusluba VV teenuse pakkumiseks.

2019. aasta lõpus viis rahapesu andmebüroo läbi [ankeetküsitluse](#) kõigi ettevõtjate hulgas, kellele oli majandustegevuse registri andmetel väljastatud tegevusluba VV raha vastu vahetamise teenuse ja/või VV rahakotiteenuse osutamiseks enne 30.06.2019. Need ettevõtjad, kellel oli enne 30.06.2019 väljastatud kehtiv tegevusluba mõlema VV teenuse pakkumiseks, pidid täitma mõlema sektori küsitlusankeedid, sest küsimused olid ankeedis VV raha vastu vahetamise ja VV rahakotiteenuse

pakkujatele mõnevõrra erinevad. Kokku saadeti küsitlus vastamiseks 855 ettevõttele: 846 VV raha vastu vahetamise teenuse pakkujale ja 750 VV rahakotiteenuse pakkujale.

Läbiviidud küsitluse tulemusena täitis küsitlusankeedi 448 VV raha vastu vahetamise teenuse ja 391 VV rahakotiteenuse pakkujat. Küsimustikku märgitu põhjal oli VV raha vastu vahetamise teenuse osutamisega Eestis alustanud 262 küsitlusele vastanud ettevõtet, kellel oli kehtiv tegevusluba VV raha vastu vahetamiseks, ja 212 küsitlusele vastanud ettevõtet, kellel oli kehtiv tegevusluba VV rahakotiteenuse pakkumiseks. Nendest unikaalseid ettevõtteid oli kokku 280.



Joonis 1. Ülevaade RABi küsitluse saanud, vastanud ja tegevust alustanud ettevõtetest.

Sektori kohta ülevaate andmiseks kasutati käesoleva uuringu tarbeks [äriregistri](#) ja [majandustegevuse registri](#) (MTR) andmeid. Analüüsi ka kõikide küsimustikule vastanud ja teenuse osutamisega alustanud VV teenuse pakkujate [veebilehti](#), et kaardistada VV teenusepakkujate tegevuse iseloom ja määratleda täpselt, milliseid teenuseid osutatakse.

43 suurima teenuste vahendamise käibega ettevõtte puhul tehti põhjalik [taustaanalüüs](#), et selgitada välja ettevõtete tegevusprofiil (kellele on teenused suunatud, millistesse riikidesse on seatud rõhk teenuse pakkumisel jne). Analüüsi fookuses olid need ettevõtted, kelle vahendatud tehingute maht ulatus küsitluse andmetel 2018. aastal või 2019. aasta esimesel poolaastal üle 1 miljoni euro. Taustaanalüüsiks kasutati lisaks avalikele andmeallikatele ka äriregistri andmeid. Samuti tehti äriregistrist väljavõtte kõikide Eesti tegevusluba omavate VV teenuse pakkujate seotud isikute, aadresside ja tegevusalade kohta. Analüüsi teenusepakkujatega seotud füüsiliste isikute võimalikku päritolu ning isikukoodid ühendati ka e-residentide andmestikuga.

Uuringus tehti ka kaks [intervjuud](#) Politsei- ja Piirivalveameti esindajatega. Intervjuudes keskenduti küsimusele, kuidas virtuaalvääringsid kuritegelikes skeemides, sh rahapesuks, ära kasutatakse. Samuti intervjueriti RAB järelevalvetalituse ametnikke VV teenuse järelevalvet ja tegevuslube puudutavates küsimustes ja Kaitsepolitsei ametnikku terrorismi rahastamisega seotud riskide osas.

1 Virtuaalväeringute lühituvustus

Maailmas on ringluses enam kui 2000 erinevat virtuaalväeringut¹. Enamik virtuaalväeringutest kasutab [plokiahela tehnoloogiat](#). Virtuaalväeringute alustalaks olev plokiahel kujutab endast jagatud digitaalset andmebaasi, mis salvestab tehinguid ning mida ei ole võimalik muuta, tehes andmed võltsimiskindlaks ja kestvaks. Tehingute detailid on avalikud ja lõpuni jälgitavad².

Eristatakse tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud virtuaalväeringuid. [Tsentraliseeritud virtuaalväeringutel](#) on keskne administraator, kes virtuaalväeringuid väljastab, nende kasutamist haldab ja käibest kõrvaldab. Sageli leiab neid veebikeskkondadest, mis pakuvad alternatiivseid maksevõrgustikke või *online*-mänge. [Detsentraliseeritud virtuaalväeringutel](#), näiteks Bitcoin, puudub selline keskne administraator.³

Kitsamalt saab virtuaalväeringute all eristada krüptoraha. See on krüptograafilistel alustel üles ehitatud rahasüsteem, mis tavaliselt on detsentraliseeritud ja isereguleeruv. Kasutaja jaoks on krüptoraha küllaltki läbipaistev, sest tehingud on avalikult jälgitavad, teisalt aga anonüümsust võimaldav. Krüptorahade kategooriasse liigitub enamik tuntumaid virtuaalväeringuid nagu Bitcoin, Ethereum⁴.

Virtuaalväeringute alla liigituvad ka nn [stabiilsed mündid](#) (*stablecoins*), mille hind seotakse mingi konkreetse vara väärtusega, kõige levinumalt 1:1 USA dollariga (nt Tether, USD Coin, Paxos). Samuti on hetkel väljatöötamisel mitut valuutat ühendav stabiilne münt Libra, mis töötab kui digitaalne komposiit Libra üksikvaluuta (USD, EUR, GBP) stabiilsetest müntidest. Kuigi oma olemuselt ei kaasne stabiilsete müntidega kuidagi kõrgemad riskid kui virtuaalväeringutega üldiselt, on poliitikakujundajaid ettevaatlikuks teinud nende suurem potentsiaal massiliseks kasutuselevõtuks, mille tagajärgi ei osata täpselt hinnata⁵.

Viiendas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise direktiivis⁶ (*edaspidi V AMLD*) artiklis 1 (2) d) on VV määratletud järgmiselt:

Virtuaalväering – digitaalsel kujul esitatud väärtus, mida ei ole välja andnud ega taganud keskpang ega avaliku sektori asutus, mis ei pruugi olla seotud ametliku vääringuga ja millel ei ole vääringu või raha õiguslikku staatust, kuid mida füüsilised või juriidilised isikud aktsepteerivad vahetusvahendina ning mida on võimalik elektrooniliselt üle kanda ja säilitada ning millega on võimalik elektrooniliselt kaubelda.

¹ Haffke, L., Fromberger, M., Zimmermann, P. (2019). *Virtual Currencies and Anti-Money Laundering – The Shortcomings of the 5th AML Directive (EU) and How to Address Them*. Journal of Banking Regulation, Forthcoming. <https://ssrn.com/abstract=3328064>

² Ärileht. Plokiahela tehnoloogia. 14.01.2019

³ Keatinge, T., Carlisle, D., Keen, F. (2018). *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating responses*. European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

⁴ <https://www.kryptoraha.ee/tehnoloogia/>

⁵ FATF. (2020). *Virtual Assets – Draft FATF Report to G20 on so-called Stablecoins*

⁶ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv (EL) 2018/843, 30. mai 2018, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. Euroopa Liidu Teataja, 19.6.2018, L156/43-74. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=ET>.

V AMLDs tuuakse välja, et virtuaalväeringuid ei tohiks ajada segamini e-raha⁷ ega rahaliste vahendite laiema mõistega⁸ ega liikmesriikide lokaalsetele makseinstrumentidega, samuti mitte mänguväeringuga, mida saab kasutada ainult konkreetsetes mängukeskkonnas.

V AMLD ja RahaPTS⁹ määratlusi veidi lihtsamalt sõnastades on VV digitaalsel kujul esinev ülekantav, säilitatav või kaubeldav väärtus, mis ei ole küll üheski jurisdiktsioonis seaduslik makse- ega rahaline vahend, kuid mida füüsilised või juriidilised isikud kasutavad maksevahendina.

Eestis käsitletakse virtuaalväeringuid tulumaksuseaduse (TuMS) § 15 lõike 1 tähenduses varana ning nendest saadud tulu (kasu vara võõrandamisest, palgatulu, ettevõtlustulu kaevandamisest) maksustatakse sarnastel põhimõtetel traditsioonilises valuutas saadud tuluga¹⁰.

1.1 Virtuaalväeringu teenuse reguleerimine Eestis

VV teenuse pakkujad¹¹ on RahaPTS kohustatud subjektid ehk peavad järgima RahaPTS-i nõudeid; VV teenuse pakkumiseks peavad ettevõtjad taotlema RABilt vastavat tegevusluba ning nende tegevus on allutatud RABi järelevalvele. RABile saabunud info kohaselt on VV teenuseid üritatud Eestis korduvalt pakkuda ka ilma tegevusloata; seda teavet on kinnitanud RABi läbi viidud vääriteomenetlused.

Eesti on üks esimesi riike maailmas, kus asuti reguleerima VV teenusepakkujate tegevust. Regulatsioonides on aja jooksul toimunud olulisi muudatusi. Virtuaalväeringu teenuse pakkujatega seonduvalt nähti kõrgendatud rahapesu riski Eestis juba 2006. aastal, kui leiti, et infotehnoloogilised arengud võimaldavad uusi, regulatsioonidele mittealluvaid praktikaid rahapesuks. Seetõttu allutati n-ö ebatraditsiooniliste maksevahendite pakkujad 2008. aastal jõustunud RahaPTS-is [alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja](#) mõiste all RahaPTS regulatsioonile.

Toonase RahaPTS-i¹² § 6 (2) 4) määratlus alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana isiku, kes oma majandus- või kutsetegevuse käigus ostab, müüb või vahendab side-, ülekande- või kliiringsüsteemi kaudu rahalist väärtust omavaid vahendeid, mille abil on võimalik täita rahalisi kohustusi või mida saab vahetada kehtiva väeringu vastu, kuid kes ei ole krediidasutus ega finantseerimisasutus

⁷ Määratletud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/110/EÜ (1) artikli 2 punktis 2 kui elektrooniliselt, sh magnetiliselt hoitav väljastaja vastu esitatud nõude vormis rahaline väärtus, mis antakse välja rahaliste vahendite vastu direktiivi 2007/64/EÜ artikli 4 punktis 5 määratletud maksetehingute tegemiseks ja mille võtab vastu füüsiline või juriidiline isik, kes ei ole e-raha väljastaja.

⁸ Hõlmab Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/2366 (2) art 4 p 25 järgi pangatähti ja münte, elektroonsel kujul edastatavat raha ja e-raha.

⁹ RahaPTS § 3 p 9: *Virtuaalväering on digitaalsel kujul esitatud väärtus, mis on digitaalselt ülekantav, säilitatav või kaubeldav ja mida füüsilised või juriidilised isikud aktsepteerivad maksevahendina, kuid mis ei ole ühegi riigi seaduslik maksevahend ega rahaline vahend Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 337, 23.12.2015, lk 35–127) artikli 4 punkti 25 tähenduses ega makseinstrument või maksetehing sama direktiivi artikli 3 punktide k ja l tähenduses.*

¹⁰ <https://www.emta.ee/et/eraklient/tulu-deklareerimine/muu-tulu/eraisiku-virtuaalses-valuutaskruptovaluutas-saadud-tulu>

¹¹ VV teenus hõlmab rahakotiteenust, mille raames klientidele luuakse või hoitakse krüpteeritud võtmeid, mida saab kasutada virtuaalväeringute hoidmise, talletamise ja ülekandmise eesmärgil, ja virtuaalväeringu vahetamise teenust, mille raames vahetab isik virtuaalväeringut raha vastu või raha virtuaalväeringu vastu või üht virtuaalväeringut teise vastu (RahaPTS § 3 p 9¹, 10, 10¹).

¹² RT I 2008, 3, 21.

krediidiasutuste seaduse tähenduses. Vastavatele teenusepakkujatele laienes finantseerimisasutuste hoolsuskohustus ning majandustegevuse registris registreerumise nõue.

Riigikohus asus 2016. aastal seisukohale, et krüptoraha, sh Bitcoin'idega majandustegevusena kauplemine vastab alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumise mõistele ning on sellisena allutatud rahapesuvastasele regulatsioonile ning riiklikule järelevalvele. Samuti leidis Riigikohus, et teenusepakkuja serveri asukoht ja tehingute töötlemine vähemalt osaliselt välisriigi serverites ei muuda RahaPTS kohaldamist lubamatuks ega ole jurisdiktsiooni määramisel ainumääravaks tingimuseks.¹³

2017. aastal jõustunud uus RahaPTS-s¹⁴ asendati alternatiivsete maksevahendajate teenuse mõiste kahe VV teenusepakkujate grupiga: [virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse](#) pakkujad ja [virtuaalvääringu rahakotiteenuse](#) pakkujad¹⁵. Sellega sai Eesti esimeseks EL riigiks, kes V AMLD virtuaalvääringut puudutavaid sätteid järgima hakkas¹⁶. Muudatusel oli aga tõsine pahupool, mis muutis sektori äritegevuse praktiliselt kontrollimatuks: eelnevalt rakendatud piirangud kaotati ning teenusepakkujate hoolsuskohustuse täitmise lävend tõusis 15 tuhande euroni.

Esimesed tegevusload VV teenuse pakkumiseks väljastati Eestis 2017. aasta sügistel, mil jõustus uus RahaPTS. Kui esimesel aastal olid väljastatud tegevuslubade arvud tagasihoidlikud – vastavalt neli virtuaalvääringu raha vastu vahetamise luba ja kaks rahakotiteenuse luba –, siis sellele järgnes plahvatuslik tegevusloataotluste kasv. 2018. aastal väljastati juba 612 tegevusluba VV raha vastu vahetamise ja 525 tegevusluba VV rahakotiteenuse pakkumiseks, 2019. aastal vastavalt 666 ja 638 tegevusluba.

Tegevuslubade arvu kiire kasv oli kõnekas märk tolaeagse regulatsiooni puudustest: RABil ei olnud seaduslikku alust keelduda loa väljastamisest ka ettevõtetele, kellel puudus igasugune tegelik seos Eestiga (*lähemalt pkt 2.4*). Sellega tekkis Eestile suur mainekahju risk, kuna mitmed ettevõtted olid seotud pettuste korraldamise ning rahapesu võimaldamisega, samal ajal kui välismaal tegutsevate ettevõtete üle järelevalvet, sealhulgas kohapealset kontrolli teostada oli sisuliselt võimatu.

2019. aasta lõpus võttis Riigikogu vastu olulised muudatused RahaPTS'i virtuaalvääringute regulatsioonis¹⁷, millega karmistati nõudeid VV teenuse pakkumiseks: VV tegevusloa omamine eeldab nüüd ettevõtja asukohta ([peakontori](#)) paiknemist Eestis ning sellega oluliselt suuremat seotust Eestiga. Täiendavalt peavad ettevõtted olema ka Eestis asutatud või tegutsema läbi siin opereeriva filiaali. See võimaldab teostada järelevalvet oluliselt tõhusamalt. Seadusemuudatuste tulemusena hakati VV teenusepakkujatele kohaldama ka samu nõudeid, mida RahaPTS-ga seni esitati finantseerimisasutustele. Tegevusloakohustusega teenuste hulka lisandus [virtuaalvääringu vahetamine virtuaalvääringu vastu](#). Eelnevalt oli selline tegevus reguleerimata ning RahaPTS nõudeid ei pidanud kohaldama, mille tõttu puudus RABil ülevaade teenusepakkujate arvust ja tegevuse ulatusest Eestis ning võimalus teostada

¹³ Riigikohtu halduskolleegiumi 11.04.2016 a otsus nr 3-3-1-75-15.

¹⁴ RT I, 17.11.2017, 2

¹⁵ V AMLD art 1(2)(19) määratluse kohaselt on rahakotiteenuse pakkujaks isik, kes osutab oma klientide nimel krüptograafiliste privaativõtmete kaitse teenuseid, et virtuaalvääringuid hoida, säilitada ja üle kanda. Kehtiv RahaPTS § 3 p 10 defineerib virtuaalvääringu rahakotiteenuse teenusena, mille raames luuakse klientidele või hoitakse klientide krüpteeritud võtmeid, mida saab kasutada virtuaalvääringute hoidmise, talletamise ja ülekandmise eesmärgil.

¹⁶ <https://www.globallegalinsights.com/practice-areas/blockchain-laws-and-regulations/estonia>

¹⁷ RT I, 31.12.2019, 2

järelevalvet. 2019. aasta lõpu seadusemuudatustega viidi seni eristatud VV teenused ühtse [virtuaalvääringu teenuse](#) mõiste¹⁸ alla (RahaPTS § 2 lg 2).

Finantseerimisasutustega võrdsustamine tähendas VV teenusepakkujate jaoks rangemaks muutunud nõudeid hoolsusmeetmete rakendamiseks. Kui varasemalt ei pidanud VV teenusepakkuja alla 15 000 € väärtuses juhuti tehtud tehingute puhul kliente tuvastama, siis nüüd ei sõltu [isikusamasuse tuvastamine](#) ja andmete kontrollimine enam tehingu väärtusest, isik tuleb igal juhul tuvastada. Karmistati ka nõudeid kolmandate riikide kodanike isikusamasuse kontrollimisel. Seadusemuudatused jõustusid 10.03.2020. Juba väljastatud VV tegevusloaga ettevõtjatel tekkis kohustus oma tegevus seadusemuudatustega kooskõlla viia hiljemalt 01.07.2020.

Seadusemuudatused tõid kiirelt märkimisväärseid tulemusi. Esmajoones leevenes oluliselt probleem, et VV ettevõtted tegutsevad välismaal ja on Eestiga vaid formaalselt seotud. RAB on alates 2020. aasta märtsist saanud teostada märksa tõhusamat järelevalvet, reageerida efektiivsemalt nõuete rikkumisele ja vajadusel kohaldada sunnivahendeid. RAB on süstemaatiliselt vähendanud ettevõtete arvu, kelle äritegevusel ei ole tegelikult Eestiga seost või kes ei ole ettekirjutusi täitnud (varasemalt oli RABil probleeme ka nt infopäringutele vastuste saamisega). Seadusemuudatuste toel on varasemast palju vähem väljastatud uusi VV tegevuslube: ühelt poolt on rangemate nõuete tingimustes vähenenud loataotluste arv ning teisalt on RAB loamenetluses rakendanud [korrektse ärialase maine](#) nõuet, mis võimaldab keelduda tegevusloa väljastamisest kahtlase taustaga ettevõtjatele. Ajavahemikus 01.03.2020–31.07.2020 tunnistas RAB kehtetuks kokku [1296 luba](#), seda 705 erineval ettevõttel. Niisiis on siinse jurisdiktsiooni atraktiivsus Eestis mittetegutsevate VV teenusepakkujate jaoks oluliselt langenud, kuid kokkuvõttes on see positiivne: maksutulu laekumist see ei mõjuta ning realselt Eestis tegutsevad ettevõtted saavad teatud konkurentsieelise.

2 Virtuaalvääringu teenuse pakkujad Eestis

2017. aasta lõpust alates kasvas VV teenuse pakkujate arv Eestis väga kiiresti: kokku väljastas rahapesu andmebüroo 2017.–2019. aastal 1282 tegevusluba VV raha vastu vahetamise ja 1165 tegevusluba VV rahakotiteenus pakkumiseks. Ühe või mitme VV tegevusloaga unikaalseid ettevõtteid oli kokku 1308.

Tabel 1. Rahapesu andmebüroo antud tegevuslubade arv 2017–2019.

	2017	2018	2019	KOKKU
VV vastu vahetamise teenus	4	612	666	1282
Virtuaalvääringu rahakoti teenus	2	525	638	1165
Unikaalseid ettevõtteid	4	617	687	1308

Allikas: majandustegevuse register

Kui 2020. aasta märtsi lõpu seisuga oli 869 ettevõtet, kellele oli Eestis välja antud kehtiv tegevusluba VV rahakotiteenus pakkumiseks, ning 946 ettevõtet, kellel oli kehtiv tegevusluba VV raha vastu vahetamise teenuse pakkumiseks¹⁹, siis turgu võimaldas olulisel määral korrastada eelmises peatükis käsitletud

¹⁸ Käesoleva uuringu raames teostatud analüüsis VV raha vastu vahetamise ja rahakotiteenusid siiski sageli eristatakse, kuna varasemates MTR andmetes on VV raha vastu vahetamise ja rahakotiteenus eristatavad, nagu ka teenusepakkujate seas läbi viidud küsimustiku vastustes.

¹⁹ Mõlema virtuaalvääringu teenuse pakkumiseks oli tegevusluba 849 ettevõttel, üksnes VV rahakotiteenus pakkumiseks 20 ettevõttel ja üksnes VV raha vastu vahetamise teenuse osutamiseks 97 ettevõttel.

10.03.2020 jõustunud RahaPTS muudatus. 2020. aasta märtsis tunnistati 340 tegevusluba kehtetuks, aprillis oli vastav näitaja 194, mais 73, juunis 47 ning juulis lausa 644, valdavalt tingituna asjaolust, et kehtiva tegevusloaga ettevõtted pidid end viima 10.03.2020 jõustunud nõuetega vastavusse hiljemalt 01.07.2020, kuid seda ei teinud. Samuti on ajutiselt tegevusest loobunud 529 erineva tegevusloa omanikud, kokku 285 erinevat ettevõtet. See tähendab, et 1. augusti seisuga kehtis erinevaid VV tegevuslube kokku 611 (295 VV raha vastu vahetamise teenuse, 261 rahakotiteenus ja 55 VV teenuse luba), mida on märtsi lõpuga võrreldes ligikaudu kolm korda vähem. Suure osa nende ettevõtete vastavust märtsis jõustunud seaduse muudatuse nõuetele veel kontrollitakse, mille tõttu VV tegevusloaga ettevõtete arv Eestis võib veel täiendavalt langeda.

Tabel 2. Kehtivate VV tegevuslubade arv 2017 kuni 08.2020.

	2017	2018	2019	08.2020
VV raha vastu vahetamise teenus	4	595	1210	296
VV rahakotiteenus	2	512	1104	261
VV teenus	-	-	-	55
Unikaalseid ettevõtteid	4	599	1234	353

Allikas: majandustegevuse register

Märtsis kehtima hakanud uue regulatsiooni alusel väljastati aprilli jooksul 13 tegevusluba (ühtlustatud mõistena) virtuaalväeringu teenuse pakkumiseks, mais 29, juunis 23 ja juulis 9.

2.1 Virtuaalväeringu teenuse pakkujad 2020. aasta kevadeni

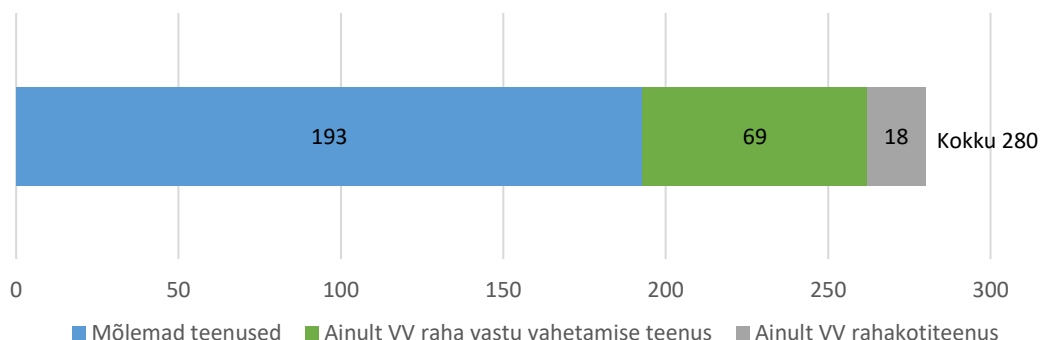
2020. aasta märtsi seisuga Eestis tegevusluba omanud ettevõtted olid noored, valdavalt asutatud kas 2018. või 2019. aastal (vastavalt 47% ja 41%). 96% ettevõtetest olid asutatud mitte varem kui 2016. aastal.

Äriregistrisse on VV teenust pakkuvatel ettevõtetel märgitud lai ampluaa tegevusalasid, kokku on nimetatud 82 erinevat tegevusala. Ülekaalukalt kõige enam, 40%-l VV teenusepakkujatest on tegevusalaks märgitud „Muude mujal liigitamata finantsteenuste osutamine, v.a. kindlustus ja pensionifondid“, levinud on ka „Muud mujal liigitamata äritegevust abistavad tegevused“ (13% VV teenust pakkuvatest ettevõtetest) ning „Programmeerimine“ (10% ettevõtetest).

Uuringu osana viidi läbi VV teenusepakkujate veebilehtede analüüs, mille raames vaadati läbi kõikide küsimustikule vastanud ja tegevust alustanud ettevõtete kodulehed. Selgus, et kuigi enamiku VV tegevusluba omavate ettevõtete põhitegevuseks on virtuaalvaluutadega kauplemine või rahakotiteenus osutamine, on mitmed ka sellised, kes pelgalt toetuvad virtuaalvaluutadele mingi muu teenuse pakkumisel. Näiteks on nende hulgas [finantseerimis-](#), [voogedastus ehk striimingu-](#), [investeerimis-](#) ja [ühisrahastusplatvorme](#), aga ka [krüptoraha tagatisel laenu](#) väljastavaid ettevõtteid. Teenusepakkujate seas on ka ise [token](#)’ite väljastajaid ning neid, kes korraldavad teistele ettevõtetele [token](#)’ite avalikku pakkumist (*Initial Coin Offering* e *ICO*: võrreldav esmase avaliku aktsiate emissiooni ehk IPO-ga).

VV teenusepakkujate hulgas läbi viidud küsitlusega, mis teostati enne virtuaalväeringu teenuse pakkumise mõiste ühtlustamist, tuvastati sarnaselt tegevuslubade analüüsile, et enamik ettevõtteid pakub nii VV raha vastu vahetamise kui ka rahakotiteenust. 2019. aasta lõpu seisuga tegutses Eestis VV sektoris (st oli alustanud VV teenuse pakkumist) küsimustiku adressaatidest 280 ettevõtet, neist 193 oli

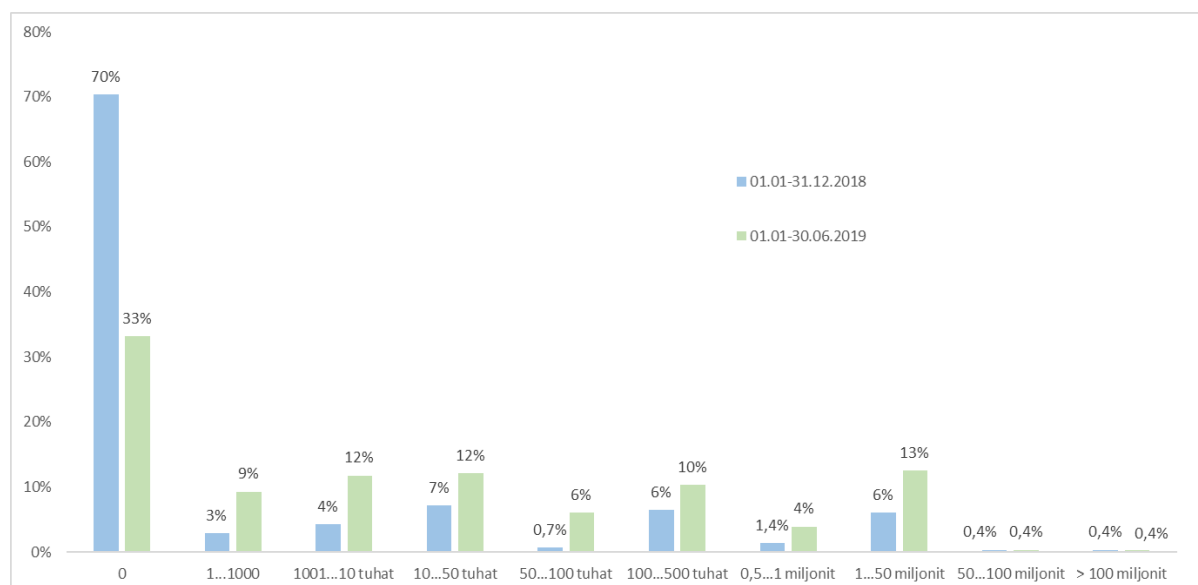
alustanud mõlema teenuse pakkumist, 69 üksnes VV raha vastu vahetamise teenuse ja 18 VV rahakotiteenus pakkumist.



Joonis 2. Küsitlusele vastanud ettevõtete jagunemine osutatava VV teenuse kaupa.

2.2 Teenusepakkujate vahendatud tehingute käive ja kliendibaas

Küsitluse tulemused näitavad, et Eesti turul tegutsevate virtuaalväeringute teenuste pakkujate vahendatud teenuste kogukäive on kiiresti kasvanud. Kui 2018. aastal oli see suurusjärgus 590 miljonit eurot, siis 2019. a esimesel poolaastal juba kaks korda kõrgem – 1,2 miljardit eurot. VV teenuse vahendamise käibed varieeruvad ettevõtete puhul väga suurtes piirides. Mõlemal perioodil kuulus suurim käive ühele ettevõttele, vastavalt 420 miljonit eurot 2018. aastal ja 820 miljonit eurot 2019. a esimesel poolaastal. Teenuse pakkumisega alustanud ettevõtete seas oli vahendatud tehingute mediaankäive 2018. aastal 94 tuhat eurot ja 2019. aasta esimeses pooles 50 tuhat eurot. 83 ehk ligikaudu kolmandik VV ettevõtet märkis küsimustiku vastustes, et nad olid 2018. aastal teenuseid vahendanud; 2019. aasta I poolaasta kohta tegi seda juba 188 ettevõtet.²⁰ Ettevõtete jagunemine teenusepakkujate vahendatud tehingute käibe alusel on kujutatud Joonisel 3.



Joonis 3. Ettevõtete jagunemine vahendatud tehingute käibe alusel

Kokkuvõtliku info ettevõtete ärisuhete ning vahendatud tehingute käivete kohta leiab Tabelist 3.

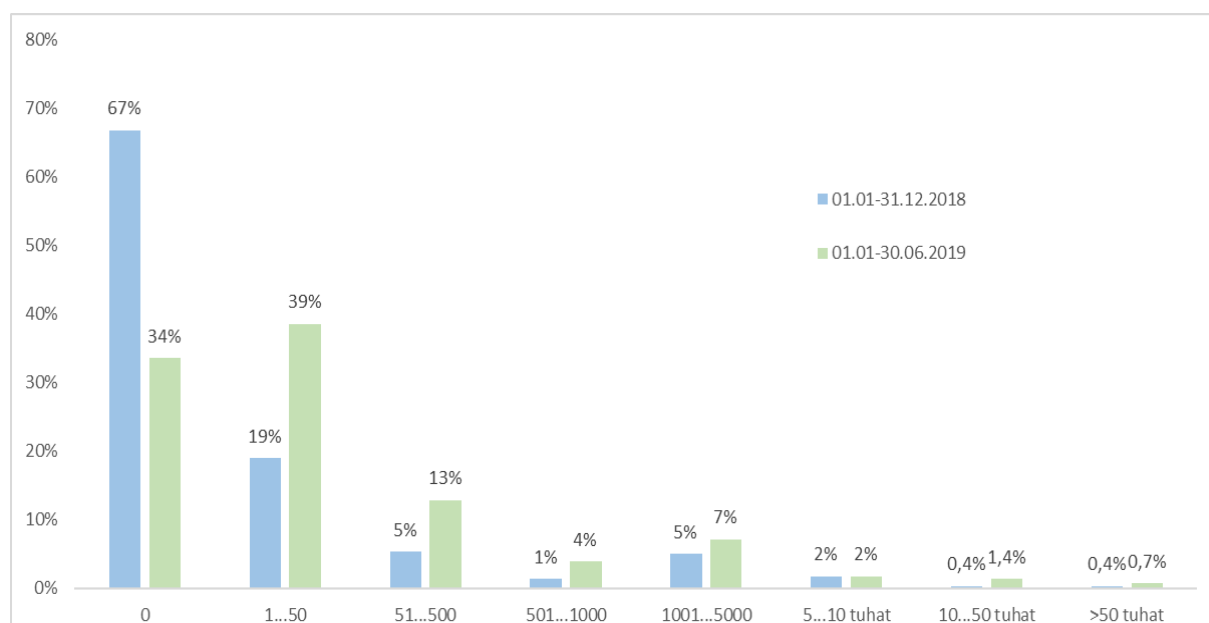
²⁰ Täpsete käibenumbrite väljatoomist raskendab asjaolu, et mitmed küsitlusele vastanud ettevõtetest, kes on alustanud Eesti turul tegutsemist ja pakuvad nii VV raha vastu vahetamise kui rahakotiteenust, märkisid mõlemas ankeedis sama käibenumbril. Analüüsis eemaldati üks topeltkirjetest.

Tabel 3. Eestis tegevust alustanud virtuaalvääringu teenuse pakkujate ärisuhete arv ja vahendatud tehingute käive

	Näitaja	Perioodil 1.01.–31.12.2018	Perioodil 1.01.–30.06.2019
VV kokku, n=280	Virtuaalvääringu teenuse osutamiseks loodud ärisuhete arv	278 tuhat, sh ühel ettevõttel 177 tuhat	500 tuhat, sh ühel ettevõttel 180 tuhat
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	93 (34% ettevõtetest)	186 (67% ettevõtetest)
	Virtuaalvääringu teenuse pakkumise kogukäive (EUR)	590 mln, sh ühel ettevõttel 420 mln	1,2 mld, sh ühel ettevõttel 820 mln
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	83 (30% ettevõtetest)	187 (67% ettevõtetest)
VV raha vastu, n=262	Virtuaalvääringu teenuse osutamiseks loodud ärisuhete arv	233 tuhat, sh ühel ettevõttel 177 tuhat	285 tuhat, sh ühel ettevõttel 154 tuhat
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	78 (30% ettevõtetest)	159 (61% ettevõtetest)
	Virtuaalvääringu teenuse pakkumise kogukäive (EUR)	178 mln, sh ühel ettevõttel 60 mln	296 mln, sh ühel ettevõttel 80 mln
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	73 (28% ettevõtetest)	169 (65% ettevõtetest)
VV rahakotiteenus, n=211	Virtuaalvääringu teenuse osutamiseks loodud ärisuhete arv	73 tuhat	270 tuhat, sh ühel ettevõttel 150 tuhat
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	62 (29% ettevõtetest)	133 (63% ettevõtetest)
	Virtuaalvääringu teenuse pakkumise kogukäive (EUR)	440 mln, sh ühel ettevõttel 400 mln	986 mln, sh ühel ettevõttel 800 mln
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	45 (21% ettevõtetest)	112 (53% ettevõtetest)

Allikas: Virtuaalvääringu teenuse pakujate küsitlus

Kogu sektori ettevõtete graafiline jagunemine virtuaalvääringu teenuse osutamiseks loodud ärisuhete järgi on esitatud Joonisel 4.

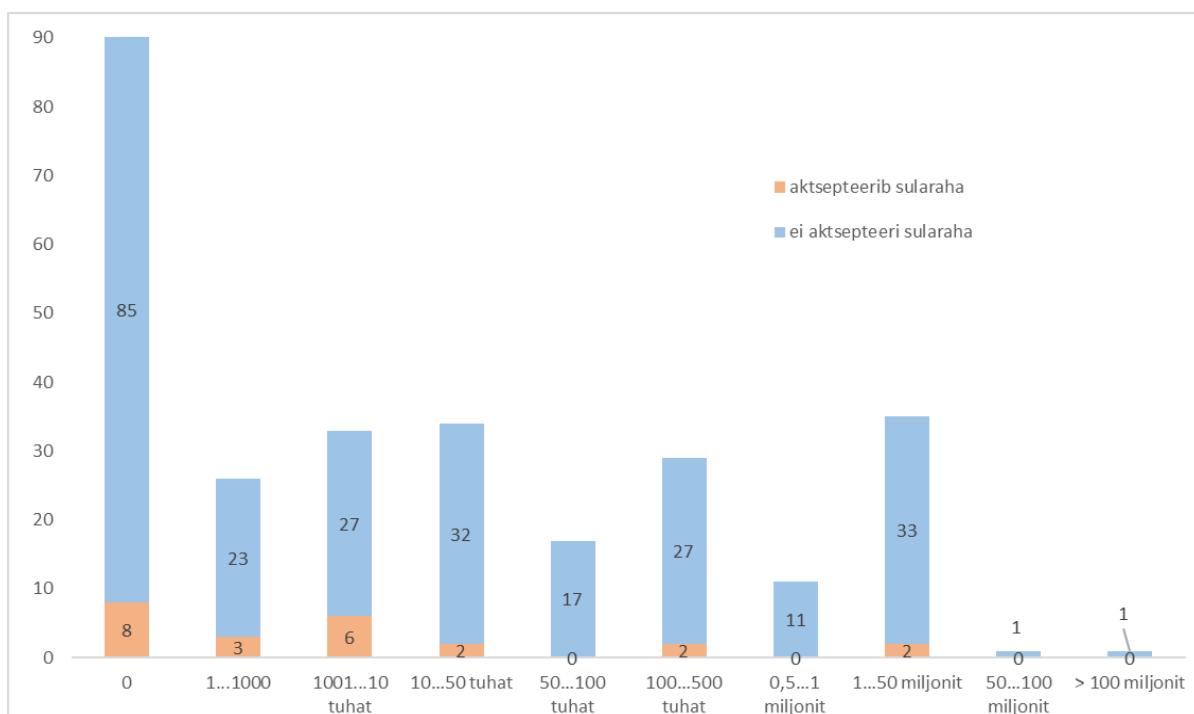


Joonis 4. Ettevõtete jagunemine virtuaalvääringu teenuse osutamiseks loodud ärisuhete arvu lõikes

Virtuaalvääringu teenuse osutamiseks loodud ärisuhete arv kasvas analüüsitud perioodil sarnaselt teenuse vahendamise käibega kiiresti. 2018. aastal oli see 280 tuhat, 2019. aasta esimesel poolaastal juba 500 tuhat. Sealjuures esineb kasv igas suuruskategoorias, st juurde on tulnud nii väikese, keskmise kui ka suure ärisuhete arvuga ettevõtteid.

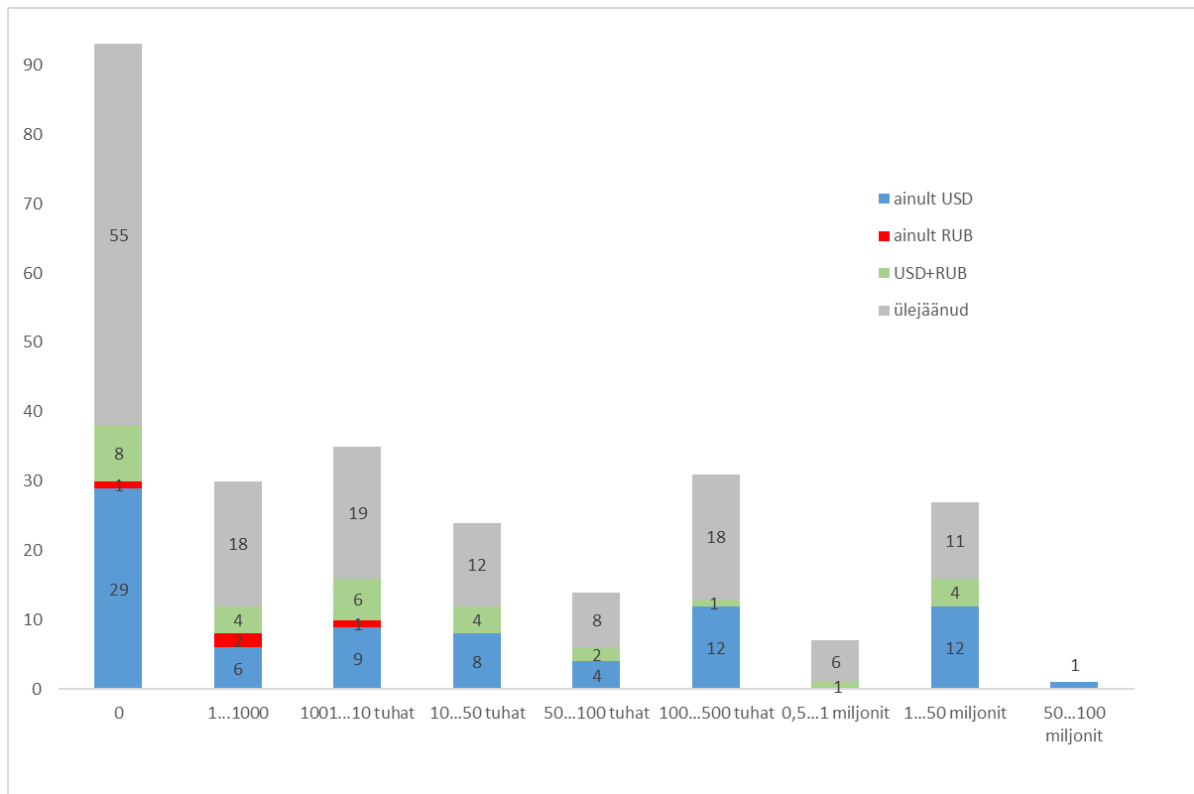
Riikliku taustaga isikutega loodud ärisuhete arv on tõusnud veelgi kiiremas tempos. 2019. aasta esimeses pooles näitaja enam kui kahekordistus, võrreldes 2018. aastaga, vastavalt 376 ja 162 loodud ärisuhet. Ärisuhte loomisest või juhuti tehingu tegemisest keelduti 2019. aasta esimesel poolaastal 60 tuhandel korral, samas kui rahapesukahtluse tõttu lõpetati vaid 584 kõikidest loodud ärisuhetest. Oluline on ka märkida, et 39 virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenust pakkuvat ettevõtet võimaldasid tehinguid teha ka ärisuhteta (see ei ole alates 10.03.2020 enam seadusega kooskõlas), selliselt on teenust kasutanud 36 000 klienti. Ettevõtted määratlesid [suurema riskiga klientideks](#) kolmandiku oma teenuse tarbijatest.

91% Eestis tegevust alustanud virtuaalvääringu teenust pakkuvatest ettevõtetest võimaldasid küsitlusele vastamise hetkel kaubelda või hoiustada [Bitcoin](#)i. Levinud virtuaalvääringud, millega kaubeldakse, on ka [Ethereum](#) (67%), [Litecoin](#) (44%) ja [Bitcoin Cash](#) (44%). 8% ettevõtetest aktsepteerisid teenuse osutamisel [sularaha](#). Nende ettevõtete suurusest annab aimu Joonis 5, kus on kujutatud jagunemine 2019. aasta esimese poole teenuse vahendamise kogukäibe alusel.



Joonis 5. Sularaha aktsepteerivate ettevõtete jagunemine 2019. a esimese poolaasta teenuse vahendamise kogukäibe alusel

Nende ettevõtete seast, kes pakkusid VV raha vastu vahetamise teenust, vahetasid 84% eurot, 42% USA dollarit ja 13% vene rubla. Antud ettevõtete jagunemine 2019. aasta esimese poolaasta vahendatud teenuste kogukäibe alusel on esitatud Joonisel 6.



Joonis 6. USA dollarit ja vene rubla vahetavate ettevõtete jaotus vahendatud teenuste 2019. aasta esimese poolaasta käivete alusel

Ettevõtete seast, kes kuuluvad liigituse „ülejäänud“ alla (kokku 147), vahendasid küsimustiku andmete järgi kokku vaid 116 eurot. 31 ettevõtet ei vahendanud ühtegi küsimustiku valikus olnud valuutat (EUR, USD, RUB), nendest 26 ei vahetagi ühtegi valuutat ning ülejäänud viis märkisid vastusteks Poola zloti, Jaapani jeeni, Vietnami dongi, Venezuela bolliivari või Singapuri dollari.

2.3 Hoolsusmeetmed

Kuigi küsimustikus märgitud vahendatud teenuste kogukäive ei võimalda täpselt Eesti turu ning tehingute suurust ja kasvu määratleda, viitab virtuaalväeringute kasvavale kandepinnale ning turu atraktiivsusele asjaolu, et VV ettevõtete [töötajate arv Eestis](#), kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-ist tulenevaid nõudeid, tõusis 2018. aastal raporteeritud 102-lt töötajalt 152-ni 2019. aasta esimeses pooles. Küsimustikule vastanud ettevõtete töötajate arv ja töötajate arv Eestis on esitatud tabelis 4.

Tabel 4. Eestis tegevust alustanud virtuaalväeringu teenuse pakkujate töötajate arv

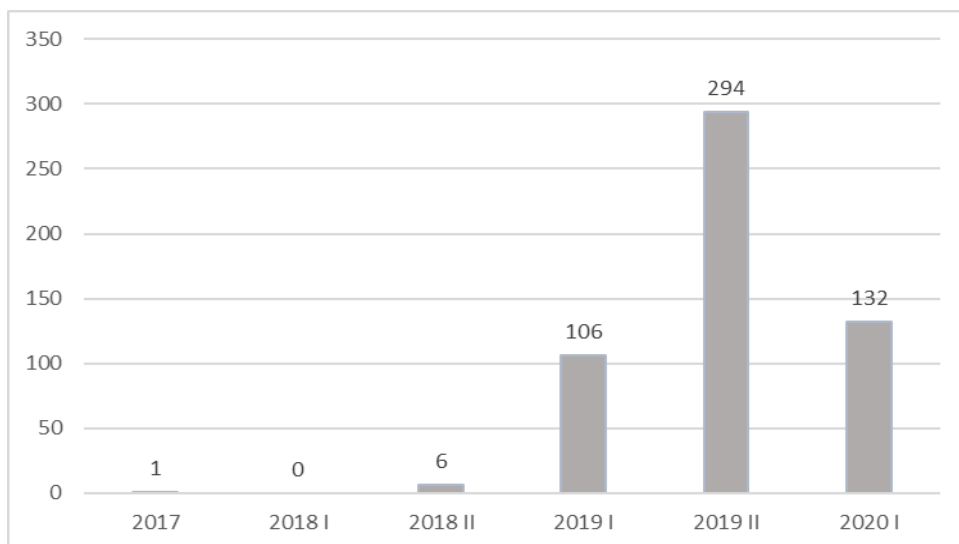
	Näitaja	Perioodil 1.01.–31.12.2018	Perioodil 1.01.–30.06.2019
VV kokku, n=280	Töötajate arv, kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-i nõudeid	426	620
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	175 (63% ettevõtetest)	246 (88% ettevõtetest)
	Töötajate arv Eestis, kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-i nõudeid	102	152
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	76 (27% ettevõtetest)	115 (41% ettevõtetest)

VV raha vastu, n=262	Töötajate arv, kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-i nõudeid	414	596
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	164 (63% ettevõtetest)	231 (88% ettevõtetest)
	Töötajate arv Eestis, kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-i nõudeid	98	147
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	72 (27% ettevõtetest)	110 (42% ettevõtetest)
VV rahakotiteenus, n=211	Töötajate arv, kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-i nõudeid	326	462
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	125 (59% ettevõtetest)	180 (85% ettevõtetest)
	Töötajate arv Eestis, kelle ülesanne on teenuse osutamisel täita RahaPTS-i nõudeid	75	111
	Ettevõtteid, kellel oli näitaja > 0	59 (28% ettevõtetest)	88 (42% ettevõtetest)

Allikas: Virtuaalväeringu teenuse pakkujate küsitlus

Hoolsusmeetmete kohaldamine varieerub küsitlusele vastanud ettevõtete seas suuresti. Valdav enamik ettevõtetest väitis, et seiravad kõiki kliente, kuid levinud on ka seire lähtuvalt ärisuhte riskiprofiilist või, väiksemal määral, tehingulimiidist. Üle poolte ettevõtetest kasutavad väliseid teenusepakkujad „tunne oma klienti“ (KYC) põhimõtte täitmiseks. Vähem levinud, kuid siiski sage on väliste teenusepakkujate kasutamine „tunne oma tehinguid“ printsiibi täitmisel, üldiselt teenusepakkujad kattuvad KYC jaoks kasutatavaga.²¹

VV teenuse pakkujatel hakkas 2019. aastal RABile hüppeliselt rohkem teateid laekuma kui varasematel aastatel. Esitatud teadete arvu muutumine ajas on esitatud poolaastate kaupa Joonisel 7.



Joonis 7. RABile esitatud teadete arv ja dünaamika 2017–2020 poolaastate lõikes

2019. aastal moodustasid virtuaalväeringu teenuse pakkujate saadetud teated 5,7% kõikidest RABile laekunud teadetest, kuid lausa 93% vastavatest teadetest saadeti üksnes kolme ettevõtja poolt. Kõigist Eestis tegevust alustanud VV ettevõtetest esitas teateid alla 6% (280-st 16) ettevõtetest, mistõttu saab

²¹ Viieendik rahakotiteenuse osutajatest kasutab väliseid teenusepakkujaid ka rahakottide loomiseks

järeldada, et teatamiskohustust täidetakse ja hoolsusmeetmeid rakendatakse VV sektoris ilmselgelt ebapiisavalt. Kõige sagedamini teavitati kliendisuhete loomisel, aga ka kliendisuhete käigus avastatud võltsitud dokumentide kahtlusest. Teadetest nähtub asjaolu, et vaid väga väike osa ettevõtteid monitorib krüptoraha liikumist ka avalike tehinguandmete pinnalt. Teatamiskohustuse ebapiisavat täitmist kinnitavad ka küsimustiku vastused, kus enamik ettevõtteid märkisid, et on keeldunud tehingute tegemisest, ärisuhete loomisest või juhuti tehingu tegemisest. Vastavalt RahaPTS § 49 järgi on kohustus nendest asjaoludest ka RABi teavitada, mida valdavalt tehtud ei ole. VV teenusepakkujate saadetud teadetest on RAB süvaanalüüsi suunanud vaid väikese osa, kuna enamikul isikutest, kelle kohta teade on esitatud, ei ole mingit seost Eestiga.

Ka RAB järelevalveüksuse hinnangul esineb sektoris hoolsusmeetmete rakendamisel puudujääke, seda nii isikusamasuse tuvastamisel kui ka ärisuhete seire teostamisel. Järelevalvetoimingute käigus on selgunud, et ettevõtted on aktsepteerinud [isikusamasuse tuvastamisel](#) nõuetele mittevastavaid dokumente, näiteks välisriigi siseriiklikke dokumente, mis ei ole kehtivad reisidokumentid²². Kuna teenuste tarbijad tuvastatakse valdavalt [kaugmeetodil](#) ja esitatud andmeid sageli ei kontrollita infotehnoloogiliste vahendite abil, peaksid teenusepakkujad isikusamasuse tuvastamiseks rakendama täiendavaid hoolsusmeetmeid (RahaPTS § 38), näiteks nõudma lisadokumentide esitamist. Selle nõude vastu eksivad kaugtuvastamist kasutavad teenusepakkujad sageli, kasutades isikusamasuse tuvastamiseks vaid ühte dokumenti (nt pass). Olukorda peaks parandama märtsis 2020 jõustunud RahaPTSi muudatustega karmistunud isikusamasuse tuvastamise nõuded: lisaks isikut tõendava dokumendi esitamisele tuleb kolmandate riikide kodanike isikusamasuse andmeid nüüd kontrollida infotehnoloogiliste vahenditega, juhul kui kliendi või tema esindajaga ei viibita samas kohas.

RAB järelevalveüksus on täheldanud ka, et VV ettevõtjad seiravad ärisuhteid ebapiisavalt, täpsemalt ei täideta RahaPTS § 38 sätestatud hoolsusmeetmete tugevdatud korras kohaldamise nõudeid, näiteks kliendi riskiprofiili ei hinnata uuesti hiljemalt kuus kuud pärast ärisuhete loomist.

2.4 Virtuaalvääringu teenuse pakkumise geograafiline risk

Analüüsi käigus ilmnes, et paljude virtuaalvääringu teenust pakkuvate ettevõtete omanikud ja juhatuse liikmed ning samuti ka ettevõtete [juriidilised aadressid](#) kattuvad. Näiteks oli 135 ettevõtet, kes 2020. aasta veebruari lõpu seisuga omasid Eestis kehtivat tegevusluba VV raha vastu vahetamise teenuse pakkumiseks, oma ametlikuks aadressiks märkinud ühe Peterburi tee maja, 54 ettevõtte juriidiliseks aadressiks oli üks Pärnu maantee korter ning 50 ettevõttel üks Punase tänava korter. Kokku tuvastati uuringu käigus 20 aadressi, mis on märgitud ametlikuks aadressiks vähemalt 10 virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkujal. Need 20 aadressi olid juriidiliseks aadressiks 624 ehk enam kui pooltele (57%) virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkujatest. Sarnane pilt avaneb, kui vaadata [tegevuskoha aadresse](#): 190 ettevõttel, millel oli 2020. aasta veebruari lõpu seisuga tegevusluba VV raha vastu vahetamise teenuse pakkumiseks, oli tegevuskoha aadressiks märgitud üks Roosikrantsi tänava maja, 133-l üks Peterburi mnt maja.

Samuti näitavad analüüsitulemused selgelt, et märkimisväärsel osal ettevõtetest, kes omavad VV teenuse osutamiseks Eesti tegevusluba, on tegelik äritegevus välismaal ning [seos Eestiga puudub](#). Sellele viitavad nii virtuaalvääringu teenuse pakkujate veebilehtede analüüs (märgitud kontaktid ja ettevõtte esindajad olid reeglina välismaised), äriregistri andmed (Eestis puuduvad käive ja töötajad) kui

²² Nõuded on sätestatud RahaPTS §-s 21.

ka VV teenusepakkujate poolt rahapesu andmebüroole saadetud teadete analüüs (valdavalt on teate saatmise põhjuseks identiteedivarguse kahtlus isikute puhul, kellel ei ole seost Eestiga). Peamiselt ilmnes analüüsi käigus ettevõtete [Venemaa, Läti](#) või [muu Ida-Euroopa](#) riigi taust ning sageli ühendasid neid ettevõtteid teatud konkreetsed [Eesti äriühingu teenuse pakkujad](#), kes tegutsevad vahelülina, et arvukad välismaised teenusepakkujad Eesti tegevusluba suudaksid taotleda. Suurimatest teenusepakkujatest (vahendatud teenuste käive 2018. aastal või 2019. aasta esimesel poolaastal vähemalt 1 miljon eurot) vähem kui [5%](#) puhul (2 teenusepakkujat 43-st) oli võimalik tuvastada, et tegelik äritegevus ning omanikud on Eestis. Küsimustikku märkisid nendest 40% (17), et omavad Eestis töötajaid.

Ka andmed VV teenusepakkujate arvelduskontode paiknemise kohta viitavad ettevõtete vähesele seotusele Eestiga. Ligi 40%-l ettevõtetest oli küsitlusele vastamise hetkel [arvelduskonto Leedus](#), 25%-l [Suurbritannias](#) ning 10%-l Eestis. Ettevõtetal on olnud suurem huvi Eestis arvelduskontode avamise vastu, kuid RABile laekunud teadete põhjal võib väita, et pangad ei ole varmad neid kliendiks võtma. Samuti on RAB saanud infot, et sellest ajendatult on eraisikud sooritanud või püüdnud sooritada ettevõtte tehinguid oma erakontol. RABile on teatatud ka variisikute katsetest VV teenusepakkujatele arvelduskontosid avada.

Eesti virtuaalvääringu sektori mainekahju riski tõstab arvestatav [seos e-residentidega](#). Äriregistri andmetel on 2020. aasta veebruari seisuga 36%-l virtuaalvääringu rahakotiteenust ja 35% virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenust pakkuvatel ettevõtetel seotud isikuks (kui välja jätta kontaktisikud) vähemalt üks e-resident. Kokku on virtuaalvääringu teenuse pakkujatega olnud seotud [554](#) endist või praegust e-residenti.

RAB esitatud küsimustiku raames pidid ettevõtted esitama ka oma [teenuse tarbijate](#) arvu riikide lõikes. Selgus, et enim osutati teenuseid [Ameerika Ühendriikide](#) kodanikele, kes moodustasid perioodil 01.01.2018–30.06.2019 veidi enam kui kümnendiku kõikidest teenuse tarbijatest. Mõnevõrra üllatuslikult järgnes selles arvestuses [Venezuela](#) natuke vähem kui kümnendikuga, kuid see tulenes valdavalt ühe suurettevõtte kliendibaasist. [Vietnami, Venemaa, Brasiilia ja Indoneesia](#) kodanikud moodustasid (eraldi) kõikidest teenuse tarbijatest ca 5%. Üle 2% kõikidest teenuse tarbijatest pärinesid nii [Indiast, Iraanist, Suurbritanniast, Hiinast](#) kui ka [Jaapanist](#). Eestist on pärit vaid ca 0,15% kõikidest Eesti tegevusloaga VV teenusepakkujate klientidest.

Kokkuvõttes on nii VV ettevõtete omanike kui ka klientide seas arvukalt isikuid RahaPTS § 37 l 4 mõistes [suurema geograafilise riskiga riikidest](#). Tegevusluba omavate ettevõtete vähese Eestiga seotuse ja isikusamasuse tõhusama kontrolli probleeme adresseeris eelpool käsitletud 10.03.2020 jõustunud seadusemuudatus. Arvestades VV sektori haavatavusi, sh teenusepakkujate üldist madalat hoolsustaset, on siiski tõenäoline, et VV teenusepakkujatega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise geograafilisi riske ei suuda seni rakendatud meetmed ammendavalt maandada.

3 Virtuaalvääringutega seonduvad kuriteoriskid

Vajaduse uute tehnoloogiate reguleerimise järele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vaatenurgast on tinginud mitmed olulised virtuaalvääringutega kaasnevad riskid. Virtuaalvääringud on palju tähelepanu pälvinud nii innovaatilise digiajastu maksevahendina kui ka kurjategijate jaoks hõlpsa võimalusena ebaseaduslikult saadud vara liigutada ja hoiustada väljaspool korrakaitseasutuste haardeulatust²³. Virtuaalvääringuid saab kasutada maksevahendina, aga ka näiteks vahetusvahendina, investeerimiseks, väärtuse säilitamise toodetena või veebikasiinodes. V AML direktiivi preambuli punktis 9 mööndakse järgmist:

Virtuaalvääringute anonüümsus võimaldab neid kuritegelikel eesmärkidel väärkasutada. Virtuaalvääringute ja ametlike vääringute vahetamise teenuse pakkujate ning rahakotiteenuse pakkujate hõlmamine ei lahenda virtuaalvääringu tehingutega seotud anonüümsuse probleemi lõplikult, kuna suur osa virtuaalvääringu keskkonnast jääb endiselt anonüümseks, sest kasutajad saavad tehinguid teha ka ilma selliste pakkujateta.

Mitmed virtuaalvääringute omadused nagu kasusaaja tuvastamise keerukus või teatud juhtudel ka võimatus, rahvusvaheliste tehingute hõlpsus, kiirus ja odavus ning teatud juhtudel vahendajate puudumine raskendavad kriminaalmenetlusi ja vara konfiskeerimist²⁴. VV-d võimaldavad kurjategijatel vara hoiustada formaalsest finantssüsteemist väljaspool ning digitaalselt, et selle päritolu ja lõpliku omandajat peita. Virtuaalvääringuid võib kasutada nii eelkuriteo toimepanemise kui ka rahapesu faasis. Teadaolevalt kasutatakse virtuaalvääringuid sageli pettuste sooritamiseks, osa neist vägagi mastaapsed²⁵. Lisaks kasutatakse virtuaalvääringuid nii ebaseaduslike toimingute eest tasumiseks kui ka „musta“ sularaha vahetamiseks²⁶.

Virtuaalvääringud mängivad kasvavat rolli maksevahendina tumeveebis (*dark web*), mis võimaldab kurjategijatel varjatult kaubelda kõigega alates relvadest kuni narkootikumideni. Just narkootikumidega kauplemises on virtuaalvääringute kasutamist viimastel aastatel selgelt täheldatud. Hollandis arreteeriti 2016. aastal rahvusvahelise uurimise tulemusena kümme inimest, kes olid seotud Ecstasy müügist teenitud tulu pesemisega Bitcoin abil²⁷. 2018. aastal mõisteti Ameerika Ühendriikides 11-aastane vanglakaristus narkootikumidega kaupleva rühmituse juhile, kusjuures ühenduse müügitgevus toimus valdavalt läbi tumeveebi ja Bitcoin²⁸. Ühe 2018. aasta uuringu järgi on ligikaudu veerand Bitcoin

²³ FATF. (2014). *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*. FATF, Paris, France. <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>

²⁴ FATF. (2014). *Virtual Currencies* ja Elliptic. (2019, July 29). *Bitcoin: Anti-Money Laundering Challenges and Solutions*. Bitcoin Magazine. <https://bitcoinmagazine.com/articles/bitcoin-anti-money-laundering-challenges-and-solutions>

²⁵ Näiteks on alates 2017. aastast olnud Kreekas ja Prantsusmaal vahi all isik, keda kahtlustatakse mastaapsete häkkimiste ja arvutipettuste kaudu suurusjärgus 4 miljardi USD väärtuses Bitcoin omastamises. – <https://www.theguardian.com/technology/2017/jul/27/russian-criminal-mastermind-4bn-bitcoin-laundering-scheme-arrested-mt-gox-exchange-alexander-vinnik> ja <https://www.coindesk.com/france-charges-alleged-btc-e-operator-alexander-vinnik-following-greek-extradition>

²⁶ Keatinge, T., Carlisle, D., Keen, F. (2018). *Virtual currencies and terrorist financing*.

²⁷ <https://www.theguardian.com/technology/2016/jan/20/bitcoin-netherlands-arrests-cars-cash-ecstasy>

²⁸ <https://www.denverpost.com/2018/09/27/ecstasy-trafficking-ring-belgium-colorado/>

kasutajatest seotud mingi ebaseadusliku tegevusega ning peaaegu pooled (46%) Bitcoin'i tehingutest on seotud kuritegevusega²⁹.

3.1 Virtuaalvääringu-spetsiifilised rahapesuriskid ja nende maandamine

Europoli hinnangul pestakse 3–4% kogu maailma „mustast“ rahast virtuaalvääringute abil³⁰. USA kongressi uuringute üksus leidis, et aastatel 2009–2018 kasutati peamistel VV turgudel Bitcoin'i hinnanguliselt 2,5 miljardi USA dollari väärtuses vara pesemiseks, see on aga vaid murdosa globaalse areeni tehingutest ja maht aina kasvab³¹.

VV rahakotte on väga lihtne luua, ka suuri summasid on hõlbus mitmete osapoolte vahel ära jagada, mis teeb rahapesuskeemide tuvastamise virtuaalvääringute kasutamise korral keeruliseks. Leidub ka suurendatud anonüümsusega virtuaalvääringuid (AEC), mis FATFi hinnangul vähendavad märkimisväärselt VV teenusepakujate võimalusi teenuseid monitoorida ja klientide suhtes hoolsusmeetmeid kohaldada³².

Kurjategijad mõistavad, et plokiahela tehnoloogiat kasutavate virtuaalvaluutade (näiteks Bitcoin, Ethereum) liikumisi saab jälgida, mistõttu kasutatakse nn miksereid (*mixers*) ehk segajaid: ebaseaduslikul teel saadud virtuaalvääring segatakse legitiimsega, mis teeb vara liikumise jälgimise oluliselt keerulisemaks, kui mitte võimatuks³³. Mikseritega kaasneb ka pettuse oht, kuna teada on juhtumeid, kus mikserid on oma kasutajate virtuaalvääringus oleva vara osaliselt või täielikult omastanud³⁴.

Miksereid saab sarnaselt virtuaalvääringutega jaotada tsentraliseerituteks ja detsentraliseerituteks. Tüüpilised tsentraliseeritud mikserid kasutavad kahte tehingut ja nelja VV aadressi:

- A: kasutaja aadress, kust kuritegelikul teel saadud varad tulevad;
- B: mikseri aadress, kuhu kasutaja oma varad hoiustab;
- C: mikseri aadress, kust kasutajale saadetakse kolmanda osapoole varad;
- D: kasutaja aadress, kuhu laekub pestud vara.

Tavapäraste miksimiste esimeses tehingus saadab kasutaja VV-d oma kontolt A mikseri aadressile B. Mikser lahutab maha teenustasud ja kannab teise tehinguna järelejäänud summa oma teiselt aadressilt, C, kasutaja teisele aadressile D. A ja D vaheline otsene seos puudub, mistõttu on vara täpset päritolu hiljem väga raske tuvastada. Detsentraliseeritud miksimised ühildavad mitu tehingut, mille tulemusena ei ole hiljem võimalik täpselt tuvastada, kelle vara kuhu läks³⁵.

²⁹ Foley, S., Karlsen, J. R., Putnins, T. J. (2018) *Sex, Drugs, and Bitcoin: How Much Illegal Activity Is Financed Through Cryptocurrencies?* Review of Financial Studies, Forthcoming. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3102645>

³⁰ <https://www.bbc.com/news/technology-43025787>

³¹ Sykes, J. B., Vanatko, N. (2019). *Virtual currencies and money laundering: legal background, enforcement actions, and legislative proposals*. Congressional Research Service.

³² FATF. (2019). *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*. FATF, Paris. www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/Guidance-RBA-virtual-assets.html

³³ Haffke, L., Fromberger, M., Zimmermann, P. (2019). *Virtual Currencies and Anti-Money Laundering*.

³⁴ Europol. (2018). *An Introduction to Bitcoin Mixers*.

³⁵ Samas.

Kriitikud on V AMLD ühe suurima nõrkusena esile toonud selle, et direktiiviga miksereid ei reguleerita, mistõttu need vahendajad ei pea rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise hoolsusmeetmeid kasutama³⁶.

FATF (*Financial Action Task Force*), valitsuste-ülene organisatsioon, mis töötab välja rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse standardeid, rõhutab, et riikide rahapesu ja terrorismi rahastamise vastased meetmed peaksid olema riskipõhised. FATF-i hinnangul tuleks virtuaalvääringsid puudutavate meetmete puhul enim keskenduda [virtuaalvääringsute ja raha vahetuspunktidele](#), kus virtuaalvääringsutega seotud riskid ja vajadus läbipaistvuse järele on suurimad. FATFi uuringus tuuakse eraldi riskikohana esile [VV ATM-id](#), kui nende üle puudub tõhus järelevalve. FATF-i hinnangul on tõenäoline, et kui VV teenuse pakkujate (*virtual asset service providers*, lühendatult *VASP*) reguleeritus tõuseb, suurenevad isikult isikule (nn [P2P](#)) vahetusmehhanismide ja detsentraliseeritud vahendajate kasutamine, mida on õiguskaitsorganitel oluliselt raskem kontrollida³⁷.

FATF korrigeeris 2019. aastal oma standardeid, tuues riikidele sisse nõude hinnata ja maandada virtuaalvääringsutega seonduvaid riske. Selleks peavad riigid virtuaalvääringsute teenusepakkujaid litsentseerima või registreerima. Riigid peaksid tagama, et teenusepakkujad kasutavad kõiki võimalikke rahapesu ja terrorismi rahastamist ennetavaid meetmeid, sh kliendi kohta käivaid hoolsusmeetmeid, klientide ning tehingute andmete kogumist ja säilitamist, kahtlastest tehingutest teavitamist ja veendumist, et tehingud oleksid vastavuses rahvusvaheliste sanktsioonidega. Samuti tuleks teenusepakkujaid monitoorida ning vajadusel ka karistada, kui teenusepakkujad lähevad vastuollu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise hoolsusmeetmetega. Täpsustati ka seda, et FATFi soovitusi järgides peaks virtuaalvääringsid käsitlema kui vara, tulu või muud analoogset rahalist väärtuseühikut³⁸.

Eesti regulatsioonid on nimetatud FATFi standarditega valdavalt kooskõlla viidud. Kui VV teenusepakkujate litsentseerimine tegevusloa alusel oli Eestis juba varasemalt kasutusel, nagu ka teatamiskohustus ja klientide ja tehingute andmete kogumise ja säilitamise nõue, adresseeris 10.03.2020 jõustunud seadusemuudatus mitmeid 2019. aasta FATFi soovitusi. Näiteks osutavad FATFi juhendid, et VV teenusepakkujad peaksid olema litsentseeritud just oma tegevuskohas. Olgugi et Eestis nõuti VV teenuse pakkujatelt hoolsusmeetmete rakendamist ka seadusemuudatustele eelnevalt, ei olnud enne regulatsioonide uuendamist võimalik teostada tõhusat järelevalvet valdavalt välismaal opereerivate ettevõtete üle ega sunnimeetmed rakendada. Ka VV teenust pakkuda sooviva ettevõtja korrektse ärialase maine nõue, mis märtsis lisandus, haakub FATFi juhendatuga (riigid peaksid kasutusele võtma ennetavaid meetmeid, et juriidilisi kehasid ei kasutata rahapesuks/terrorismi rahastamiseks läbi tegeliku kasusaaja määratlemise ning kontrolli). Võrreldes enamiku Euroopa Liidu liikmesriikidega, on Eesti lähtuvalt FATFi soovitusest reguleerinud ka [virtuaalvääringsute vahetamise virtuaalvääringsute vastu](#). Lisaks hakkas RAB 2020. aastal oma kohustatud isikutele teatamiskohustuse täitmise osas kirjalikult tagasisidet andma, mille raames saadeti ka kõigile VV tegevusloaga ettevõtetele VV sektori kohta käiv tagasisidearuanne.

VV sektoris ei ole ei Eesti ega Euroopa Liidu tasemel kehtestatud aruandluskohustust teenuse pakkumist iseloomustavate andmete osas, mistõttu iseloomustab sektorit tehingute osapoolte [läbipaistmatus](#).

³⁶ Haffke, L., Fromberger, M., Zimmermann, P. (2019). *Virtual Currencies and Anti-Money Laundering*.

³⁷ FATF. (2019). *Guidance for a Risk-Based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers*.

³⁸ FATF. (2019). *Public Statement on Virtual Assets and Related Providers*. FATF, Paris. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-statement-virtual-assets.html>

Olgugi et tehingud on avalikud ning jälgitavad, ei ole sugugi hõlbus tuvastada isikuid rahakotiaadresside taga ega nende füüsilist asukohta, rääkimata vara algsest päritolust. Kuna Eesti krediidasutused ei ole olnud alid VV teenust pakkuvatele ettevõtetele arvelduskontosid avama, ei saa RAB nendelt ka eriti palju teateid VV ettevõtete kahtlase tegevuse kohta. Suur vastutus kahtlaste tehingute tuvastamisel langeb VV teenuse pakkujatele, kelle hoolsusmeetmete rakendamine on seni jätnud soovida või kes on kohati neid ka teadlikult eiranud.

3.2 Virtuaalväeringutega seonduv terrorismi rahastamise risk

Mõned eksperdid on küll hinnanud, et VV-d on suurem oht rahapesu ning väiksem terrorismi rahastamise kontekstis,³⁹ kuid on tõenäoline, et virtuaalväeringute riske seoses terrorismi rahastamisega alahinnatakse. Virtuaalväeringuid hallatakse detsentraliseeritult, neid on lihtne kasutada ja tehinguid saab suhteliselt kiiresti teha, samal ajal on rahvusvaheline regulatsioon lünklik ja ebapiisav ning õiguskaitsesutustel on raskusi teenusepakkujatel info saamisega. Ei ole usutav, et VV-d on vähelevinud terrorismi rahastamisel, samal ajal kui need on nii laialdaselt juba kuritegevuses kasutusel.

Intervjueeritud Kaitsepolitsei ametniku hinnangul on VV-d üha enam levinud islamiäärmuslaste seas, kes kasutavad neid rahakogumiskampaaniate korraldamisel, jagades anonüümseid rahakotiaadresse läbi sotsiaalmeedia või suhtlusrakenduste. Selliseid kampaaniad viis läbi ISIS, aga neid kasutatakse ka praegu, muuhulgas toetamaks Idlibi piirkonna relvarühmitusi või põgenikelaagris elavate välisvõistlejate peresid. Teadaolevalt kasutatakse virtuaalväeringuid varasemast enam ka palestiinlaste seas, et rahastada Palestiina Omavalitsuse halduses oleva territooriumi relvakonflikti Iisraeliga. Virtuaalväeringute laialdast kasutuselevõttu terrorismi rahastamisel pärsivad veel vaid krüptovaluuta kursi suur kõikumine ning piiratud võimalused VV rahaks vahetamisel.

Virtuaalväeringute volatiilsus ei tee neist usaldusväärset vara liigutamise ega hoiustamise vahendit ning levinumad krüptovaluutad nagu Bitcoin ei võimalda lõpuni anonüümseks jääda, kuid tehnoloogilised arengud võivad seda muuta. Terrorismi rahastamise kohta virtuaalväeringute abil on võrdlemisi väike arv kinnitatud juhtumeid, kuid üha enam tuvastatakse tagantjärele terrorismi rahastamise kahtlusega virtuaalväeringutehinguid. On tuvastatud juhtumeid, kus islami- või paremäärmuslaste rühmitused on virtuaalväeringuid kasutanud tumeveebist ebaseaduslike esemete (nt relvad) soetamiseks, [ühisrahastusplatvormidel](#) kapitali kogumiseks või varade rahvusvaheliseks liigutamiseks (P2P ehk isikult isikule kannetega).

Suurema anonüümisusega virtuaalväeringute nagu [Monero](#) kasutamine on leidnud läbi suurenenud kasutuse varasemast enam kandepinda, kuid kuna neid ei ole lihtne sularahaks vahetada, ei ole need äärmuslaste seas laialdaselt kasutusel. Edaspidised suuremad terrorismi rahastamisega seotud riskid puudutavad küberkuritegude ning krüptovaluutade kasutamise võimalikku konvergentsi. Näiteks Põhja-Koreal õnnestus koguda WannaCry küberrünnakuga 140 000 USD väärtuses Bitcoine ning riiki on seostatud ka teiste kübervarguste korraldamisega⁴⁰.

Ka Eesti kohta on teavet virtuaalväeringute kasutamisest terrorismi rahastamiseks. Näiteks üks tegevusloata virtuaalväeringute vahendamise (P2P tehingud) tegelenud Eesti kodanik tegi 2017. aastal ülekandeid samuti virtuaalväeringute vahendamise tegelevale isikule, kes oli seotud Ida-Aasias tegutseva terroristliku ühenduse rahastamisega. Kõnealune eestlane polnud küll seosest teadlik, kuid

³⁹ Keatinge, T., Carlisle, D., Keen, F. (2018). *Virtual currencies and terrorist financing*.

⁴⁰ Samas.

juhtum näitab, mille tahtmatu osaks võib läbipaistmatu VV kauplemisega sattuda. Samuti on RABile laekunud VV teenusepakkujatelt teateid, kus terrorismiga seotud sanktsioneeritud isikud on soovinud luua ärisuhteid, mis on selge viide virtuaalvääringute atraktiivsusele terrorismi rahastamisel.

3.3 Virtuaalvääringute kasutamine Eesti kuritegevuses

Siinse uuringu raames intervjueeritud PPA küberkuritegude uurija tõi välja, et virtuaalvääringute kasutamine kuritegelikes skeemides on Eestis levinud, suur osa n-ö kuritegeliku keskkonna arveldamistest toimub virtuaalvääringutes ning ka kuritegude ettevalmistamise faasis kasutatakse palju virtuaalvääringuid. Küberkuritegude vaates kasutatakse virtuaalvääringuid peaaegu kõikide kuriteoliikide puhul, üht või paari domineerivat kuriteoliiki ei ole võimalik küberkuritegude uurija sõnul võimalik esile tuua, kuid väga levinud on näiteks igasuguse kuritegevuslikuks otstarbeks kasutatava taristu (nt [pahavara kontrollserverite](#)) või kuritegelike teenuste (nt [varastatud andmete](#), [pahavara lähtekoodide ostmine](#)) eest tasumine krüptorahaga, aga ka [lunaraha nõudmine krüptorahas](#).

Keskriminaalpolitsei näeb seoses virtuaalvaluutadega peamiselt kaht riski: 1) kelmuse risk (sageli seoses investeerimisega) ning 2) rahapesurisk.

[Kelmuse risk](#) on rohkem esiplaanil, kuna selle kohta on praeguseks rohkem praktilisi näiteid: Eestile on tulnud hulgaliselt [õigusabitaotlusi](#) juhtumites, kus VV teenusepakkujad on toime pannud kelmusi.

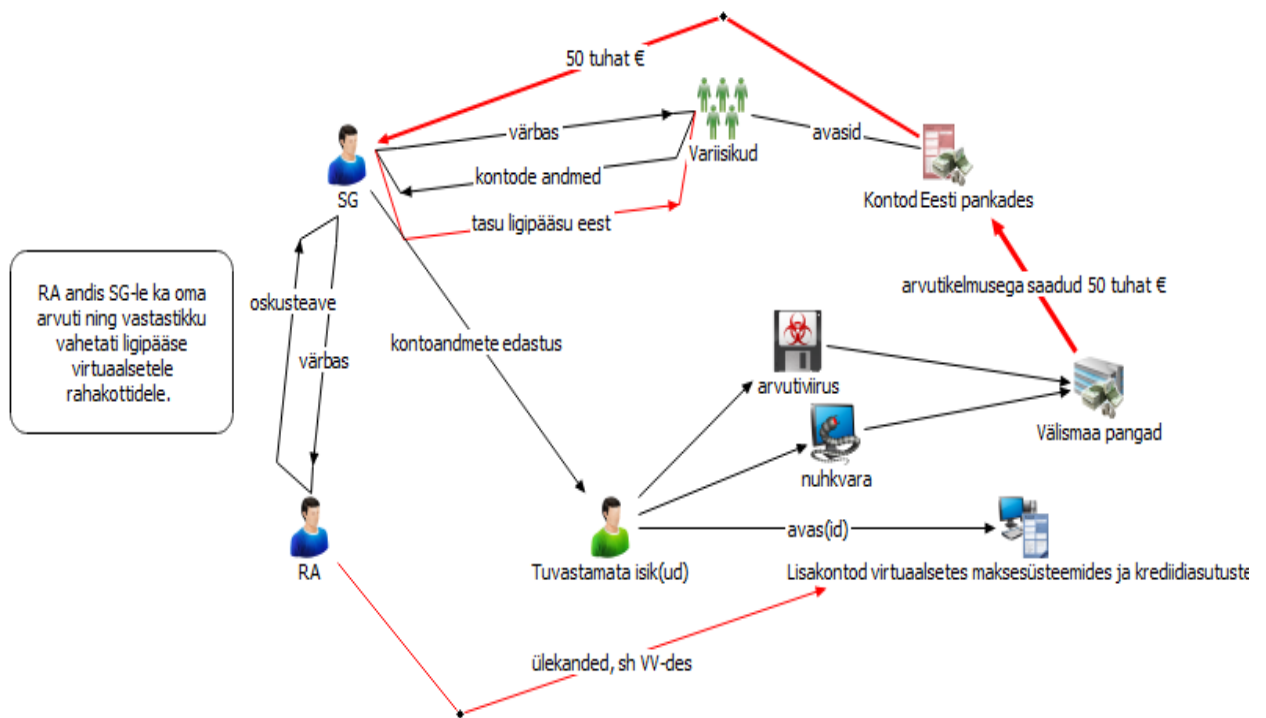
Nii õigusabikoostöö kaudu kui ka Eesti kohtumenetlustes on kinnitust leidnud virtuaalvääringute kasutamine [rahapesuks](#).

2019. aasta novembris jõustus Viru maakohtu otsus arvutikelmuse juhtumises, kus süüdimõistetud oli kasutanud kuritegelikul teel saadud raha jälgede peitmiseks virtuaalvääringuid⁴¹. See on esimene kohtulahendini jõudnud juhtum Eestis, kus rahapesuks on kasutatud virtuaalvääringuid. Skeem oli lühidalt kokku võttes järgmine.

SG aitas kaasa välisriikides toimepandud arvutikelmustele. Selleks värbas ta Eestis [variisikud](#), kes tema juhendamisel avasid erinevates Eesti pankades arved ja sõlmisid internetipanga teenuse lepingud. Variisikud andsid pangakaartide ja -kontode ligipääsuinfo SG kaudu arvutikelmuse toimepanija(te)le (toimepanijate isikud jäid skeemis tuvastamata), kes omakorda avas(id) nende andmete alusel virtuaalsetes maksesüsteemides ning pankades kontosid ja vormistasid virtuaalseid maksekaarte. Seejärel tungis(id) kurjategija(d) erinevate riikide [pankade andmetöötlusprotsessi](#) ja tegid pangas klientide arvetelt ülekandeid värvatud variisikute Eestis asuvatele pangaarvetele kokku summas enam kui 50 000 eurot.

Selleks, et arvutikelmustele kaasa aidata, värbas SG endale appi RA, kes nõustas SG-d virtuaalvaluuta tehingute osas. RA andis SG-le juurdepääsud oma virtuaalsetele rahakottidele ja haldas SG virtuaalseid rahakotte. Samuti tegi RA ülekandeid SG kasuks kolmandate isikute ja enda kontodele, arveldades sealhulgas erinevates virtuaalsetes maksevahendites ja krüptorahas. Antud skeem on kujutatud Joonisel 8.

⁴¹ Viru maakohtu otsus nr 1-19-5363



Joonis 8. Süüdimõistva kohtulahendini jõudnud rahapesuskeem

Käesoleva uuringu kirjutamise ajal on I kohtuastmes süüdimõistva otsuseni jõudnud, kuid veel jõustumata juhtum, kus küberkuritegude üksus tuvastas aastatel 2016–2018 toime pandud võimaliku krüptoraha rahapesu ligi 3 miljoni euro ulatuses. Juhtumi skeem oli järgmine:

Süüdistatav otsis interneti andmebaasidest inimeste lekkinud kasutajanimed ja paroole, millega proovis tungida kõikvõimalikesse rahakoti- ja meiliteenustesse. Selle õnnestumisel kandis ta saadud vara enda kontrolli all olevatele krüptovaluuta kontodele, kust tegi erinevaid tehinguid. Osa raha kandis süüdistatav krüptoraha aktsepteerivatesse kasiinodesse, kes raha päritolu tuvastamisega ei tegele ning kui isik ka midagi nendes keskkondades võitis, kanti raha kasiinost tagasi rahakotiteenuse pakkuja juurde, kes selle vajadusel konverteeris ja SEPA maksena pangakontole kandis. Lisaks kasutas isik Gibraltarit päritolu teenusepakkuja pangakaarte, mis võimaldas kasutada krüptoraha krediidina maksete teostamisel. Osa rahalistest vahenditest kandis isik oma tuttavate pangakontodele eesmärgiga see sularahas enda valdusse saada.

Eesti praktikas on ka mitmeid näiteid virtuaalvääringute kasutamisest narkootikumidega kauplemisel. Kriminaalkohtumenetluses on hetkel järgmine juhtum:

Isikut süüdistatakse suures koguses erinevate narkootiliste ainete käitlemises, seda mitmesaja tuhande euro väärtuses. Täpsemalt seisneb kahtlus tumeveebi eri platvormidel narkootiliste ainete (Ecstasy, LSD, amfetamiin jms) müügis, kusjuures nii nende hankimiseks kui ka edasimüügiks kasutati valdavalt krüptovaluutasid (Bitcoin, Monero). Narkootikumide üleandmiseks kasutati valdavalt looduses asuvaid peidikuid või postipakkidega saatmist. Isiku vara arestimise käigus konfiskeeriti peale sularaha ja arvelduskontode ka nii Bitcoine kui Monero *tokeneid* isiku virtuaalvääringu rahakottidest.

Intervjueeritud keskkriminaalpolitsei digikriminalistika üksuse esindaja sõnul oli nende esimene kokkupuude virtuaalvääringutega menetluse raames 2017. aastal. Nüüdseks on ligikaudu kümnekonna

menetluse raames arestitud enam kui 30 Bitcoin, kuid menetlustest on läbi käinud ka teisi vääringuid, nagu Monero. Pärast hoiule võtmist on ühel korral ka vääringud tagastatud.

Intervjueeritud küberkuritegude uurija tõi välja, et virtuaalvääringute kasutamine sõltub skeemi mastaabist. Lihtsamates kuritegelikes skeemides petetakse või pressitakse inimestelt virtuaalvääringuid välja, kantakse need oma rahakotti ja jälgede varjamiseks „keerutatakse“ raha. Kui mahud on suured, on levinud see, et [kaasatakse VV teenust pakkuva ettevõtte töötaja](#), kes pigistab rahapesu tõkestamise nõuete osas silma kinni. Keeruliseks teeb petu- ja väljapressimisskeemide uurimise asjaolu, et [kuritegelik tulu kantakse riikidesse, kus VV regulatsioon on nõrk](#), infot ei ole võimalik saada ja raha liikumist ei ole enam võimalik jälgida. Intervjueeritava sõnul on ka arvestatav osa ICOdest tehtud rahapesu eesmärgil. Samuti on krüptoraha keskkonna puhul kõnekas, et väikese seltskonna käes on suur osa [arvutamisvõimsusest](#). Selle võrra lihtsam on krüptorahasid ka rahapesuskeemides ära kasutada ja omavahel kokku leppida, kes parasjagu kaevandab, kes mitte.

Õiguskaitseasutused on tuvastanud, et Eestiga on seotud mitmed [tumeveebi keskkonnad](#), mis ei täida rahapesu tõkestamise nõudeid ja kus liigutatakse kuritegeliku päritoluga raha. On ka näiteid, kus Eesti õiguskaitseasutused on õigeaegselt sekkudes suutnud selliste keskkondade loomist ära hoida.

Rääkides trendidest, tõi intervjueeritud küberkuritegude uurija välja, et virtuaalvääringute kasutamise kasvutempo kuritegelikes skeemides on stabiliseerunud. Tema arvates ei ole põhjuseks mitte niivõrd see, et inimesed oleksid teadlikumad ja oskaksid end kaitsta, vaid pigem see, et keskkond on mingil määral ammendunud: on juurdunud teatud kuriteoliigid, kus virtuaalvääringuid kasutatakse, ning uusi ei ole tekkinud.

Küberkuritegude uurimisel on virtuaalvääringute aspektist olulisimaks [murekohaks rahvusvaheline koostöö](#): teatud riikidega koostöö ei toimi, see muudab skeemide avastamise ja kuritegude tõkestamise keeruliseks, kuna peaaegu kõik juhtumid on rahvusvahelise haardega.

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) digikriminalistika ekspertide sõnul virtuaalvääringutega seotud menetluste arv kasvab, kuid asjakohased menetlusoskused on uurijatel sageli ebapiisavad, näiteks ei teata võimalusest, et teenusepakkujatele saab päringuid teha. Kitsaskohaks on nii seadusandlus kui ka PPA sisemised regulatsioonid, mis ei sätesta täpselt [virtuaalvääringute arestimist](#). Hetkel on see lihtsalt kokkuleppeline, menetlusalustele isikutele pakutakse võimalust vääringud PPA krüptovaluuta kontole hoiule võtta või konverteerida need eurodeks. Samuti on probleemiks see, et kohtuotsuse resolutsioonides tuuakse virtuaalvääringute väärtus eurodes, mitte selle kogus krüptovaluutas: virtuaalvääringute väga suure volatiilsuse tõttu on see ebakorrektnen praktika.

3.4 RAB töödeldav teave ja riskimaandusmeetmed

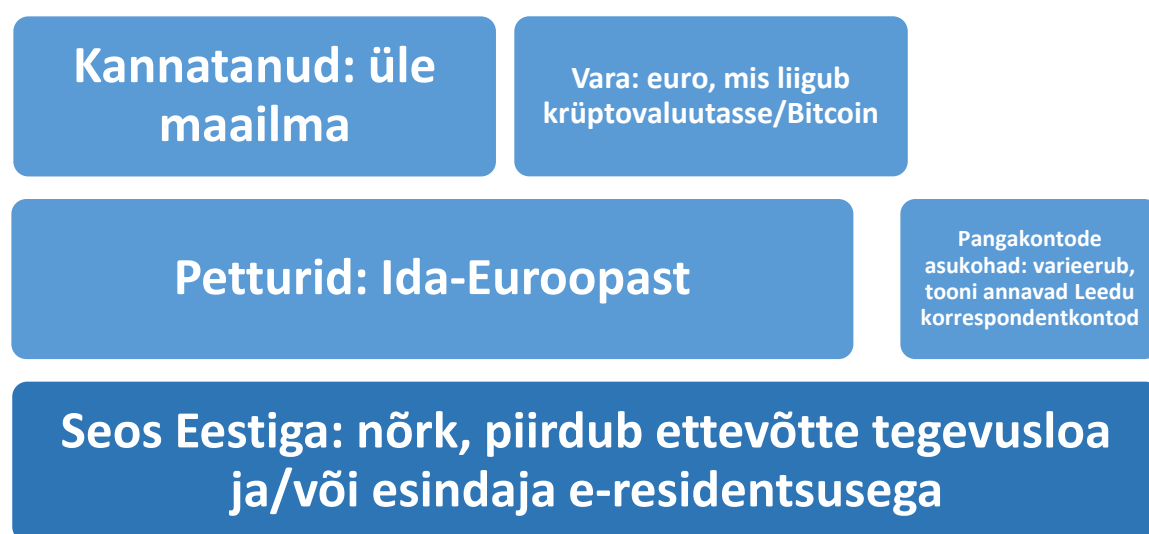
Arvestamata VV teenuseid pakkuvate ettevõtete enda esitatud teateid ja välissuhtlusega laekunud teavet, on ajavahemikus 2015 kuni aprill 2020 RABile saadetud ligikaudu 150 teadet, kus krüptovaluutat ühel või teisel kujul figureerivad. Virtuaalvääringutega seonduvaid välispäringuid sai RAB aastatel 2018–2019 ligi 30.

RAB on saanud arvukalt teateid virtuaalvääringutega seotud kelmuste kohta, sagedamini puudutavad need investeerimiskelmusi. Näiteks on Eesti tegevusloaga ettevõtted mitmel juhul kasutanud lihtsakoelist „*exit scam-i*“ ehk [väljumispettust](#), kus ei võimaldata kliendil oma varade ära kandmist teenusepakkuja juurest ning vara omastatakse. Kannatanuid on väga erinevatest riikidest, neid leiab

Bulgaariast Marshalli Saarteni, aga loomulikult ka Eestist, samas kui pettuse korraldanud ettevõtte on tüüpiliselt Ida-Euroopa omanikega. Rahapesu andmebüroode vahelise väliskoostöö käigus on selgunud, et paari suuremahulise väljumispettusega on seotud olnud ka välismaal registreeritud ettevõtte, kelle eesotsas on Eesti e-residendid.

Korduva investeerimispettuse mustri alusel on klientidega võetud ühendust kas telefoni teel või õngitsuskirjadega, pakkudes neile head investeerimisvõimalust ja veendes neid arvutisse alla laadima mingi kaugjuhtimistarkvara. Seejärel on ohvrite nimel võetud näiteks kiirlaene, mis on kohe krüptovaluutaplatformidele edasi kantud, või tehti nende arvelduskontodega seotult virtuaalkaarte, millega säästude arvelt BTC makseid sooritati. Mitmed sellised juhtumid on jõudnud ka kohtumenetlustesse.

Tüüppettuse tunnused on RABini jõudnud info kohaselt järgmised:



RABile laekunud küllaltki sagedased viited kuritegelikul teel, nt narkootikumidega kauplemisest või ärikirjakelmustega saadud raha liigutamise kohta virtuaalvaluutadesse näitavad, et VV-d on perspektiivikas ja sage viis raha pesemiseks. Samuti on mitmel korral Eestis tegutsevates pankades kahtlust äratanud kliendi profiilile sobimatult suurte summade liigutamine, kus vara on tulnud virtuaalväeringutest ning klient ei ole suutnud veenvalt vara päritolu põhjendada, mis võib viidata ebaseaduslikule VV vahetusteenusele või ka rahapesule.

Välismaa õiguskaitseasutustelt on RABile saabunud ka infot Eesti ettevõtete või e-residentide seotusest kahtlaste ICO-de korraldamisega ja nende raames suurte summade omastamises. ICO-de sage seotus kuritegevusega on selge probleem, mida praegune õiguslik kord ei võimalda tõhusalt adresseerida, kuna ei ole lõpuni selge, kelle pädevusse jääb nende üle järelevalve teostamine. Rahvusvahelisel tasandil on ICO-d valdavalt reguleerimata⁴². Avalikult reklaamitud ICO-d satuvad sageli ka küberrünnakute alla. 2018. aastal avaldas Ernst & Young uuringu, mille kohaselt ligi 10% ICO-dega kogutud rahast varastatakse häkkimiste käigus, sageli õngitsuskirjadega⁴³.

⁴² Blandin, A., Cloots, A. S., Hussain, H., Rauchs, M., Saleuddin, R., Allen, J. G., ... & Cloud, K. (2019). Global cryptoasset regulatory landscape study. University of Cambridge Faculty of Law Research Paper, (23).

⁴³ <https://www.information-age.com/10-ico-funds-stolen-ey-123470528/>

RABi [järelvalvetegevus](#) on viimastel aastatel suures mahus keskendunud virtuaalväeringute sektorile. Kuna valdavalt on Eesti tegevusloa taotlenud teenusepakkujate omanikud ja juhatuse liikmed välisriigi kodanikud, kes reaalselt tegevuskohta Eestis ei oma, on riikliku järelvalvemenetluse teostamiseks rohkelt rakendatud [kaugkontrolli](#) meetodit. 2019. aastal virtuaalväeringu sektoris teostatud 34 järelvalvemenetlusest 31 korral tuvastati, et ettevõtted ei olnud Eestis teenuse pakkumisega alustanud ning nende tegevusload tunnistati kehtetuks. Mitmel puhul oli antud ettevõtete kohta eelnevat negatiivset teavet, näiteks kelmuse kahtlus. Sektorile kõrgendatud tähelepanu osutamine on ka edaspidi RABi järelvalvetegevuse üks prioriteetidest.

Märtsis 2020 jõustunud seadusemuudatus on samm õiges suunas, kuid RAB on seisukohal, et valdkonna suuri kuriteoriske silmas pidades tuleks VV teenusepakkujatele kehtivad nõudeid veelgi karmistada ning panustada lisavahendeid sektori järelvalvesse (IT-lahendused ja järelvalveametnike arvu suurendamine). Riske aitaks maandada regulaarse aruandluskohustuse sisseviimine VV ettevõtete tehingute, käivete ja klientide osas. Selliselt saaks RAB oluliselt parema ülevaate turuosalistest. Info, millises mahus ja millistel turgudel järelvalve alla kuuluvad ettevõtted tegutsevad, võimaldaks muu hulgas hinnata, kuhu VV sektori riskid kontsentreeruvad. Antud info kõrvutamise muu RABile laekuva teabega annaks ka võimaluse märkimisväärselt paremini hinnata kuidas VV ettevõtted oma hoolsuskohustust täidavad. Lisaks võiks tegevusloa väljastamisel olla kontrolliesemeks ettevõtte äriplaan, mis peaks sisaldama tehingute monitoorimise süsteemi kavandit ning „tunne oma klienti“ (KYC) kohustuse täitmise plaani. Samuti peaks VV teenusepakkujatele kehtima keeld tehinguid teha, kui hoolsuskohustuste täitmine on võimatu või oluliselt raskendatud.

2019. aasta novembris avaldatud „Krüptovarade reguleerimise väljatöötamiskavatuses“ on välja toodud, et hetkel puuduvad virtuaalväeringute puhul reguleeritud finantsteenuste ning investeringutega kaasnevad õiguslikud garantiid ning tagatised, mistõttu ei pruugi teenuste tarbijad saada oma varale enam ligipääsu, kui platvormi tabavad näiteks ärilised probleemid või küberrünnak⁴⁴. RAB toetab ettepanekut luua täiendav regulatsioon isikute ja nende virtuaalvara kaitsmiseks. Praegused rahapesu tõkestamise nõuded ei aita piisavalt tõhusalt võidelda teenusepakkujate ebaprofessionaalsuse ega pettustega, mis on sektoris üsna sage nähtus. Nõuded infosüsteemidele, küberturvalisusele, aga ka organisatsiooni struktuurile, ja garantiid, et isikute vara säiliks, aitaks oluliselt riske maandada. Selgelt tuleks määratleda andmete käitlemise ja hoidmise nõuded VV teenusepakkujatele, mis hõlbustaks nii isikute õiguste kaitset kui ka järelvalve teostamist. Virtuaalvara regulatsiooni kavandamisel tuleks arvestada riskiga, et teenusepakkujad annavad ebaõiget hinnainfot klientidele või manipuleerivad ise tehingutes osaledes tehinguhindadega⁴⁵. Ette pandud täienduste raames oleks loogiline samm VV-d finantsjärelvalvele allutada.

⁴⁴ https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/news-related-files/kruptovarade_reguleerimise_vtk.pdf

⁴⁵ Samas.

4 Kokkuvõte

Eestis registreeritud virtuaalväeringu teenuse pakkujate arvukuse, nende nõrga Eestiga seotuse ning teenuste läbipaistmatuse tõttu tuleneb virtuaalväeringute sektorist Eestile suur kuritegevuse, sh rahapesu- ja kaasnev mainekahju risk. Seejuures ei ole õiguslik raamistik valdavalt olnud riskidega vastavuses.

Viimastel aastatel on Eesti VV teenusepakkujatega seotud pettuste ja rahapesukahtlusega juhtumite arv olnud tõusutrendis. Virtuaalväeringute kasutamine kuritegelikes skeemides on Eestis levinud, suur osa kuritegeliku keskkonna arveldamistest toimub virtuaalväeringutes ning ka kuritegude ettevalmistamise faasis kasutatakse palju virtuaalväeringuid. Arvukad on virtuaalväeringutega seonduvad uimastikaubanduse juhtumid, osa neist on jõudnud ka kohtumenetlusse. Eestis on esiplaanil ka kelmuse risk (sageli seoses investeerimisega) ning rahapesu risk. RABile on laekunud teateid erinevatest investeerimispettustest (sh väljumispettused), aga ka virtuaalväeringute (sh ICO-de korraldamise) kasutamisest rahapesuks. Samuti ei tohi alahinnata VV sektori terrorismi rahastamise riski. VV tehingute anonüümsus, hõlpsus ja kiirus, samal ajal kui õiguskaitseasutused on raskustes ettevõtelt info saamisega ja rahvusvahelise infovahetusega, annab aluse arvata, et VV-d on atraktiivne vahend ka terrorismi rahastamiseks.

Esimesed tegevusload virtuaalväeringu teenuse pakkumiseks väljastati Eestis 2017. aasta lõpus. Kui esimesel aastal oli väljastatud tegevuslubade arv tagasihoidlik, siis aastatel 2018–2019 suurenes Eestis tegevusluba taotlenud VV teenusepakkujate arv väga kiiresti. Aastatel 2017–2019 väljastati 1250 tegevusluba VV raha vastu vahetamise teenuse ja 1140 tegevusluba VV rahakotiteenuse pakkumiseks. Tegevusloaga ettevõtete äritegevus, omanikud ning kliendid olid valdavalt välismaalased.

Ettevõtete taustanalüüsi käigus tuvastas RAB, et 44 suurimast teenusepakkujast (osutatud teenuste käive 2019. aasta esimesel poolaastal vähemalt 1 miljon eurot) vaid kahe ettevõtte tegelik äritegevus ning omanikud paiknesid Eestis. Peamiselt ilmnis VV ettevõtete Läti, Venemaa või muu Ida-Euroopa riigi taust. Kõigi ettevõtete seotud isikute andmeid analüüsid selgus, et ligi kolmandiku ettevõtete taga oli vähemalt üks e-resident.

Läbi viidud küsitluse andmetel oli eestlaste osakaal kõigi VV teenuste tarbijate seas vaid 0,15%. Ettevõtted osutasid enim teenuseid Ameerika Ühendriikide kodanikele (10,4% kõikidest teenuse tarbijatest), sellele järgnesid Venezuela (9,3%), Vietnami (6,2%), Venemaa (4,9%), Brasiilia (4,3%), Indoneesia (4,1%), India (2,6%), Iraani (2,5%), Suurbritannia (2,2%), Hiina (2,1%) ja Jaapani (2,1%) kliendid. Analüüsi käigus tuvastas RAB lisaks, et paljude VV teenust pakkuvate ettevõtete omanikud ja juhatuse liikmed ning samuti ka juriidilised aadressid kattusid.

VV tegevusloaga ettevõtete üldine nõrk seotus Eestiga on muutnud keeruliseks nii järelevalve teostamise kui ka kuriteotunnustega juhtumite menetlemise. Ebapiisavalt on VV teenusepakkujad täitnud ka RABile teatamise kohustust. Kõigist Eestis tegevust alustanud VV ettevõtetest esitas 2019. aastal RABile teateid alla 6% tegevusloaga VV ettevõtetest (280-st 16), mis on selge indikaator selle kohta, et valdavalt ei rakenda sektori ettevõtted hoolsusmeetmeid korrektselt või jätavad need sootuks rakendamata. Seda kinnitavad ka teenusepakkujate antud vastused ankeetküsitluses ning RAB järelevalvemenetluste tulemused: rakendatavad hoolsusmeetmed on selgelt ebapiisavad nii teenuseklientide isikusamasuse tuvastamisel kui ka ärisuhete seiramisel.

Virtuaalväeringuid puudutavas regulatsioonis jõustusid 10.03.2020 olulised muudatused. Tegevusloakohustusega teenuste hulka lisandus virtuaalväeringu vahetamine virtuaalväeringu vastu,

erinevad VV teenused koondati aga ühtse virtuaalvääringu teenuse pakkumise mõiste alla. Seadusemuudatusega karmistati märkimisväärselt nõudeid teenusepakkumisele, sh eeldab tegevusloa omamine nüüd äritegevuse tegelikku paiknemist Eestis. Rangemaks muudeti ka hoolsusmeetmete rakendamise nõudeid. Kui varasemalt ei pidanud teenusepakkujad alla 15 000 euro väärtuses juhuti tehtud tehingute puhul kliente tuvastama, siis nüüd peab isikusamasus olema alati tuvastatud. Lisaks hakkasid kehtima karmimad nõuded kolmandate riikide kodanike isikusamasuse kontrollimisel. Juba väljastatud VV tegevusloaga ettevõtjatel tekkis kohustus oma tegevus seadusemuudatustega kooskõlla viia hiljemalt 01.07.2020. Seadusemuudatused on võimaldanud RABil VV turgu märkimisväärselt korrastada. Ajavahemikus 01.03.–31.08.2020 tunnistas RAB kehtetuks kokku 1296 VV tegevusluba (nii VV raha vastu vahetamise teenuse kui ka rahakotiteenuse load; enamik ettevõtteid omasid mõlemat luba).

Uuringu kolmas peatükk, mis keskendus VV sektori kuriteoriskidele, lubab järeldada, et VV sektoriga seotud riskid on ülal nimetatud seadusemuudatustele vaatamata väga kõrged ning on tõenäoline, et ettevõtete hoolsustase ei tõuse hüppeliselt. Selle tõttu peaks VV valdkond pälvima jätkuvat kõrgendatud tähelepanu nii tegevusloa- ja järelevalvemenetluses kui ka uurimisasutustelt ja seadusandjalt. VV sektorit puudutavat regulatsiooni tuleks täiendavalt karmistada. VV ettevõtetele tuleks kehtestada aruandluskohustus vähemalt klientide ja vahendatud tehingute käivete osas. Samuti tuleks võtta täiendavaid meetmeid isikute ning nende vara kaitseks, mis hõlmaks ka nõudeid infosüsteemidele, küberturvalisusele ning andmete käitlemisele.

Virtuaalvääringutega seotud kuritegude tõkestamise ja uurimise vallas tuleks veelgi enam rõhku panna rahvusvahelisele koostööle, sest peaaegu kõik juhtumid on rahvusvahelise haardega ja vajamineva teabe koondamine aeganõudev. Mitmete riikidega ei toimi koostöö efektiivselt, mis muudab skeemide avastamise ja kuritegude tõkestamise VV vallas veelgi keerulisemaks.