

LISAMOODUL
Terrorismi rahastamise risk
KOKKUVÕTE

Töögrupi koosseis:

- (Kaitsepolitseiamet, töögrupi juht)
- (Kaitsepolitseiamet)
- (Kaitsepolitseiamet)
- (Kaitsepolitseiamet)
- (Rahandusministeerium, kokkuvõtte koostaja)
- (Rahandusministeerium, kokkuvõtte koostaja)

1. Mooduli eesmärk ja ülesehituse kirjeldus

Käesoleva mooduli eesmärgiks oli anda 1. mooduli raames eraldi hinnang terrorismi rahastamise ohtudele, kuid arvestades teema tundlikkust, siis ei ole moodulis kohustuslikult täitmisele kuuluvaid välju ja moodul ei anna sisendit üldisele riskihinnangule.

Mooduli ülesehitus võimaldab hinnata laiemalt terrorismi rahastamise ohtusid, terrorismi rahastamise keskkonda, õiguslikku keskkonda ning kitsamalt finantsasutuste ja DNFBPde olukorda terrorismi rahastamise (tõkestamise) aspektist. Mooduli kokkuvõtvas osas, mida võib kasutada sisendina riskihinnangule, kajastatakse kõrgele või keskmisele riskile viitavaid asjaolusid (hinnangud „high“ ning „medium“). Samas haavatavuse määra arvulisi näitajaid antud moodul ei kajasta.

2. Selgitused moodulile

Moodul jaguneb kuueks tabeliks (moodulis eraldi töölehed) ja käesoleva analüüsi põhilisteks sisendite andjateks olid Kaitsepolitseiamet ja Rahandusministeerium.

1. tööleht: TF Threat Analysis - Terrorist Financing

Esimeses tabelis on kajastatud terrorismi rahastamise ohtu, näidates ära jurisdiktsioonis toimepandud terrorismi rahastamise ja terrorismi rahastamise allikad ja päritolu. Kuivõrd Eestis ei ole selliseid kuriteoliike toime pandud, on oht hinnatud valdavalt madalaks (*low*). Antud mooduliosas kajastatakse ka terrorismi rahastamise kahtluse teateid.¹ Aastatel 2010–2012 esitati õiguskaitseorganitele kokku 4229 teatist.

Välisriigis, välisriigis toimepandava terrorismi rahastamise eesmärgil kogutud vahendite suurst on hinnatud 5000 eurole. Antud asjaolu viitab, et Eestit on võimalik kasutada nn terrorismi rahastamise transiitriigina, mistõttu on hinnatud seda ohtu keskmiselt – M – *medium*.

Terrorismi rahastamise allikad on moodulis liigitatud legaalseteks allikateks – MTÜd, legaalseteks allikateks (teised) ning illegaalseteks allikateks (nagu organiseeritud kuritegevus, rahapesu, väljapressimine jne). Legaalsest allikatest pärinevat terrorismi rahastamist peetakse Eestis ebatõenäoliseks ja tõenäosust hinnatud madalaks – L – *low*. Terrorismi rahastamise eesmärgil kuritegude toimepanemise ohtu on aga hinnatud keskmiselt – M – *medium*.

2. tööleht: TF Vulnerability Analysis - Economic and Geographical Environment

Teise tabeli eesmärgiks on anda hinnang keskkonnale/valitsevale olukorrale terrorismi rahastamise ohtude aspektist. Välja on toodud erinevad „terrorismi rahastamise atraktiivsuse“ indikaatorid.

- Majanduskeskkond – majanduskeskkonna indikaatoritest on eraldi välja toodud „informaalse sektori“ suur osakaal, sularaha kasutamise suur levik, mitte-pankade rahvusvaheliste rahasiirete suur osakaal, näited rahapesu seosest terrorismi rahastamisega, vääriskivide ja –metallide piiriülese liikumise suur osakaal. Märgitud on, et majanduskeskkond iseenesest ei ole terrorismi rahastajatele atraktiivne ja riski on hinnatud madalaks – L – *low*.
- Geograafiline keskkond – eraldi indikaatoritena on nimetatud „poorsed“ piirid (piirikontrolli ebapiisavus) ning naaberriikide piirikontrollide ebapiisavus. Mõlema aspektiga kaasnevat riski on Eesti puhul hinnatud madalaks – L – *low*.

¹ Number of STRs referred to LEAs on terrorist financing.

- Mittetulunduslik sektor – eraldi indikaatoritena on nimetatud mittetulundussektori suurus, regulatsioonide olemasolu ja mittetulundussektori seost konfliktipiirkondadega. Viimase indikaatoriga seoses on märgitud, et kohalikus moslemikogukonnas on organisatsioone, kes on aktiivselt ühenduses rahvusvahelise terrorismi seisukohast riskiriikide ning sealsete organisatsioonidega, mistõttu on sellele indikaatorile antud ka keskmine hinnang – M – *medium*.
- Poliitiline keskkond – eraldi indikaatoritena on nimetatud poliitiline otsus terrorismi ja terrorismi rahastamise vastu võidelda, rahvusvaheliste terrorismi ja terrorismi rahastamise standardite rakendamine (ÜRO konventsioonid ja resolutsioonid ning FATFi soovitusel). Lisaks märgitakse indikaatoritena asjaolud, mis viitavad sellele, et riiki suunatakse terrorismi rahastamise eesmärgil vahendeid või riigis kogutakse terrorismi rahastamise eesmärgil vahendeid. Poliitiline keskkond Eestis täiendavat terrorismi rahastamise ohtu ei tekita. Olemas on nii poliitiline toetus selle vastu võitlemiseks kui ka rahvusvaheliste standardite ülevõtmise ja järgimise traditsioon. Puuduvad ka indikaatorid terrorismi rahastamisele või raha kogumisele. Eeltoodud põhjustel on antud indikaatoritele hindeks madal – L – *low*.
- Institutsionaalne keskkond – indikaatoriteks on terrorismi rahastamise vastase võitluse eelarve ja sellel eesmärgil kasutatavad ressursid ning siseriikliku ja rahvusvahelise koostöö ja koordineerimise aspektid. Kuivõrd eelarve ebapiisavuse ning koostöö ja koordineerimise osas viited ebapiisavusele puuduvad, on ka antud indikaatoritest lähtuvat riski hinnatud madalaks – L – *low*.

3. tööleht: TF Vulnerability Analysis - Legal/Judicial/Institutional Framework

Õiguskeskkonna tabel põhineb samuti erinevate indikaatorite analüüsil.

- Seadused – sealhulgas küsimus, kas terrorismi rahastamise kriminaliseerimine on piisav, võimalikud puudujäägid õigusaktides: nii terrorismi rahastamist puudutavates kui ka teistes õigusaktides, mis võivad üldist õiguskeskkonda mõjutada. Kuigi MONEYVAL-i III hindamisvooruga raportis toodi terrorismi rahastamise kriminaliseerimisega välja mitmeid puuduseid², on need käesolevaks ajaks kõrvaldatud. Samas viitasid eksperdid MONEYVAL-i IV hindamisvoorus uutele puudujääkidele seadusandluses, mida tuleb eraldi analüüsida. Antud aspekti on hinnatud madalaks – L – *low*. Külgnevate regulatsioonide puudujääkidega kaasnevat riski on aga hinnatud keskmiseks – M – *medium*. Nimelt on probleemiks Schengeni

² Eelkõige nn „üksiku terroristi“ karistamise võimalikkust analüüsid leidsid hindajad, et Eesti kriminaalõigus katab pigem terroristliku organisatsiooni või inimeste grupi tegevuse.

kompensatsioonimehhanismide puudulik rakendamine: probleemkohtadeks on turismiseaduse alusel majutustevõtete kohustus registreerida külalised, lennureisijate broneeringuinfo puudumine, laevareisijate puhul isikusamasuse tuvastamise puudumine.

- Kohtusüsteem – kohtusüsteemi efektiivsus, tuleks hinnata eeskätt kohtukaasuste menetlemise põhjal, kuid kuna sellised Eestis hetkel veel puuduvad ei ole võimalik asjakohast hinnangut anda.
- Prokurörid ja uurijad – ka antud indikaatorit tuleks eelkõige hinnata toimunud kaasuste pinnalt, mis Eestis puuduvad (uuritud terrorismi rahastamise kaasused, esitatud süüdistused, süüdimõistvad otsused ning uurimisasutuste ja prokuröride pädevuste ulatus ja kaasuste menetlemise aeg, lisaks terroristide külmutatud, arestitud ja konfiskeeritud varade maht ning siseriiklik koostöö). Kuna Eestis kaasused puuduvad, ei ole võimalik antud tabelit selle indikaatori kohta täita.
- Andmete kogumine – indikaator jaguneb kaheks: hinnang andmete kogumise tugevusele (peab olema vastav üksus siseriiklikult loodud) ning hinnang koostööle. Mõlemad hinnangud konstateerivad Eesti puhul, et täiendavat terrorismi rahastamise riske antud aspektidest ei kaasne, madal – *L – low*.
- Rahapesu andmebüroo – RABi osas tuli analüüsida terrorismi rahastamise kahtlusega teatiste arvu ja nende pinnalt õiguskaitseasutuste algatatud menetluste arvu. Aastatel 2010-2012 on vastavasisuliselt teatiseid esitatud 4229, peamiselt on suur arv põhjustatud asjaolust, et teatiseid esitatakse pelgalt näiteks rahaülekande tegemisel riskiriiki (s.o terrorismi rahastamise kahtluse aluseks on geograafiline piirkond). Esitatud teatiste pinnalt menetlusi algatatud ei ole. Indikaatoreid on hinnatud madalaks – *L – low*.
- Toll ja piirivalve – indikaatoritena hinnatakse deklaratsioonikohustuse olemasolu, sularaha piiriülest liikumist, vääriskivide ja –metallide piiriülest liikumist, ja viidet teiste piirikontrolliasutuste olemasolule. Eestis on selliseks asutuseks Politsei- ja Piirivalveamet. Tollireeglite täitmise eest vastutab aga Maksu- ja Tolliamet.
- Rahvusvaheline koostöö – indikaatoriteks on erinevad õiguslikku laadi takistused rahvusvahelise koostöö tegemisele: õiguslikud takistused nagu lepingute puudumine rahapesu tõkestamise või välja-andmise valdkondades, õigusabi- või koostööpalvete arv ja vastamise ajad, mitteformaalne koostöö (näiteks politseiasutuste, RABde, järelevalvajate vahel). Sarnaselt eelmistele indikaatoritele eeldab hinnangu andmine reaalse praktika ja kaasuste olemasolu, mistõttu on antud indikaatorite osas jäetud samuti hinnangud andmata.

4. tööleht: TF Vulnerability Analysis - Reporting Institutions (Financial Institutions)

Antud tabelite täitmine ei olnud mooduli kohustuslik osa ja oleks kaasuste puudumise tõttu jäänud liiga pealiskaudseks.

5. tööleht: TF Vulnerability Analysis - Reporting Institutions (DNFBPs)

Antud tabelite täitmine ei olnud mooduli kohustuslik osa ja oleks kaasuste puudumise tõttu jäänud liiga pealiskaudseks (põhineksid vaid hüpoteetilistel oletustel).

6. tööleht: Kokkuvõte

Viimane tabel kajastab eelmiste tabelite kokkuvõttena ainult neid aspekte, mida hinnati terrorismi rahastamise riski suurendavalt kõrgel või keskmisel tasemel (mis said hinnanguid H või M).

Hinnangu keskmine – M – *medium* on saanud riskianalüüsi töölehel illegaalsete vahendite kasutamise oht terrorismi rahastamiseks, majandus- ja geograafilise keskkonna töölehel võimalus Eesti kasutamiseks TR transiitriigina ning kohalike moslemikogukondade seosed terrorismiohtlike piirkondade ja riikidega. Õiguskeskkonna töölehel on hinnatud keskmist ohtu kujutavaks Schengeni kompensatsioonimehhanismide puudulik rakendamine: probleemkohtadeks turismiseaduse alusel majutusettevõtete kohustus registreerida külalised, lennureisijate broneeringuinfo puudumine, laevareisijate puhul isikusamasuse tuvastamise puudumine.

3. MONEYVAL-i Eesti IV hindamisvooru raportis antud soovitused³

Terrorismi finantseerimise tõkestamist käsitlevad eelkõige FATF-i soovitus 35 ja erisoovitus nr II⁴. Eesti on ühinenud Terrorismi ennetamise Euroopa Nõukogu konventsiooniga ja peab seega täitma antud konventsioonist tulenevaid nõudeid. MONEYVAL-i hindajate arvamuse kohaselt on antud konventsiooni kohaldamise osas Eestil mõningaid puudujääke, samuti terrorismi rahastamise kuriteokoosseisu osas. Vastav täpsem analüüs sisaldub raportis.

³ Eesti IV MONEYVAL-i hindamisvoor algas 2013.a. kevadel ja lõppes 18.09.2014.a. vastava raporti vastuvõtmisega MONEYVAL-i 45. plenaaristungil. Seega toimus MONEYVAL-i IV hindamisvoor sisuliselt paralleelselt riskihinnangu koostamisega. Käesoleva mooduli kokkuvõtte sisaldab MONEYVAL-i IV hindamisvoorus antud soovitusi, kuid need ei ole mõjutanud antud hinnanguid.

⁴ vanade standardite kohaselt.

4. Kokkuvõte

Kuivõrd terrorismi rahastamise moodul täideti lisaks ja selle sisulisemaks analüüsiks puuduvad Eestis vajalikud kaasused, on antud mooduli tulemuse arvestamine riskihinnangu lõplikus analüüsis vabatahtlik ja seda on otstarbekas teha ainult ulatuses, milles see on asjakohane ja vajalik riskihinnangu üldiste tulemuste hindamisel.

6. töölehe kohaselt on **hinnangu keskmine – M – medium saanud riskianalüüsi töölehel illegaalsete vahendite kasutamise oht terrorismi rahastamiseks, majandus- ja geograafilise keskkonna töölehel võimalus Eesti kasutamiseks TR transiitriigina ning kohalike moslemikogukondade seosed terrorismiohtlike piirkondade ja riikidega. Õiguskeskkonna töölehel on hinnatud keskmist ohtu kujutavaks Schengeni kompensatsioonimehhanismide puudulik rakendamine: probleemkohtadeks turismiseaduse alusel majutusettevõtete kohustus registreerida külalised, lennureisijate broneeringuinfo puudumine, laevareisijate puhul isikusamasuse tuvastamise puudumine.**

Seega tuleks Eestil täiendavalt analüüsida Schengeni kompensatsioonimehhanismide rakendamise võimalusi, sh majutusteenuse kasutajate registreerimissüsteemi digitaliseerimine, lennureisijate andmete (PNR) töötlemiseks õigusliku regulatsiooni loomine ning laevareisijate isikusamasuse tuvastamine⁵.

Õiguskeskkonna osas on oluline lisaks analüüsida MONEYVAL-i Eesti IV hindamisvooru raportis toodud soovitusi ja nende ellu viimise võimalusi (eelkõige nt FATF-i soovitus nr 35 ja erisoovitus II).

Täiendavat informatsiooni terrorismi ja selle rahastamise riskide leiab Kaitsepolitsei ameti aastaraamatutest <https://www.kapo.ee/est/aastaraamatud>

⁵ Käesolevaks hetkeks (seisuga 17.12.14) on välja töötatud turismiseaduse eelnõu, millega luuakse andmekogu majutusteenuste kasutajate registreerimiseks. Eelnõu ei ole saanud VV heakskiitu. PNR töögrupp on loodud; Riigikogu kiitis 18.11.2014 heaks eelnõu, millega kohustatakse lennuettevõteteid alates 2016. aastast edastama õiguskaitseasutustele lennureisijate broneeringuinfot. Ettepanekud laevareisijate turvakontrolli tõhustamiseks on tehtud.