



RAHAPESU ANDMEBÜROO

SULARAHAGA SEOTUD RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE RISKID EESTIS

Juuni 2023

UURIMISPROBLEEM JA PEAMISED JÄRELDUSED

Hoolimata elektrooniliste maksevõimaluste võidukäigust ja järk-järgulisest sularahakasutuse vähenemisest Euroopas, on sularaha Europoli hinnangul jäänud siiski kurjategijate jaoks rahapesu meelisinstrumentiks: see on siiani olulisim finantstehingute anonüümsust võimaldav vahend, mille kohale ei ole seni asunud ka krüptotehingud.

Alates 2017. aastast on Euroopa Liidu üleste riskihinnangutega (SNRA) erinevaid sularahatooteid ja -teenuseid – sularahakullerid, sularahaintensiivsed ettevõtted, suured nominaalid ja sularahamaksud – ikka ja jälle hinnatud kõrgeima rahapesuriski ja arvestatava terrorismi rahastamise riski kandjateks. Sularahaintensiivsuse tõttu on loetud väga kõrgeks ka hinnaliste kaupade (sh väärismetallid ja sõidukid) ning investeerimiskinnisvara rahapesuriski, samuti on sularahatehingute rohkus mõjutanud SNRA koostajaid omistama kõrgemat riskitaset teatud finantsteenustele (jaepangandus; rahasiire ja sularahaga maksetehingud; valuutavahetus) ja hasartmängusektorile.

2021. aastal avaldatud Eesti riigisisese rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangus (NRA) on sularahaga seonduvaid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske väga vähe käsitletud. Rahapesu Andmebüroo (RAB) on sularahaga seonduvaid kuriteoorske varasemalt käsitletud asutusesiseste riskihinnangute ja erinevate temaatiliste analüüside osana. Siinne uuring on esimene avalikkusele suunatud sularaha-teemaline tervikkäsitlus, mis oma laiapõhjalise lähenemise ja andmeallikatega – eksperdiintervjuud uurimisasutuste esindajatega ja sularaha kriminaalmenetluste arestimisandmed, Eesti Panga kogutav maksestatistika ja sularaharingluse andmed, Maksu- ja Tolliameti sularahakontrolli andmed ning RABile saadetud sularahaga seonduvad teated – teeb algust riigisisesse riskihinnangusse jäänud lünkade täitmiseks Eestile omaste sularahaga seotud ohtude ja haavatavuse vallas¹. Kvantitatiivne analüüs tugineb andmetele aastatest 2018–2022.

Uuringuga otsiti vastust järgmistele põhiküsimustele:

- 1) Millised muutused sularaha mahtude ja kasutamise osas on viimase viie aasta jooksul Eestis aset leidnud?
- 2) Millised on sularaha kasutamise trendid ja kahtlased tegevusmustrid Eesti õiguskaitseasutustelt ja RahaPTS kohustatud sektoritest kogutud teabe alusel?
- 3) Millised on peamised teatamislüngad sularahaintensiivsetes kohustatud sektorites?

Uuringu tulemusel järeldas RAB, et *sularahatehinguid* tehakse Eestis Euroopa keskmisest vähem, mille tõttu on neist tingitud keskmine ohutase madalam kui Euroopa Liidu üleses riskihinnangus välja toodud „väga oluline“ rahapesuoht. Siinne riiklik haavatavus sularahatehingute kuritegelikuks kasutamiseks on SNRA hindamisskaalal hinnanguliselt oluline kuni väga oluline, sest riigi tasemel on vastav riskiteadlikkus puudulik ning see kiirgub omakorda kohustatud sektoritesse. Kuna sularaha on kurjategijate jaoks jätkuvalt väga tähtis rahapesu vahend ning sularahaintensiivsed teenusepakkujad on ka terrorismi rahastamise ohtudele haavatavad, vajavad sularahaga seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid järjepidevat ja metoodilist hindamist NRAs.

Eesti roll kuritegeliku sularaha transiitriigina on analüüsitud perioodil tuntavalt vähenenud. Sularahaintensiivne maksukuritegevus on Eestis endiselt probleemiks, illegaalse sularaha käivet Eestis suurendavad peamiselt veel narkokuritegevus ja salakaubandus. Teadaolevate tüpoloogiate kohaselt on kurjategijatel hästi välja töötatud viisid ja kanalid kuritegeliku tulu suunamiseks välismaale.

Sularahaga seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid muudab aktuaalseks asjaolu, et sularahatehingud on Eestis COVID-pandeemia aegse languse järel taas hoogustunud: sularahakäivet suurendavad kiire inflatsioon ja majanduslangus, viimane tõukab tagant ka

varimajandust. 2022. aastal Venemaa vallandatud täiemahuline sõda Ukrainas kasvatas samuti sularahaga seotud rahapesu ja ka rahvusvahelistest sanktsioonidest möödahiilimise ohtu. Sõja mõjul on suurenenud *illegaalne sularahavedu* üle Euroopa Liidu välispiiri ning sularahakäivet on suurendanud ka Ukraina päritolu kaupade must turg Euroopas. Analüüsitud sularahaandmetes ei peegeldunud olulisi *terrorismi rahastamise ohte* Eesti jaoks, kuid tuleb arvestada, et osa käsitletud andmetest olid agregeeritud andmed, mille alusel ei pruugi tegelikud ohud välja tulla. 2022. aastal sagenesid sularahatehingud riskiriikidega, mida teadaolevalt kasutatakse ka Venemaale kehtestatud *rahvusvahelistest sanktsioonidest* möödahiilimiseks (Kesk-Aasia riigid, Türgi ja Araabia Ühendemiraadid).

Mitmete sularahaintensiivsete teenuste – *valuutavahetus, investeerimiskulla müük* ja *hasartmänguteenused* – rahapesuriski tase on Eestis hiljaaegu oluliselt tõusnud seoses suurte sularahatehingute sagenemisega. Hasartmängusektori riskitaset Eestis tõstab RABi tuvastatud sularahaohht ka *kaughasartmänguteenuses*. Rahapesuoht on püsivalt väga oluline *makseagentide* vahendusel osutatavate *piiriüleste makse- ja e-raha teenuste* (rahasiirdeteenus, sularaha sisse- ja väljamaksetehingud välismaistel maksekontodel) ja oluline *sularahas tehtavate kinnisvaratehingute* osas. Samal ajal saadavad sularahaintensiivsed teenusepakkujad RABile väga vähe kahtluspõhiseid sularahateateid, mis on märk ebapiisavast hoolsuskohustuse täitmisest või madalast riskiteadlikkusest (makseagendid; hasartmänguettevõtted; notarid) ning viitab vastavate teenusepakkujate olulisele haavatavusele terrorismi rahastamise ja rahapesu ohtude suhtes. Teatud teenuste puhul, kus RABile saadavad teateid vaid väga üksikud teenusepakkujad ning suurem osa sektori turuosalistest ei teata (valuutavahetus, tehingud väärismetallidega, kinnisvaravahendajad), on turuosaliste rahapesualane haavatavus veelgi suurem (SNRA skaalal hinnanguliselt „väga oluline“).

Kuna Eesti *krediidiasutused* on hoolsusmeetmeid tugevdanud ja paljudest kahtlasi sularahatehinguid tegevatest klientidest loobunud, on klientide ümberpaiknemise tõttu tõusnud siinsete makseteenuse osutajate kaudu tehtavate sularahatehingute oht ning osalt on siinsed riskid kandunud teistesse jurisdiktsioonidesse. Uuringus tuli väga erinevatest andmeallikatest esile, et järjepanu kasvab *Leedus registreeritud*, kuid ka Eesti kliente teenindavate *piiriüleste makse- ja e-raha teenuse osutajate* roll Eesti kuritegeliku raha kanalina, millel omakorda on tugev seos sularaha sisse- ja väljamaksetehingutega *rahasiirde või e-raha teenuste makseagentide* kaudu. Piiriüleste makse- ja e-raha teenusepakkujatest lähtuv sularaha rahapesurisk on seotud eeskätt maksukuritegevusega, kuid järelevalve aspektist nõrgalt reguleeritud teenused on haavatavad ka teistest kuriteoliikidest pärineva tulu pesemisele ja terrorismi rahastamisele.

EXECUTIVE SUMMARY

Despite the increasing prevalence of electronic payments and the decrease of cash payments in Europe, Europol still considers cash to be the instrument of choice for money launderers: crypto transactions have thus far not taken its place as the main payment instrument for concealing the identities of transaction parties.

Since 2017, all European Commission's Supranational Risk Assessments (SNRA) have called out various cash products and services – cash couriers, cash-intensive businesses, high value banknotes, payments in cash and privately owned ATMs - as having the highest risk of money laundering and a significant risk of terrorist financing. Due to their cash-intensive nature, high-value goods (including precious metals and vehicles) and investment real estate have also been classified as having a high risk of money laundering. Furthermore, certain financial services (retail banking, transfers of funds and money remittance; foreign exchange) and the gambling sector have earned an elevated risk level in the SNRA due to the large number of cash transactions involved.

The Estonian national money laundering and terrorist financing risk assessment published in 2021 includes few references to cash-related risks of money laundering and terrorist financing. The Financial Intelligence Unit (FIU) has previously analysed cash-related crime risks in its internal risk assessments and various thematic analyses. This survey is the first public systematic analysis of cash-related risks. With its broad approach and variety of data sources - interviews with law enforcement experts and data on cash seized in criminal proceedings, payment statistics and cash circulation data collected by the Estonian Central Bank cash control data from the Estonian Tax and Customs Board, as well as cash-related reports received by the FIU, its goal is to fill in some gaps in the national risk assessment by considering Estonia-specific cash-related threats and vulnerabilities. The quantitative analysis is based on data from 2018-2022.

The main questions the survey sought to answer were:

- 1) What has been the dynamic of cash usage in Estonia during the past five years?
- 2) On the basis of information gathered from Estonian law enforcement and obliged entities, what are the trends of cash usage and patterns of potential illicit use of cash?
- 3) What are the main reporting gaps in cash-intensive obliged sectors?

Based on the survey results and considering that the prevalence of *cash transactions* in Estonia is lower than the EU average, the FIU concluded that, on average, the level of risk associated with cash transactions in Estonia is lower than the "very high" money laundering and terrorist financing risk identified in the SNRA. Estonia's level of national vulnerability is moderately significant to significant because there is insufficient risk awareness on the government level, which in turn affects obliged entities. Because cash is an important instrument of money laundering and cash-intensive service providers are also vulnerable to the risks of terrorist financing, cash-related risks require a consistent and methodical approach in the NRA.

During the period analysed, Estonia's role as a transit country for criminal proceeds diminished significantly. Cash-generating tax crime is an ongoing issue in Estonia, but drug trade and smuggling are also significant sources of cash. Based on known typologies, the criminals have well-established methods and channels for routing criminal proceeds abroad.

Cash-related risks of money laundering and terrorist financing have regained prominence in past two years due to the resurgence of cash transactions in Estonia associated with the end of COVID restrictions, rapid inflation, as well as the recent economic downturn fuelling the shadow economy. The full-blown war initiated by Russia in Ukraine in 2022 have also

increased the threat of cash being used for money laundering and evasion of financial sanctions. The war has led to increased *smuggling of cash* across the EU border, and the black market for smuggled Ukrainian goods is also boosting the cash turnover in Europe. The cash data analysed did not reveal any significant threats of terrorist financing in Estonia, but it must be taken into account that the analysis used mostly aggregated data which might not reflect actual threats. There has been an increase of cash transactions with high-risk countries known to be used for *evading financial sanctions* imposed on Russia (Central Asian countries, Turkey and the UAE) in 2022.

The risk of money laundering associated with various cash-intensive services - *foreign exchange, sale of investment gold* and *gambling services* - has recently risen in Estonia. In the gambling sector, the FIU identified a novel cash threat in *remote gambling* services. For *payment and e-money services mediated by local agents* (cash remittance, deposit and withdrawal from foreign payment accounts), as well as *real estate transactions in cash*, the threat of money laundering remains very significant. However, cash-intensive service providers tend to send very few reports to the FIU regarding suspicious cash transactions, indicating either insufficient due diligence or low risk-awareness (*gambling operators* and *notaries*, in particular). Certain sectors where only a handful of service providers are regularly reporting to the FIU and most of the market participants do not report at all (*foreign exchange, trade in precious metals, real estate professionals*) are even more vulnerable to money laundering.

Recently, Estonian *credit institutions* have terminated many accounts of customers who have made unusual or suspicious cash transactions. This has resulted in these customers turning to cash-related fintech service providers registered in other jurisdictions, which has transferred also the associated risks to these new sectors and jurisdictions. The data sources used in the survey revealed an increasing role of *cross-border payment and e-money service providers* who are registered in Lithuania but also serve Estonian clients. Via Estonian *payment agents*, the cross-border service providers have become a channel for Estonian criminal proceeds. The cash risk of cross-border payment and e-money service providers is primarily associated with tax crime, but these services are also vulnerable to the laundering of proceeds from other types of crimes and to terrorist financing.

UURINGU TULEMUSED

Muutused sularaha mahtude ja kasutamise osas aastatel 2018–2022

Vastupidiselt eeldatule ei vähenenud Eestis vaadeldud aastatel sularaha kasutamine, eelmisel kümnendil täheldatud kahanemistrend sisuliselt seiskus. Eestit katab sularahaautomaatide ja sularahafunktsiooniga kassasüsteemide võrgustik, mille tõttu on sularaha valdavale osale Eesti elanikest hõlpsasti kättesaadav. Ehkki sularaha on eelistatud maksevahendiks vaid viiendikule elanikest, teevad Eesti tarbijad jätkuvalt ligi poole oma ostudest sularahas ning toodete-teenuste väärtusest üle 40% tasutakse sularahas. Olgugi et elanikkonna suhtumine ümbrikupalka on muutunud taunivamaks, püsib selle maksmine stabiilse probleemina ja on seni üheks Eesti varimajanduse vedajaks.

1. Sularaha on enam kui 90%-le Eesti elanikest hõlpsasti kättesaadav². Sularahaautomaatide (ATM) ja pangakontorite arv on küll aastate jooksul vähenenud, aga üle Eesti on nüüdseks levinud sularaha väljamaksevõimalusega kassasüsteemid (enam kui 2200), osa neist ka sissemaksefunktsiooniga.
2. Sularahaautomaate ja kassasüsteeme haldavad Eestis pangad, välja arvatud LHV ja Luminori ühine sularahaautomaatide võrk, mille haldamine anti 2021. aastal üle Euroopa ühele suurimale makse- ja tehinguteenuste pakkujale Worldline. See üleminek on põhjustanud olulise siinset uuringut mõjutava andmelünga: Eesti Pangalt RABile edastatavas kaardimaksete statistikas 2022. aasta kohta ei kajastu Worldline'i hallatavates automaatides tehtud sularahatehingud välismaal väljastatud kaartidega. ATMid on Eestis seadistatud selliselt, et suurim võimalik väljavõetav nominaal on 50 eurot, mis mõnevõrra vähendab *suurtest nominaalidest* lähtuvat rahapesuriski Eestis. Sularaha sissemaksmiseks saab Eestis kasutada kõiki nominaale.
3. N-ö tava-ATMidele lisaks paikneb Tallinnas kaks krüpto-sularahaautomaati, mida haldab RABi väljastatud tegevusloaga virtuaalvääringu teenusepakkuja Coinex Grupp AS. RABile ei ole laekunud teavet nn *privaat-ATM*ide kohta Eestis. Selle SNRAs nimetatud kõrgeima riskikategooria toote riskid ei ole Eesti puhul tõenäoliselt relevantid.
4. Uuritaval perioodil sisuliselt seiskus eelmisel kümnendil täheldatud kahanemistrend Eesti ühiskonna sularahakasutuses. Tarbijate makseharjumuste uuringu andmetel tegid 2022. aastal Eesti tarbijad 46% ostudest sularahas (tehingute väärtuse vaates 42%). Euroala riikide keskmisest (59%) on see tuntavalt väiksem, kuid 2019. aasta uuringuandmetega võrreldes püsib Eestis sularahakasutus stabiilsena ega järgi järsku vähenemistrendi Põhja-Euroopa riikides, mis tegelevad sularahakasutuse vähendamisega süstemaatiliselt (eesrindlikemais ehk Soomes ja Hollandis tehakse nüüdseks vaid 20% maksetest sularahas).³
5. **Varimajandusest** pärineva sularaha hinnangulist osakaalu Eesti majanduses ei ole praeguse uurimisseisu juures võimalik üheselt välja tuua, erinevate uuringute tulemused on vastuolulised, kuid võib tõdeda, et varimajandusel on Eestis jätkuvalt kaalukas roll. Riias asuva majanduskõrgkooli Stockholm School of Economicsi metoodika kohaselt arvestatuna on Eesti varimajanduse osakaal ajavahemikus 2018–2022 kõikunud 14–19% ulatuses SKPst, 2022. aastal oli vastav näitaja 18%. MTA tellitud uuringutulemused näitavad, et ümbrikupalkade maksmine püsis analüüsitud perioodil ühtlasel tasemel (hinnanguline maksukahju aastas oli ligi 100 miljonit eurot). Sellest 84% moodustab osaliselt makstav ümbrikupalk, tööandja maksab tavaliselt miinimumpalga ulatuses ametlikku töötasu. Ida-Virumaal on ümbrikupalka riskiga ettevõtete osakaal Eesti kõrgeim, üle 36%, Eesti riigi keskmine riskiga isikute osakaal on MTA hinnangul 21%. Salasigarettide ja -alkoholi tarbimine on seevastu languses ning seonduv hinnanguline maksukahju suurusjärgu võrra väiksem ümbrikupalkade omast.⁴

Aastatel 2018, 2019 ja taas 2022 võeti Eestis väljastatud pangakaartidega sularahaautomaatidest iga-aastaselt välja enam kui 4 miljardit eurot ja tehti sissemaksid enam kui 2 miljardi euro ulatuses. Vahepealsetel aastatel leidis COVID-pandeemia aegsete piirangute tõttu aset tuntav langus maksetehingutes tervikuna, sh sularahatehingutes. Eestis väljastatud pangakaardid on järjest kaotanud oma populaarsust sularahatehingute tegemiseks: sularahatehingute osakaal Eesti kaartidega tehtud tehingute kogumahust langes vaadeldud perioodi jooksul 50%-lt 40%-le. Selle suundumuse varjuküljena satuvad kahtlased sularahatehingud üha harvem Eesti krediidasutuste pilgu alla, sest RABile saabunud teated ja teisedki siinse uuringu leiud näitavad, et sularahalembelised Eesti ettevõtted ja üksikisikud pöörduvad piiriüleste makseteenuse osutajate, eriti Leedu e-raha teenusepakkujate poole.

6. **Eestis väljastatud pangakaartidega** Eestis ja välismaal sularahaautomaatide kaudu tehtud tehingute osakaal kõigist kaarditehingutest on aastate jooksul olnud püsivas langustrendis (tabel 1), kusjuures suuremal määral on vähenemine aset leidnud sularaha väljamaksete osakaalus. ATM-tehingute absoluutsummates pandeemia-aastatel 2020–2021 täheldatav tuntav langus on taas tõusule pööranud ja läheneb 2019. aasta tasemele. 2022. aastal tehti Eestis väljastatud kaartidega sularaha väljamakseid 4006,1 miljoni euro ja sissemaksid 2075 miljoni euro väärtuses, mis moodustasid vastavalt 26% ja 14% kõigist maksetehingutest.

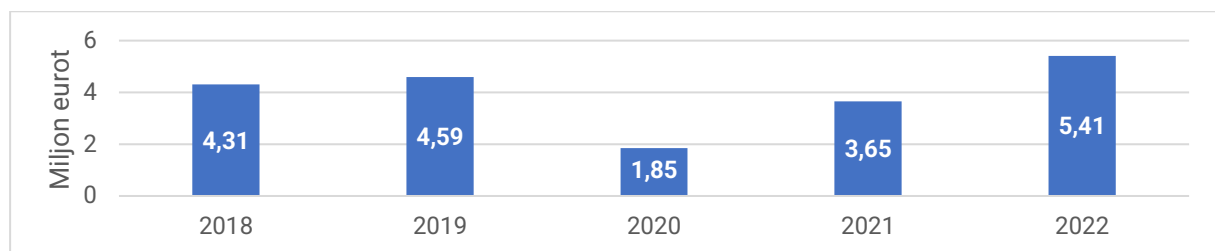
Tabel 1. ATM sisse- ja väljamaksetehingute maht (mEUR) ja osakaal (%) Eestis väljastatud maksekaartide tehingute kogumahust, 2018–2022

Tehingu tüüp	2018	2019	2020	2021	2022
Kõik kaarditehingud (miljon eurot)	12 614,2	13 156,5	12 213,1	13 495,9	15 425,9
...sularaha sissemaks pangautomaadis	2 124,0 (17%)	2 076,2 (16%)	1 819,9 (15%)	1 966,7 (15%)	2 075,0 (14%)
...sularaha väljavõtmine pangautomaadist	4 105,30 (33%)	4 069,6 (31%)	3 580,4 (29%)	3 688,8 (27%)	4 006,1 (26%)

7. Eestis väljastatud pangakaartidega tehtud sularahatehingute suhtelise vähenemise kontekstis peab tõdema, et kahtlased sularahatehingud satuvad üha harvem Eesti krediidasutuste pilgu alla: vaadeldud perioodil krediidasutustelt RABile saabunud teated näitavad, et pangad on tegelenud oma kliendibaasi puhastamisega kahtlasi või ebaharilikke sularahatehinguid teinud klientidest. See kajastub pankade saadetud sularahaseosega teadete arvus: 2021. ja 2022. aastal teatasid pangad varasemast märksa harvem sularahatehingute kohta.
8. Sularahatehingutele osutavad piiriülesed teated (XBR) piiriüleste makseteenuse pakkujatel, siinse uuringu raames läbi viidud eksperdiintervjuud ja RABi välissuhtluse ning juhtumianalüüsi leiud (vt p 17, 23, 36) viitavad, et Eesti ettevõtted ja üksikisikud suunduvad üha sagedamini oma kahtlaste sularahatehingutega *piiriüleste makse- või e-raha teenuste pakkujate* juurde. Populaarseimad neist on Revolut ja Paysera Leedu jurisdiktsioonis ning Saksamaal baseeruv sularahatehinguid soosiv „mobiilipank“ N26. RABil on kahtluspõhist infot, küll aga puudub ülevaade, kui suur hulk Eesti elanikke ja juriidilisi isikuid on loobunud kohalike pankade makseteenustest piiriüleste teenusepakkujate kasuks. Eeldatavasti on palju neidki, kes valivad *fintech*-teenuseid nende mugavuse ja odavuse tõttu, mitte ei põgene siinse finantssektori rakendatavate hoolsusmeetmete eest.
9. Eesti Pank kogub alates 2022. aastast andmeid Eesti elanike sularahatehingute kohta **maakondade lõikes**. Keskmiselt tegid 15-aastased ja vanemad inimesed Eestis ainult 26

sularahatehingut aastas, kokku 4944 euro ulatuses. Väljamaksetehingu keskmine summa oli 157 eurot, sissemaksetehingu keskmine summa aga oluliselt suurem, 376 eurot. Arvuliselt tehti 2022. aastal keskmisest enam sularahatehinguid Ida-Virumaal, summaliselt Tartumaal, Ida-Virumaal ja Harjumaal (vastavalt 5315, 5192 ja 5130 euro väärtuses elaniku kohta). Seevastu Hiiu, Lääne ja Põlva maakondade elanikud torkavad silma suhteliselt väiksema sularahakasutusega. Ligi pool Eesti sularahatehingute mahust sooritati suurima elanike arvuga Harju maakonnas.

10. Nimetatud andmed näitavad ka varimajanduse piirkondlikku levikut. Ümbrikupalkade kohta annavad paremini aimu keskmiste sissemaksetehingute näitajad, mis toovad iseäranis esile Tartumaa: keskmised sularaha sissemaksed olid suurimad Tartumaal (1718 EUR ja 4,2 tehingut elaniku kohta), järgnevad Harjumaa (1676 EUR ja 4,5 tehingut elaniku kohta) ja Pärnumaa (1592 EUR ja 3,9 tehingut elaniku kohta), alles seejärel Ida-Virumaa (1459 EUR ja 4,5 tehingut elaniku kohta).
11. Eestis väljastatud pangakaartidega **välismaistes ATMides** välja võetud sularaha maht on vaadeldud aastate vältel olnud püsivas languses (2022: 112,9 miljonit eurot) ning sissemaksete maht ei ole olnud mainimisväärt.
12. **Kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikides** (edaspidi: riskiriikides) paiknevatest sularahaautomaatidest on Eesti pangakaartidega aastatel 2018–2022 välja võetud kokku 19,8 miljonit eurot, 85% sellest moodustavad sularaha väljamaksed eestlaste seas populaarsetes turismipiirkondades – *Türgis* (8,1 miljonit eurot), *Egiptuses* (5,6 miljonit eurot) ja *Araabia Ühendemiraatides* (3,1 miljonit eurot). Väljamaksete kogusumma alusel on riikide esikümnes veel *Maroko, Usbekistan, Liibanon, Jordaania, Tuneesia, Saudi Araabia ja Mali*. 2020. aastal vähenes sularaha väljavõtt märgatavalt, sest COVID-pandeemia alguses ja haripunkti ajal kehtisid ranged reisipiirangud, 2021. aastal algas taastumine ning 2022. aastal ületas riskiriikides välja võetud sularaha maht juba 2019. aasta näitajat. Kasvu taga olid jätkuvalt väljamaksetehingud Türgis, Egiptuses ja Araabia Ühendemiraatides. Muudes riskiriikides on Eesti kaartidega tehtud keskmiselt 300 sularaha väljamaksetehingut aastas, kus keskmine tehingusumma on 144 eurot. Kuna terrorismi rahastamine võib toimuda ka suhteliselt väikeste summade abil, pööravad Eesti õiguskaitseasutused tähelepanu neilegi. Riskiriikide keskmisest märgatavalt suuremad keskmised sularaha väljamaksed on viimastel aastatel aset leidnud Liibanonis (2021), Somaalias (2021 ja 2022), Afganistanis (2022) ja Kongo Vabariigis (2022).

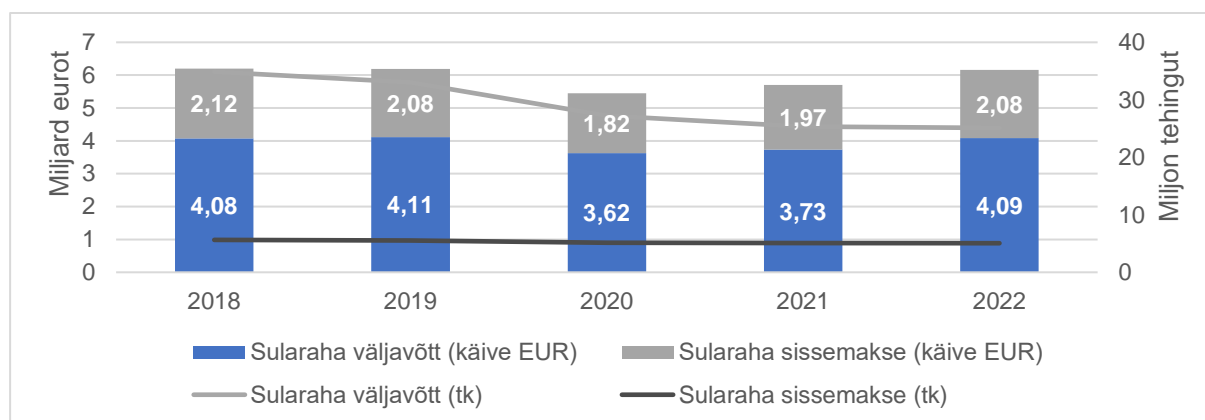


Joonis 1. Eestis väljastatud pankkaartidega kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikides välja võetud sularaha (mEUR), 2018–2022.

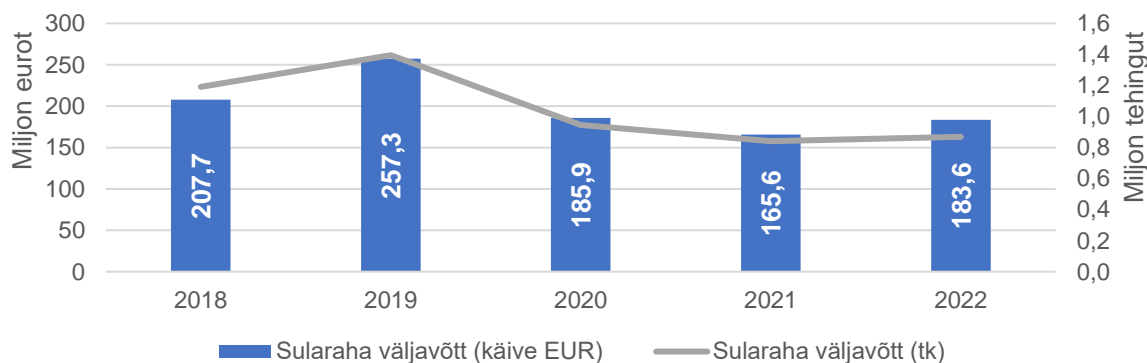
13. Eestis väljastatud kaartidega tehti viie aasta kohta kokku suurimas mahus sularaha väljamakseid Soomes, teisel kohal oli Läti ning kolmandal Venemaa, üldarvestuses järgnesid Saksamaa, Rootsi, Hispaania, Ukraina, Leedu, Itaalia ja Tai ATMid. 2022. aasta lõpus oli pingerea eesotsas jätkuvalt *Soome* ja *Läti*, järgnesid *Hispaania, Saksamaa* ja *Leedu*. Ajateljel nähtub andmetes COVID-pandeemia aegsetest reisipiirangutest mõjutatud langus ja seejärel tõus populaarsemate reisisihtkohtade kasuks: 2022. aastal kasvas märgatavalt sularaha väljavõtt Eesti kaartidega Hispaanias, Saksamaal, Leedus, Itaalias ja Prantsusmaal. Loetletud riikides tehti keskmiselt suuremaid väljamakseid, mis võivad osutada kuritegevusest pärineva raha käitlemisele, *Leedus, Tais* ja *Hispaanias*.

14. Eesti ATMide kaudu tehtud kõigi sularaha sisse- ja väljamaksete maht ja tehingute arv olid alates 2019. aastast languses, eriti COVID-pandeemia aegsete piirangute tõttu 2020. aastal ja 2021. aasta alguses. See trend on aga 2021. aasta teisest poolest taas tõusule pööranud. Tõus ilmneb ka ainuüksi analüüsiks kasutatud kaarditehingute andmetes, kus teadaolevalt on 2022. aasta kohta andmelünk LHV ja Luminori pangautomaatides välismaiste kaartidega tehtud tehingute osas, seega peaks tõus olema järsem kui joonistel 2 ja 3. Ajas on tuntavalt kahanenud väljamaksete arv ja rööbiti on tõusnud keskmise väljamakse suurus.

15. **Välismaiste maksekaartidega** võeti 2018–2022 Eesti sularahaautomaatidest välja kokku enam kui miljardi euro väärtuses sularaha. Suurima väljamaksete arvu ja summaga tõuseb esile 2019. aasta (joonis 3), milles ilmselt kajastub Eesti suurem külastatavus enne siinset turismi oluliselt mõjutanud kriise (COVID-pandeemia ja Vene-Ukraina sõda).



Joonis 2. Sularahatehingud Eesti krediitiasutuste ATMides (miljard eurot), 2018–2022



Joonis 3. Sularahatehingud välismaal väljastatud kaartidega Eesti ATMides* (miljon eurot), 2018–2022

* 2022. aasta andmetes on lünk LHV/Luminori ATMide tehingute osas.

16. Aastate 2018–2021 kohta puuduvad andmed, millistes riikides väljastatud maksekaartidega on Eestis paiknevates ATMides tehinguid tehtud. Eesti Panga uue aruandevormiga on kogutud selliseid andmeid alates 2022. aastast. 2022. aastal võeti Eesti ATMides välismaiste maksekaartidega välja ligikaudu 184 miljonit eurot. Venemaal väljastatud kaartidega tehtud väljamaksete maht moodustas sellest koguni 5%, ehkki selliste kaartidega oli võimalik Eestis tehinguid teha üksnes kuni märtsini. Seda võimalust kasutati väga aktiivselt: 2022. aasta I kvartalis välismaiste kaartidega Eesti ATMides välja võetud sularaha mahust 17% oli tehtud Venemaal väljastatud pangakaartidega. Enim kasutati 2022. aastal Eesti sularahaautomaatides väljamaksete tegemiseks *Leedu* (27%), *Soome* (18%) ja *Ukraina* päritolu (12%) maksekaarte.

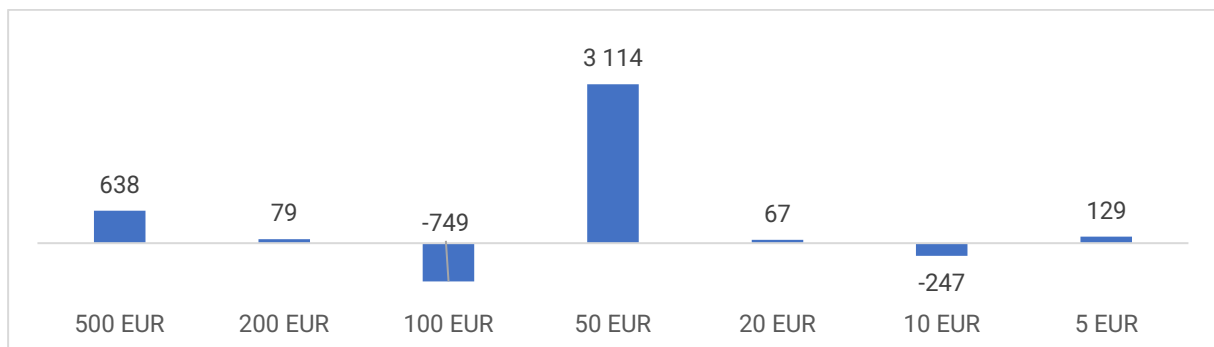
17. Kui Soome kaartide kasutust põhjendavad nii eestlaste tööränne kui ka Soome turistid Eestis ning Ukrainas väljastatud kaartide kasutuse taga on Ukraina sõjapõgenike

saabumine Eestisse, siis Leedu finantsasutuste väljastatud maksekaartide tõus siinsete ATM-väljamaksevahendite etteotsa viitab *Leedus registreeritud piiriüleste makse- ja e-raha teenuste pakkujate* populaarsusele Eesti elanike seas. RABi eelmine, asutusesisene sularahateemaline riskianalüüs näitas, et 2017/2018 tehti Eesti ATMides väljamakseid eelkõige Soome, Ühendkuningriigi, Rootsi, Saksamaa, USA, Venemaa, Hollandi, Läti, Norra ja Šveits krediit- ja ettemaksukaartidega. Arvesse tuleb võtta, et populaarne teenusepakkuja Revolut on Brexiti järel liikunud Leedu jurisdiktsiooni alla. Ka Euroopa Keskpanga koondstatistika näitab, et Leedu finantsasutuste väljastatud maksekaartide arv on väga hoogsalt suurenenud alates 2020. aastast⁵.

18. Välismaiste maksekaartidega Eestis tehtud väljamaksetehingute keskmine suurus oli 255 eurot, seevastu *Venemaa* ja *Kasahstani* päritolu kaartidega tehtud tehingud olid keskmiselt mitu korda suuremad. Kasahstani kaarte on rohkem asunud kasutama alates 2022. aasta maikuust, mis viitab teadaolevale tüpoloogiale, et osa seni Venemaa pankade kaarte kasutanud isikuid võtsid Venemaa agressiooni tõttu Ukrainas kehtestatud sanktsioonide vältimiseks kasutusele Kasahstani maksekaardi.

Sularaharingluse andmete analüüs osutab, et osa Eestis emiteeritud sularahast voolab Eestist välja, samal ajal kui suured sularahakupüürid liiguvad lähiriikidest Eestisse, mis tervikuna osutab arvestatavale Euroopa Liidu sisese sularahaveo rahapesuohule. Sularahaveo ohutase on eriti tõusnud 2022. aastal. Kõrge inflatsiooni ja järsult tõstetud baasintressi mõjul ei ole varade hoidmine sularahas enam mõistlik, isikud on turule toonud oma sularahasäästud ja pangad tagastavad oma sularahahoiuseid. Vene-Ukraina sõja tõttu on suurenenud salakaubandusest pärineva sularaha hulk turul⁶ ning Eestisse on jõudnud suure koguse sularahaga isikuid.

19. **Eestis ringleva sularaha** tegelikku mahtu ei ole võimalik täpselt määrata, veel vähem hinnata kuritegevusega seotud osa sellest. Euro pangatähtede liikumisest euroala riikide vahel annab aimu keskpankade emissioonistatistika, kuid eurod liiguvad ka väljaspool euroala. Teistes valuutades ringlevatest pangatähtedest puudub ülevaade. Ohumärgiks võib pidada euro pangatähtede kõrget positiivset netoemissiooni Eestis: alates euro kasutuselevõtust Eestis on (2022. aasta sügise seisuga) Eesti Pank väljastanud üle 3 miljardi euro väärtuses pangatähti rohkem, kui neid on tagastatud.



Joonis 4. Pangatähtede netoemissioon Eestis alates euro kasutuselevõtmisest (mEUR) seisuga 30.09.2022

20. Nii arvuliselt kui summaliselt emiteerib Eesti Pank ülekaalukalt enim 50-euroseid pangatähti: igal aastal 400 miljoni väärtuses enam, kui neid keskpanga tagastatakse. Igapäevaselt enim kasutatavate 20-, 10- ja 5-euroste rahatähtede emissioonimaht on seevastu tagasihoidlik. 50-eurone on suurim Eesti ATMide kaudu väljastatav nominaal. Ei ole siiski eluliselt usutav, et kõik „liigemiteeritud“ 50-eurosed jäävad kohalikeks sularahasäästudeks. Kuna sularahakontrolli andmetel siseneb Eestisse üle Euroopa Liidu välispiiri rohkem sularaha, kui välja viiakse (vt tabel 3 lk 10), siis võib 50-euroste pidev suur positiivne netoemissioon Eestis viidata nende väljaveole teistesse Euroopa Liidu riikidesse. Samal ajal on nt Leedus 50-euroste netoemissioon sageli negatiivne, mille tõttu

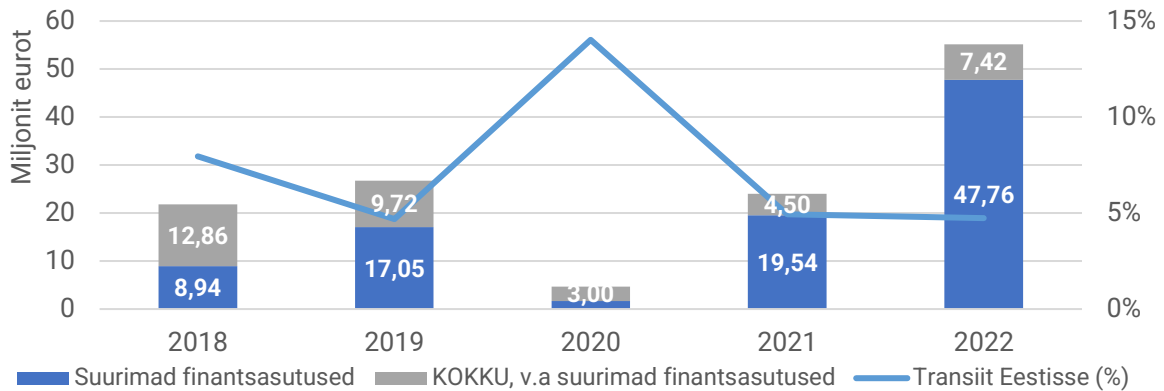
on võimalik, et osa Eestis väljastatud 50-eurostest toimetatakse füüsiliselt Leetu. Selles kontekstis tasuks edaspidi juurde analüüsida ka lähiriikide Soome ja Rootsi emissioonistatistikat.

21. **Suurtest nominaalidest** tulenev sularahaga seotud rahapesuoht on emissiooniandmete põhjal Eestis hinnanguliselt mõõdukalt oluline. 500-euroste emissioonibilanss on Eesti jaoks ikka veel positiivne, ehkki alates 2019. aastast neid enam ei väljastata ja Eesti Pank on sellest alates käibelt korjanud enam kui 254 miljoni euro väärtuses 500-euroseid. See näitab ka, et kõrge rahapesuriskiga 500-eurosed liiguvad jätkuvalt Eesti majanduskeskkonnas. Nende sisseveole üle Euroopa Liidu välispiiride osutavad siinses uuringus vaadeldus sularahadeklaratsioonide andmed, kuid piiril deklareeritud 500-euroste maht on aastate jooksul üha vähenenud ja küllaltki tagasihoidlik (tabel 3), võrreldes keskpanga tagastatuga.
22. Kõrge inflatsiooni ja järsult tõstetud baasintressi (euribor) mõjul turule naasnud sularahasäästude tõttu oli 2022. aasta II pooles esmakordselt siin pangatähtede netoemissioon negatiivne. Suurte nominaalide hoogustunud tagastamine Eesti Panka on tugevalt mõjutatud ka sellest, et pangad tagastavad oma sularahahoiuseid, kuna varade hoidmine sularahas ei ole enam mõistlik. Piiril deklareeritud sularaha andmed näitavad ka, et Vene-Ukraina sõja mõjul on Eestisse sisenenud varasemast enam suure koguse suurtes nominaalides sularahaga isikuid.
23. Emissioonistatistikas torkab silma asjaolu, et 100-euroste netoemissioon Eestis on negatiivne. Paralleelselt siinses uuringuga läbi viidud Balti riikide ühises sularahauuringus⁷ järeldati, et see on seostatav Leedu väga kõrge positiivse 100-euroste netoemissiooniga ja viitab, et osa Leedus väljastatud 100-euroseid pangatähti tuuakse Eestisse sularaha hõlmavate maksudest kõrvalehoidumise skeemide ning muu majandus- ja finantskuritegevuse raames. See järeldus on seotud siinses uuringu leidudega, mis viitavad, et kurjategijad kasutavad üha enam Leedus väljastatud maksekaarte (vt p 8, 17 ja 36).

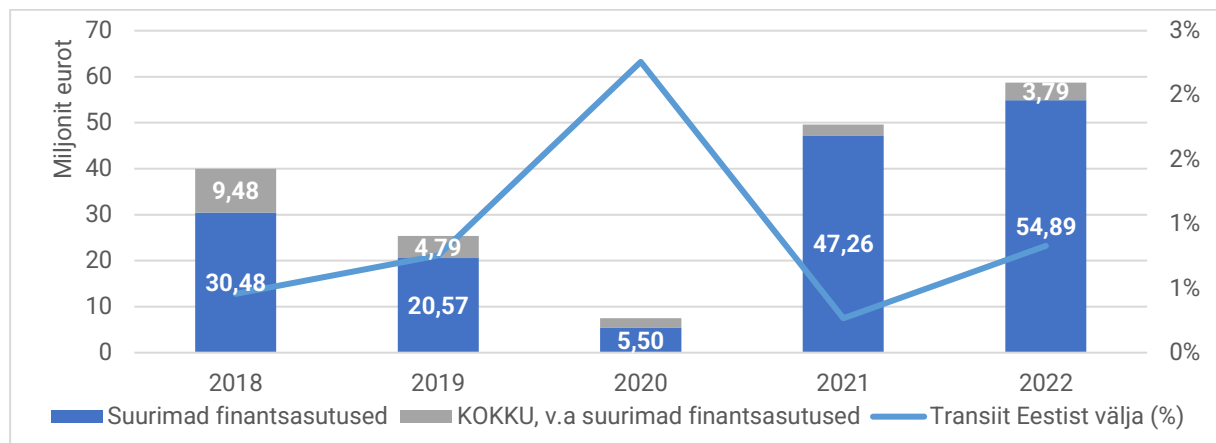
Sularahakontrolli süsteem Eestis toimib ja aitab maandada Euroopa Liidu välistest riikidest – eeskätt Venemaalt – pärineva sularahaga seotud rahapesuohtu. Seevastu üle Euroopa Liidu sisepiiride Eestisse ja Eestist välja liikuva sularaha kohta puuduvad otsesed andmed ja kontrollisüsteem. Euroopa Liidu välispiiridel on alatest Venemaa täieulatuslikust sissetungist Ukrainasse sularahaveo ohud muutunud. Sõja mõjul on suurenenud nii kaupade kui sularaha salakaubavedu Euroopa Liidu riikidesse. Kasvanud on illegaalset päritolu sularaha ELi toimetamise oht, sh veetakse üle Vene ja Valgevene piiri sõjapiirkonnast pärinevat sularaha. Sõjapõgenikke püütakse kasutatakse rahamuuladena, vastavat tegevust on selgelt täheldatud ka Vene-Eesti piiril. 2022. aastal tuvastati tugevnenud sularahakontrolli abil Eesti Euroopa Liidu välispiiril deklareerimiskohustuse rikkujate kõrval väga sageli isikuid, kes püüdsid mööda hiilida Venemaale kehtestatud eurode sisseveo keelust.

24. Üle Euroopa Liidu sisepiiride Eestisse ja Eestist välja liikuva sularaha kohta puuduvad otsesed andmed ja kontrollisüsteem; see kui nõrkus siinses rahapesu tõkestamise süsteemis on esile toodud ka viimases Moneyvali raportis Eesti kohta. Samas on siseturu tingimustes tõhusat kontrollisüsteemi ka keeruline luua.
25. **Euroopa Liidu ülene sularahakontrolli süsteem välispiiridel** (10 000 euro ja enama väärtuses sularaha deklareerimiskohustus piiriületajatele) toimib Eestis. MTA tolliosakonna teostatav sularahakontroll on eesmärgistatud sularaha salakaubaveo tuvastamisele⁸ ega ole vaadeldud aastate jooksul andnud tulemuseks rahapesu-alaseid kriminaalmenetlusi. RAB saab oma töös kasutada sularahadeklaratsioonide ja deklareerimata jäetud sularaha andmeedastusi MTAlt.
26. Piiriüleses **deklareeritud sularahaveos** on analüüsitaval perioodil olnud suur roll üksikutel Eesti finantsettevõtetal, mis on viinud **Ühendkuningriiki** suurtes mahtudes sularaha, mis on

seotud nende põhitegevusega (peamiselt valuutavahetus). Tavaisikute piiriülene sularahavedu on väheneva trendiga, ära on kadunud möödunud kümnendit iseloomustanud „korduvdeklareerijad“, kes töid üle Eesti-Vene piiri ebaselge päritoluga sularaha, mille tõttu on *sularahakulleritega* seotud rahapesuohud Eestis märgatavalt langenud. Tavaisikute puhul on piiril deklareeritud sularaha lähteriigiks ülekaalukalt *Venemaa*, muude riikide osatähtsus on väike.



Joonis 5. Eesti piiril siseneval suunal deklareeritud sularaha perioodil 2018–2022



Joonis 6. Eesti piiril väljuval suunal deklareeritud sularaha perioodil 2018–2022

27. COVID-pandeemia aastatel vähenes piiril deklareeritud sularaha maht oluliselt. 2022. aastal toimus siseneval suunal deklareeritud sularaha mahus oluline tõus (joonis 5). Osalt on see tingitud sellest, et Eestisse saabus kümneid tuhandeid Ukraina sõjapõgenikke ja sularaha deklareerisid ka sõja mõjul Venemaalt lahkuvad isikud. Teisalt on 2022. aastal hüppeliselt kasvanud ka valuutavahetusega tegelevate finantsasutuste sularahavedu Eestisse. Ka siin on näha Vene-Ukraina sõja mõju: alates 1. märtsist 2022 kehtib Euroopa Nõukogu keeld ekspordida europangatähti ja ELi liikmesriikide pangatähti Venemaale, selline väljaveopiirang on tõenäoliselt tingitud püüde sanktsioonimeetmest teiste valuutade abil kõrvale hiilida ning loonud täiendava nõudluse välisvaluutade järele. MTA tolliosakond tuvastas 2022. aastal koguni 229 juhtumit, kus isikud rikkusid seda embargo, osadel neist oli tegu nii sularaha deklareerimiskohustuse kui embargo rikkumisega; rikkumiste kogusumma oli 1,34 miljonit eurot.

28. Suurema kuritegevuse riskiga ongi juhtumid, mil üle piiri toimetatav sularaha jäetakse deklareerimata. MTA tuvastas aastatel 2018–2022 68 korral sularaha deklareerimise kohustuse rikkumisi kokku 2,39 miljoni euro väärtuses, enamik neist Eestisse sisenemise suunal ja sihtriigiks oli Eesti, üksikutel juhtudel ka Saksamaa, Leedu, Poola. Sularaha lähteriikidest domineeris Venemaa. Aastate kaupa on avastatud juhtumite arv palju kõikunud: 2018: 5; 2019: 17; 2020: 9; 2021: 13; 2022: 24. Suur osa tuvastatud rikkumistest

on suhteliselt väikesed, alla kolmandikul juhtumitest ületas deklareerimata jäetud sularaha väärtus 40 000 eurot. MTA on avastanud ka Ukraina grivnade *smurfingu* juhtumeid, kus grivnade Venemaalt Eestisse toomisel on kasutatud sularahakullereid eesmärgiga vahetada grivnad Eestis muusse vääringusse.

29. *Suurte nominaalidega* seonduv rahapesuohut piiriüleses sularahaveos on üldise trendina vaadeldud aastatel vähenenud (tabel 2), kuid kasvas taas 2021.–2022. aastal. Piiril deklareeritud 500-euroste sularahakupüüride arv vähenes aastatel 2018–2022 märgatavalt koos nende väljaandmise lõpetamisega 2019. 200-euroste kupüüride Eestist väljaviimine üle EL-i välispiiri oli stabiilne, kuid 2022. aastal kasvas piiril deklareeritud 200-euroste maht tuntavalt, sest neid töid endaga kaasa Vene-Ukraina sõja mõjul Eestisse sisenevad Vene ja Ukraina kodanikud. Oht, et kuritegelikud ühendused püüavad neid ära kasutada sularahamuuladena, on väga aktuaalne.

Tabel 2. Eesti piiril deklareeritud sularaha (v.a suured finantsasutused), 200-, 500-eurosed ja muud kupüürid

	Eestisse		Eestist välja	
	Summa (EUR)	Arv (tk)	Summa (EUR)	Arv (tk)
200-eurosed				
2018	224 600	1123	140 200	701
2019	814 200	4071	475 200	2376
2020	131 600	658	483 400	2417
2021	476 000	2380	490 400	2452
2022	824 400	4 122	194 800	974
500-eurosed				
2018	5 328 000	10656	5 686 000	11372
2019	4 027 500	8055	1 126 500	2253
2020	968 500	1937	79 000	158
2021	1 425 000	2850	350 000	700
2022	800 500	1 601	236 500	473
muud kupüürid				
2018	7 307 896		3 654 047	
2019	4 878 582		3 187 726	
2020	1 897 401		1 403 427	
2021	2 598 746		1 508 133	
2022	5 796 631		3 363 204	

Sularaha kasutamise trendid ja kahtlased tegevusmustrid Eesti õiguskaitseasutustelt ja RahaPTS kohustatud sektoritest kogutud teabe alusel

Sularaha kuritegeliku kasutamisega seotud peamised trendid ja tüpoloogiad

Sularaha on maailmas ja Euroopas jätkuvalt olulisim rahapesu instrument. Sularaha on rahapesuahelas anonümiseerija, selle abil muundatakse vara ja sularaha veetakse üle riigipiiride nõrgema rahapesutõkestamise suutlikkusega jurisdiktsioonidesse. Eesti roll kuritegeliku sularaha transiitriigina on analüüsitud perioodil tuntuvalt vähenenud, kuid on uusi märke organiseeritud gruppide tegevusest üle Eesti idapiiri liikuvate *sularahakulleritena*. Kriminaalmenetluste raames tuvastatakse ja arestitakse Eestis suhteliselt vähe sularaha, summaarselt enim *narkokuritegudes, salakaubanduses ja maksukuritegudes*. Sularaha tootev maksukuritegevus on Eestis jätkuvalt probleemiks. Teadaolevate tüpoloogiate kohaselt on kurjategijatel hästi välja töötatud viisid ja kanalid kuritegeliku tulu suunamiseks välismaale – eelistatakse *Leedu piiriüleseid makse- ja e-raha teenuste osutajaid* ja nende *makseagente* – ja selle muundamiseks kas anonüümseks sularahaks või krüptvääringuks.

30. Hoolimata kiiresti muutuvast kuritegevuse pildist ja küberkuritegevuse kasvust, on rahapesu meetodid ometi jäänud paljuski traditsiooniliseks ning hõlmavad reeglina mingis faasis sularaha. 2022. aasta Europoli hinnangu kohaselt on virtuaalväeringute tähtsus kuritegevuses ajas küll nähtavalt tõusnud, kuid siiski tagasihoidlik, võrreldes sularaha ja muude tehinguvormidega. Sularaha võimaldab kriminaaltulu paigutamist legaalsesse majandusringlusesse palju väiksema avastamisriskiga kui muud rahapesualternatiivid.
31. Sularaha roll kuritegevuses püsib laias laastus kahetisena: kuritegelik tegevus toodab sularaha (nt uimastimüük, salakaubandus, prostitutsiooni vahendamine) ja sularaha abil varjatakse vara kriminaalset päriolu, sest sularaha pakub täielikku anonüümsust.⁹
32. Kurjategijad eelistavad transportimise lihtsuse tõttu *suuri nominaale*. 2019. aasta alguses lõpetasid euroala keskpangad 500-euroste pangatähtede ringlusesse laskmise, ometi on arvestatav ringluses olevast sularahast tänaseni veel 500-eurostes kupüürides.
33. Kriminaalmenetluste raames tuvastatakse Eestis suhteliselt vähe sularaha: selle osakaal uurimisasutuste **arestitud** varas on mõõdukalt väike (6-15%) ja varieerib palju nii ajas kui kuriteoliigiti. Intervjuud uurimisasutuste ekspertidega ning arestimisandmete analüüs näitas, et sularahakäitlemine on kesksel kohal kuriteoliikides, kus kuritegelik tegevus ise toodab sularaha: *uimastikaubandus, salakaubandus* ja *organiseeritud kuritegevus*. Mõõdukalt vähe arestitakse sularaha maksu- ja korruptsioonikuritegudes. Vähe, arvestades arestitud kogusummasid, õnnestub uurimisasutustel arestida sularaha rahapesu- ja kelmuseasjades, kus sularaha kasutatakse peaasjalikult vara muundamiseks, et varjata selle kuritegelikku päriolu.

Narkosüüteod: arestiti 1,86 miljonit eurot sularaha (27% narkosüütegude menetlustes arestitud varast oli sularahas); salakaubandus 0,84 miljonit eurot (49%); maksukuriteod 0,5 miljonit eurot (5%); organiseeritud kuritegevus 0,39 miljonit eurot (7%); kelmused 0,33 miljonit eurot (3%); korruptsioon 0,24 miljonit eurot (9%); rahapesu 0,11 miljonit eurot (1%)

34. *Maksudest kõrvalehoidmine* ja *salakaubandus* loovad olulise osa Eesti majanduses ringlevast illegaalset päritolu sularahast (vt ka p 5). 2022. aastal tuvastas MTA kuuendiku võrra enam käibemaksualaseid rikkumisi kui aasta varem, kokku üle 29 miljoni euro.

Levinuim rikkumine äriühingute poolt on käibe varjamine või fiktiivsete ostuarvete kasutamine, et maksta ettevõttest varjatuna väljaviidud rahast ümbrikupalka: tuvastatud rikkumiste järelmid moodustasid enam kui neljandiku täiendavalt tasumisele määratud käibemaksusummast. Kasvava trendina kasutatakse ettevõtetest raha väljaviimiseks käibemaksukohustuslasena registreerimata äriühinguid ja nende nimel väljastatud fiktiivseid arveid. Kasvanud on ka ettevõtete kinnisvaratehingutega seotud rikkumised, mida MTA tuvastas möödunud aastal 4,7 mln euro ulatuses, ligi neljandiku jagu enam kui 2021. aastal.¹⁰

35. Arestitud sularaha andmed näitavad, et kurjategijate valdusest avastatakse sularaha väikestes kogustes, mis viitab, et sularaha hoitakse enamasti vaid igapäevaste kulutuste tarbeks, mitte n-ö säästudena. **Maksukuritegude** puhul kasutatakse üldjuhul sularaha ümbrikupalkade maksmiseks ja omanikutuluna, aga ka äriühingu majandustegevuses, näiteks kaupade või teenuste eest tasumiseks. Aktsiisikuritegudes kasutatakse sularaha uute illegaalsete kaupade soetamiseks ning igapäevaste elamiskulude katteks. Narkokurjategijad tasuvad sularahas oma igapäevaste kulutuste eest. Tarbimisest üle jääv või siinsesse majandusse integreerimata kuritegelik tulu toimetatakse jälgede peitmiseks välismaale, millest omakorda osa jõuab sularaha vormis tagasi Eestisse.
36. Uurimisasutuste teabe kohaselt on Eesti kurjategijatel hästi välja töötatud **kanalid** kriminaaltulu välisriikidesse suunamiseks ja sularahaks muundamiseks. Maksukuritegude puhul kantakse sagedase tüpologia kohaselt raha Eesti ja välisriikide äriühingute *piiriüleste makse- või e-raha teenuste osutajate* juures avatud maksekontodele, hajutades vajadusel ülekandeid ajaliselt ning mitme ettevõtte vahel. Maksekontodele kantud summad võetakse välja välismaistest või Eesti sularahaautomaatidest või saadakse sularahas tagasi *Eesti makseagentide vahendatava piiriülese e-raha teenuse või rahasiirdeteenuse* kaudu. Levinud on ka tüpologia, kus maksukurjategijad kannavad raha fiktiivsete arvete alusel välisettevõtete kontodele nt Saksamaal või Lätis, et see hiljem sularahas füüsiliselt tagasi Eestisse toimetada. Kasutatakse ka rahamuulasid kaasavat „sulatamise“ skeemi, mis on Eestis laialt levinud teisteski süütegudes, sh kelmustes.
37. Eestis paikneva „musta“ sularaha suunamiseks välismaale kasutavad maksukurjategijad teadaolevalt ka *kuritegelikke ühendusi*, millega seotud isikud pakuvad teenusena sularaha muundamist „ülekandeks pangakontole“: raha laekub teenuse kasutajale fiktiivse lepingu alusel üldjuhul välismaiselt äriühingult.
38. **Narkokurjategijad** kasutavad kohati pangaautomaate, et uimastimüügist saadud sularaha enda või tuttavate kontodele maksta. Üha sagedamini aga kohtavad uurijad tüpoloogiat, kus kurjategija ei võta sularaha üldse enda kätte, vaid kasutab vahendajana usaldusisikut, kes kannab sularaha oma kontole ja teeb sealt edasi ülekande kurjategija nimel olevale välismaa kontole. Peamiselt kasutatakse selleks piiriüleseid makse- või e-raha teenuse pakkujaid: eelistatakse N26, Revoluti ning Payserat, paiguti ka Trustlyt ja Paypali. Piiriülesest maksekontodest teevad narkokurjategijad sageli edasi ülekandeid krüptoplatvormide kontodele. Virtuaalväeringuid soetatakse peamiselt suurimate platvormide kaudu (populaarsed on nt Binance, Coinbase, Bitpanda), harva kasutatakse selleks üksikuid Eestis paiknevaid *krüpto-sularahaautomaate*.
39. **Sularahakullerid** toimetavad eelmisel kümnendil üle Eesti-Vene piiri väga suures koguses ebaselge päritoluga sularaha, mille tõttu organiseeritud sularahaveo rahapesuohut oli väga kõrge. RAB tegi eelmise kümnendi teisel poolel sularahakontrolli andmete põhjal süstemaatilist tööd sularahakullerite tegevushaarde tuvastamiseks ja partnerasutustele teabe edastamiseks. Juba enne siin analüüsitud perioodi oli sularahakulleritega seonduv rahapesurisk oluliselt vähenenud.
40. Ohupilt ELi välispiiril muutus aga 2022. aastal aga oluliselt seoses Vene agressiooniga Ukrainas, MTA on pädeva asutusena sellele adekvaatselt reageerinud (vt p 27–29). Aastatel 2018–2022 avastas MTA keskmisel 14 piiril deklareerimata sularaha juhtumit

aastas. 2/3 rikkumistest jäid alla kriminaalmenetluse piirmäära ehk alla 40 000 euro. MTA kontrollide arv kasvas 2022. aastal Vene-Ukraina sõja tõttu hüppeliselt. 2022. aastal avastas MTA piiril 229 juhtumit, mil isik rikkus eurode väljaviimise embargot. 2022. aastal kasvas MTA sularaha-alaste väärteo- kui ka kriminaalmenetluste arv kordades, hõlmates küll rohkem sanktsioonirežiimi kui deklareerimiskohustuse rikkumisi.

41. Riskid ei ole kadunud ja kurjategijad kasutavad ära majandusolukorra muutumisest tekkinud võimalusi. 2022. aasta veebruaris alanud Vene-Ukraina sõda tõi kaasa suure sõjapõgenike voo muu hulgas üle Vene-Eesti piiri ning peatselt nägid Eesti õiguskaitseasutused uusi tüpoloogiasid, kus Ukraina kodanike abil püüti Eestisse toimetada ka arvatavalt kuritegelikku päritolu sularaha.
42. **Terrorismi rahastamise** oht *sularahakullerite* abil on sularahakontrolli andmete põhjal madal: RAB ei tuvastanud aastate 2018–2022 kohta kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikidest pärit isikuid, kes oleks Eesti piiril korduvalt sularahadeklaratsioone esitanud. Aastate jooksul on Eestist väljuval suunal deklareeritud sularaha üksikutesse riskiriikidesse, nt 2021 Alžeeriasse ja 2022 Usbekistani, mõlemal juhul paarkümmend tuhat eurot. Lisaks on Eestist väljuval suunal regulaarselt deklareeritud sularahavedu Türgi vahemikus 0,1–0,45 miljonit eurot aastas. 2022. aastal on Türgi-suunalised sularahasummad olnud varasemast suuremad, deklareerijad on peamiselt Vene ja Ukraina päritolu isikud, kelle liikumises on aimata Vene-Ukraina sõja mõju.

Sektori-põhised trendid RahaPTS kohustatud isikute esitatud sularahateadete põhjal

RABile saadetud sularahateadete andmetel on Eesti finantssektoris kõige kõrgema sularahaga seotud rahapesuriski kandjad *piiriülesed e-raha ja rahasiirde teenused makseagentide vahendusel*. Seal on kaks Eesti turul domineerivat teenusepakkujat, kes võimaldavad siinsete ettevõtjate väga suuremahulisi rahasiirde või maksekontolt sularaha väljamaksmise tehinguid peamiselt suunaga Leedust Eestisse (vastav tüpoloogia osutab maksuritegevusega seotud raha liigutamisele). Teenusepakkujad pakuvad n-ö hübriidteenust – kombineerivad sularahas makse- või e-raha teenuseid ning valuutavahetusteenust – mis teenuste põimitusse ja teenusepakkujate rahvusvahelise haarde tõttu suurendab rahapesuohu makseagentide abil. Teenusepakkujate olulist haavatavust näitab see, et nad esitavad ülekaalukalt sularahalävendi põhiseid, mitte kahtluspõhiseid teateid, kust nähtub, et nad lasevad läbi üsna piiratud hulga regulaarklientide suuri sularahatehinguid ega näe neis rahapesuohu. *Valuutavahetusteenus*, mis 2022. aastal näitas enneolematuid kasvunumbreid, on Eestis paljuski nendesamad teenusepakkujate tõttu kõrgema rahapesuriskiga kui SNRAs hinnatud keskmine riskitase.

RAB juhib tähelepanu uut tüüpi sularahaohule *hasartmängusektoris*: RABile saadetud teated näitavad, et klientide sularahaga ligipääs *online*-hasartmänguteenustele on võimalik lepingupartnerist füüsilise kasiino teenuse pakkuja kaudu. COVID-pandeemia järelmina on kasvanud nii füüsiliste kui *online*-kasiinode rahapesuohu tase, mis RABi tuvastatud *online*-kasiinode sularahaohu arvesse võttes on Eesti hasartmängusektoris kõrgem kui Euroopa keskmine ehk hinnanguliselt oluline kuni väga oluline. Hübriidteenuse kõrgemat rahapesuohu kätkeb endas veel ka pandeemia järel hoogustunud investeerimiskullaga kauplemine Eestis, mida üks turul domineeriv teenusepakkuja põimib rahasiirde ja valuutavahetusega ning kus klientuur on rahvusvaheline. *Hinnaliste kaupadega kauplejate* teadete andmetel näitab sularahas tehtud tehingute tõusutrendi ka *sõidukite müük*.

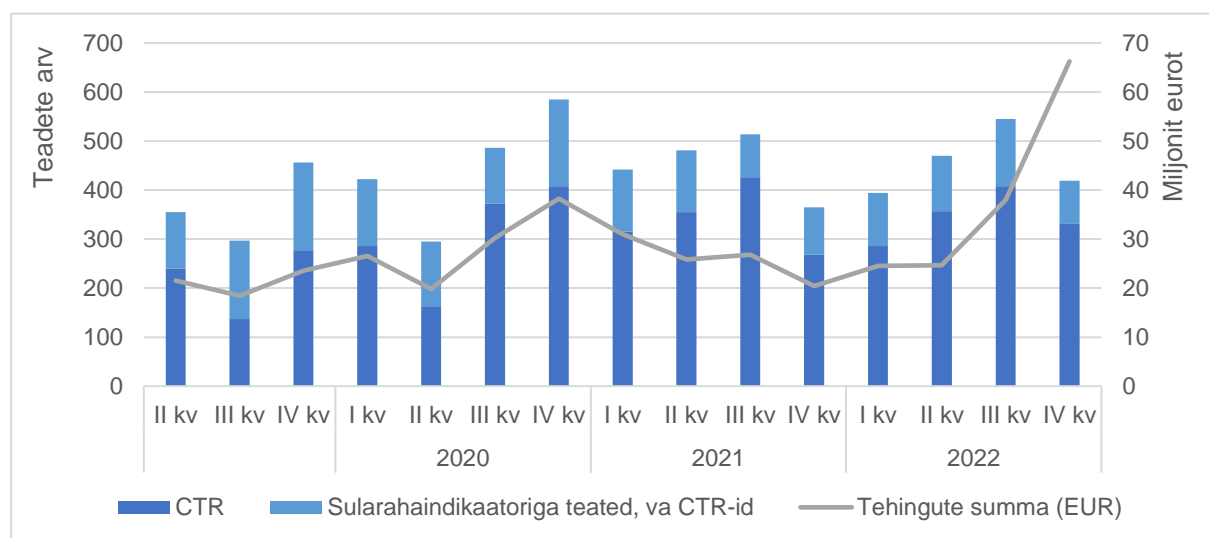
Kinnisvara ostu-müügitehingud sularahas olid Eestis väga sagedased kogu analüüsitud perioodi vältel. Nende hinnanguliselt kõrge rahapesurisk on Eestis tingitud mitte ainult kõrgest ohtutasemest (sularahatehingud on kinnisvarasektoris sagedased), vaid ka

haavatavusest, mis tuleneb kinnisvaravahendajate väga madalast hoolsustasemest ning notarite lünklikust ja kõikuva kvaliteediga teatamisest.

Sularahateadete seotud summad tegid märgatavaid hüppeid 2020. aasta II poolel ning veelgi järsem summaline tõus on aset leidnud 2022. aasta II poolel, mis näitab nii legaalse kui ka võimaliku illegaalset päritolu sularaha suuremat tähtsustumist pandeemia-aegses ja selle järgses inflatsiooni, majanduslanguse ja julgeolekukriisi mõjusises Eestis ja osutab sularahaga seotud ohtude kasvule.

43. Aastatel 2018–2022 saabus RABile kokku enam kui 8700 sularahateadet, milleks siinse uuringu metoodika järgi arvestati *sularahalävendi-põhised teated* (CTR) ja *sularahaindikaatoriga kahtluspõhised teated* (sularahaindikaatoriga UTR, UAR ja STR). Viie aasta keskmiste näitajate alusel oli ühes kuus RABile saadetud keskmiselt 1390 teate seas 100 lävendipõhist ja 40 kahtlusepõhist sularahateadet. Sularahateadete absoluutarv näitab ajas väikest tõusutrendi, vastavate teadete seotud summad tegid aga märgatavaid hüppeid 2020. aasta II poolel ning veelgi järsem summaline tõus leidis aset 2022. aasta II poolel, mis osutab sularahaga seotud ohtude kasvule Eestis.

44. RABi teatamissüsteemi ümberkujundamine ja 2020. aastal alguse saanud RABi-poolne teatamiskvaliteedi tagasisidestamine on avaldanud kohustatud sektorite teatamispraktikale vaieldamatut mõju, mis nähtub ka sularahaindikaatoriga STR-, eriti aga UAR- ja UTR-tüüpi teadete arvu kasvus viimase nelja aasta jooksul. 2018–2022 kahanes pidevalt nii CTR kui sularahaindikaatoriga teadete osakaal kõigist RABile saadetud teadetest. Sularahateadete seas domineerivad jätkuvalt lävendi-, mitte kahtlusepõhised teated: viie aasta keskmised näitajad olid vastavalt 7% ja 3%; 2022. aastal moodustasid CTRid 5% ja sularahaindikaatoriga teated 2% kõigist teadetest.

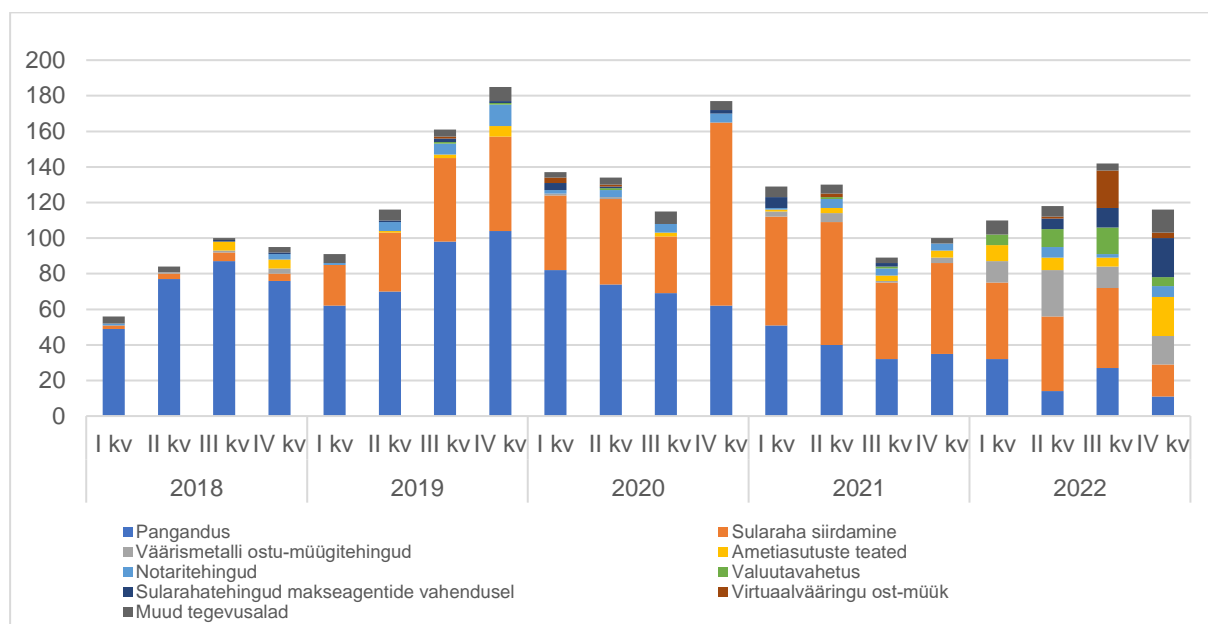


Joonis 7. Sularahateadete arv ja nendega seotud tehingute summa, 2019 II kv* – 2022 IV kv

* Tehingute andmed on kättesaadavad alates 2019. aasta II kvartalist

45. Ajavahemikul 2018–2022 RABile laekunud sularahateadetest 70% olid sularahakünnise põhised e CTR-tüüpi teated, kahtlusepõhiste teadete seas domineerisid ebaharilike tehingute ja tegevuse teated (UTR, UAR) ning üksnes 3% olid kahtlaste tehingute teated (STR). Enam kui pooled sularahateadetest (56%) pärinesid finantseerimisasutuste sektorist, 17% sularahateadetest saatsid krediidasutused ja 10% hasartmängusektor, 15% ülejäänud mittefinantsasutustest kohustatud isikud ning kokku 2% riigiasutused ja mittekohustatud isikud.

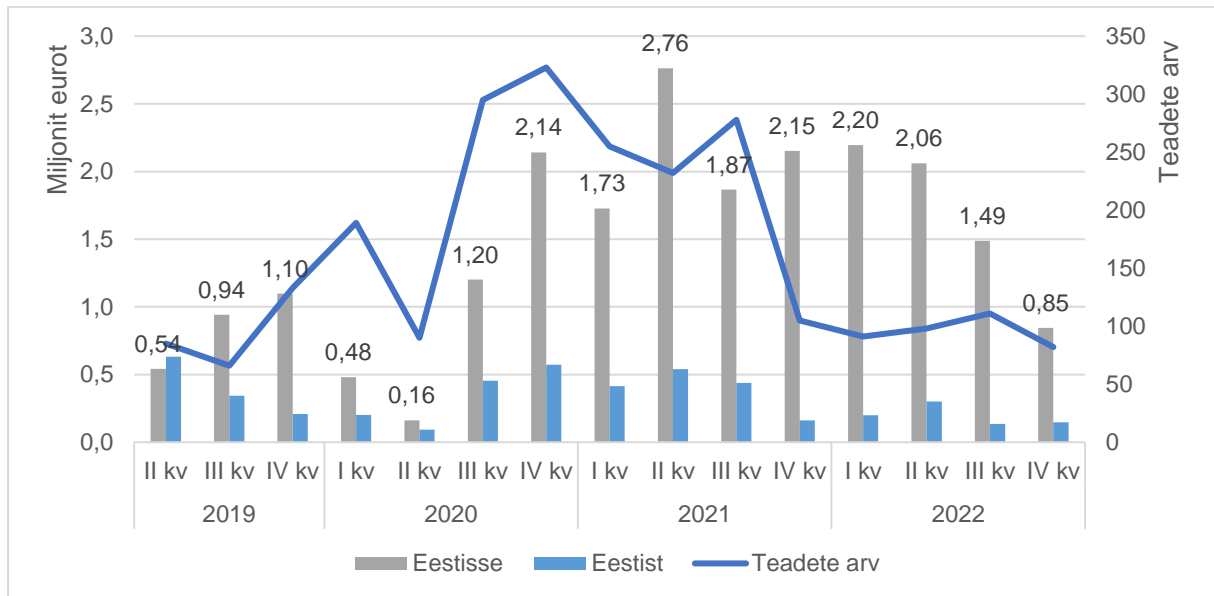
46. Suurema osa kahtlusepõhistest sularahateadetest (59% kõigist UTRidest, 54% UARidest ja 46% STRidest) saatsid RABile krediidasutused. 2021. ja 2022. aastal on pankade saadetud sularahateadete arv olnud väga selges langustrendis (joonis 8; vt ka pp 7–8).



Joonis 8. Sularahaindikaatoriga teadete (STR, UTR, UAR) arv teatega seotud tegevusalade lõikes, 2018–2022

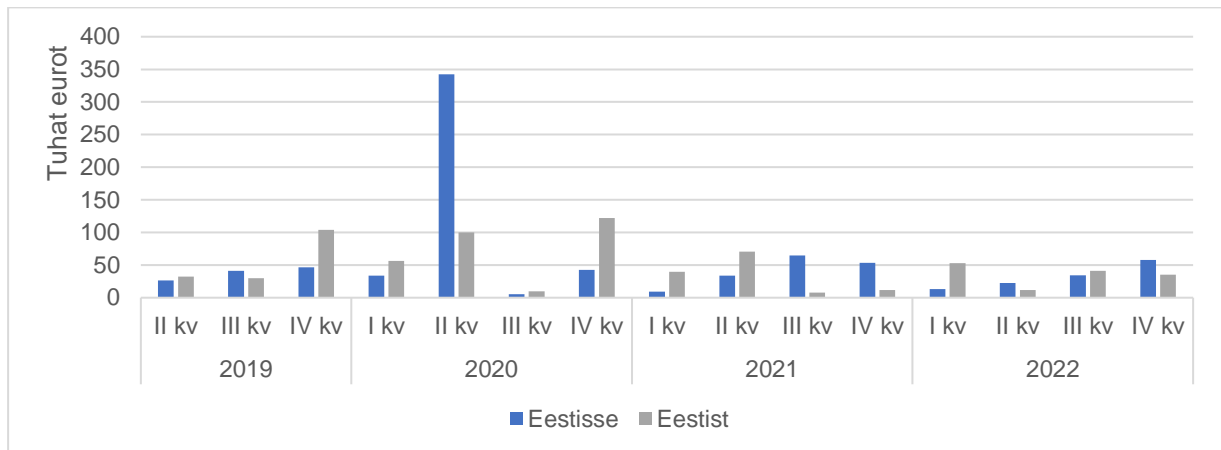
47. Siinse uuringu fookuses olnud sularahaintensiivsed turuosalised saavad RABile peasjalikult lävendipõhiseid teateid, erandiks on vaid klassikalise rahasiirdeteenuse pakkujad. Finantseerimisasutustelt pärines ligi 2/3 nimetatud perioodil RABile esitatud CTRidest (65%), 20% sularahaindikaatoriga UARidest, 44% UARidest ja 15% STRidest. Professionaalid saatsid 9% kõigist sularahateadetest, sh 13% kõigist STRidest ja 12% kõigist CTRidest; lävendipõhised teated moodustasid 88% kõigist professionaalide teadetest. Hasartmänguettevõtete teadetest olid ligi 99% CTRid, mitte kahtlusepõhised teated. Virtuaalvääringu sektorist saabunud sularahateated moodustasid vaid 1% kõigist sularahateadetest, kuid ligi pooled (49%) neist olid kahtlusepõhised (UTR, UAR ja STR). Kauplejad saatsid 5% kõigist sularahateadetest, domineerisid CTRid ja n-ö vale-UTRid (sularahalävendiks peeti ekslikult 10 000 eurot).
48. Piiriüleses *rahasiirdeteenuses* eristuvad Eestis rahvusvaheliste rahasiirdeettevõtete klassikaline sularahasiirdeteenus, mida kasutavad peamiselt sisserännanu taustaga füüsilised isikud, ning rahasiirdeteenus makseagentide vahendusel. **Makseagentide sularahateenuseid** kasutavad Eestis peasjalikult juriidilised isikud, et piiriüleste rahasiirde või e-raha teenusepakkujate kaudu „sula(rahastada“ enda välismaistel maksekontodel paiknevad vahendid; siin tulevad tugevalt esile Leedu maksekontod (vt ka p 8, 17, 23). Suuri sularahatehinguid teevad RABi teadete andmetel kaks rahasiirde või e-raha teenuse makseagendina tegutsevat ettevõtet, kes rööbiti tegelevad *valuutavahetuste* osutamisega. Teenuste põimitus ja teenusepakkujate rahvusvaheline haare suurendavad makseagentidega seotud rahapesuriski.
49. *Makseagentide* vahendusel tehtavate *rahasiirete* kohta teatas RABile analüüsitud perioodi algupoolel vaid üks teenusepakkuja, 2020. aastal lisandus rahasiirde makseagentide hulka ka teine teenusepakkuja, kelle suuremahulistest sularahateadetest nähtub kiire tõus turuliidriks sarnase teenusega ehk piiriülese e-raha teenusepakkuja sularahateenuste edasimüüjana (edaspidi: makseagendina). Makseteenus, mida kliendid kasutavad, on väga kõrge rahapesuohuga nii rahasiirde kui e-raha teenuste vallas: see vastab maksukriteeriumes kasutatavale tüpoloogiale ning seisneb sisuliselt selles, et klient suunab kontoraha välisriigi kontolt makseagendile, kes väljastab kliendi esindajale summa sularahas. N-ö „sulatamised“ toimuvad peamiselt suunaga välisriikidest Eestisse (joonis 9); valdaval osal juhtumitest oli 2021.–2022. aastal tegu Leedu maksekontodega. Ülekaalukalt enim on Eestis „sulatanud“ üks mitteresidentist juriidiline isik enda

välismaistelt maksekontodelt laekunud raha. Ülejäänud on suures osas Eesti ettevõtete „sulatamised“, *modus operandi* viitab maksudest kõrvalehoidmisele.



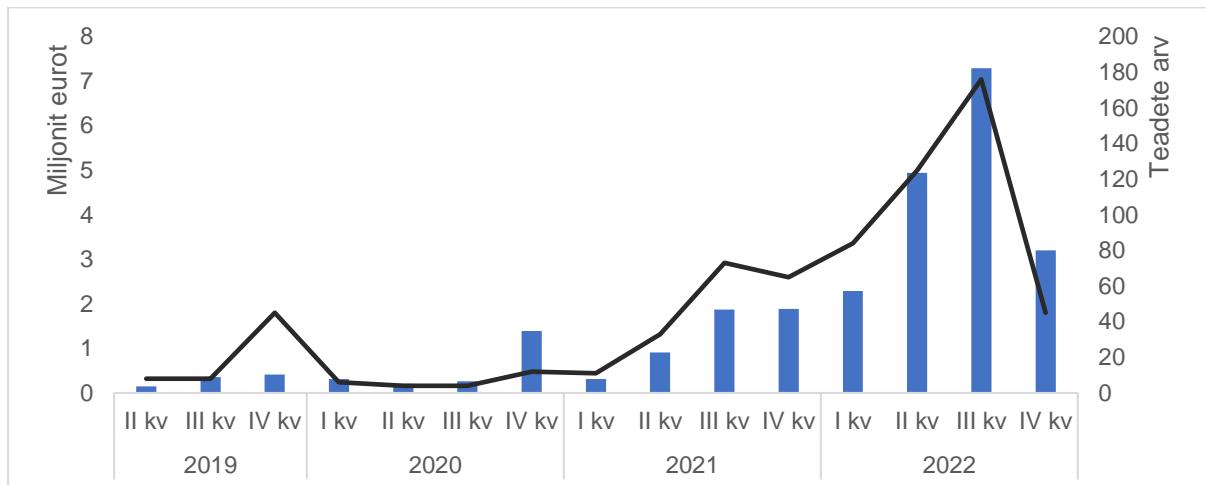
Joonis 9. Sularahas makseagentide vahendusel teostatud piiriüleste tehingutega seotud teadete arv ja summad, 2019 II kv – 2022 IV kv

50. Makseagentide vahenduseta või Eesti Posti vahendatud Eestisse laekunud ja Eestist väljuvate **klassikaliste sularahasiirete** mahud on makseagentide kaudu teostatavate tehingutega võrreldes tagasihoidlikud ning siin domineerivad rahasiirded suunaga Eestist välja. Eestist tehtud sularahasiirete sihtriikide esikolmes on *Ukraina*, *Rumeenia* ja *Venemaa*, kusjuures rahasiirded Rumeeniasse on teadmata põhjusel kasvanud märgatavalt 2021. a lõpust ning siirded Ukrainasse alates 2022. aasta I kvartalist, kust edasi ühtlasi on Venemaa sihtriigina kadunud. Enim on Eestisse laekunud sularahasiirdeid *USAst*, *Hiinast* ja *Venemaalt*, kusjuures 2022. aastal domineerisid selgelt rahasiirded USAst.
51. 96% Eestisse ja 98% Eestist teostatud klassikalistest sularahasiiretest on eurodes. Piiriülese sularahasiirdamisega seotud teadete tõus alates 2020. aasta III kvartalist oli suure tõenäosusega tingitud COVID-pandeemia aegsest piiride sulgemisest: rahasiirde teenust kasutati rohkem, sest reisi piirangute tõttu vähenes võimalus ise füüsiliselt raha teistesse riikidesse toimetada.
52. Traditsioonilise rahasiirdeteenuse riskitase kasvas 2022. aastal. Tehingute analüüs näitab, et mõned isikud, kes esmapilgul teostavad üksikuid piiriüleseid rahasiirdeid, võivad osutada ühe grupi liikmeteks (rahasiirdeid teostatakse ühele või mitmele isikule Eestisse või siis Eestist ühe või mitme isiku poolt). Üksikud isikud on 2022. aasta jooksul saanud või saatnud korduvalt Eesti Posti, Western Unioni ja MoneyGrami kaudu sularahasiirdeid summades, mis ulatuvad kokku sadadesse tuhandettesse eurodesse, kusjuures mõned isikud on kasutanud paralleelselt mitme teenusepakkuja teenuseid.
53. Eestis tegutsevad rahvusvahelised teenusepakkujad võimaldavad teha rahasiirdeid nii Eestist kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikidesse kui ka vastupidises suunas. **Rahasiirdeteenuse terrorismi rahastamise riskide** ligikaudseks hindamiseks analüüsis RAB kõiki rahasiirdeteenuse osutajate teateid (sealhulgas TFR) aastatest 2019–2022. Klassikalisse rahasiirdeteenusesse kätetud terrorismi rahastamise oht on sularaha siht- ja lähteriikide mõttes akuutne (15% RABile saadetud teadetes kajastuva rahasiirdeteenuse mahust seonduv riskiriikidega), kuid teadaolevat rahasiirete mahtu ja konteksti arvestades siiski mõõdukas.



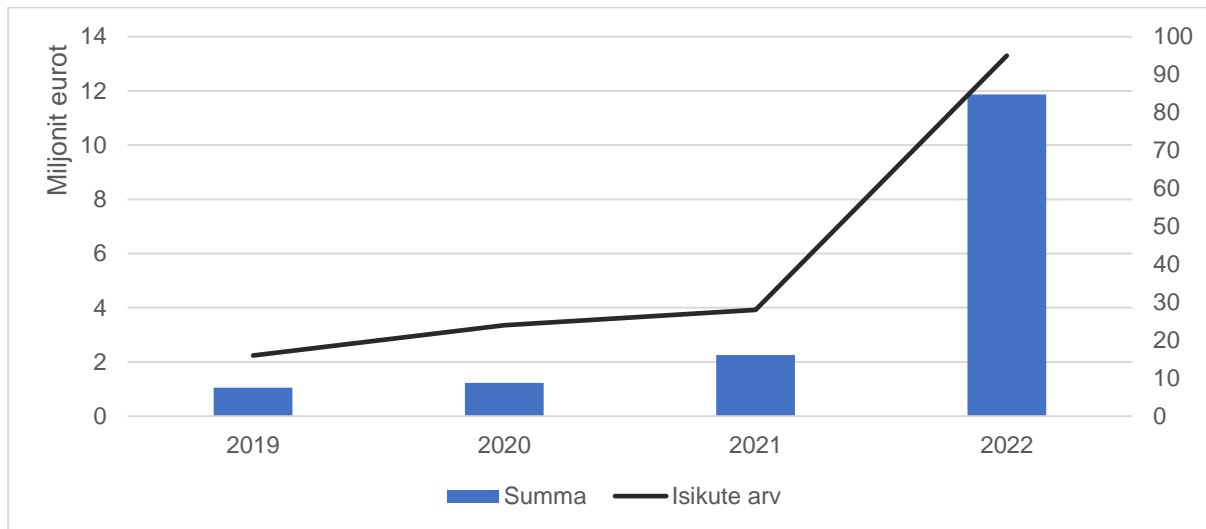
Joonis 10. Eesti ja kõrgema terrorismi rahastamise riikiga riikide vahel tehtud rahasiirdetehingute maht ja suunad, 2019 II kv – 2022 IV kv

54. Eestist tehti vaadeldud perioodil sularahasiirdeid 17 erinevasse riskiriiki kokku 0,73 miljoni euro väärtuses (11% kõigist Eestist välisriikidesse tehtud „klassikalistest“ rahasiiretest). Ligi 2/3 sellest moodustasid rahasiirded *Usbekistani*, *Egiptusesse* ja *Türki*. 2022. aastal oli riskiriikidesse tehtud rahasiirete kogumaht 141 000 eurot, sellest kolmveerandi moodustasid rahasiirded *Türki* ja *Egiptusesse*, mis on eestlaste jaoks populaarsed turismipiirkonnad. Enamik rahasiiretest *Usbekistani* tehti seevastu 2019–2020, kusjuures umbes pool kogumahust oli saadetud ühele konkreetsele isikule. Eestist tehtud sularahasiirete koguväärtuselt olid sihtriikide esikümnes veel *Liibanon*, *Burkina Faso*, *Pakistan*, *Nigeeria*, *Araabia Ühendemiraadid*, *Maroko* ja *Iraak*, kuid vastavad sularahamahud olid tagasihoidlikud.
55. Kõrgema terrorismi rahastamise riskiga riikidest – kokku 14 erinevat riiki – laekus vaadeldud perioodil Eestisse kokku 0,83 miljoni euro väärtuses rahasiirdeid (21% kõigist Eestisse laekunud „klassikalistest“ rahasiiretest), enim *Afganistanist* (46%, u 379 000 eurot, millest suur osa saadeti 2020. aasta II kvartalis eeldatavasti seoses *Talibani* pealetungiga *Afganistanis*), *Araabia Ühendemiraatidest* ja *Türgist*. 2022. aastal domineerisid selgelt rahasiirded *Araabia Ühendemiraatidest*. Riikide seas, kust on analüüsitud perioodi vältel veel nimetamisväärtetes summades Eestisse rahasiirdeid laekunud, on veel *Mali* (kus Eesti kaitsevälalased käisid rahuvalvemissioonil), *Liibanon*, *Usbekistan* ja *Kongo*.
56. **Valuutavahetusteenusega** seotud rahapesurisk on kasvanud ja hinnanguliselt kõrge kuni väga kõrge, sest sularahas vahetustehinguid tehakse teadete andmetel üha rohkem, eriti märgatav on hüpe alates 2022. aasta II kvartalist (joonis 11), mis on seostatav *Vene-Ukraina sõja* mõjudega (vt p 27). Samas on sektoris vaid üksikud RABile teateid esitavad teenusepakkujad, kellest osa pakuvad kõrgema riskiga kombineeritud teenust (rahasiirde või e-raha sularahateenuste vahendamine ja valuutavahetus). Perioodil 2018–2022 esitati RABile 764 valuutavahetusega seotud teadet, mis puudutasid sularaha kasutamist, neist 95% olid lävendipõhised teated. Kahtlusepõhiste teadete osakaal on väga väike, tegu on UTR- ja UAR-tüüpi teadetega, millest 2/3 pärinevad 2022. aastast ning on ajendatud sõjategevusest *Ukrainas*. Teatatud on nii ostu- kui müügitehingutest peamiselt *USA dollarite*, *Inglise naelte*, *Kanada dollarite* ja *Šveitsi frankidega*. Teadetega seotud tehingute keskmine summa oli ligi 25 000 eurot.



Joonis 11. Valuutavahetusega seotud teadete arv ja sularahatehingute summad, 2019 II kv – 2022 IV kv

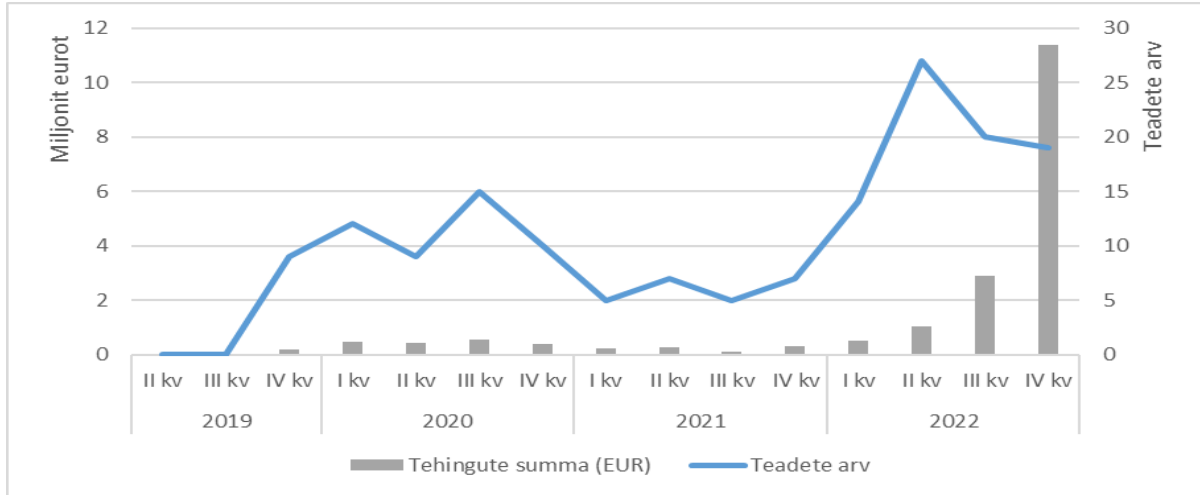
57. RAB tuvastas uut tüüpi sularahaohu **hasartmängusektoris**: sularahaga seotud rahapesuotudele on lisaks kahele Eestis tegutsevale füüsilisele kasiinole haavatavad ka *kaughasartmängude* korraldajad. Vähemalt ühe siinse kaughasartmängude korraldaja kliendid saavad *online*-teenuseid tarbida ka sularahas – sularahatehinguid vahendab füüsiline kasiino, mis kuulub kaughasartmänge korraldava ettevõttega samasse kontserni. Teenusepakkujate koostöö, tagamaks sularaha kasutatavust *online*-teenuses, tõstab kaughasartmängu teenusepakkujate riskitaset veelgi ja lükkab ümber SNRA hinnangu, mille järgi *online*-teenus on sularahariskideta.
58. Tõus kaughasartmänguteenuste tarbimises on seotud 2020–2021 COVID-pandeemia aegsete piirangutega, mis vähendasid oluliselt füüsiliste kasiinode külastatavust. See peegeldub kasiinodelt RABile saadetud teadete arvu suures languses sel perioodil; teadetes ühtlasi kajastuv kasiinoklientide sularahatehingute vähenemine lubab hinnata, et hasartmängusektori rahapesuohu tase pandeemiaperioodil ajutiselt langes. 2022. aastal kasvas aga hasartmängusektorst saabunud teadete maht järsult ning jõudis pandeemiaeelsest kõrgemale tasemele. Väga oluline kasv kasiinos mängijate arvus ja nende tehingute mahus toimus aastal 2022 (joonis 12). Kokkuvõttes on pandeemia järel kasvanud nii füüsiliste kui *online*-kasiinode ohutase, mis viimaste uut tüüpi sularahaohu arvesse võttes on Eestis kõrgem kui Euroopa keskmine ehk hinnanguliselt oluline kuni väga oluline.



Joonis 12. Isikute arv ja nende poolt tehtud sissemaksete summad hasartmängukorraldajate teadetes, 2019–2022.

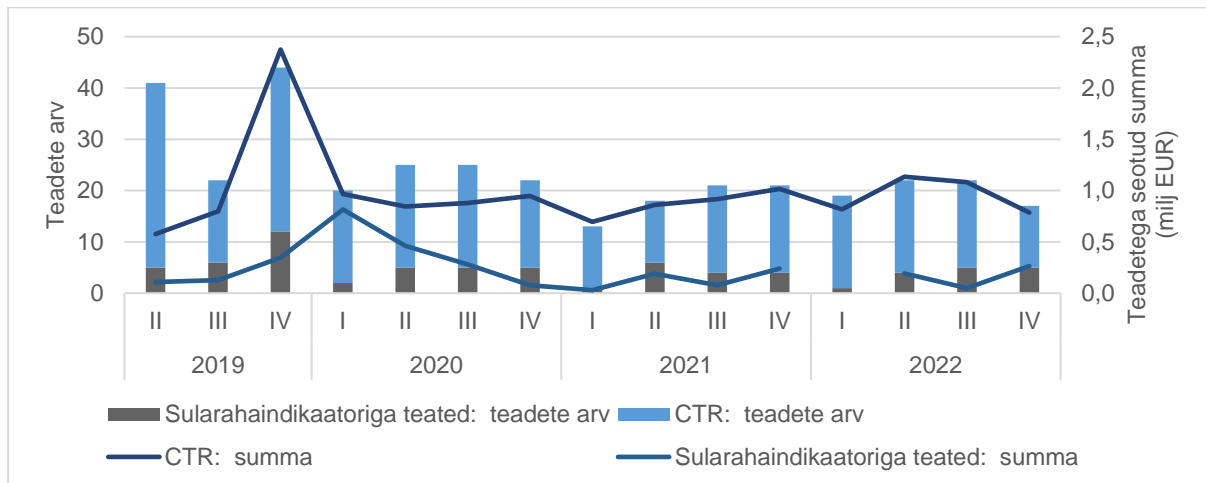
59. **Eesti virtuaalvääringu teenusepakkujate** (VASPId) teenused ei ole eeldatavasti eriti sularahariskiga seotud. Intervjuud uurimisasutuste esindajatega näitavad, et siinsed kurjategijad kasutavad kuritegeliku tulu peitmiseks üha sagedamini krüptovaluutat, kuid valdavalt pole teada, kas või milline roll on selle sularahaks konverteerimisel Eesti tegevusloaga VASPidel. Eesti kahte *krüpto-ATMi* ja üht vahetuskontorit praeguse teabe kohaselt kurjategijad eriti ei kasuta. Isikult isikule tehingute sõlmimise kohta suhtlusfoorumites leidub vähe viiteid, Eesti elanikud kasutavad P2P teenuseplatvorme (varem oli populaarseimate hulgas Soomes registreeritud LocalBitcoin, mis hiljuti ukсед sulges, ja Eesti juurtega Paxful, aga P2P-tüüpi teenuseplatvormide valik on Eesti klientide jaoks märksa laiem). Seal on võimalik krüptovääringut sularahas osta ja müüa rahasiirdeteenuse või suurte *fintech*-teenuseplatvormide (nt N26, Paypal, Wise, Skrill) sularahakanalite vahendusel.
60. Arvestades, et *fintech*-ettevõtted ei tee takistusi sularaha edasimaksmiseks krütoplatvormidele, vaid on sageli mõnega neist lepingupartnerluses, on tõenäoline, et Eesti kliendid kasutavad sularahatehingute puhul makseagentide vahendatud *piiriüleseid makse- ja e-raha teenust pakkujaid*, kes on omakorda VASPidele pesastatud teenuse (ing *nested service*) pakkujateks. VASPide „pesastamine“ tõstab piiriülestes makse- ja e-rahateenustesse kätetud rahapesuohu. Teadaolevalt kasutavad paljud Eesti elanikud virtuaalvääringute vahetustehingute jaoks välismaist maksekontot ka selleks, et vältida krüptovaraga seotud maksukohustust ning maksuhaldurile mitte silma jääda.
61. RABile laekunud CTR-teadete põhjal kannavad Eestis **hinnaliste kaupadega kauplejate** teenustest sularahaga seonduvat rahapesuohu enim kauplemine investeerimiskullaga, tehingud kinnisvarasektoris ja sõidukite müük sularaha eest. Sularahatehingud on 2021. aastast tõusutrendis, oluliseks mõjuriks võib olla kõrge inflatsioon Eestis, mis on pannud inimesi, sh ka kurjategijaid, oma sularahasääste realiseerima.
62. 2018–2022 saatsid *sõidukitega kauplejad* üle 230 teate erinevate sõidukite (nt auto, veoauto, traktor, mootorratas) ostu-müügi tehingute kohta sularahas. 2019–2020 langes esitatud teadete arv, 2021. aastast tõusis oluliselt.
63. Kui 2019. aastal laekus RABile alla 10 *väärismetallidega* seotud ostu-müügi teate, siis 2020. aastal kasvas esitatud teadete arv viiekordselt ning tehingutega seotud kogusumma oli 1,8 mln eurot. Kõik 2019. ja 2020. aastal esitatud teated olid lävendipõhised teated (CTR). 2021. aastal vähenes esitatud teadete arv ja tehingutega seotud kogusumma 2020. aastaga võrreldes poole võrra. Seevastu 2022. aastal laekus RABile rekordarv

väärismetallide tehingutega seotud teateid (joonis 13), need puudutasid *investeermiskulla ostu sularaha eest*. Investeermiskulla tehingutega seotud teadete pilt peegeldab maailmas aset leidnud suurt kasvu kulla nõudluses: 2022. aastal tõusis kulla hind viimase 11 aasta kõrgeimale tasemele. On tavapärane, et kulda ostetakse kriisiaegadel rohkem.



Joonis 13. Väärismetalli ostu-müügi tehingutega seotud teadete arv ja summad, 2019 II kv – 2022 IV kv

64. Sularahas *investeermine kinnisvarasse* oli Eestis kogu analüüsitud perioodi vältel kurjategijate jaoks atraktiivne. Kinnisvara abil loovad kurjategijad muuhulgas näilist usaldusväärset: sularaha pärinemine kinnisvara müügist ja ka plaan soetada kinnisvara on tavapäraseimad selgitused, mille isikud toovad, andes selgitusi suure summa teadmata päritolu sularaha käitlemisvajaduse kohta, seda nii piirikontrollis tuvastatud deklareerimata sularaha juhtumites kui ka teenusepakkujatele sularahatehingute suhtes rakendatud hoolsusmeetmete puhul.
65. **Notaritel** on Eesti rahapesu tõkestamise süsteemis oluline koht kahtlaste kinnisvaratehingute kindlakstegemisel: suur osa notaritelt RABile saadetud teadetest on kinnisvara-teemalised ning ülekaalukalt enim puudutavad notarite teated sularahas või osaliselt sularahas teostatud kinnisvaratehinguid (82% notarite teadetest). Notarid on kuritegelikule ärakasutamisele haavatavad, sest valdkonna-sisene teadlikkus rahapesuriskidest on ebaühtlane.
66. Levinuimad tüpoloogiad notarite teadete põhjal on kinnisvara väärtusega manipuleerimine (müügitehing toimub turuhinnast madalama hinnaga ning hinnavahe tasutakse mitteametlikult sularahas) ja fiktiivsed tehingud seotud osapoolte vahel, näiteks sellised, kus kinnisvaraobjekt käib mingi perioodi vältel samade tehinguosapoolte omanduses edasi-tagasi.



Joonis 14. Notaritehingutega seotud sularahateadete arv ja summad, 2019 II kv – 2022 IV kv

67. Keskmisest suuremad sularahasummad liikusid notaritehingutes 2019. a viimases ja 2020. a esimeses kvartalis. Seejärel on nii CTR-tüüpi kui ka sularahateadete arv ja teadetega seotud summad kolm aastat püsinud küllaltki stabiilsena. COVID-pandeemia mõju võib oletada notarite teadetes kajastuvas languses 2021. aasta alguse sularahatehingutes. Pandeemiale järgnenud mõõdukas buum Eesti kinnisvaraturul 2022. aastal notarite teatatud sularahatehingute mahus märkimisväärselt ei kajastu.

Teatamislüngad sularahaintensiivsetes kohustatud sektorites

RABi tuvastatud teatamislünk on nii isikuline kui sisuline. Sularahaintensiivsetes kohustatud sektorites saadavad RABile teateid vaid osa või suisa üksikud turuosalised, kes omakorda saadavad väga vähe või ei saada üldse kahtlusepõhiseid teateid. Teatajate arv ja kahtlusepõhiste sularahateadete maht on ajas visalt kasvanud, viimaste keskmine kvaliteet on madal. Valuutavahetusteenuse osas ja finantssektori-väliselt saadavad teateid vaid üksikud turuosalised, mis viitab, et paljud sularahaintensiivsed turuosalised (valuutavahetajad, kinnisvaraprofessionaalid, hinnaliste kaupadega kauplejad, notarid) ei täida isegi teatamiskohustuse miinimumi. Sularahalävendi põhiste teadete (CTR) kasv mõnes sektoris/teenuses – *rahasiirde ja e-raha teenuste makseagendid, valuutavahetus, investeerimiskuld, investeerimiskinnisvara, hasartmängud* – on pigem ohumärk suurte sularahatehingute sagenemisest konkreetsete teenusepakkujate juures, mitte märk nende teenusepakkujate või sektori edenemisest rahapesu tõkestamises.

68. Eestis tegevusluba omavast 16 **makseasutusest** kaheksal on tegevusloaga hõlmatud sularahateenused, nendest rahvusvahelise ulatusega sularahateenuseid pakuvad kolm, kellest üks hiljuti tegutsemist alustanud ettevõtte ei ole RABile teateid esitanud; üks teatab ainult kahtlusepõhiselt, st eeldatavasti vahendab alla CTR-lävendi jäävaid tehinguid; üks teatas 2018–2021 alguseni, nüüd enam mitte, ehkki tegutseb jätkuvalt. Sularahateenuseid Eesti-siseselt pakuvad *hoiu-laenuühistud* teatavad väga vähe ja peamiselt lävendipõhiselt. Eestis turuosaliste registrisse kantud üheksa piiriüleste makseteenuse pakkujate *makseagendi* ja ühe piiriülese haardega rahasiirde teenusepakkuja makseagendi seas teevad nüüdseks CTRide andmetel suuri sularahatehinguid vaid kaks.

69. Kahest Eesti *e-raha asutusest*, mille teenusteportfelli kuulub ka rahasiire, üks ei ole RABile üldse teateid saatnud ning teine teatab minimaalselt. Finantsinspektsiooni turuosaliste registrisse on kantud veel ka üle 60 *piiriüleste e-raha teenuste edasimüüja ehk makseagendi* Eestis, kellest ligi kolmandik pakub sularahateenuseid. Viimaste seas on ka viis Eestis registreeritud ettevõtet. Kõigist registrisse kantud e-raha makseagentidest vaid üks saadab RABile teateid. E-raha teenuse pakkujad, keda makseagendid vahendavad, on

peamiselt Leedus registreeritud. Viimastest enam kui pooled pakuvad sularahateenuseid, mille seas domineerib sularaha väljavõtmine maksekontolt. Need tunnused osutavad Eestile iseloomulikule maksukuritegevusega seotud sularahatüpoloogiale (Leedu maksekontodele kantud raha „sulatamine“ makseagentide abil; vt p 36 ja 48–49). RABile ei ole paraku teada, kui paljud turuosaliste registrisse kantud makseagentidest ja enam kui 180 piiriülesest e-raha teenuse pakkujast ning arvukatest piiriülestest makseteenuse osutajatest realselt siinselt turul tegutsevad, mille tõttu ei saa ligikaudselki hinnata piiriülestest e-raha- ja makseteenustest tuleneva rahapesualase haavatavuse ulatust Eesti jaoks.

70. Rahvusvaheliste **rahasiirde**hiidude Western Unioni ja MoneyGrami kaudu teostatavate tehingute summad ulatuvad mõnest eurost kuni 13 500 euroni, suuri sularahakoguseid selle teenuse abil ei liigutata, peaaegu kõigi klassikalise piiriülese sularahasiirdamisega seotud teadete liigiks oli UTR või UAR.
71. 28st Eesti tegevusloaga **valuutavahetajast** saatis 2022. aastal RABile teateid vaid viis turuosalist, sektori haavatavus on RABi hinnangul oluline.
72. **Hasartmängukorraldajate** esitatud kahtlusepõhistest teadetest nähtub, et teateid teinud ettevõtted on võimelised kahtlast tegevust tuvastama ning hoolsusmeetmeid rakendama, kuid selliste teadete hulk on RABi hinnangul ikkagi väike. 2022. aastal kasvas nii mängijate kui ka nende poolt tehtud sularahaga seotud sissemaksete maht hüppeliselt, kuid samal aastal saabus sektorist ainult 9 kahtlusepõhist teadet.
73. **Eesti tegevusloaga VASPid** on saatnud RABile vähe sularahasisuga teateid ning need ei viita üldtuntud tüpoloogiatele.
74. Eesti tegevusloaga väärismetalli, vääriskivide kokkuostu ning hulгимүүгига tegelevad ettevõtteid oli 2023. aasta alguses 101, teateid saatsid RABile vaid väga üksikud turuosalised, mis viitab sektori väga olulisele haavatavusele. 2019–2022 on **väärismetallide** sularahas ostu-müügi tehingutega seotud teadete arv ja summad aastate lõikes kõikunud, kuigi teatajaid on olnud kogu aeg ainult kaks.
75. **Sõidukitega kauplajad** on kogu vaadeldud perioodil saatnud peamiselt CTR-tüüpi teateid, formaalselt kahtlusepõhiseid teateid on sünenenud alates 2020. aastast. Nende osakaal on ajas suurenenud, kuid peaaesjalikult on need n-ö vale-UTRid ehk tehingu ebaharilikuks pidamise põhjuseid ei ole teates välja toodud, teatatakse lihtsalt sularahaga seotud tehingu toimumise faktist, aga valdavalt alla CTRi piirmäära 32 000 eurot. See viitab, et teadete esitajad ei ole kursis teadete koostamise nõuetega.
76. **Kinnisvarasektori** haavatavust rahapesule suurendab turul tegutsevate osapoolte paljususe: klientidega tegeleb eripalgeline grupp n-ö kinnisvaraprofessionaale, kellest kinnisvaramaaklerid rakendavad hoolsusmeetmeid väga vähesel määral ning ehitajad ja arendajad ei ole RahaPTS-i kohustatud isikud. **Kinnisvaravahendajate** seas on RABile teatajate osakaal äärmiselt madal, arvestades registris olevate maaklerite koguarvu: Eestis on üle 900 kinnisvaramaakleri, igal aastal laekub RABile aga ainult mõni teade üksikutelt kinnisvaraarendajatelt ja -vahendajatelt. Teatamisaktiivsus ega -kvaliteet ei ole kaugelki vastavuses sektori kõrge rahapesuohuga, millele viitab sularahas tehtavate kinnisvaratehingute rohkus.
77. **Notarid** on kuritegelikule ärakasutamisele keskmiselt haavatavad, sest valdkonna-sisene teadlikkus rahapesuriskidest on ebäühtlane. RAB on saanud kahtlusepõhiseid sularahateateid teistest kohustatud sektoritest, mis kõnelevad kinnisvaratehingutest, kus ka notaril pidanuks kahtlus tekkima, kuid notar RABile teatanud ei ole. RAB täheldab ka, et sugugi mitte kõik notarid ei saada RABile teateid ning suur osa nii sularahalävendi- kui ka kahtluspõhistest teadetest pärineb vaid piiratud arvult notaribüroodest. Järelevalveorgani roll on selgitada välja, kas suuremate sularahatehingute osapooled valivad nendeks

tehinguteks konkreetsed bürood või on pigem probleem osa notarite puudulikus teatamises.

78. Notarite teatamiskvaliteet on kõikum ning tugevasti sularahalävendi-põhiste teadete poole kaldu. Vaadeldud aastate keskmisena moodustasid CTRid 85% kõigist notarite esitatud teadetest, 2022. aasta seisuga veidi vähem, 81%. NRAs on notarite rahapesu haavatavust peetud madalaks, samas kui SNRAs hinnatakse notaritega seonduvat terrorismi rahastamise ja rahapesu riskitaset „keskmise/kõrgena“, mis eelnimetatud ohtu ja haavatavusnäitajaid silmas pidades tundub adekvaatsem ka Eesti osas.

VIITED JA MÄRKUSED

¹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise kontekstis tähendab oht võimalust, et kuritegelikul teel saadud tulu satub riigi majandusse või rahalisi vahendeid kasutatakse terrorismi toetamiseks. Haavatavus tähendab riigi rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi või riiklike kontrollimeetmete nõrkusi, mis võimaldavad ära kasutada rahapesu või terrorismi rahastamise võimalusi. Risk tähendab, et konkreetsel ohuallikal on võimalik konkreetset haavatavust ära kasutada rahapesuks või terrorismi rahastamiseks. – [Riikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskihinnangu metoodika](#), 2021: lk 33-34. Sealsamas on toodud ka ohu, haavatavuse ja riski hindamisskaala, mis ohtude ja haavatavuse osas oli NRAs numbriline. Parema loetavuse ja üldmõistetavuse huvides on selle tõttu siinses uuringus lähtutud Euroopa Liidu ülese riskihinnangu (SNRA) 4-punktilisest hindamisskaalast, kus ohte ja haavatavus on mõõdetud skaalal „mitteoluline“, „keskmiselt oluline“, „oluline“ ja „väga oluline“ ning riski skaalal „madal“, „keskmine“, „kõrge“ ja „väga kõrge“.

² [EESTI PANGA 2021. AASTA ARUANNE \(eestipank.ee\)](#): lk 38; [Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(SPACE\) – 2022 \(europa.eu\)](#). European Central Bank, 2022: joonis 28.

³ SPACE 2022 (viide 5); vt ka uuringutulemuste analüüsi: Soosalu, Tiina. [Uuring. Eestlased eelistavad ostude eest tasumisel võrdset nii sularaha kui ka pangakaarti | Pressiteated | Eesti Pank](#), 22.12.2022.

⁴ [Shadow Economy Index for the Baltic Countries 2009–2022](#). SSE Riga: 2023; [Varimajanduse levik: ümbrikupalkade maksmine, illegaalsete sigarettide ja alkoholi tarbimine Eesti elanikkonnas 2021. aastal](#). Norstat, 2022; [MTA suunab 1400 Ida-Viru ettevõtet seaduslikult töötasu maksma | Maksu- ja Tolliamet \(emta.ee\)](#), 17.02.2023.

⁵ [Payments Statistics \(full report\) - Payments Statistics - Payments statistics - Reports - ECB Statistical Data Warehouse \(europa.eu\)](#): joonised 10.1 ja 10.2.

⁶ [Sõja varjus kogub hoogu salakaubavedu Poolasse | Välismaa | ERR](#), 25.05.2023

⁷ Filling the Illegal Cash Knowledge Gap. A Strategic Assessment of the Movement of Illicit Cash in the Baltic States. FIU Latvia, FIU Estonia, FIU Lithuania, 2023 (avaldamata): ptk 1.1.

⁸ Kui MTA tuvastab, et piirületaja on jätnud sularaha deklareerimiskohustuse täitmata või esitab ebaõiget või mittetäielikku teavet, viiakse sõltuvalt rikkumisest läbi kas väärteomenetlus või salakaubavedu puudutav kriminaalmenetlus. Kui deklareerimata sularaha jääb vahemikku 10 000–39 999 eurot, alustatakse väärteomenetlust tolliseaduse § 69 alusel. Alates deklareerimata summast 40 000 eurot kohaldatakse KarS § 391 koosseisu (sularaha toimetamine üle Euroopa Liidu tolliterritoriumi piiri sularaha deklareerimata jättes, kui teo objekt oli kaup suures koguses; „suure koguse“ määratlemisel lähtutakse KarS § 12¹ lg 1 p-st 2, praegu on see alates 40 000 eurost).

⁹ [Why cash is still king. A strategic report on the use of cash by criminal groups](#). Europol, 2015.

¹⁰ [MTA tuvastas 29,4 miljoni euro jagu käibemaksurikkumisi | Maksu- ja Tolliamet \(emta.ee\)](#), 29.03.2023.