

RIIKLIK RAHAPESU JA TERRORISMI RAHASTAMISE TÕKESTAMISE RISKIANALÜÜSI METOODIKA

Eesti Vabariik



European Union
European Social Fund



Investing
in your future



REPUBLIC OF ESTONIA
MINISTRY OF FINANCE



REPUBLIC OF ESTONIA
GOVERNMENT OFFICE

Sisukord

1.	Sissejuhatus ja kontekst.....	2
1.1	Metoodikat eristavad aspektid	4
1.2	Taust.....	4
1.3	Eesmärk ja ulatus	5
1.4	Valitsusvahelised organisatsioonid	6
1.5	Seosed ülemaailmsete rahapesuvastaste ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardite ning riigiüleste riskihinnangutega	8
2.	RRH juhtimine ja koordineerimine	10
2.1	Halduskoormus	11
2.1.1	Eelmine RRH	11
2.2	Juhtimine ja sidusrühmad.....	12
2.3	Projektikava.....	15
2.3.1	Ajakava.....	15
2.3.2	Vahe-eesmärgid	16
2.3.3	Rollid ja vastutusalad	16
2.4	Riskipõhine lähenemine	17
3.	Riskijuhtimisprotsess	18
3.1	Esimene etapp: tuvastamine.....	20
3.1.1	Riigi esialgne riskiprofiil	20
3.1.2	Seminarid ja küsimustikud	22
3.1.3	Ohtude tundmaõppimine	23
3.1.4	Haavatavuste tundmaõppimine	26
3.2	Teine etapp: analüüs.....	30
3.2.1	Riigi riskipositsioon (CERR)	33
3.2.2	Ohtude riskitase (TRR).....	40
3.2.3	Haavatavuse tase (VR).....	43
3.3	Kolmas etapp: hindamine ja kordushindamine	46
3.3.1	Riskijuhtimisstrateegiad	46
3.3.2	Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kordushindamine	48
4.	Lisad.....	49

1. Sissejuhatus ja kontekst

Riiklik riskihinnang (edaspidi „RRH“) on uuring, mille eesmärk on tuvastada, hinnata ja teadvustada rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riske, ohte ja nõrkusi. RRH toob välja konkreetse riigi rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskid ning levinuimad ebaseadusliku tulu pesemise või terroriaktide rahastamise viisid.

Rahapesuvastase töökonna (edaspidi „FATF“)¹ 1. soovitus² rõhutatakse, et riigid peaksid koostama riikliku riskihinnangu ning võtma meetmed (sh riskihindamistegevusi koordineeriva asutuse või mehhanismi määramine ja vahendite rakendamine) rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide tulemuslikuks maandamiseks. Seega on riiklik riskihinnang põhialuseks, mis aitab edaspidi rakendada riskipõhist rahapesu ja terrorismi tõkestamise käsitlust.

Lähtuvalt FATFi soovitusest koostas ja avaldas Eesti Vabariik (edaspidi „Eesti“) 2015. aastal oma esimese rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide **riikliku riskihinnangu** (edaspidi „2015. aasta RRH“),³ kasutades selleks Maailmapanga meetodikat.⁴

Käesolev dokument, „*Riiklik rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskianalüüsi meetodika*“, on koostatud Riigikantselei tellimusel. Projekti rahastati Euroopa Liidu ühtekuuluvuspoliitika fondide rakenduskava 2014–2020 prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetmest

12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ Euroopa Liidu Sotsiaalfondi kaudu. Projekti algataja ja koostööpartner oli rahandusministeerium.

Metoodikadokumendi struktuur on järgmine:

- sissejuhatavas peatükis (1. peatükk) kirjeldatakse juhendi eesmärki, kohaldamisala ja eristavaid aspekte ning antakse ülevaade seostest kõikide tasandite rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihindamisega seonduvate FATFi kohustuste ja riigiülese riskihindamisega;
- 2. peatükis käsitletakse RRH halduspõhimõtteid, sealhulgas üleriikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihindamise läbiviimist ja konkreetseid hõlmatud sidusrühmi; ning
- 3. peatükis esitatakse üldine ülevaade rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimise protsessi põhiastmetest.

Dokumendi lisad sisaldavad rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihindamisega seotud täiendavat teavet, küsimustikke ning riskide kvantifitseerimiseks vajalikku Eesti riigi tasandi riskihindamisvahendit („ERTR“).

Eestile sobivaima lähenemisviisi leidmiseks analüüsiti erinevaid (sh nt Maailmapanga, riigiülese riskihindamise,⁵ FATFi, IMFi, MERi) meetodikaid ja riskihindamise käsitlusi. Leiti, et olemasolevaid halduspiiranguid ja Eesti eripära arvestades sobib kõige paremini kohandatud käsitus, milles kasutatakse ära nimetatud meetodikate parimaid tavasid.

¹ Rahapesuvastane töökond (FATF ehk *Financial Action Task Force*) on sõltumatu valitsustevaheline organ rahapesu ja terrorismi ning massihävitusrelvade leviku rahastamise vastase poliitika väljatöötamiseks ja edendamiseks. FATFi soovitusi tunnustatakse kogu maailmas rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardina. FATFi üksikasjalikum kirjeldus on peatükis 1.2.

² FATFi soovitus: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

³ 2015. aasta RRH: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine>.

⁴ World Bank Group, National Risk Assessment Tool Guidance Manual, jaanuar 2015.

⁵ Riigiülese riskihindamise aruanne: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en.

Metoodika koostamisel analüüsiti ja võeti arvesse muu hulgas järgmisi Eesti eripärasid:

- Eesti turu struktuur: Metoodika on kohandatud Eesti turu olemasolevatele sektoritele. Ülevaade Eesti sektoritest on peatükis 1.5. Metoodikas kirjeldatakse ka neile sektoritele omaseid nõrkusi – nii Eestile omaseid kui ka laiemas maailma kontekstis teada olevaid rahapesu ja terrorismi rahastamist võimaldavaid nõrkusi;
- Eesti viimase aja arengud rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise alal: Metoodika põhineb Eesti riskikeskkonna kohta kogutud teabel. Riskikeskkond määratleti peatükis 3.1.1 kirjeldatud riigi riskiprofiili eelanalüüsi raames;
- Geopoliitilised olud. Metoodikas on arvestatud riigi geograafilisest asendist tulenevate ohtudega, analüüsides selleks muu hulgas Eesti rahapesu andmebüroolt saadud infot⁶; ning
- Riigi ressursside piiratus. Metoodikaga nähakse rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise riskide juhtimiseks ette riskipõhine lähenemisviis, mida on üksikasjalikumalt kirjeldatud peatükis 2.4. See lähenemisviis aitab riigil suunata maksimaalse hulga ressursse rohkem tähelepanu vajavatesse sektoritesse ning rakendada väiksema riskiga sektorites vähemkoormavat menetlust. Lisaks sellele nähakse metoodikaga ette halduskoormuse vähendamise viisid, mis läbivad kogu dokumenti (st teatud riskisektoritele on 3. peatükiga ette nähtud vähemkoormav hindamine).

Metoodika loomisel tehti koostööd Eesti avaliku ja erasektoriga, et saada igakülgne ülevaade Eesti riskikeskkonnast, tagada metoodika riigispetsiifilisus ning mudelit hiljem ka testida. Testimiseks tehti muu hulgas järgmist:

- korraldati rida seminare nii erasektori kui ka avaliku sektori esindajatega, et saada ülevaade Eesti riskidest:
 - avalik sektor – rahandusministeerium, justiitsministeerium, Finantsinspeksioon (edaspidi „FI“), rahapesu andmebüroo (edaspidi „RAB“), Politsei- ja Piirivalveamet, kriminaaltulu tuvastamise büroo, prokuratuur, siseministeerium, Notarite Koda;
 - erasektor – Eesti Pangaliit, Vabauhenduste Liit, Eesti Audiitorkogu, Eesti Raamatupidajate Kogu, Eesti Hasartmängude Korraldajate Liit ja Eesti Kinnisvarafirmade Liit;
- analüüsiti Eesti rahapesuvastaseid ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusakte, et saada ülevaade kontekstist ning potentsiaalsetest rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskidest, mida RRH koostamise faasis põhjalikumalt analüüsida (nt pöördtõendamine); ning
- analüüsiti Eesti luurearuandeid ja riigiriskiinfot, et selgitada välja Eesti tüüpriiskid (vt Lisa 2).

⁶ Rahapesu andmebüroo juhendid: <https://www2.politsei.ee/et/organisatsioon/rahapesu/juhendid/>.

1.1 Metoodikat eristavad aspektid

Metoodika peaks juhinduma Eesti riiklikest eripäradest. Sellega seoses oleme arvesse võtnud muu hulgas riigi ettevõtlusvaldkondi, peamisi riskitegureid, levinumaid eelkuritegusid ning hiljutist rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamise aruannet.⁷

Seda RRH metoodikat eristavate aspektide loetelu on järgmine:

1. **riigi eripärade** arvessevõtmine, arvestades Eestile ja kogu Baltikumile iseloomulikke süsteemseid rahapesuriske;
2. **tõenduspõhisuse** tähtsuse rõhutamine kõikides järeldustes, et suurendada **objektiivsust**. Tõenduspõhisus on oluline, et vähendada hinnangute subjektiivsust ning piirata hindaja isiklike arvamuste, kogemuste ja tausta mõju;
3. tulemuste **parem kvantifitseerimine**, milleks on esitatud juhised üksikute otsustustegurite hindamiseks;
4. keskendumine Eesti **rahapesuriskidele** ja **terrorismi rahastamise riskidele**. Vastavad riskitüpoloogiad on välja selgitatud uurimistöökäigus ja kogutud Eesti järelevalveasutuste ja turuosalistega peetud seminaridelt. Rahapesuriskide puhul on kaalutud erinevaid olemuslikke aspekte, lähtudes Eesti praegusest turustruktuurist;
5. Eesti avaliku ja erasektori **halduskoormuse vähendamine**, toetades neid jõupingutuste paremal koordineerimisel ning nähes ette vähemkoormava hindamismenetluse sektoritele, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on väiksem.

1.2 Taust

Rahapesu on protsess, mille käigus kurjategijad peidavad või varjavad kuritegelikul teel saadud rahaliste vahendite identsust, algset kuuluvust ja allikat. Rahapesu lõppeesmärk on jätta mulje, et protsess sai alguse õiguspärasest allikast. Rahapesu toimub üldjuhul kolmes etapis: **paigutamine**, **laotamine** ja **integreerimine**.

- **Paigutamine** on rahapesu esimene etapp, mille käigus füüsiline isik paigutab ebaseaduslikust tegevusest saadud tulu finantssüsteemi. Rahapesu klassikaline meetod on nn struktureerimine, millega sularaha jaotatakse väiksemateks (rahapesuvastaste teatamisnõuete künnise alla jäävateks) sissemakseteks, et vältida rahapesukahtlusi. Teine meetod on rahapesu läbi ettevõtluse, mille käigus kurjategijad kasutavad seaduslikke ärisid kuritegelikul teel saadud raha liikumise varjamiseks näiteks kaupade väärtust arvetel üle või alla hinnates.
- **Laotamine** etapil on põhieesmärgiks kaotada seos kuritegelikul teel saadud raha ja selle allika vahel. Selleks kasutatakse keerukaid mitmekihilisi finantstehinguid, et raskendada tehingute jälitamist. Raha võib liikuda elektrooniliselt eri kontode vahel ja eri riikidesse. Kurjategijad kasutavad sellist raha ka finantsvarade, näiteks aktsiate ostmiseks.
- **Integreerimine** on rahapesu viimane etapp, mille käigus raha jõuab näiliselt usaldusväärsest allikast tagasi kurjategijale, enamasti pangandussüsteemide kaudu. Tavaliseks meetodiks on vara müük, mille tulemusena pestud raha taasintegreeritakse majandusse (st kurjategijad kasutavad vara ostmiseks riulifirmasid ning sellise vara müügist saadav tulu on näiliselt seaduslik). Teise meetodina asutavad kurjategijad varifirmasid riikides, kus äriühingusaladus on seadusega rangelt kaitstud.

⁷ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjoni analüüs ja ettepanekud: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/rahapesu_tokestamise_valitsuskomisjoni_analuus_ja_ettepanekud.pdf.

Terrorismi rahastamine tähendab terroristliku tegevuse mis tahes vormis rahalist toetamist. Terrorismi rahastamine on rahapesuga tihedalt seotud, kuna mõlema puhul varjatakse raha päritolu. Terrorismi rahastamise eesmärk on suunata seaduslikul või kuritegelikul teel saadud raha terrorismi toetuseks. Finantsterroristid teevad seda üldjuhul väiksemates summades, kui rahapesu puhul, kasutades mitmesuguseid tuvastamist ja tõkestamist raskendavaid meetodeid. Terrorismi rahastamise meetoditeks on näiteks raha liigutamine registreerimata rahateenuseplatvormide ja pangautomaatides tehtavate rahvusvaheliste tehingute kaudu, uute veel välja kujunemata elektrooniliste maksesüsteemide kaudu või läbi heategevuslike ja mittetulunduslike organisatsioonide.

Terrorismi rahastamine ja rahapesu erinevad uurimise eesmärgi poolest. Terrorismi rahastamise uurimise eesmärgiks on takistada füüsiliste isikute juurdepääsu rahale, mida võidakse tulevikus kasutada terrorikuritegude rahastamiseks. Seevastu traditsioonilise rahapesu uurimise eesmärk on tuvastada raha seoses juba sooritatud kuriteoga ning jätta kurjategija ilma kuritegelikul teel saadud majanduslikust kasust. Nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamine on kuriteod, mis kahjustavad majandust ja kogu ühiskonda.

Massihävitusrelvade leviku rahastamine on raha või finantsteenuste võimaldamine tuuma- ja keemiarelvadega seotud tehnoloogia, teenuste või oskusteabe loomiseks, omandamiseks, edastamiseks ja eksportimiseks riiklike ja rahvusvahelisi õigusakte rikkudes.

Seega võib massihävitusrelvade leviku rahastamine ühtlasi olla terrorismi rahastamine, juhul kui rahaga toetatakse terroristlikke organisatsioone. Tegemist võib olla ka riikliku rahastamisega, juhul kui rahastamise eesmärk on aidata riigil massihävitusrelva hankida. Nimetatud tehingud võivad näida tavapärase kaubandustegevusena ja läbida finantskanaleid, ehkki tegelikult on need struktureeritud raha päritolu varjamiseks. Füüsilised isikud võivad sellise raha liikumisele kaasaaitamisest kasu saada.

Massihävitusrelvade leviku rahastamine võib suurendada maailmas ebastabiilsust ja tuua potentsiaalselt kaasa katastroofilisel hulgal surmajuhtumeid, juhul kui massihävitusrelvad välja töötatakse ja neid kasutatakse. Seetõttu peavad riigid suutma rahapesu, terrorismi rahastamist ja massihävitusrelvade leviku rahastamise riske tuvastada ja neist aru saada ning võtta ennetusmeetmeid.

1.3 Eesmärk ja ulatus

RRH meetodika eesmärk on anda Eestile soovituslikud juhised rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamiseks riigi tasandil. RRH meetodika hõlmab ka nõuet, et rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riske tuleb hinnata ja ohjata vastavalt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusele (edaspidi „RahaPTS“). Meetodika on suunatud kõikide RahaPTSis määratletud sidusrühmadele ja kohustatud isikutele.

Nagu peatükis 2.4 üksikasjalikumalt kirjeldatud, lähtuti RRH meetodika väljatöötamisel riskipõhisest lähenemisviisist ning võeti arvesse parimaid rahvusvahelisi tavasid. Riskipõhine lähenemine võimaldab riikidel võtta meetmeid nii, et oma jõupingutusi tõhusamalt suunata (st ressursse tõhusamalt sihitada ning võtta ennetavaid meetmeid vastavalt riskide olemusele).

Riskihindamine on oluline samm hästitoimiva riskipõhise rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise mehhanismi loomiseks riigi tasandil. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamise käigus määrab Eesti kindlaks, kuidas tuvastatud rahapesu- ja terrorismi rahastamise riskid riiki mõjutavad, analüüsides selleks ohtude tõenäosust ja tagajärgi ning seonduva riikliku järelevalve tõhusust (st haavatavust).⁹

⁸ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019126?leiaKehtiv>.

⁹ FATF Guidance for a risk-based approach: effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-effective-supervision-and-enforcement.html>.

RRH kasutajateks on poliitikakujundajad, järelevalveasutused, erasektor jt. RRH tulemustest on kasutajatele mitmesugust kasu sõltuvalt konkreetse kasutaja liigist. Poliitikakujundajad ja riigiametnikud peaksid RRH tulemusi kasutama õigusliku ja reguleeriva raamistiku üle otsustamisel, ressursside jaotamisel ja riikliku rahapesuvastase ning terrorismi rahastamise tõkestamise poliitika väljatöötamisel. Erasektor peaks RRH tulemusi kasutama oma rahapesu ja terrorismi rahastamise riskianalüüside konkreetse lähtepunktina. Kasutades riskipõhist lähenemisviisi koos RRH tulemustega, vähendab erasektor oma halduskoormust, suunates tähelepanu ja rahapesuvastased meetmed valdkondadele, mille kõrge riskitase on juba teada.

Palume arvestada, et see dokument on metoodikadokument. Ehkki dokument sisaldab palju näiteid, on need üksnes illustratiivsed ja nende eesmärk on pakkuda praktilist tausta metoodika vastavate osade rakendamiseks. Rõhutame, et see dokument ei sisalda ega saagi sisaldada kõiki riskitegureid, kontrollimeetmeid või muid sisendandmeid, mida metoodika peaks tegelikkuses hõlmama.

1.4 Valitsusvahelised organisatsioonid

Parimaid tavasid RRH koostamiseks pakuvad mitmed organisatsioonid. See peatükk annab ülevaate levinumatest rahvusvahelistest tavadest ning Euroopa Liidus (edaspidi „EL“) ja ka Eestis rahapesu ning terrorismi rahastamise tõkestamisega tegelevatest valitsustevahelistest organitest.

FATF

FATF on valitsustevaheline organ, mille asutasid 1989. aastal selle liikmeks olevate jurisdiktsioonide ministrid ning mille eesmärgiks on kehtestada standardid ning edendada tõhusaid rakendusmeetmeid rahapesu, terrorismi rahastamise ja massihävitusrelvade leviku rahastamisega võitlemiseks. Sisuliselt on FATF selle valdkonna poliitikat kujundav organ. FATFil on kaks põhiülesannet: töötada välja rahvusvahelised standardid („soovitused“) ning jälgida oma liikmete edusamme rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud töövõtete ja vastumeetmete alal.¹⁰ Eesti ei ole FATFi liige. Eesti hindamist korraldab FATFi assotsieerunud liige MONEYVAL.

MONEYVAL

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid hindav eksperdikomitee (edaspidi „MONEYVAL“) jälgib FATFi soovituste rakendamist, kasutades selleks vastastikuse hindamise menetlust (edaspidi „vastastikune hindamine“).

MONEYVAL on Euroopa Nõukogu alaline seireorgan, millele on tehtud ülesandeks jälgida rahvusvaheliste rahapesuvastaste ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardite täitmist ning nende rakendamise tulemuslikkust.

Eesti on MONEYVALi liige ning seega ka MONEYVALi vastastikuse hindamise menetluste subjekt. Eesti on astunud samme rahvusvaheliste rahapesuvastaste ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardite rakendamiseks ning neile vastava jätkusuutliku õigusliku ja institutsionaalse raamistiku loomiseks.¹¹

¹⁰ FATF: <http://www.fatf-gafi.org/about/>.

¹¹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmeid hindav eksperdikomitee: <https://www.coe.int/en/web/moneyval>.

Euroopa Liit (EL)

EL rakendab FATFi soovitusi direktiivide kaudu, mille liikmesriigid on kohustatud siseriiklikku õigusse üle võtma. Neljas rahapesuvastane direktiiv¹² on Eesti õigusse üle võetud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega,¹³ mis jõustus 26. oktoobril 2017.

Eesti riikliku rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangu eesmärgid on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse §-s 11 sätestatud järgmiselt:

§ 11. Riiklik riskihinnang

1) nähakse ette rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alaste õigusaktide, muude valdkonna ja sidusvaldkondade regulatsioonide ning järelevalveasutuste juhendite väljatöötamise ja muutmise vajadus.

RRH meetodika aitab seda eesmärki saavutada, kuna:

- selles kirjeldatakse Eesti õigussüsteemi hindamise menetlust; meetodika ühe osana hinnatakse rahapesuvastast ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusraamistikku ning selle järgimist valdkondlikes poliitikates, protseduurides ja juhistes;
- see sisaldab juhiseid ja hindamisvahendeid, mis aitavad leida potentsiaalseid lünki riigi tasandi õigusaktides (ERTRi riigi haavatavuse moodul) ning eri sektorite õigusaktides (ERTRi sektorite haavatavuse moodulid).

2) määratakse muu hulgas sektorid, valdkonnad, tehingumahud ja -liigid ning vajaduse korral riigid või jurisdiktsioonid, mille suhtes kohustatud isikud peavad kohaldama tugevdatud hoolsusmeetmeid, mida vajaduse korral täpsustatakse;

RRH meetodika aitab seda eesmärki saavutada, kuna:

- sisaldab üksikasjalikku hindamisraamistikku kõikide hõlmatud sektorite jaoks (ERTRi sektorite haavatavuse moodulid). See aitab riigil määrata konkreetse sektori riskitaseme;
- sisaldab üksikasjalikku hindamisraamistikku välisriikide ja -jurisdiktsioonidega seonduvate ohtude kindlakstegemiseks (ohtude riskihindamise mooduli geograafilise ohu hindamise osa); ja
- sisaldab mehhanismi, mis võimaldab kindlaks teha üksikasjalikud riskid, näiteks konkreetsed tehingumustrid (st tehingusummad ja tehinguliigid).

3) määratakse muu hulgas sektorid, valdkonnad, tehingumahud ja -liigid, kus rahapesu ja terrorismi rahastamise risk on väiksem ning kus on võimalik rakendada lihtsustatud hoolsusmeetmeid;

RRH meetodika võimaldab riigil jagada sektorid ja spetsiifilised riskid riskiklassidesse, nagu eespool kirjeldatud. Meetodika sisaldab juhiseid tuvastatud riskidele riskipõhise lähenemisviisi kohaldamiseks (st kohaldada lihtsustatud meetmeid sektoritele, kus rahapesu ja terrorismi risk on hinnatud madalamaks, pöörates samas rohkem tähelepanu valdkondadele, kus risk on hinnatud kõrgemaks).

4) antakse juhiseid ministriumidele ning nende valitsemisala asutustele vahendite eraldamiseks ja prioriteetide seadmiseks rahapesuga võitlemisel ning terrorismi rahastamise tõkestamisel.

RRH meetodika pakub tervikvaadet riigi tasandil kindlaks tehtud riskidele. Pärast riikliku riskihinnangu koostamist peaks riik formuleerima riigi riskitaluvusele vastava riskijuhtimisstrateegia ja tegevuskava. Tegevuskava võimaldab riigil tõhusalt ressursse juhtida ja jaotada, pannes rõhku kõrgema riskiga ja prioriteetsetele valdkondadele.

¹² Direktiiv (EL) 2015/849: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ%3AJOL_2015_141_R_0003.

¹³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019126?leiaKehtiv>.

1.5 Seosed ülemaailmsete rahapesuvastaste ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardite ning riigiüleste riskihinnangutega

Eesti võtab oma RRH koostamisel arvesse nii maailma kui ka ELi tasandil kindlaks tehtud riske ning koostab oma riskihinnangu selliselt, et kohalikel sektoritel ja kohustatud isikutel oleks lihtne kasutada tulemusi oma riskihinnangutes. On soovitatav, et kohustatud isikud kasutaksid RRH tulemusi riigi rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidega ning nende riskide haldamiseks riigi tasandil võetud meetmetega tutvumiseks ja kasutaksid kõnesolevaid teadmisi oma individuaalsetes riskitaluvuse aruannetes ja riskihinnangutes.

Ülemaailmsed rahapesuvastased ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardid

Käimasoleva rahapesuvastaste ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardite järgmises läbivaatuse käigus tuvastab FATF kogu maailmas jurisdiktsioonid, kus esineb rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alal esineb strateegilisi puudusi. FATF uurib kuritegeliku tulu pesemise ja ebaseadusliku tegevuse rahastamise suundumusi ja meetodeid ning avaldab oma järelduste kohta aruandeid. Viimasel ajal on avaldatud:

- *FATF Monitoring of Terrorist Financing Risks and Actions Taken to Combat ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing*,¹⁴ avaldatud 19. oktoobril 2018;
- *Financial Flows from Human Trafficking*,¹⁵ avaldatud 2. augustil 2018;
- *Professional Money Laundering*,¹⁶ avaldatud 26. juulil 2018.

Need väljaanded annavad üheskoos ülevaate FATFi tuvastatud rahapesu ja terrorismi rahastamise ohtudest (maailma tasandil) ning nende potentsiaalsetest tagajärgedest. Eesmärk on anda valitsustele, erasektorile ja rahvusvahelistele poliitikakujundajatele teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise ohtudest, et nappe ressursse paremini juhtida ning rahapesu ja terrorismi rahastamise vastaseid meetmeid täpsemalt suunata. Neis väljaannetes sisalduvatest probleemiviidetest võib Eestil oma RRH koostamisel abi olla.

Juunis 2017 avaldatud **riigiülene riskihinnang**,¹⁷ käsitleb siseturgu mõjutavate ja piiriülese tegevusega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. Euroopa Komisjon (edaspidi „EK“) avaldas aruande, milles analüüsiti rahapesu ja terrorismi rahastamise riske ning pakuti välja terviklik lähenemisviis nende maandamiseks. Aruanne näitab, et ELi siseturg on endiselt rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide suhtes haavatav. EK kehtestab vastavalt riigiülese riskihindamise aruandes kirjeldatule uued meetmed ning liikmesriikidelt oodatakse aruandes esitatud soovitude kiiret ellurakendamist. EK jälgib meetmeid, mida liikmesriigid riigiülese riskihinnangu tulemustest lähtuvalt võtavad. Läbivaatuse käigus hindab EK ühtlasi, kuidas ELi ja riikide tasandil võetud meetmed riskitasemeid mõjutavad. Mõningaid riigiülese riskihindamise aruandes käsitletud riske on kirjeldatud 3. lisas.

Riikliku riskihinnangu eesmärk on määrata nii individuaalsete kui ka kollektiivsete riskide ulatus, et suunata tähelepanu olulisimatele ohtudele ja

¹⁴ FATF Monitoring of Terrorist Financing Risks and Actions Taken to Combat ISIL, Al-Qaeda and Affiliates Financing: <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/isil-alqaeda-affiliates-financing-update.html>.

¹⁵ FATF Financial Flows from Human Trafficking: <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/human-trafficking.html>.

¹⁶ FATF Professional Money Laundering: <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/professional-money-laundering.html>.

¹⁷ Riigiülese riskihindamise aruanne: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en.

nõrkustele ning kehtestada rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidele reageerimise aluspõhimõtted. RRH põhieesmärk on mõõta riske ja seada need tähtsuse järjekorda, et riskipositsioon oleks kooskõlas eraldatavate ressursidega, mis tagaks riigi üldise riskipositsiooni tõhusa haldamise.

Sektoripõhise riskihindamise lähtepunktid pärinevad eri allikatest, sealhulgas RRH-st, riiklikust statistikast (nt rahapesu andmebüroo aastaraamatutest) ning rahvusvahelistest suunistest. Sektoripõhise riskihindamise eesmärk on saada ülevaade rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidest igas konkreetse riigi asjaomases sektoris. Sektoripõhise riskihindamise tulemused on kohustatud isikutele suunisteks vastava sektori riskide kohta ning neist lähtutakse organisatsiooni tasandi riskihinnangutes.

Välja valiti kaheksa sektorit, millega on hõlmatud kõik Eestis RahaPTSi järgi kohustatud isikud.¹⁸

Eesti jaotus sektorite kaupa

Finants

Kinnisvara

Finantstehnoloogia

Usaldus- ja äriteenuste pakkujad

Mittetulundusühendused (edaspidi „MTÜd“)

Kallite ja hõlpsalt kaubeldavate „elustiilikaupadega“ kauplejad ning sularaha ja rahalaadsete varadega kauplejad (edaspidi „Kauplejad“)

Hasartmängud

Teatavad muud mittefinantsettevõtted ja -kutsealad

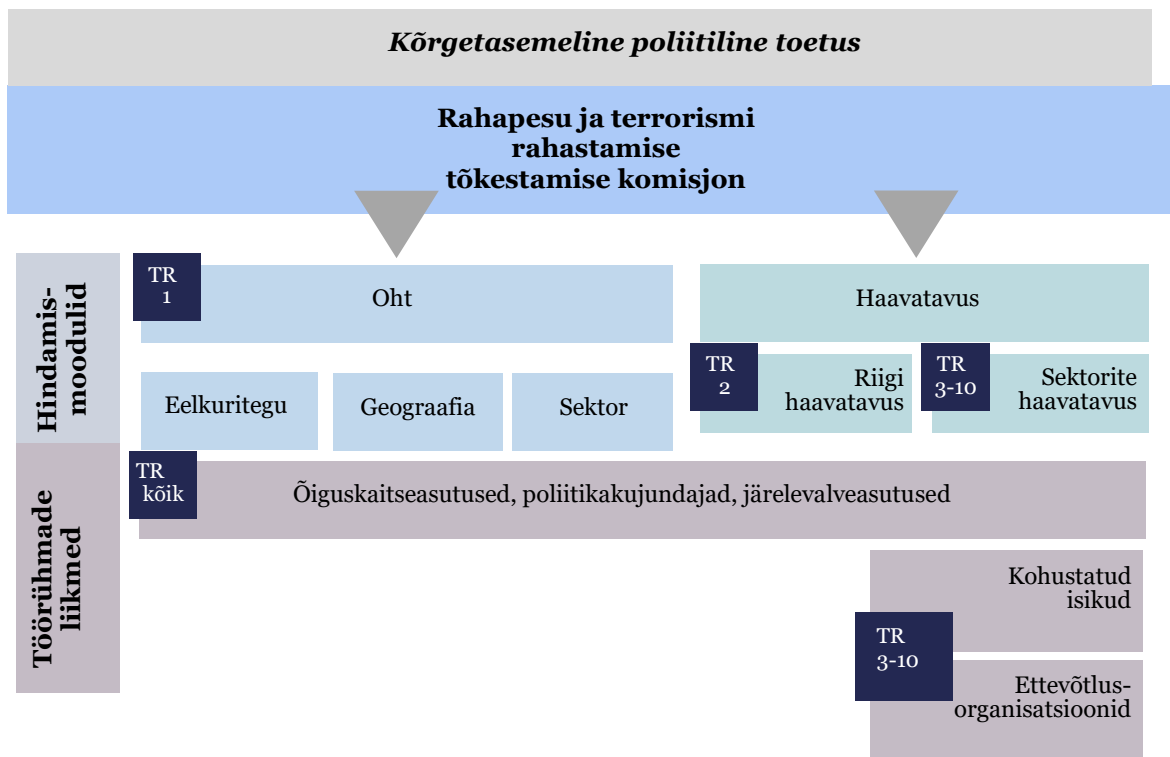
Nagu dokumendis edaspidi kirjeldatakse, aitab metoodika riigil hinnata mittekohustatud isikute tegevuse seonduvaid riske, kehtestades analüüsiraamistiku järgmiste valdkondade jaoks:

- **Üleriiklikud ohud**, sealhulgas riigi geograafilisest asendist tulenevad ohud ja konkreetsetest eelkuritegudest tulenevad ohud; ning
- **Üleriiklikud haavatavused**, sealhulgas valdkonnad, mille FATF on määranud tõhusa üleriikliku rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise raamistiku põhieesmärkideks.¹⁹

2. RRH juhtimine ja koordineerimine

FATF soovitusel peaks RRH protsessi juhtimise ja koordineerimise eest vastutama selgelt määratud ja volitatud asutus, organisatsioon või „rakkerühm“.²⁰ Nagu jooniselt 1 nähtub, on oluline, et RRH saaks piisavalt poliitilist tuge ja tähelepanu. RRH koordineerimise eest vastutab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon. Rahandusministeerium vastutab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni töö korraldamise eest ja avaldab oma veebilehel RRH üldised tulemused ning rahapesu ja terrorismi rahastamise valdkonna koondstatistika.

Joonis 1. RRH koordineerimine



¹⁹ Tõhus rahapesu ja terrorismi rahastamisega võitlemise süsteem: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>.

²⁰ FATFi RRH: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf.

2.1 Halduskoormus

Halduskoormus on oluline muutuja, mis mõjutab kodanike suhtumist riigi ametivõimudesse. Sisuliselt on halduskoormus kulu, mida füüsilised ja juriidilised isikud peavad kandma riigi kehtestatud teavitamiskohustuste täitmiseks. Selle metoodika tähenduses on teavitamiskohustus kohustus esitada ametivõimudele infot.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontekstis võib halduskoormuseks lugeda kohustatud isikutele ametivõimudega suhtlemisest tekkivaid õppekuluseid ning õiguskuulekuskuluseid. **Õppekulused** seonduvad **info hankimisega** õigusaktide kohta ning nende konkreetsele kohustatud isikule **kohalduvuse hindamisega**. Rahapesu ja terrorismi rahastamise ning sanktsioonidega seotud teadmised on valdkonniti erinevad (nt kohustatud isikud finantssektorist võivad olla rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud õigusaktidest paremini teadlikud, kui isikud kinnisvarasektorist). **Õiguskuulekuskulused** kaasnevad **õigusaktidest tulenevate nõuete järgimisega** ja **eeskirjade täitmisega**.

Halduskoormuse hindamisel on oluline omada ülevaadet aluseks olevast eelmisest RRH-st ning RRH protsessi nõutavast mahust, mida kirjeldatakse järgmistes peatükkides.

2.1.1 Eelmine RRH

Eelmise RRH (2015. aasta RRH) koostamiseks kulus Eestil **umbes kaks aastat ja selle kallal töötas rohkem kui 60 inimest** avalikust ja erasektorist.²¹ Alljärgnevalt käsitleme 2015. aasta RRH protsessi, saadud õppetunde, põhijäreldusi ning nende arvessevõtmist selles metoodikas.

2015. aasta RRH protsess algas 2012. aastal, mil Eesti valitsus otsustas koostada rahapesu ja terrorismi rahastamise kohta esimese riikliku riskihinnangu. RRH koordineerimine tehti ülesandeks rahandusministeeriumile ning riskihinnangu koostamiseks loodi töörühm. Töörühma kuulusid rahandusministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, justiitsministeeriumi, siseministeeriumi, välisministeeriumi, Kaitsepolitseiameti, rahapesu andmebüroo, Finantsinspektsiooni, prokuratuuri ning Maksu- ja Tolliameti esindajad.

Töörühm otsustas 2015. aasta RRH koostada Maailmapanga metoodika järgi, mis koosnes seitsmest moodulist: 1) Rahapesuga seotud kuritegelik tulu; 2) Riigi haavatavus; 3) Pangandus; 4) Väärtpaberid; 5) Kindlustus; 6) Muude finantsteenuste osutajad; 7) Muud mittefinantsettevõtted ja -kutsealad. Maailmapanga metoodika ei sisaldanud algselt virtuaalvääringute, sularaha liikumise ning terrorismi ja massihävitusrelvade leviku rahastamise mooduleid. Töörühm lisas need 2015. aasta RRH koostamise lõppetapil.

2013. aasta veebruari lõpus korraldati seminar Maailmapanga metoodika tutvustamiseks, allrühmade moodustamiseks ning riskihindamisülesannete kaardistamiseks. Seminaril osalesid töörühma liikmed, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon, Eesti Advokatuuri, Notarite Koja ja Pangaliidu esindajad. Valiti detsentraliseeritud lähenemisviis ning töö jagati autonoomsete allrühmade vahel vastavalt nende pädevusele. Igale allrühm võttis endale Maailmapanga metoodika moodulid (nt finantsmoodulid võttis endale Finantsinspektsioon) ja lepiti kokku ühine tähtaeg lõpptulemuste esitamiseks. Juhtimise detsentraliseerimine võib põhjustada koordineerimisprobleeme ning nõuab

²¹ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine>.

kvalifitseeritud ja pädevaid spetsialiste. 2015. aasta RRH algaasis tegid avalik ja erasektor tihedat koostööd; pärast detsentraliseerimisega seotud raskuste ilmnemist see nõrgenes.

Ajavahemikul märtsist 2013 kuni detsembrini 2014 täitsid allrühmad riskihindamisülesandeid iseseisvalt, kogudes muu hulgas asjaomast statistikat ja usutledes erasektori esindajaid. RRH tulemused kinnitati ja avaldati 2015. aasta jaanuaris.

Siinne metoodika eeldab tsentraliseeritumat juhtimist. RRH koordineerimise eest vastutab üks keskorgan: rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon, mille esimeheks on rahandusminister. RRH koostamisega seotud töid, sealhulgas avaliku sektoriga suhtlemist, korraldab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni määratav RRH juhtkomitee. Tsentraliseeritud juhtimine koos riskipõhise lähenemisviisiga parandab ressursijaotust ning vähendab erasektori halduskoormust.

Käesolev RRH metoodika on koostatud nii, et enim rõhku pannakse riskantsematele sektoritele, leevendades samas vähemriskantsete sektorite halduskoormust. See aitab Eestil vähendada RRH projekti ellurakendamiseks kuluvat aega.

2.2 Juhtimine ja sidusrühmad

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni kuuluvad Rahandusministeeriumi, rahapesu andmebüroo, Eesti Panga ja Finantsinspeksiooni esindajad ning teiste asjaomaste ametite ja valitsusasutuste esindajad, samuti asjaomaste valdkondade eest vastutavate ministeeriumide kantslerid. Komisjoni täpsed rollid ja ülesanded on sätestatud RahaPTSis.²² Komisjon koostab RRH-s määratud riskide maandamise meetme- ja tegevuskava, määrab riskide leevendamise eest vastutavad asutused ning jälgib tegevuskava rakendamise kulgu.

Avalik sektor

Avaliku sektori osalemine riiklikus riskihindamises on kohustuslik. RRH koostamisel osalevad avalikust sektorist teiste seas **rahandusministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet, justiitsministeerium, siseministeerium, välisministeerium, Kaitsepolitseiamet, rahapesu andmebüroo, Finantsinspeksioon, prokuratuur ning Maksu- ja Tolliamet.**

Erasektor

Erasektori osalemine riiklikus riskihindamises on oluline ja **rangelt soovitatav**. Erasektorit võivad esindada asjaomaste tegevusalade ühendused ja kohustatud isikud, eelkõige olulisemad Eesti turul tegutsejad. Nende osalus on tähtis teadlikkuse tõstmiseks, kuna kohustatud isikud on ühed RRH peamised kasusaajad. Paljudes riikides on erasektori osalemine aidanud edendada ka dialoogi avaliku sektoriga ning rahapesuvastast ja terrorismi rahastamise tõkestamise alast koostööd.

Selle metoodikaga ette nähtud erasektori osalus on 2015. aasta RRH-ga võrreldes ulatuslikum. Samas annab riiklikus riskihindamises osalemine neile ka olulise sisendi oma riskihinnangute koostamiseks. Riskipõhise lähenemisviisi kasutamine vähendab erasektori halduskoormust

RahaPTS §12: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019126?leiaKehtiv>.

oma rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangute koostamisel, võimaldades suunata tähelepanu ja rahapesuvastased meetmed juba kindlaks määratud riskantsematele valdkondadele.

Töörühmades (edaspidi ka „TR“) on esindatud sidusrühmad – õiguskaitseasutused, järelevalveasutused, kõigi sektorite kohustatud isikud ning muud eksperdid, keda

– Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise riskikeskkonna arutamiseks vajatakse. Kõigi töörühmade ühine juhtasutus on rahandusministeerium, kes juhendab ka RRH koostamist.²³ Soovitatav töörühmade koosseis on esitatud tabelis 2. Halduskoormuse vähendamiseks võib rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon töörühmi ühendada või ümber korraldada. Iga töörühm vastutab oma mooduli eest (nt ohtude hindamise, riigi haavatavuse ja sektorite haavatavuse moodulid).

Erasektori osaluse laadi, ulatuse ja ajakava määrab rahapesuvastane komisjon oma äranägemisel. Erasektori osaluse ulatuse üle otsustamisel tuleks kaaluda järgmisi valikuid.

- Erasektori esindajad töörühma alaliste liikmetena; valikud, mis aitaksid Eestil vähendada halduskoormust:
- erasektori esindajad osalevad vaid algsel seminaril, seejärel edasine töö fookusrühmade nõupidamistel; või
- erasektori seisukohad ja sisend saadakse fookusrühmade nõupidamistel, RRH seminaridel erasektor ei osale.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon vastutab RRH töörühmade loomise ja koordineerimise eest (vastutuse võib delegeerida RRH juhtkomiteele). Soovitatav töörühmade koosseis on esitatud tabelis 2; seejuures võib RRH juhtkomitee otsustada töörühmi vastavalt vajadusele liita või jagada. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon korraldab ja koordineerib seminare, millel osalevad töörühmad. Seminaridel arutavad töörühmade liikmed riskikeskkonda ning teevad ettepanekuid hinnangulise ohutaseme ja haavatavuse määramiseks. Seminare käsitletakse üksikasjalikumalt peatükis 3.1.2.

Töörühmade liikmeid ning nende asutuste/institutsioonide juhtkondi tuleb teavitada töörühmade alalisest iseloomust (töötavad kuni RRH projekti lõpuni) ning RRH projekti tähtsusest. Töörühmade liikmed on oma valdkonna juhtivad spetsialistid, kes suudavad teha RRH koostamiseks vajalikku analüütilist tööd.

RahaPTS: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019126?leiaKehtiv>.

Tabel 2. RRH töörühmade soovituslik koosseis

TR 1 Ohtude hindamine	TR 2a Riigi haavatavuse hindamine	TR 2b Riigi haavatavuse allrühm – Õigusliku raamistiku hindamine
<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Eesti Pank Finantsinspeksioon Rahapesu andmebüroo Politsei- ja Piirivalveamet Julgeolekuteenistused Sisejulgeolekuteenistused Prokuratuur Justiitsministeerium Maksu- ja Tolliamet Siseministeerium Kohtunikud Kriminaaltulu tuvastamise büroo Notarite Koda Eesti Advokatuur 	<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Eesti Pank Finantsinspeksioon Rahapesu andmebüroo Politsei- ja Piirivalveamet Julgeolekuteenistused Sisejulgeolekuteenistused Prokuratuur Justiitsministeerium Maksu- ja Tolliamet Siseministeerium Kohtunikud Kriminaaltulu tuvastamise büroo Notarite Koda Eesti Advokatuur 	<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Finantsinspeksioon Rahapesu andmebüroo Notarite Koda Justiitsministeerium Maksu- ja Tolliamet Siseministeerium
TR 3 Finantssektori haavatavuse hindamine	TR 4 Kinnisvarasektori haavatavuse hindamine	TR 5 Finantstehnoloogiasektori haavatavuse hindamine
<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Eesti Pank Järelevalveasutus (nt FI ja RAB) Sektori kohustatud isikute esindajad, kelle määrab turuosaliste nõuandekomitee Ettevõtlusorganisatsioonid (nt Pangaliit) 	<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Järelevalveasutus (nt FI) Sektori kohustatud isikute esindajad, kelle määrab turuosaliste nõuandekomitee Valdkondlikud organisatsioonid (Eesti Kinnisvarafirmade Liit, Notarite Koda) 	<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Järelevalveasutus (nt FI) Sektori kohustatud isikute esindajad, kelle määrab turuosaliste nõuandekomitee Valdkondlikud organisatsioonid
TR 6 Usaldus- ja äriteenuste sektori haavatavuse hindamine	TR 7 Mittetulundussektori haavatavuse hindamine	TR 8 Kauplejate sektori haavatavuse hindamine
<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Justiitsministeerium Järelevalveasutus (nt FI, RAB) Sektori kohustatud isikute 	<p>esindajad, kelle määrab turuosaliste nõuandekomitee</p> <ul style="list-style-type: none"> Valdkondlikud organisatsioonid 	<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> Rahandusministeerium (juhtasutus) Justiitsministeerium Järelevalveasutus (nt FI) Sektori kohustatud isikute esindajad, kelle määrab turuosaliste

nõuandekomitee

- Ettevõtlusorganisatsioonid
Vabäühenduste Liit)

(nt

Töörühmas esindatud:

- Rahandusministeerium
(juhtasutus)
- Järelevalveasutus (nt FI)
- Sektori kohustatud isikute
esindajad, kelle määrab
turuosaliste nõuandekomitee
- Valdkondlikud organisatsioonid

Tabel 2. RRH töörühmade soovituslik koosseis (jätkub)

TR 9 Hasartmängusektori haavatavuse hindamine	TR 10 Muude mittefinantsteenuseid pakkuvate ettevõtjate ja kutsetöötajate sektori haavatavuse hindamine
<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rahandusministeerium (juhtasutus) • Maksu- ja Tolliamet • Järelevalveasutus (nt FI) • Sektori kohustatud isikute esindajad, kelle määrab turuosaliste nõuandekomitee • Ettevõtlusorganisatsioonid (nt Hasartmängude Korraldajate Liit) 	<p>Töörühmas esindatud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rahandusministeerium (juhtasutus) • Järelevalveasutus (nt FI, Eesti Advokatuur, Justiitsministeerium või Notarite Koda) • Sektori kohustatud isikute esindajad, kelle määrab turuosaliste nõuandekomitee • Valdkondlikud organisatsioonid (nt Audiitorkogu, Eesti Raamatupidajate Kogu, Kohtutäiturite Koda, Pankrotihaldurite Koda)

2.3 Projektikava

Projektikava on oluline, et hoida RRH õigel kursil, suunates nii projekti teostamist kui järelevalvet. RRH protsessi jaoks on projektikava välja töötatud vastavalt FATFi suunistele. RRH projektikava sisaldab ligikaudset ajakava, olulisi vahe-eesmärke ning protsessis osalevate isikute vastavaid kohustusi. Soovitatava projektikava üksikasjalik versioon on 4. lisas.

2.3.1 Ajakava

RRH projekti läbiviimiseks kulub hinnanguliselt üks aasta, ent see sõltub muu hulgas ka osalejate kättesaadavusest ja vastamisaktiivsusest. Kõik RRH protsessis osalema nõustunud osapooled (RRH juhtkomitee ja osalejad) püüavad tähtaegadest kinni pidada ning esitada õigeaegselt täielikud ja täpsed vastused, aruanded ning muud materjalid. Ajakava eesmärk on anda suuniseid selle kohta, mida vajatakse, et RRH tulemused mõistliku tähtaja jooksul avaldada. Seetõttu on eriti oluline, et kõik osapooled ajakavast kinni peaksid. Ajakava mittetäitmine ja muud puudused võivad kaasa tuua RRH tulemuste avaldamise ja arutelu edasilükkumise. Tuleks kavandada heastamise meetmed juhaks, kui ajakavast kinni ei peeta.

2.3.2 Vahe-eesmärgid

Vahe-eesmärgid on kokkuvõtlikult järgmised.

- Ettevalmistustööd:
 - RRH juhtkomitee loomine (st tööde eest vastutavate isikute leidmine) ja liikmete määramine;
 - keskse andmelao loomine (nt virtuaalne andmebaas).
- Kavandamine:
 - avakoosolek;
 - RRH metoodika koolitus;
 - küsimustike väljasaatmine;
 - töörühmade seminaride korraldamine.
- Riskihindamise 1. etapp. Määramine:
 - riigi esialgse riskiprofiili kindaksmääramine;
 - ohte käsitlevad seminarid;
 - riigi haavatavuse seminarid;
 - sektorite haavatavuse seminarid.
- Riskihindamise 2. etapp. Analüüs:
 - ohtude riskitasemete määramine;
 - riigi haavatavuse taseme määramine;
 - sektorite haavatavuse taseme määramine;
 - sektorite riskitasemete määramine;
 - riigi riskipositsiooni määramine.
- Riskihindamise 3. etapp. Hindamine:
 - riskide ohjamise tegevuskava.
- Aruandlus ja lõpetamine:
 - RRH tulemuste aruande avaldamine;
 - lõppkoosolek.

2.3.3 Rollid ja vastutusala

Alljärgnevalt kirjeldatakse põhirolli ja vastutusalasid. Lisainfot rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise programmi kohta sisaldab RahaPTS²⁴.

Rahandusministeerium

Rahandusministeerium juhendab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni tööd. RRH protsess algab ja lõpeb rahandusministeeriumi korraldatava koosolekuga. Rahandusministeerium osaleb ka seminaridel. Rahandusministeerium avaldab riskihindamise tulemuste kokkuvõtted ning rahapesu ja terrorismi rahastamise koondstatistika oma veebisaidil.

²⁴ RahaPTS § 12: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019126?leiaKehtiv>.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon

Vastavalt RahaPTSile on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni ülesandeks RRH koordineerimine ja ajakohastamine. Selleks moodustab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon ajutised ja alalised töörühmad, turuosaliste nõuandekomitee ja RRH juhtkomitee. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon määrab ka tuvastatud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kordushindamise ajad.

Rohkem teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni rollide ja vastutusalade kohta on RahaPTSi §-s 12 „Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise valitsuskomisjon“²⁵.

RRH juhtkomitee

RRH juhtkomitee, mille üle teostab järelevalvet rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjon, viib ellu RRH protsessiks vajalikud toimingud, aidates muu hulgas korraldada seminare ja intervjuusid, kogudes andmeid ja teavet, sisestades andmed ERTRi ja koostades RRH aruande. RRH juhtkomitee suhtleb ja konsulteerib kogu RRH protsessi kestel kindlaksmääratud ajavahemike järel järelevalveasutuste ja erasektoriga ning koostab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjonile eduaruande, milles tuuakse välja nii saavutatud tulemused kui ka puudused.

Järelevalveasutused

On oluline, et järelevalveasutused teeksid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoniga tihedat koostööd. Tõhusaim viis avalikust sektorist RRH-ga seotud päringutele vastuste saamiseks on määrata järelevalveasutused, kes vastutavad kohustatud isikutega suhtlemise eest. Halduskoormuse vähendamiseks võib kaaluda ka teist varianti – järelevalveasutused võivad kohustatud isikutele saadetavatele küsimustikele lisada ametliku kaaskirja. Järelevalveasutused peaksid olema ka eskalatsioonipunktiks kohustatud isikutele, kes jätavad vastamata. On soovitatav, et järelevalveasutused teeksid igakülgset koostööd, kui RRH seda vajab.

Erasektor

Erasektori osalemine riiklikus riskihindamises on rangelt soovitatav (üksikasjalikumalt vt peatükk 2.2). Erasektor (kohustatud isikud) peaks tegema igakülgset koostööd ning andma RRH juhtkomitee taotlusel õigeaegselt igakülgset ja täpsed vastused.

2.4 Riskipõhine lähenemine

FATF soovitude kohaselt on riskipõhine lähenemine rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele riigi rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi oluline alus. Riskipõhine lähenemine võimaldab riikidel ressursse tõhusamalt sihitada ning võtta ennetavaid meetmeid vastavalt riskide olemusele. Tõhus riskipõhine lähenemine hõlmab rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kindlakstegemist ja analüüsi ning kohase riskijuhtimisstrateegia väljatöötamist kindlakstehtud riskide leevendamiseks. Seda rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskijuhtimisprotsessi kirjeldatakse üksikasjalikumalt järgmises, 3. peatükis.

Riskipõhine lähenemine vähendab halduskoormust, aidates ressursse tõhusaimalt jaotada.

²⁵Samas.

Alternatiivseks lahenduseks on ressursside ühtlane jaotamine kõikidele sektoritele ja riskidele, kuid see võib olla pigem pealiskaudne, mitte rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele keskenduv lahendus.

Riskipõhine lähenemine ei ole „veatu“ lähenemisviis. Kurjategijad püüavad ebaseaduslikku raha läbi riigi majanduse liigutada sõltumata rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi tugevusest. Mõistlikult kujundatud ja tõhusalt rakendatav riskipõhine lähenemine loob kontrollstruktuuri nende rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimiseks, mida on võimalik tuvastada. Tuleb siiski arvestada, et kõiki rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumeid pole võimalik kontrolli käigus tuvastada ega neile jälile jõuda.

3. Riskijuhtimisprotsess

Riskijuhtimisprotsess tähendab rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide olemasolu tunnistamist, rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamist ning strateegiate väljatöötamist tuvastatud riskide juhtimiseks ja leevendamiseks.

RRH on keerukas ja korduv ülesanne, mis hõlmab rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud ohtude ja haavatavuste hindamist, võttes ühtlasi arvesse järelevalveasutuste ja turuosaliste pidevat tagasisidet.

Riskijuhtimisprotsessil on kolm põhietappi. Neid etappe kujutab alljärgnev joonis 2 ning neid käsitletakse järgmistes peatükkides²⁶.

Joonis 2. Riskijuhtimisprotsess



1. Tuvastamine

1. Riigi riskide esialgne tuvastamine
2. Seminarid ja küsimustikud
3. Ohtude tundmaõppimine
4. Haavatavuste tundmaõppimine



2. Analüüs

1. Riigi riskipositsiooni määramine
2. Ohtude riskitasemete määramine
3. Haavatavuse taseme määramine

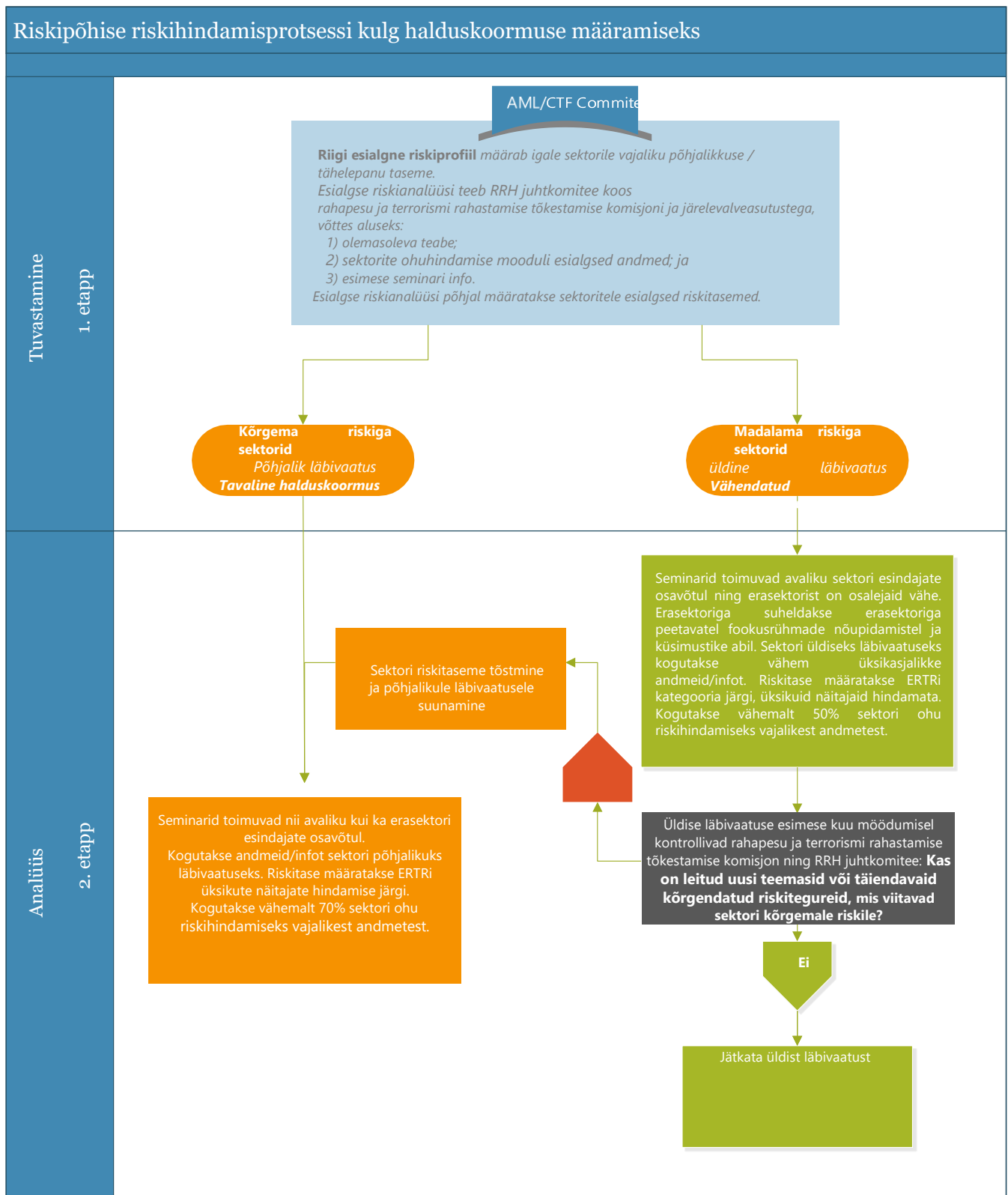


3. Hindamine ja kordushindamine

1. RRH vastused ja tegevuskava
2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kordushindamine

RRH avakoosolekul antakse muu hulgas ülevaade riigi riskiteadlikkusest, mis täiendab riigi RRH läbivaatust. Vastavalt esialgsele riigihinnangule võib RRH juhtkomitee määrata konkreetsed valdkonnad, millele pööratakse rohkem tähelepanu. See tõhustab osalejate tööd ning vähendab teatud sektorite halduskoormust. Kui RRH juhtkomitee leiab uusi teemasid, mida tuleks uurida, või kui juba läbi arutatud teema kohta on vaja täpsustavaid andmeid, tuleb teostada põhjalikum läbivaatus ning jätta aega täiendavateks nõupidamisteks ja andmete kogumiseks. Hindamise põhjalikkuse eri tasemeid kujutab alljärgnev joonis 3.

Joonis 3. Võimalikud hindamistasemed



3.1 Esimene etapp: tuvastamine

RRH protsess algab andmete ja teabe kogumisest. Eesmärk on tuvastada rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid, mida analüüsida. Riiklikust statistikast ja mujalt andmete kogumine on tingimata vajalik, et luua hindamiseks tugev tõendus põhine alus ning kindlustada objektiivsem hindamine. Tõendus põhisis on riskipõhise lähenemise aluseks oleva riskihindamise kohustuslik element. Samuti on oluline koguda infot asjaomaste sidusrühmadega konsulteerimise teel, et õppida tundma majanduslikke, poliitilisi, sotsiaalseid, õiguslikke ja tehnoloogilisi riskitegureid.

3.1.1 Riigi esialgne riskiprofiil

Esiolgu riskianalüüsi käigus koostatakse ka riigi esialgne riskiprofiil, mis toetab hilisemaid arutelusid ohtude ja haavatavuste üle. Riskiprofiil sisaldab: teadaolevate või oletatavate ohtude ja haavatavuste loetelu; sektoreid, mida on peamiselt ära kasutatud; ning peamisi põhjuseid, miks rahapesu või terrorismi rahastamiste korraldajaid ei ole kinni peetud või nende vara konfiskeeritud.

Esiolgu uurimistulemused seisuga 15.02.2019 on esitatud 2. lisan ning põhinevad muu hulgas järgmistel allikatel:

- rahvusvaheliste organisatsioonide aruanded (ÜRO, Maailmapanga grupp, Rahvusvaheline Valuutafond, Maailma Tollorganisatsioon, Baseli valitsemisinstituut, Maailma Kaubandusorganisatsioon jt);²⁷
- rahvusvaheliste standardimisorganite aruanded (nt FATF ja sarnased piirkondlikud organid);²⁸
- valitsuste, mõttekodade, vabaihenduste ja erainstituutide aruanded;²⁹
- teadusuuringutel põhinevad raamatud, artiklid ja aruanded;
- meedia, internet ja teised avalikud teabeallikad;
- RahaPTS³⁰ ja teised asjaomased õigusaktid;³¹
- rahvusvahelised konventsioonid, soovitusel ja suunised (nt ÜRO konventsioonid, ELi õigusaktid, FATFi soovitusel, Baseli pangandusjärelevalve komitee suunised jm);³²
- riigiülese riskihindamise aruanded ja soovitusel;³³ ning
- RAB ning teiste reguleerivate ja järelevalveasutuste aruanded³⁴.

²⁷ Näiteks: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/03/19/mcs031918-republic-of-estonia-staff-concluding-statement-of-the-2018-article-iv-mission>.

²⁸ Näiteks: <https://www.coe.int/web/moneyval/jurisdictions/estonia>.

²⁹ Näiteks: <https://www.knowyourcountry.com/estonia1111>; https://www.transparency.org/whatwedo/publication/national_integrity_system_assessment_estonia.

³⁰ RahaPTS: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019126?leiaKehtiv>.

³¹ Näited muudest asjaomastest õigusaktidest on 10. lisan „Asjaomased õigusaktid“.

³² Näiteks: https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2017.pdf.

³³ Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_et.

³⁴ Näiteks: <https://www2.politsei.ee/et/organisatsioon/rahapesu/publikatsioonid/>; <http://www.kriminaalpoliitika.ee/et/statistika-ja-uuringud/kuritegevus-estis>.

Täiendav sisend teabeteenistustelt (tasulistest või piiratud juurdepääsuga allikatest saadud info ning süvaveebi ja tumeveebi analüüsimisel saadud info). „Süvaveeb“ tähendab kõike, mida ei saa leida otsingumootoriga (süvaveebisisu sisaldavad nt riiklikud andmebaasid). „Tumeveeb“ on väike osa süvaveebist, mis on tahtlikult peidetud ja millele pole võimalik tavalise veebibrauseriga ligi pääseda. On soovitatav, et otsinguid tumeveebis teostaksid õiguskaitseasutused.

Allpool on loetletud tüüpilised otsingustringid, mida saab kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud info leidmiseks avalikest allikatest.

inglise keeles

Estonia (koos mõnega järgmistest terminitest) bribery; corruption; crime; deception; embezzlement; FCPA; fine; fraud; investigation; confiscation; litigation; money laundering; murder; penalty; scam; scandal; SEC; theft; violation; sentence; FATF; NRA; Mutual Evaluation; sanctions; non-resident; terrorist financing; FIU; criminal offence; trafficking; drugs; smuggling; terrorism; extortion

vene keeles

Эстония (koos mõnega järgmistest terminitest) взяточничество; коррупция; преступление; обман; растрата; FCPA; штраф; мошенничество; расследование; конфискация; судебный процесс; отмывание денег; убийство; штраф; мошенничество; скандал; кража; нарушение; предложение; санкции; нерезидент; финансирование терроризма; уголовное преступление; торговли людьми; наркотики; контрабанда; терроризм; вымогательство

eesti keeles

Eesti (koos mõnega järgmistest terminitest) altkäemaks; korruptsioon; kuritegevus; petmine; omastamine; FCPA; trahv; pettus; uurimine; konfiskeerimine; kohtuvaidlused; rahapesu; mõrv; karistus; pettus; skandaal; SEC; vargus; rikkumine; lause; FATF; NRA; riiklik riskihindamine; vastastikune hindamine; sanktsioonid; mitteresident; terrorismi rahastamine; rahapesu andmebüroo; kuritegu; kaubandus; ravimid; salakaubavedu; terrorism; väljapressimine

Otsingute kvaliteeti tõstab järgmiste Google'i otsinguoperaatorite³⁵ kasutamine: **OR**

or | – X või Y otsing. Annab tulemused X või Y või mõlema kohta; **AND** – X ja Y

otsing. Annab tulemused üksnes X ja Y kohta;

AROUND(X) – lähedusotsing. Leiab leheküljed, mis sisaldavad kahte sõna või fraasi üksteisest X sõna kaugusel;

„**Päring**“ – täpse vaste otsing; ja

Site:otsitav.com – otsing konkreetselt saidilt.

³⁵ Google'i otsinguoperaatorid: Täisnimekiri (42 täppisoperaatorit): <https://ahrefs.com/blog/google-advanced-search-operators/>.

3.1.2 Seminarid ja küsimustikud

Eesti riskikeskkonna arutamiseks ja hindamiseks korraldatakse RRH seminare, nagu eespool kirjeldatud.

On oluline, et RRH juhtkomitee teeks RRH seminaride koordineerimiseks tihedat koostööd asjaomaste järelevalveasutustega, nagu Finantsinspeksioon ja RAB, ning Eesti Advokatuuriga, justiitsministeeriumi ja Notarite Kojaga.

Töörühmade liikmed arutavad olemasolevat teavet ja kehtivaid õigusakte, hindavad järelevalve ja kuritegude menetlemise tulemuslikkust ning teevad ettepanekuid hinnangulise ohutase ja haavatavuse määramiseks. Üksikasjalikum hindamisraamistik on esitatud metoodika järgmistes peatükkides ning Eesti riigi tasandi riskihindamisvahendis (5. lisa).

RRH seminarid struktureeritakse riskihindamise moodulite järgi:

- ohtude hindamine;
- riigi haavatavuse hindamine; ja
- sektorite haavatavuse hindamine;
 - finantssektor;
 - kinnisvarasektor;
 - finantstehnoloogia sektor;
 - usaldus- ja äriteenuste sektor;
 - vabäühenduste sektor;
 - kauplejate sektor;
 - hasartmängusektor;
 - mittefinantsteenuseid pakkuvate ettevõtjate ja kutsetöötajate sektor (advokaadid ja nõustajad, notarid ja juristid, audiitorid, pankrotihaldurid, kohtutäiturid).

Enne seminare koostab RRH juhtkomitee valimi kohustatud isikutest, kes täidavad RRH küsimustikud.

3.1.2 a) Riskipõhine valim

Et RRH oleks objektiivsem, koostatakse RRH protsessis osalevate kohustatud isikute valim riskipõhiselt. Riskipõhine valim on mittestatiline valim, mis koostatakse erinevate spetsiaalselt valitud elementide järgi, näiteks:

- **sektori üldine riskitase** (kõrge riskiga sektorist tuleks võtta suurem valim);
- riigi **süsteemsed probleemid** (kui konkreetnes sektoris on süsteemseid või olulisi probleeme rahapesu või terrorismi rahastamisega, tuleks sellest sektorist võtta suurem valim);
- isiku **suurus** (esinduslik valim sisaldab sama sektori eri suurusega isikuid);
- riigi **geograafiline piirkond** (esinduslik valim sisaldab isikuid eri piirkondadest);
- välisriikides ja oma riigis registreeritud isikud;
- ettevõtte **tegevusalad**;
- valdkondlikud **teadmised**;
- **professionaalne diskretsioon**.

Eesmärk on valida välja esinduslik hulk kohustatud isikuid, kes esindavad oma sektorit piisaval määral ning annavad igakülgse ülevaate. Erasektori halduskoormus

valimivõtu tulemusena väheneb, kuna kõiki kohustatud isikuid ei valita RRH protsessis osalema. Valimivõtu mall on esitatud 6. lisas.

3.1.2 b) Küsimustikud

Sektorispetsiifiliste küsimustike eesmärk on anda turuosalistele võimalus hinnata iga sektori asjaomaseid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. Küsimustikes käsitletakse erinevaid teemasid, näiteks sektorispetsiifilisi riske, olemasolevate õigusaktide piisavust ja järelevalve tõhusust. Küsimustiku vastused pakuvad turutasandi vaadet ohtude ja haavatavuste hinnangulisele tasemele, mis RRH-s muidu puuduks. Käesoleva metoodika jaoks koostatud RRH küsimustikud on esitatud 7. lisas.

Enne seminare saadab RRH juhtkomitee kohustatud isikute valimile RRH küsimustikud. Järelevalveasutused peaksid kohustatud isikutele küsimustikule lisama ametliku kaaskirja. Kaaskiri peaks motiveerima osalejaid andma õigeaegselt igakülgseid ja täpseid vastuseid. On soovitatav, et järelevalveasutused oleksid eskalatsioonipunktiks osalejatele, kes jätavad vastamata.

Tõhususe huvides on soovitatav saata RRH küsimustikud osalejatele pilvepõhise platvormi kaudu³⁶. Üks enimkasutatavaid uuringumeetodeid on veebipõhine platvorm, mis võimaldab koguda osalejatelt andmeid süsteemselt. Pilvepõhise platvormi eelisteks on muu hulgas:

- kasutaja- ja keskkonnasõbralik meedium;
- küsimustike laialisaatmise kiirus;
- kulusäästlik ja kiire andmete kogumine läbi interneti;
- kõrgem vastamisaktiivsus;
- andmete automaatne sisestamine, töötlemine ja koondamine.

Veebipõhised uuringud on vastajate jaoks mugavamad ning aitavad optimaalsel viisil vähendada kohustatud isikute halduskoormust ja õiguskulukulusid.

3.1.3 Ohtude tundmaõppimine

Risk tähendab, et konkreetset ohuallikal on võimalik konkreetse sektori haavatavust ära kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise korraldamiseks. 5. lisas esitatud ERTR annab riigile juhised ohtude ja haavatavuste tuvastamiseks. Alljärgnevalt kirjeldatakse ohuhindamise mooduli alusloogikat.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise kontekstis tähendab oht võimalust, et kuritegelikul teel saadud tulu satub riigi majandusse või kurjategijad kasutavad rahalisi vahendeid terrorismi toetamiseks. Eri liiki kuritegudest saadav tulu võib majandusse sattuda eri kanalite kaudu. Nendeks kanaliteks võivad olla erinevad majandussektorid või ka erinevad välisriigid, kes on partneriteks piiriülestes tehingutes³⁷.

Ohtude tuvastamise põhieesmärk on õppida tundma rahapesu ja terrorismi rahastamise ohtude eelkuritegudega seonduvaid, geograafilisi ja sektoripõhiseid aspekte.

³⁶ Kasutatavat pilvepõhist infrastruktuuri tuleks hinnata vastavalt riiklikele infrastruktuuri turvalisuse standarditele ning seda tuleks teha enne mis tahes info jagamist.

³⁷ The International Monetary Fund Staffs' ML/FT NRA Methodology: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Risk_Assessment_IMF.pdf.

3.1.3 a) Eelkuritegude oht

See peatükk keskendub kuritegelikku tulu toovate ja terroriaktide rahastamist võimaldavate eelkuritegude hindamisele. Alljärgnev on mitteammendav loetelu eelkuritegudest,³⁸ millele tuleks RRH kontekstis tähelepanu pöörata:³⁹

Majandus kuriteod	Küberkuriteod	
	Korruptsioon ja altkäemaksud	
	Võltsimine ja toodete piraatkoopiate valmistamine	
	Väljapressimine	
	Pettused	
	Riigi finantshuve kahjustavad pettused	
	Ebaseaduslikud hasartmängud	
	Siseinfotehingud ja turumanipulatsioon	
	Valerahategemine	
	Salakaubavedu (sealhulgas tolli-, aktsiisi- ja muudest maksudest kõrvalehoidumine)	
	Maksukuriteod (otsesed ja kaudsed maksud)	
	Avaliku rahu-vastased süüteod	Keskkonnaalased süüteod
		Võltsimine
		Ebaseaduslik relvakaubandus
		Narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ebaseaduslik käitlemine
Ebaseaduslik kaubitsemine varastatud ja muude kaupadega		
Inimrööv, vabaduse võtmine seadusliku aluseta ja pantvangi võtmine		
Tahtlik tapmine ja raskete kehavigastuste tekitamine		
Kuritegelikku ühendusse kuulumine ja väljapressimine		
Piraatlus		
Röövimine või vargus		
Seksuaalne ekspluateerimine, sealhulgas laste seksuaalne ekspluateerimine		
Terrorism, sealhulgas terrorismi rahastamine		
Inimkaubandus ja sisserändajate ebaseaduslik üle piiri toimetamine		

³⁸ Riigiülese riskihindamise küsimustik rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohta.

³⁹ Töörühmad võivad eelkuritegude liigid määratleda kahjustatavate õigushüvede järgi – varavastased ja isikuvastased. Samal alusel on koostatud ka meie klassifikatsioon. Liigitus ei lähtu karistusseadustikust ega muudest kriminaal- või karistusõiguse allikatest, vaid on koostatud üksnes RRH jaoks.

Eelkuritegude kvantifitseerimiseks ja hindamiseks on kasutatud muu hulgas alljärgnevaid andmeid⁴⁰. Need andmed on heaks objektiivsete järelduste aluseks.

- Registreeritud juhtumite arv
- Uuritud juhtumite arv
- Esitatud süüdistuste arv
- Süüdimõistvate kohtuotsuste arv
- Arestitud summade suurus
- Külmutatud summade suurus
- Konfiskeeritud summade suurus
- Muu info (sh RAB analüüs ja teave)
- Iga süüteoühiga seonduva avastamata kriminaaltulu (varimajanduse) suhteline osakaal (%)

Oluline on märkida, et eelkuritegude ning rahapesu ja terrorismi rahastamise kuritegude kohta kogutakse andmeid eraldi. Need andmed ja tõendid võimaldavad objektiivselt otsustada, kui suur on eelkuritegudega kaasnev üldine oht.

3.1.3 b) Sektoripõhine oht

See peatükk keskendub kuritegelikul teel saadud tulu investeerimiseks ja pesemiseks kasutatavate sektorite hindamisele. Riskihindamisega hõlmatud sektorite nimekiri on esitatud peatükis 1.3.

Sektoripõhiste ohtude tuvastamisel võetakse arvesse nii kvalitatiivseid kui ka kvantitatiivseid andmeid. Need andmed on muu hulgas:⁴¹

- iga sektori kohustatud isikutelt saadud teatiste arv;
- RAB menetletud juhtumite arv;
- kohustatud isikutele saadetud teabenõuete arv;
- tehingu peatamise või tõkestamise otsuste arv;
- sektoriga seonduvate rahapesu- ja terrorismi rahastamise süüdistuste arv;
- sektoriga seonduvate rahapesu ja terrorismi rahastamises süüdimõistmistest arv;
- iga sektoriga seonduva avastamata kriminaaltulu (varimajanduse) suhteline osakaal (%);
- muu teave sektoriga seonduva tegevuse kohta, mille puhul kahtlustatakse rahapesu või terrorismi rahastamist (kvalitatiivne: avalik teave, uuringuaruanded, luureinfo jm).

Need andmed aitavad tuvastada kohustatud isikuid ja vastavalt ka sektoreid, kus valitseb suurem rahapesu ja terrorismi rahastamise oht. Need kogutud andmed on tõenditeks, mille alusel saab teha objektiivse otsuse sektoripõhise ohu kohta.

⁴⁰ Kogu andmekogum, mida kasutatakse eelkuritegude ohu hindamiseks, on esitatud 5. lisa ohuhindamise moodulis (eelkuritegude järjehoidja).

⁴¹ Kogu andmekogum, mida kasutatakse sektoripõhise ohu hindamiseks, on esitatud 5. lisa ohuhindamise moodulis (sektorite järjehoidja).

3.1.3 c) Geograafiline oht

See peatükk keskendub kuritegeliku tulu päritolujurisdiktsioonidega seonduvate mustrite tuvastamisele. Eriti oluline võib see olla juhtudel, kus rahapesu või terrorismi rahastamise eelkuritegu on toime pandud mõnes teises jurisdiktsioonis.

Piiriülese ohu hindamiseks teeb riik kindlaks finantsvoogude seisukohalt olulisimad välisriigid ELis, väljaspool ELi ning saabuvate/väljuvate voogudega seotud offshore- ja kõrge riskiga jurisdiktsioonid.

Soovitav on valimisse võtta mitte üksnes riike, mille puhul saabuvate/väljuvate voogude kumulatiivne summa on suur, vaid ka riike, mille puhul on esinenud ootamatuid hüppeid teatud saabuvates/väljuvates rahavoogudes, mis on seotud näiteks:⁴²

- kaubavahetusega;
- teenustega;
- kinnisvaraga;
- välismaiste otseinvesteeringutega;
- portfelliinvesteeringutega;
- rahasiirdamisteenustega;
- pangaväliste rahaülekannetega välismaale.

Eesti rahvusvaheliste rahavoogude seisukohalt oluliste riikide puhul hinnatakse koostööd ning rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud ohte põhjalikumalt.

3.1.4 Nõrkade kohtade tundmaõppimine

Risk tähendab, et konkreetset ohuallikalt on võimalik konkreetse sektori haavatavust ära kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise korraldamiseks. 5. lisas esitatud ERTR annab riigile juhised ohtude ja nõrkade kohtade tuvastamiseks. Alljärgnevalt kirjeldatakse riigi ja sektorite haavatavuse hindamise moodulite alusloogikat.

Haavatavuse hinnang näitab riiklike rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontrollimeetmete tõhusust rahapesu ja terrorismi rahastamise tuvastamisel

RRH aruandes antakse ülevaade rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi õiguslikust ja reguleerivast raamistikust. Selle hindamisel võtab töörihm arvesse järgmist:

- asjaomased õigusaktid ja kohustuslikud juhised;
- järelevalveasutuste otsused;
- riikide ja/või rahvusvaheliste organisatsioonide ja institutsioonide aruanded;
- teadusasutuste ja/või kodanikuühiskonna organisatsioonide aruanded.

3.1.4 a) Riigi haavatavus

Riigi haavatavuse hindamine peaks põhinema õigusraamistiku hindamisel. FATF on kirjeldanud ühteist otsest tulemust (esitatud allpool tabelis 3), mis on finantssektori terviklust tõhusalt kaitsva ning ohutust ja turvalisust toetava rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi temaatilised eesmärgid. Eesti riigi haavatavuse hindamine on struktureeritud nende

⁴² Kogu andmekogum, mida kasutatakse geograafilise ohu hindamiseks, on esitatud 5. lisa ohuhindamise moodulis (geograafia järjehoidja).

otseste tulemuste järgi, võttes lisaks arvesse täiendavaid indikaatoreid. Nõrki kohti saab lisaks tuvastada ka Eesti kohtade järgi rahvusvahelistes pingeridades nagu:

- Baseli rahapesuindeks;
- Transparency Internationali korrupsiooniindeks;
- World Governance Indicator – Control of Corruption;
- Fragile States Index (Fund for Peace);
- FATFi soovitude täitmine (viimane vastastikune hindamine);
- International Narcotics Control Strategy Report Summary (koostab USA välisministeeriumi rahvusvaheliste uimasti- ja õiguskaitseküsimuste büroo);
- Trafficking in Persons Report Summary (koostab USA välisministeeriumi inimkaubanduse seire ja tõkestamise büroo).

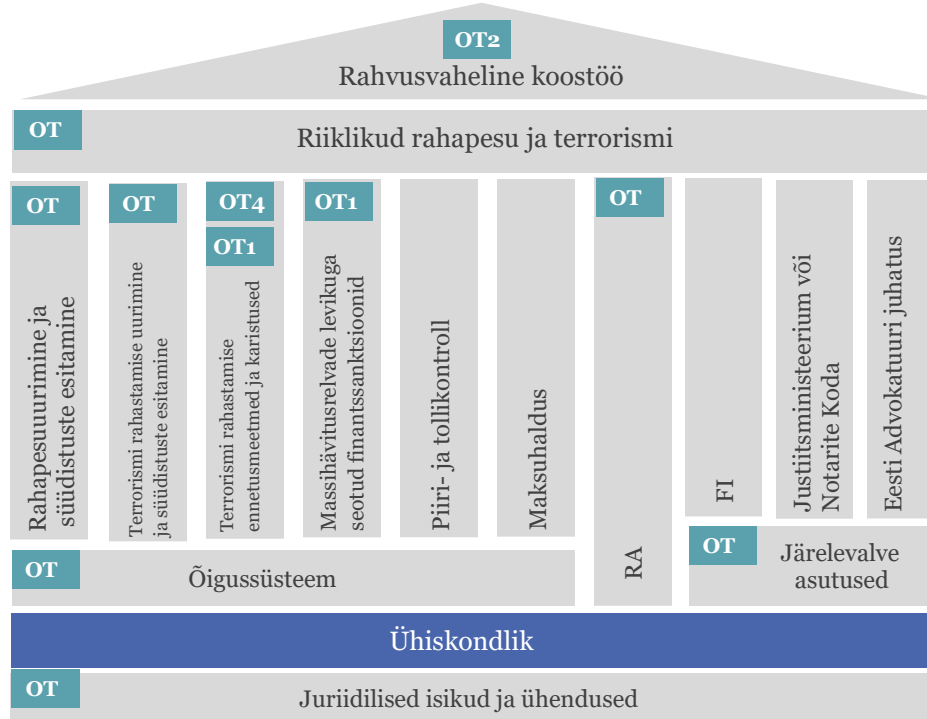
Tabel 3. FATFi vahetud näitajad⁴³

Nr	Vahetulemused	Otsene tulemus (OT)
OT 1	<i>Poliitika, koordineerimine ja koostöö leevendavad rahapesu ja terrorismi rahastamise riske.</i>	Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidest ollakse teadlikud ning vajadusel koordineeritakse riigi sees meetmeid rahapesu, terrorismi rahastamise ja massihävitusrelvade leviku rahastamise tõkestamiseks.
OT 2		Rahvusvaheline koostöö annab vajalikku teavet, finantsluureandmeid ja tõendeid ning hõlbustab kurjategijate ja nende vara jälitamist.
OT 3	<i>Kuritegelikul teel saadud tulude ja terrorismi toetamiseks mõeldud summade sisenemine</i>	Järelevalvajate järelevalve, seire ja reguleerimine seoses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete täitmisega finantsinstitutsioonide ja mittefinantsteenuseid pakkuvate kohustatud ettevõtjate ja kutsetöötajate poolt on piisav ja vastab riskidele.
OT 4	<i>finantssektorisse ja muudesse sektoritesse on tõkestatud ja asjaomased sektorid tuvastavad need ning teatavad neist.</i>	Finantsasutused ning mittefinantsteenuseid pakkuvad kohustatud ettevõtjad ja kutsetöötajad rakendavad rahapesu ja terrorismi rahastamist ennetavaid meetmeid proportsionaalselt oma riskidega ning teatavad kahtlastest tehingutest.
OT 5		Juriidiliste isikute ja ühenduste väärkasutamine rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks on tõkestatud ning teave nende tegelike kasusaajate kohta on pädevatele asutustele takistusteta kättesaadav.
OT 6	<i>Rahapesuga seotud ohud tuvastatakse ja kõrvaldatakse ning kurjategijaid karistatakse ja nende kuritegelik tulu konfiskeeritakse.</i>	Pädevad asutused kasutavad finantsluureandmeid ja kogu muud asjaomast teavet nõuetekohaselt rahapesu ja terrorismi rahastamise uurimiseks.
OT 7	<i>Terrorismi rahastamisega seotud ohud tuvastatakse ja kõrvaldatakse, terroristide vahendid konfiskeeritakse ning terrorismi rahastajaid karistatakse, aidates seeläbi ennetada terroriakte.</i>	Rahapesuga seotud süütegusid ja tegevust uuritakse ning süütegude toimepanijatele esitatakse süüdistused ning määratakse tõhusad, proportsionaalsed ja preventiivsed karistused.
OT 8		Kuritegelikul teel saadud tulu ja kuritegude toimepanekuks kasutatavad vahendid konfiskeeritakse.
OT 9		Terrorismi rahastamisega seotud süütegusid ja tegevust uuritakse ja terrorismi rahastajatele esitatakse süüdistused ning määratakse tõhusad, proportsionaalsed ja preventiivsed karistused.
OT 10		Terroristidel, terroristlikel organisatsioonidel ja terrorismi rahastajatel ei võimaldata koguda, liigutada ja kasutada rahalisi vahendeid ega kuritarvitada vabauhenduste sektorit.
OT 11		Massihävitusrelvade levikuga seotud isikutel ja üksustel ei võimaldata koguda, liigutada ja kasutada rahalisi vahendeid ning järgitakse vastavaid ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioone.

⁴³ FATF: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>.

FATFi otseste tulemuste seosed Eesti finantskutitegude ennetamise süsteemiga on esitatud allpool.

Joonis 4. Riigi haavatavuse hindamiskriteeriumid



3.1.4 a.1 Õigusliku raamistiku hindamine

Õigusraamistiku hindamine RRH raames hõlmab erinevaid elemente, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi, põhimõtteid, operatiivmeetmeid, järelevalve- ja loaasutusi ning riskikeskkonda.⁴⁴

Töörühm koostab lühiülevaate **rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi oluliste muudatuste** kohta, mis on toimunud pärast viimast hindamist ja sellele järgnenud aruandeid. Tehniliste nõuete täitmisega seotud vastustes tuleb selgelt välja tuua kõik meetmed, mida pole veel rakendatud. Alljärgnevalt on loetletud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi elemendid, mida tuleb kontrollida.

- RahaPTS
- Kõik rahapesu ja terrorismi rahastamise seisukohalt olulised õigusaktid
- Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud õigusaktide ja eeskirjade olulised muudatused
- Uued pädevad asutused
- Ülesannete olulised ümberjaotamised olemasolevate pädevate asutuste vahel

Koostatakse ka kokkuvõte **rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisega seotud rollidest ja vastutusala**dest. Iga pädev asutus kirjeldab oma rolle ja vastutusalasid seoses rahapesu, terrorismi rahastamise ja massihävitusrelvade leviku rahastamise tuvastamise, tõkestamise ja ennetamisega riigi tasandil. Eraldi tuuakse välja uute asutuste määramised ja muud rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitlusega seonduvad institutsionaalsed muudatused. Lisaks tuleks eraldi ära märkida konkreetsete õigusaktide sätted (täisviited vastava(te)le sät(e)tele ja õigusaktile), millega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise vastutusala on kehtestatud. Sama kehtib ka mittefinantsteenuseid osutavate ettevõtjate ja kutsetöötajate järelevalveorganite, sealhulgas

⁴⁶The World Bank National Risk Assessment Methodology.

eneseregulatsiooniorganite kohta (nagu need on määratletud FATFi soovitus⁴⁵). Pädev asutus loetleb iga FATFi soovitusega seonduvad õigusaktid ja kirjeldab lühidalt nende kohaldamisala – märkides eraldi ära, millal pärast eelmist hindamisaruannet jõustunud uued õigusaktid vastu võeti.

Lisaks sellele annavad **pädevad asutused** ka ülevaate järgmistest teemadest:

- Eesti riskikeskkond, eelkõige rahapesu ja terrorismi rahastamise riskihinnangud konkreetsete sektorite või konkreetset liiki kohustatud isikute kohta, kui selliseid hinnangud on koostatud;
- sektoripõhise riskianalüüsiga seotud dokumendid (nt Eesti julgeolekupoliitika alused);
- lubade ja registreeringutega tegelevad asutused ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise järelevalveasutused;
- muud dokumendid, mis aitavad mõista rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse konteksti (poliitiline kontekst, institutsionaalne raamistik, kohtusüsteem jm).

3.1.4 b) Sektorite haavatavus

Et teha kindlaks rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud haavatavus, hinnatakse iga sektorit järgmiste kategooriate järgi.⁴⁶ Selle raamistiku aluseks on võetud Maailmapanga meetodika, mida laiendati, et saada terviklikum ja riigile sobivam kontrolli hindamise raamistik.

Lisati muu hulgas järgmised täiendavad elemendid: terrorismi rahastamise tuvastamise ja sanktsioonide jõustamise kvaliteet, eelmiste hindamiste käigus määratud riskide haldamise kvaliteet ning sektoripõhiste kontrollimeetmete kvaliteet, nagu allpool kirjeldatud.

- *Õigusraamistik*. Mõõtmiseks hinnatakse Eesti rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise õigusraamistiku terviklikkust ning selle järgimist valdkondlikes poliitikates, protseduurides ja juhistes.
- *Järelevalve kvaliteet*. Mõõtmiseks hinnatakse järelevalvemenetluste ja -tavade ning sanktsioonide jõustamise tõhusust.
- *Pühendumus ja haldamise eestvedamine*. Seda kategooriat võivad otseselt või kaudselt mõjutada mitmed näitajad, sealhulgas:
 - turu surve rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise standardite järgimiseks (nt finantssektori puhul rahvusvaheline surve korrespondentpankadelt);
 - turule sisenemise kontrolli olemasolu ja tõhusus (nt loanõuded, aktsionäride taustauuring);
 - töötajate õiguskuulekus.
- *Õiguskuulekussüsteemide ja teatamise tulemuslikkus*. Mõõtmiseks hinnatakse õiguskuulekussüsteeme üldiselt ning hinnatakse eraldi kahtlase tegevuse seire ja sellest teatamise tulemuslikkust.
- *Hooldusmeetmete kvaliteet*. Selle hindamiseks tuleb koostada ülevaade usaldusväärse tuvastusinfrastruktuuri ning tegelike kasusaajate andmete kättesaadavust ja neile juurdepääsu. Mõõtmiseks hinnatakse hooldusmeetmete tulemuslikkust kõrgema riskiga olukordades.
- *Terrorismi rahastamise tuvastamise ja massihävitusrelvade leviku tõkestamise kvaliteet*. Hindamisel arvestatakse konkreetse sektori terrorismi rahastamise ja massihävitusrelvade leviku tõkestamise õigusraamistikku, terrorismiaktidega seotud isikute, gruppide ja üksuste nimekirjade kontrolli, töötajate teadmisi terrorismi rahastamise tõkestamisest jm.
- *Sektoriga seotud sanktsioonide jõustamise kvaliteet*. Hindamisel arvestatakse sanktsioonide järgimise suutlikkust, sanktsioonidega hõlmatud isikute, gruppide ja üksuste tuvastamisest teatamist ning varade reaalsel külmutamist.

⁴⁵ FATFi soovitus: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

<http://www.fatf-gafi.org>

⁴⁶ The World Bank National Risk Assessment Methodology.

- *Eelmiste hindamiste käigus määratud riskide haldamise kvaliteet.* Eelmise RRH ja vastastikuste hindamiste käigus leiti mitmeid riske, mis vajavad leevendusmeetmeid. Töörühm hindab neile reageerimiseks võetud meetmete üldist kvaliteeti. Reageerimismeetmete kvaliteeti saab mõõta selle järgi, kas on olemas selged tegevuskavad ja kas need on õigeaegselt ellu rakendatud ning kas varem hinnatud valdkondades on üldine olukord paranenud. Lisaks on vastavalt 8. ja 9. lisa esitatud konkreetsete sektorite kontrollimeetmete ja allikate mittetäielik loetelu. Sektorite kontrollimeetmed jagunevad üldjuhul järgmiselt:
 - riigi tasandi kontroll – mehhanismid rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks riigi tasandil;
 - sidusrühmade tasandi kontroll – sektori või konkreetsete kohustatud isikute tasandi kontroll;
 - üldine infotehnoloogiline kontroll – riigiasutuste või kohustatud isikute poolne kontroll, mille sisuks on rahapesu ja terrorismi rahastamise riski vähendavate tehniliste lahenduste rakendamine.

Eespool kirjeldatud raamistik on kõikide sektorite jaoks sama, kuid arvestada tuleb ka sektoripõhiste riskidega. Seetõttu võetakse sektorite hindamisel arvesse järgmist:

- *Täiendavad kontrollimeetmed*
Rahapesu ja terrorismi rahastamise oskused arenevad kiiresti; seetõttu saab hindamislehele lisada täiendavaid kontrollimeetmeid nagu:
 - tuvastatud uute riskidega seonduvad kontrollimeetmed; ja
 - täiendavad kontrollimeetmed varem tuvastatud riskide jaoks.
- *Sektorispetsiifiliste kontrollimeetmete kvaliteet*
Sektorispetsiifilised kontrollimeetmed tuleb iga konkreetse sektori puhul põhjalikult läbi arutada. Riskide määramise aluseks on arutelud Eesti avaliku ja erasektoriga ning uusimad rahapesu ja terrorismi rahastamise tüpoloogia aruanded.

3.2 Teine etapp: Analüüs

Subjektiivsuse vähendamiseks on riskihindamise protsessis oluline kasutada kvantifitseerimist. Joonisel 5 on kujutatud erinevaid detailsustasemeid, mille järgi riske kvantifitseeritakse.

1. tase on riigi riskipositsiooni lõplik arvutus. Riigi riskipositsioon on riigi haavatavuse taseme ja ohtude riskitaseme funktsioon. Et oleks lihtsam anda ülevaade terrorismi rahastamise riski eri mõõtmetest, on riigi terrorismi ja massihävitusrelvade leviku rahastamise riskipositsioon eraldatud riigi rahapesu riskipositsioonist.

Riigi riskipositsiooni arvutuskäiku on kirjeldatud peatükis 3.2.1.

Tegelikkuses kasutatakse arvutamiseks ERTRi eraldi moodulit – RRH riigi riskipositsiooni soojuskaarti.⁴⁷

⁴⁷ ERTR on 5. lisa.

2. tase hõlmab riigi haavatavuse taseme ja ohtude riskitaseme komponente. Nagu eespool märgitud, kasutatakse haavatavuse taseme ja ohtude riskitaseme hindamisel eraldi terrorismi rahastamise hindamise elementi.

Ohtude riskitaseme ja haavatavuse taseme arvutuskäike on kirjeldatud vastavalt peatükis 3.2.2 ja 3.2.3.

Tegelikkuses kasutatakse arvutamiseks ERTRi eraldi mooduleid – RRH ohuhindamise moodulit, RRH riigi haavatavuse hindamise moodulit ja RRH sektorite haavatavuse hindamise moodulit⁴⁸.

3. tase annab ohtude riskitaseme ja haavatavuse taseme arvutamiseks vajalike eri elementidega seotud suunised. Selged ja läbipaistvad tõenäosuse, tagajärje, kontrollimeetmete sisu ja mõjususe indikaatorid lisavad objektiivsust.

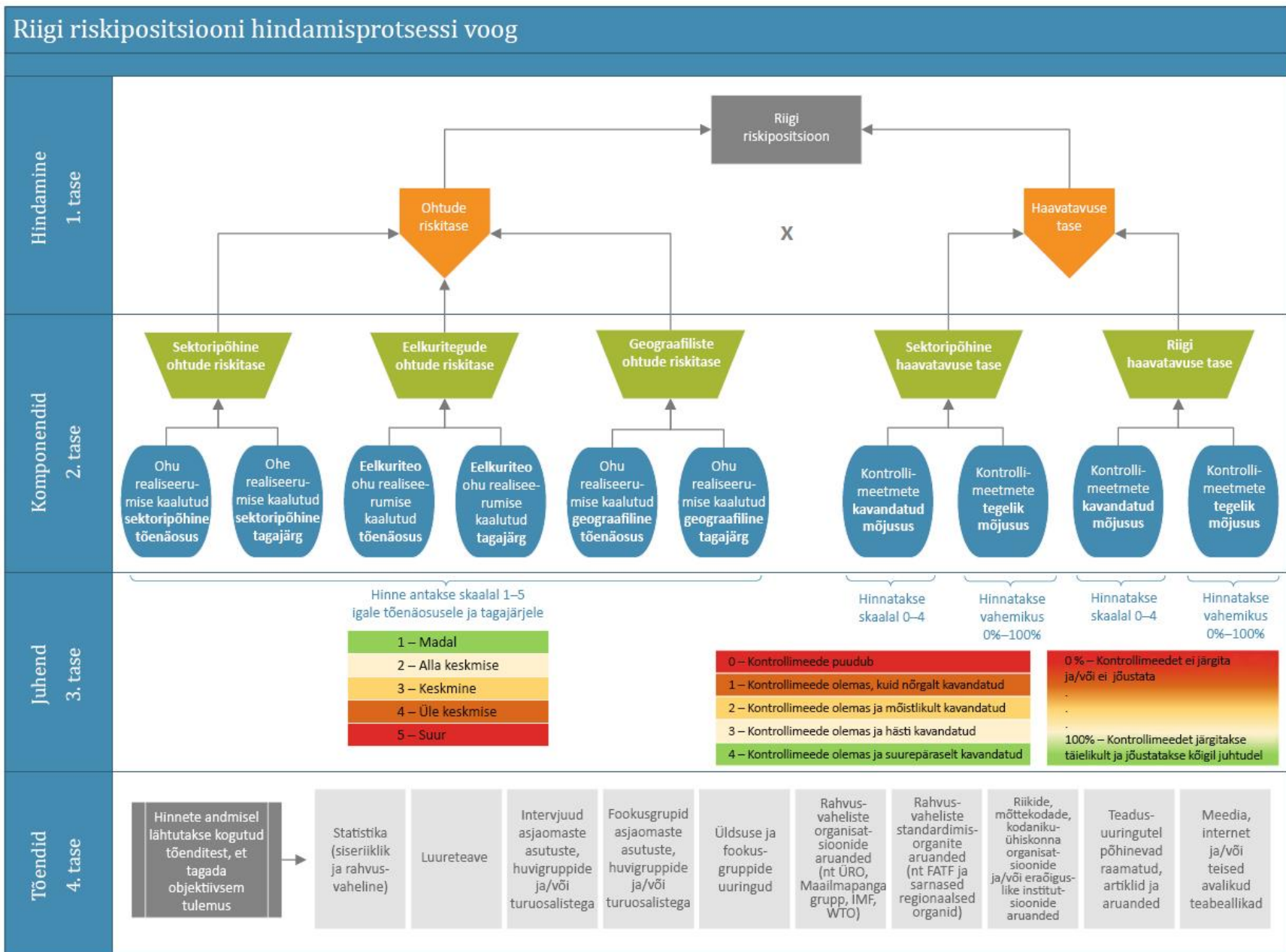
Suunised on esitatud peatükkides 3.2.1 ja 3.2.3.

4. tase nõuab objektiivsust kindlustavaid tõendeid Kõik ERTRi⁴⁹ ohtude ja haavatavuse hindamise moodulid sisaldavad ülevaadet tõenditest, mida tuleks informeeritud järelduste tegemiseks koguda.

⁴⁸ Samas.

⁴⁹ Samas.

Joonis 5. Riigi riskipositsiooni hindamisprotsessi voog



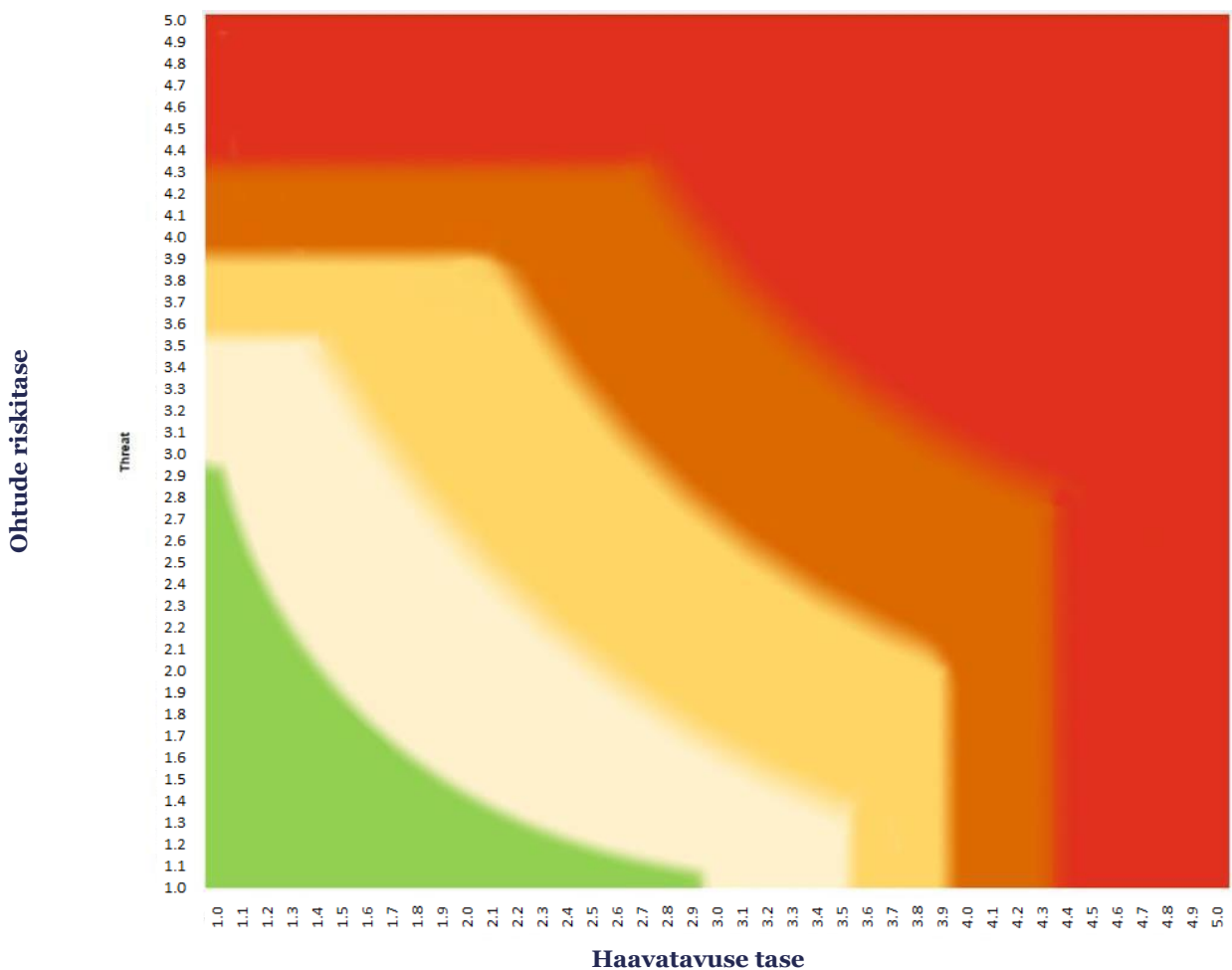
3.2.1 Riigi riskipositsioon (CERR)

Riigi riskipositsioon on rahapesu ja terrorismi rahastamise puhul ohu ja haavatavuse funktsioon, mille graafiline kujutus on esitatud ERTRi soojuskaardil. Illustreeriv soojuskaart on esitatud joonisel 6 ja värvide legend tabelis 5. Käesoleva meetodika kohaldamisel on riigi riskipositsioon riigispetsiifiliste ja süsteemsete rahapesu ning terrorismi rahastamise riskide kvantitatiivne väljendus. Nagu allpool kirjeldatud, on riigi riskipositsioon tugevalt tõendus põhine ning annab objektiivse ülevaate Eesti riskikeskkonnast.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise kontekstis tähendab *oht* võimalust, et kuritegelikul teel saadud tulu satub riigi majandusse või rahalisi vahendeid kasutatakse terrorismi toetamiseks. Organiseeritud kuritegevuse eri liikidest saadav tulu võib majandusse sattuda eri kanalite kaudu. Nendeks kanaliteks võivad olla erinevad majandussektorid või ka erinevad välisriigid, kes on partneriteks piiriülestes tehingutes.

Haavatavus tähendab riigi rahapesuvastase ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemi või riiklike kontrollimeetmete nõrkusi, mis võimaldavad ära kasutada rahapesu või terrorismi rahastamise võimalusi. Haavatavusteks võivad olla ebasobiv poliitika või ka kontrollimeetmed, mida ei järgita või mille rakendamist ei kontrollita.

Joonis 6. Soojuskaart



Horisontaaltelg näitab haavatavuse taset.

Skaala: Nagu peatükis 3.2.3 kirjeldatud, mõõdetakse haavatavuse taset algselt skaalal 0,0–4,0. Täpse soojuskaardi saamiseks nihutatakse skaalat ühe punkti võrra, st vahemik on 1,0–5,0.

Vertikaaltelg näitab ohtude riskitaset.

Skaala: 1,0–5,0

Soojuskaardi koostamiseks korrutatakse omavahel ohtude riskitase ja haavatavuse tase ning tulemuseks on väärtus vahemikus 1,0–25,0. Soojuskaardi värvide legend on esitatud tabelis 4.

Tabel 4. Soojuskaardi esialgsed piirmäärad

Ohtude riskitase haavatavuse tase *	Arvutustulemus	Risk
	≥ 12 (12 või rohkem)	Suur
	$8 \leq \text{ohtude riskitase} * \text{haavatavuse tase} < 12$ (8 või rohkem, kuid alla 12)	Üle keskmise
	$5 \leq \text{ohtude riskitase} * \text{haavatavuse tase} < 8$ (5 või rohkem, kuid alla 8)	Keskmine
	$3 \leq \text{ohtude riskitase} * \text{haavatavuse tase} < 5$ (3 või rohkem, kuid alla 5)	Alla keskmise
	$0 \leq \text{ohtude riskitase} * \text{haavatavuse tase} < 3$ (0 või rohkem, kuid alla 3)	Väike

Et osutada riskantsetele või haavatavatele olukordadele, on soojuskaardi ülemisse vasakusse sektorisse ja alumisse paremasse sektorisse lisatud täiendavad kõrgendatud riski alad („jalad“). Põhimõte on, et kui ohtude riskitase või haavatavuse tase on kõrge, ei tohiks lõplik riskihinnang olla keskmine ega väike. Näiteks:

- **Suur oht, väike haavatavus** – kurjategijatele atraktiivne isegi tugeva sektoripõhise või riikliku kontrollimehhanismi korral. Sellises olukorras võidakse välja arendada keerukamaid rahapesu või terrorismi rahastamise viise, mida olemasolevad kontrollimeetmed ei kata.
- **Väike oht, suur haavatavus** – ehkki konkreetset sektorit ega riiki pole veel olulisel määral rahapesuks või terrorismi rahastamiseks ära kasutatud (või ära kasutatud pole veel avastatud), võib tugeva kontrolli puudumine olla kurjategijatele või terroristidele atraktiivne.

Nende kombinatsioonide arvessevõtmiseks lisati vasakusse ülemisse sektorisse ja paremasse alumisse sektorisse täiendavad kõrgema riskikategooria alad.

Vastavalt kohandatud soojuskaardi piirmäärad on esitatud järgmises tabelis:

Tabel 5. Soojuskaardi lõplikud piirmäärad

Parameetrid	Risk
Ohtude riskitase * haavatavuse tase ≥ 12 VÕI ohtude riskitase $\geq 4,4$ VÕI haavatavuse tase $\geq 4,4$	Suur
$8 \leq$ ohtude riskitase * haavatavuse tase < 12 (* või rohkem, kuid alla 12) VÕI $4,0 \leq$ ohtude riskitase (4 või rohkem, kuid alla 4,4) VÕI $4,0 \leq$ haavatavuse tase (4 või rohkem, kuid alla 4,4)	Üle keskmise
$5 \leq$ ohtude riskitase * haavatavuse tase < 8 (5 või rohkem, kuid alla 8) VÕI $3,6 \leq$ ohtude riskitase $< 4,0$ (3,6 või rohkem, kuid alla 4,0) VÕI $3,6 \leq$ haavatavuse tase (3,6 või rohkem, kuid alla 4,0)	Keskmine
$3 \leq$ ohtude riskitase * haavatavuse tase < 5 (3 või rohkem, kuid alla 5) VÕI ohtude riskitase $< 3,6$ (alla 3,6) VÕI haavatavuse tase $< 3,6$ (alla 3,6)	Alla keskmise
Muud	Väike

Ohtude riskitase

Nagu eespool viidatud, saab ohtude riskitaset analüüsida erinevatest vaatenurkadest. Täpsema tulemuse saamiseks on soovitatav kombineerida eri lähenemisviise.

Nagu allpool kirjeldatud, arvutatakse riigi ohtude riskitase majandussektorite ohuriskide („sektoripõhiste ohtude riskitase“) kaalutud keskmisena, seostatuna organiseeritud kuritegevuse eri liikidega, millest saadav tulu võib seonduda rahapesu või terrorismi rahastamise ohuga („eelkuritegude ohtude riskitase“) ning seostatuna välisriikidega, kellega tehakse piiriüleseid tehinguid („geograafiliste ohtude riskitase“).

$$TRR_{total} = W_{SEC} \times TRR_{SEC} + W_{PO} \times TRR_{PO} + W_{GEO} \times TRR_{GEO}$$

kus

W_{SEC} ccc 40%;⁵⁰

W_{PO} Eelkuritegude ohtude riskitaseme kaal on 40%;⁵¹

W_{GEO} Geograafiliste ohtude riskitaseme kaal on 20%.⁵²

Selle põhjuseks on asjaolu, et geograafilisi ohte võetakse arvesse ka eelkuritegude ja sektorite hindamisel.

⁵⁰ Kõik soovitatavad riskitasemed tuleks töörühmades läbi arutada ja kinnitada.

⁵¹ Sama.

⁵² Sama.

Ülevaade tõenäosusest ja tagajärjest

Kõigil kolmel ohutasandil arvestatakse ohuriski kvantifitseerimisel kahte eri aspekti – *tõenäosust* ja *tagajärge*. Tõenäosuse ja tagajärgede hindamine ohtude mõõtmisel võimaldab tuvastada ja järjestada peamised olemuslikud ohud.

Tõenäosus on konkreetse sündmuse toimumise tõenäosus. Ohu realiseerumise tõenäosust mõõdetakse skaalal 1–5, nagu näidatud tabelis 6.

Tagajärg on sündmuse toimumise negatiivne mõju. Ohu realiseerumise tagajärge mõõdetakse skaalal 1–5, nagu näidatud tabelis 7.

Oht arvutatakse välja *tõenäosuse* ja *tagajärje* kaalutud keskmisena, mis võimaldab hindajatel suurendada rahapesu või terrorismi rahastamise mõju olulisust valemis tervikuna. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tagajärgede kaal on soovitatavalt pisut suurem kui tõenäosusel, kuna rahapesul ja terrorismi rahastamisel on riigi majandusele ja Eesti kodanike heaolule negatiivne mõju. *Tõenäosuse* ja *tagajärje* kaalude kogusumma peab olema 100%.

Näiteks konkreetse sektori konkreetset liiki isikute (nt finantssektoris krediidiastutuste) individuaalne ohtude riskitase (TRR_{ind}) arvutatakse ohu realiseerumise *tõenäosuse* ja ohu realiseerumise *tagajärje* kaalutud keskmisena.

$$TRR_{ind} = w \times P + (1 - w) \times C$$

Tabel 6. Tõenäosuse piirmäärad

Tõenäosuse hinnang	Tõenäosus	Kirjeldus
1	Väike	Sündmus toimub tõenäoliselt üks kord kolme aasta jooksul või harvemini
2	Alla keskmise	Sündmus toimub tõenäoliselt igal aastal
3	Keskmine	Sündmus toimub tõenäoliselt mitu korda aastas, kuid mitte igas kuus
4	Üle keskmise	Sündmus toimub tõenäoliselt igas kuus
5	Suur	Sündmusel on pidev mõju või see toimub igapäevaselt

Tagajärg (tabelis 7 lühendatult „T“)

Tabel 7. Tagajärje piirmäärad ja mõju kirjeldus⁵³

Hinnang C		Mõju kirjeldus			
		Mõju riigi julgeolekule	Majanduslik mõju	Poliitiline mõju (riigi maine)	Ühiskondlik mõju
1	Väga väike	<ul style="list-style-type: none"> Väheoluline mõju riikliku julgeoleku süsteemidele 	<ul style="list-style-type: none"> Väheoluline majanduslik mõju 	<ul style="list-style-type: none"> Väheoluline mõju riigi mainele 	<ul style="list-style-type: none"> Väheoluline mõju ühiskonnale
2	Väike	<ul style="list-style-type: none"> Väikesed küberrünnakud arvutiinfrastruktuuri ja andmebaaside vastu, millega ei kaasne andmete ega konfidentsiaalse teabe kaotsiminekut 	<ul style="list-style-type: none"> Intressimäärade vähenemine tõus (kuni X%) Inflatsiooni vähenemine kasv (kuni X%) 	<ul style="list-style-type: none"> Reguleerivate asutuste vaidluste ja menetluste arvu väike kasv Lokaalne ja vähenemine avaliku meedia tähelepanu 	<ul style="list-style-type: none"> Aluskuritegevuse väike kasv (X%)
3	Keskmine	<ul style="list-style-type: none"> Keskised küberrünnakud arvutiinfrastruktuuri ja andmebaaside vastu, millega kaasneb isiku- ja finantsandmete kaotsiminekut Täiendavad eelarveeraldised arvutiinfrastruktuuri ja andmebaaside turvamiseks Andmete avalikustamisega kaasnev rahaline kahju (kuni X%) 	<ul style="list-style-type: none"> Finantsteenuste kättesaadavuse mõningane vähenemine Finantsandmete kaotsiminekut (küberrünnakute tõttu) Intressimäärade tõus (kuni X%) Inflatsiooni kasv (kuni X%) Vähene usaldusväarsuse / klientide usalduse langus Takistused rahvusvahelistes korrespondentpangandussuhetes Finantsinstitutsiooni aktsia väärtuse vähenemine (kuni X%) Välisinvesteeringute vähenemine (kuni X%) Finantssektori kasvumäära vähenemine (kuni X%) 	<ul style="list-style-type: none"> Rahvusvaheliste reguleerivate asutuste huvi kasv, sealhulgas uurimised Rahvusvahelised vaidlused ja menetlused reguleerivate asutustega Rahvusvahelise avaliku meedia tähelepanu, sealhulgas poliitilised skandaalid 	<ul style="list-style-type: none"> Aluskuritegevuse kasv (X%) Finantsinstitutsioonide näiline kaasosalus Üldsuse hukkamõistu kasv, eetika- ja demokraatiastandardite nõrgenemine Vähene väljaränne riigist (kuni X%) Töökohtade arvu vähenemine (kuni X%)

4	Suur	<ul style="list-style-type: none"> • Ulatuslikud küberrünnakud arvutiinfrastruktuuri ja andmebaaside vastu, millega kaasneb konfidentsiaalsete andmete kaotsimineks • Info-, arvuti- ja telekommunikatsioonisüsteemide toimivuse usaldusväärsuse langus • Inimohvriteta terroriaktid • Konfidentsiaalse teabe avalikustamisega kaasnev rahaline kahju (kuni X%) 	<ul style="list-style-type: none"> • Finantsteenuste kättesaadavuse vähenemine, mis kahjustab kohalikke ettevõtteid • Finantsandmete, sealhulgas konfidentsiaalsete kliendi- ja kontoandmete kaotsimineks (küberrünnakute tõttu) • Intressimäärade tõus (kuni X%) • Inflatsiooni kasv (kuni X%) • Usaldusväärsuse / klientide usalduse langus (sealhulgas rahvusvahelistes ärisuhetes) • Piirangud finantstodetele/teenustele rahvusvahelistes korrespondentpangandussuhetes 	<ul style="list-style-type: none"> • Rahvusvahelise meedia tähelepanu ja poliitilised skandaalid, millel on pikaajaline negatiivne mõju riigi mainele • FATFi ICRG klassifikatsioon „riigid ja territooriumid, kes ei tee koostööd“ • Vähenenud mõju poliitilisele stabiilsusele takistust tõttu rahvusvahelistes suhetes 	<ul style="list-style-type: none"> • Organiseeritud kuritegevuse sisseimbumine finantsinstitutsioonidesse/majandussektoritesse • Narkokaubandusele, salakaubaveole ja muule kuritegevusele vastuvõtlikkuse kasv • Negatiivne mõju seaduskuulekatele eraettevõtjatele • Õiguskaitseasutuste ja prokuratuuri tugevdamiseks tehtavate kulutuste kasv (kuni X%) • Negatiivne mõju ühiskondlikule usaldusväärsusele ja legitiimsusele
---	------	---	--	--	---

⁵³ FATF National Risk Assessment: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf.

			<ul style="list-style-type: none"> ♦ Finantsinstitutsiooni aktsia väärtuse langus (kuni X%) ♦ Välisinvesteeringute vähenemine (kuni X%) ♦ Varimajanduse kasv ja sellega kaasnev maksutulude vähenemine ♦ Sidusrühmade usalduse ja heasoovlikkuse vähenemine finantsinstitutsioonide suhtes ♦ Finantssektori kasvumäära vähenemine (kuni X%) 		<ul style="list-style-type: none"> ♦ Elukvaliteedi langus ♦ Ettevõtlikkuse vähenemine
5	Väga suur	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Väga ulatuslikud küberrünnakud arvutiinfrastruktuuri ja andmebaaside vastu, millega kaasneb riigisaduste (salastatud teabe) avalikustamine ning oluline kahju riigi info-, arvuti- ja telekommunikatsioonisüsteemide toimivustasemele ♦ Inimohvritega terroriaktid, mis tekitavad elanikkonnas paanikat või põhjustavad finantskriisi. 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Finantsteenuste kättesaadavuse vähenemine, mis kahjustab riigi majandust ♦ Finantsandmete, sealhulgas konfidentsiaalsete kliendiandmete kaotsimine (küberrünnakute tõttu) ♦ Intressimäärade oluline tõus (kuni X%) ♦ Inflatsiooni oluline kasv (kuni X%) ♦ Usaldusväärse / klientide usalduse oluline langus (sealhulgas rahvusvahelistes ärisuhetes) ♦ Rahvusvaheliste korrespondentpangandussuhete lõpetamine ♦ Finantsinstitutsiooni aktsia väärtuse oluline langus (kuni X%) või pankrotid, mis toovad kaasa finantskriisi ♦ Varimajanduse oluline kasv ja sellega kaasnev maksutulude vähenemine ♦ Sidusrühmade usalduse ja heasoovlikkuse vähenemine finantsinstitutsioonide suhtes ♦ Finantssektori kasvu peatumine (või langus X% võrra) ♦ Välismaiste otseinvesteeringute peatumine / vähenemine X% võrra) ♦ Finantsturgude ebastabiilsus ♦ Eraettevõtjate lahkumine majandusest suutmatuse tõttu konkureerida ebaseaduslikku raha kasutavate kuritegelike ühendustega 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Ausa ja õiguskõrge maine oluline kahjustumine ♦ Rahvusvaheliste ärisuhete lõpetamine ♦ FATFi ICRG klassifikatsioon „tuleb võtta meetmed“ ♦ Poliitiline ebastabiilsus 	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Finantsinstitutsioonide kasvava kaasosaluse ♦ Demokraatia ja õigusriigi maine langus ühiskonnas ♦ Kollektiivsete eetikajad ja demokraatiastandardite oluline nõrgenemine ♦ Aluskritegevuse märkimisväärne kasv (X%) ♦ Narkokaubandusele, salakaubaveole ja muule kuritegevusele vastuvõtlikkuse oluline kasv ♦ Õiguskaitseasutuste ja prokuratuuri tugevdamiseks tehtavate kulutuste oluline kasv ♦ Ühiskondlik paanika, millega kaasneb massiline väljaränne riigist ♦ Ettevõtlikkuse kadu

Riik peaks kindlaks määrama näitajate protsentuaalsed muutused nii majandusliku kui ühiskondliku mõju kategooriate jaoks (nt madal risk – intressimäärade vähene tõus kuni X%).

Need tuleks määrata järgmistel alustel:

- makromajanduslik analüüs;
- riigi riskitaluvus (st rahapesu- ja terrorismi rahastamise riski tase, millega riik on valmis leppima).

Kaalutud keskmise arvutamisel on tõenäosuse ja tagajärje hinnangutele määratavad kaalud⁵⁴ vastavalt 45% ja 55%. Rahapesu või terrorismi rahastamise tagajärgede kaal on riigi tasandil pisut suurem kui tõenäosusel, kuna neil on riigi majandusele ja Eesti kodanike heaolule tugevam mõju. Kaalumise võimaldab hindajatel suurendada rahapesu või terrorismi rahastamise mõju olulisust valemis tervikuna.

Suhtelise tähtsuse põhimõte

Kõikidel sektoritel ega piiriülestel tehingutel ei ole sama mõju rahapesu ja terrorismi rahastamise üldriskidele riigi tasandil.

Riskihindamise kontekstis tähendab *tähtsus* Eesti majanduse konkreetse sektori protsentuaalset kaalu ohtude riskitaseme arvutamisel. Tähtsuse hindamine on subjektiivne, kuid selle väärtuse määramiseks saab anda üldisi suuniseid. Iga hinnatava elemendi tähtsushinnangute kogusumma peab olema 100%.

Sektoripõhise hindamise jaoks määrab töörühm, kui suur tähtsus on:

- sektorisse kuuluvatel konkreetset liiki isikutel (st krediitiasutused moodustavad X% kogu finantssektorist, kusjuures sektori kogusumma on 100%);
- konkreetsetel sektoril kõikide RRH valimisse võetud sektorite hulgas (st finantssektor moodustab X% kõigist sektoritest, kusjuures kõigi sektorite kogusumma on 100%).

Tähtsuse hindamisel tuleb arvesse võtta ka järgmisi tegureid:

- varade kogumaht;
- osakaal SKP-st;
- sektorit läbiva rahavoo suurus (mis ei kajastu SKP-s);
- sektori strateegiline tähtsus jm.

⁵⁴ Kõik soovitatavad riskitasemed tuleks töörühmades läbi arutada ja kinnitada.

Geograafilise hindamise jaoks määrab töörühm, kui suur tähtsus on süvaanalüüsiks välja valitud konkreetsetel riikidel. Selleks saab kombineerida erinevaid tegureid:

- sissetulevad finantsvood;
- väljuvad finantsvood;
- teatud liiki finantsvoogude ootamatud hüpped, millega kaasneb kõrgendatud rahapesu või terrorismi rahastamise risk;
- riigiga seonduvad süsteemsed riskid;
- rahvusvahelise koostöö tase jm.

Seejärel arvutatakse asjaomased ohtude riskitasemed (geograafiliste, eelkuritegude, sektoripõhiste) konkreetsete ohtude riskitasemetena, kaalutuna tähtsuse järgi.

$$TRR = \sum TRR_{ind_t} \times importance_{ind_t}$$

3.2.2 Ohtude riskitase (TRR)

OHTUDE RISKITASE KOKKU (TRR_{total})

$$TRR_{total} = W_{SEC} \times TRR_{SEC} + W_{PO} \times TRR_{PO} + W_{GEO} \times TRR_{GEO}$$

TRR_{SEC} ... Sektoripõhiste ohtude riskitase

TRR_{PO} ... Eelkuritegude riskitase

TRR_{GEO} ... Geograafiliste ohtude riskitase

w_{SEC} ... Sektoripõhiste ohtude riskitaseme kaal

w_{PO} ... Eelkuritegude ohtude riskitaseme kaal

w_{GEO} ... Geograafiliste ohtude riskitaseme kaal

Nagu eespool kirjeldatud, $W_{SEC} = 40\%$

$$W_{PO} = 40\%$$

$$W_{GEO} = 20\%$$

st $TRR_{total} = 0,4 \times TRR_{SEC} + 0,4 \times TRR_{PO} + 0,2 \times TRR_{GEO}$

EELKURITEGUDE OHTUDE RISKITASE

Iga eelkuritegu (TRR_{POR})

$$TRR_{POR} = w_r \times P_r + (1 - w_r) \times C_r \quad \text{kus } r = 1, 2, \dots, n$$

P_r ... Eelkuriteo ohu realiseerumise tõenäosus r

C_r ... Eelkuriteo ohu realiseerumise tagajärg r

w_r ... Eelkuriteo ohu realiseerumise tõenäosuse kaal r

$(1 - w_r)$... Eelkuriteo ohu realiseerumise tagajärje kaal r

Mõistagi on eri liiki eelkuritegudel üldisele ohtude riskitasemele erinev mõju. Soovitatav on need süüteod jaotada vähemalt kahte kategooriasse – majandussüüteod ja süüteod avaliku rahu vastu.

Seejärel arvutatakse eelkuritegude kogukaal majandussüütegude ohtude riskitaseme ja avaliku rahu vastaste süütegude ohtude riskitaseme kaalutud keskmisena.

Eelkuriteod kokku (TRR_{PO})

$$TRR_{PO} = WEPO \times TRR_{EPO} + (1 - WEPO) \times TRR_{SPO}$$

TRR_{PO} ... Eelkuritegude ohtude riskitase kokku

TRR_{EPO} ... Majandussüütegude ohtude riskitase

TRR_{SPO} ... Avaliku rahu vastaste süütegude ohtude riskitase

$WEPO$... Majandussüütegude ohtude riskitaseme kaal

$1 - WEPO$... Avaliku rahu vastaste süütegude ohtude riskitaseme kaal

SEKTORIPÕHISTE OHTUDE RISKITASE

Konkreetne isikute rühm⁵⁵ (TRR_{ENTt})

$$TRR_{ENTt} = w_t \times P_t + (1 - w_t) \times C_t \quad \text{kus } t = 1, 2, \dots, n$$

P_t ... Ohu realiseerumise tõenäosus isikute rühmas t

C_t ... Ohu realiseerumise tagajärg isikute rühmas t

w_t ... Ohu realiseerumise tõenäosuse kaal isikute rühmas t

$(1 - w_t)$... Ohu realiseerumise tagajärje kaal isikute rühmas t

Konkreetne sektor (TRR_{SECs})

$$TRR_{SECs} = \sum TRR_{ENTt} \times importance_{ENT1} \quad \text{kus } t = 1, 2, \dots, n$$

$$TRR_{SEC} = TRR_{ENT1} \times importance_{ENT1} + TRR_{ENT2} \times importance_{ENT2} + \dots + TRR_{ENTn} \times importance_{ENTn}$$

TRR_{SECs} ... Sektoripõhiste ohtude riskitase

TRR_{ENTt} ... Konkreetse sektori üksuse t ohtude riskitase

⁵⁵ Samasse gruppi liigitada näiteks finantssektorist krediidasutused, hasartmängusektorist kasiinod jne.

$importance_{ENT1} \dots$ Üksuse t tähtsus oma sektoris

Sektorid kokku (TRR_{SEC})

$$TRR_{SEC} = \sum TRR_{SECs} \times importance_{SECs} \quad \text{kus } s = 1, 2, \dots n$$

$$TRR_{SEC} = TRR_{SEC1} \times importance_{SEC1} + TRR_{SEC2} \times importance_{SEC2} + \dots + TRR_{SECn} \times importance_{SECn}$$

TRR_{SEC} ... Kõikide sektorite ohtude riskitase

TRR_{SECs} ... Majandussektori s ohtude riskitase

$importance_{SECs}$... Sektori s tähtsus majanduses määrata sektori suhtelise osakaalu järgi SKP-st võrreldes valitud sektori absoluutse osakaaluga SKP-st.

GEOGRAAFILISTE OHTUDE RISKITASE

Konkreetne riik (TRR_{GEOv})

$$TRR_{GEOv} = w_v \times P_v + (1 - w_v) \times C_v \quad \text{kus } v = 1, 2, \dots n$$

P_v ... Ohu realiseerumise tõenäosus tehingutes riigiga v

C_v ... Ohu realiseerumise tagajärg tehingutes riigiga v

w_v ... Ohu realiseerumise tõenäosuse kaal tehingutes riigiga v

$(1 - w_v)$... Ohu realiseerumise tagajärje kaal tehingutes riigiga v

Piiriülesed tehingud kokku (TRR_{CB})

$$TRR_{GEO} = \sum TRR_{GEOv} \times importance_{GEOv} \quad \text{kus } v = 1, 2, \dots n$$

$$TRR_{GEO} = TRR_{GEO1} \times importance_{GEO1} + TRR_{GEO2} \times importance_{GEO2} + \dots + TRR_{GEOn} \times importance_{GEOn}$$

TRR_{GEO} ... Geograafiliste ohtude riskitase

TRR_{GEOv} ... Konkreetse riigi ohtude riskitase v

$importance_{GEOv}$... Riigi v tähtsus piiriülestes tehingutes

3.2.3 Haavatavuse tase (VR)

Haavatavuse taseme määramiseks arvestatakse, kui mõjusad on asjaomased kontrollimeetmed rahapesu ja terrorismi rahastamise tõenäosuse või tagajärje leevendamiseks. Mõned kontrollimeetmed seonduvad konkreetse sektoriga ja mõnesid rakendatakse riigi tasandil, mistõttu „sektorite haavatavuse tase“ ja „riigi haavatavuse tase“ on eraldi näitajad. Lõplik haavatavuse tase arvutatakse nende kahe väärtuse kaalutud keskmisena.

$$VR_{total} = w_{SEC} \times VR_{SEC} + w_{CAS} \times VR_{CAS}$$

kus

VR_{SEC} Sektori haavatavuse taseme kaal on 40%⁵⁶

VR_{CAS} Riigi haavatavuse taseme kaal on 60%⁵⁷

Riigi haavatavuse tase on suurema kaaluga, kui sektorite haavatavuse tase, kuna tugev rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteem riigi tasandil toetab ka asjaomaste sektorite vastupanuvõimet.

Haavatavuse hinnang näitab riiklike rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontrollimeetmete tõhusust rahapesu ja terrorismi rahastamise ennetamisel ja tuvastamisel konkreetsetes sektoris. Kontrollimeetmete mõjususe põhineb kahel teguril – kavandatud mõjususe ja tegelik mõjususe.

Kavandatud mõjususe hinnang näitab, kas kontrollimeetmed on olemas ja kas see on nõuetekohaselt kavandatud. Seda muutujat mõõdetakse skaalal 0–4 järgmiselt:

0-Kontrollimeetmed puudub

- 1 - Kontrollimeetmed olemas, kuid nõrgalt kavandatud
- 2- Kontrollimeetmed olemas ja mõistlikult kavandatud
- 3- Kontrollimeetmed olemas ja hästi kavandatud
- 4 -Kontrollimeetmed olemas ja suurepäraselt kavandatud

Isegi ideaalselt kavandatud kontrollimeetmed ei too aga kasu, kui seda tegelikult ei rakendata. Seetõttu tulebki arvestada ka tegelikku mõjusust.

Tegeliku mõjususe hinnang näitab, kas kontrollimeetmed rakendatakse, kas see annab soovitud tulemuse ning kas seda järgitakse ja jõustatakse. Muutujat mõõdetakse protsentides, vahemikus 0% (kontrollimeetmed ei järgita ja/või ei jõustata) kuni 100% (kontrollimeetmed järgitakse täielikult ja jõustatakse kõigil juhtudel).

- 0% – Kontrollimeetmed ei järgita ja/või ei jõustata
- 25% – Kontrollimeetmed järgitakse ebajärjepidevalt ja ei jõustata
- 50% – Kontrollimeetmed järgitakse mõistlikult ja jõustatakse minimaalselt
- 75% – Kontrollimeetmed järgitakse pidevalt ja jõustatakse eranditega
- 100% – Kontrollimeetmed järgitakse täielikult ja jõustatakse kõigil juhtudel

⁵⁶ Kõik soovitatavad riskitasemed tuleks töörühmades läbi arutada ja kinnitada.

⁵⁷ Sama.

Kontrollimeetme üldine mõjus arvutatakse kavandatud mõjususe ja tegeliku mõjususe korrutisena. Näiteks on poliitika hästi kavandatud (st kavandatud mõjususe hinne 3); tegelikkuses seda aga täielikult ei rakendata (nt tegelik mõjususe on 40%). Kontrollimeetme üldine mõjususe on sel juhul 1,2 ehk $3 \times 40\%$.

$$\text{Control effectiveness} = \text{design effectiveness} \times \text{operating effectiveness}$$

Seejärel lahutatakse kavandatud ja tegeliku mõjususe muutujate korrutis haavatavuse maksimumväärtusest (4). See tagab, et VR vastab süsteemi nõrkustele ning annab arvilise ülevaate rahapesu ja terrorismi tõkestamise süsteemi haavatavustest.

$$VR = \text{max value} - (\text{design effectiveness} \times \text{operating effectiveness})$$

Üldine haavatavuse tase arvutatakse välja kahes osas – sektorite ja riigi tasemenä. Sektorite tase kajastab konkreetsete sektorite spetsiifilisi kontrollimeetmeid. Riigi tasandi kontrollimeetmed hõlmavad õiguskaitseasutusi, õigusakte, kohtusüsteemi jm, mis on samad kogu riigi tasandil.

SEKTORITE HAAVATAVUSE TASE (VR_{SEC})

Konkreetne sektor (VR_{SECs})

$$VR_{SECs} = \text{max value} - (\text{design effectiveness}_s \times \text{operating effectiveness}_s, \text{ kus } s = 1, 2, \dots, n$$

$\text{design effectiveness}_s \dots$ Sektori s kontrollimeetme kavandatud mõjususe, mida hinnatakse järgmiselt:

- 0-Kontrollimeetme puudub
- 1-Kontrollimeetme olemas, kuid nõrgalt kavandatud
- 2-Kontrollimeetme olemas ja mõistlikult kavandatud
- 3-Kontrollimeetme olemas ja hästi kavandatud
- 4-Kontrollimeetme olemas ja suurepäraselt kavandatud

$\text{operating effectiveness}_s \dots$ Sektorile s kehtiva kontrollimeetme tegelik mõjususe arvutatakse kontrollimeetme jõustamise protsendina

$\text{max value} \dots$ Näitaja maksimumväärtus ($4 \times 100\% = 4$). See tagab, et suurem VR vastab suurele haavatavusele.

Sektorid kokku (VR_{SEC})

$$VR_{SEC} = \sum VR_{SECs} \times \text{importance}_{SECs} \text{ kus } s = 1, 2, \dots, n$$

$$VR_{SEC} = VR_{SEC1} \times \text{importance}_{SEC1} + VR_{SEC2} \times \text{importance}_{SEC2} + \dots + VR_{SECn} \times \text{importance}_{SECn}$$

$VR_{SEC} \dots$ Kõikide sektorite haavatavuse tase

$VR_{SECs} \dots$ Majandussektori s haavatavuse tase

$\text{importance}_{SECs} \dots$ Sektori s tähtsus majanduses (Tähtsuse määramist on kirjeldatud eespool punktis „Suhtelise tähtsuse põhimõte“).

RIIGI HAAVATAVUSE TASE

Üleriigilise hindamise kriteerium (VR_{CASm})

$$VR_{CASm} = \max \text{value} - (\text{design effectiveness}_m \times \text{operating effectiveness}_m), \quad \text{kus } m = 1, 2, \dots, n$$

design effectiveness_m ... Kontrollimeetme kavandatud mõjususe hindamiskriteeriumi *m* järgi, mida hinnatakse järgmiselt:

0-Kontrollimeede puudub

1-Kontrollimeede olemas, kuid nõrgalt kavandatud

2-Kontrollimeede olemas ja mõistlikult kavandatud

3-Kontrollimeede olemas ja hästi kavandatud

4-Kontrollimeede olemas ja suurepäraselt kavandatud

operating effectiveness_m ... Kontrollimeetme kavandatud mõjususe hindamiskriteeriumi *m* järgi, mõõdetuna kontrollimeetme jõustamise protsendina

Kriteeriumid kokku (VR_{CAS})

$$VR_{CAS} = \sum VR_{CASm} \times \text{importance}_{CASm} \quad \text{kus } m = 1, 2, \dots, n$$

$$VR_{CAS} = VR_{CAS1} \times \text{importance}_{CAS1} + VR_{CAS2} \times \text{importance}_{CAS2} + \dots + VR_{CASn} \times \text{importance}_{CASn}$$

VR_{CAS} ... Haavatavuse tase kõikide hindamiskriteeriumite järgi

VR_{CASm} ... Haavatavuse tase hindamiskriteeriumi *m* järgi

importance_{CASm} ... Hindamiskriteeriumi *m* kaal

Töörühm määrab tähtsuse skaalal 1,0–3,0. Töörühm määrab kaalu vastavalt hindamiskriteeriumi olulisusele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise riskijuhtimisprotsessis tervikuna. Selle üle otsustamisel võetakse arvesse järgmist:

- kas hindamiskriteerium puudutab kõiki konkreetse sektori kohustatud isikuid;
- kas hindamiskriteeriumiga seoses on tuvastatud süsteemseid probleeme; ja
- kas hindamisvaldkonnas on mõjususega seoses leitud tõsiseid puudusi, mis on põhjustanud riigi tasandi nõrkusi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisel.

3.3 Kolmas etapp: Hindamine ja kordushindamine

FATFi soovitud on ette nähtud, et riskipõhise lähenemise kohaldamisel otsustavad riigid ja pädevad asutused ise, kuidas rahapesu ja terrorismi rahastamisega seoses tuvastatud riske kõige paremini ja tõhusamalt leevendada. Hindamisetapil tuleb selle otsustusprotsessi abil leida sobivaim riskijuhtimisstrateegia.

3.3.1 Riskijuhtimisstrateegiad

Riskijuhtimisstrateegiad moodustavad riskihindamisprotsessi olulise osa. Sobiv riskijuhtimisstrateegia valitakse prioriteetidest lähtuvalt nii, et suurimatele riskidele pööratakse enim tähelepanu. Sobiva riskijuhtimisstrateegia kindlaksmääramisel on oluline arvesse võtta riigi riskitaluvust ehk rahapesu ja terrorismi rahastamise riskitaset, millega riik on valmis leppima.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide tõhusaks juhtimiseks on oluline, et riskijuhtimisstrateegia ulatus ja ajastus vastaksid konkreetse rahapesu või terrorismi rahastamise riski tasemele. Näiteks võivad kõrgemad riskitasemed nõuda rohkem vahetuid leevendusmeetmeid või osutada süsteemsetele riskidele, mis nõuavad ulatuslikke meetmeid pikema aja jooksul. Kõrge riskitaseme korral eeldavad sobivad leevendusmeetmed üldjuhul poliitikate väljatöötamist ja laiendatud meetmete võtmist. Madalama riskitaseme korral on vaja vähem meetmeid, näiteks seiret, või kui risk jääb riigi riskitaluvuse piiresse, võidakse sellega leppida.

RRH juhtkomitee ülesandeks on pakkuda välja riskijuhtimisstrateegia iga rahapesu või terrorismi rahastamise riski jaoks ning koostada riskidele reageerimise tegevuskava. Riskijuhtimisstrateegiate laadi, ulatuse ja ajastuse üle otsustamisel võib RRH juhtkomitee pidada nõu olulisemate sidusrühmadega, näiteks valitsuse ministrite, järelevalveasutuste ning sektori esindajatega.

Tüüpilisteks riskijuhtimisstrateegiateks on vältimine, leevendamine ja aktsepteerimine. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riski kontekstis on neist strateegiatest kohaseimad vältimine ja leevendamine.

Aktsepteerimine – riski aktsepteerimine ei vähenda riski mõju, kuid tegemist on siiski tunnustatud strateegiaga. Riski ja selle tagajärgi aktsepteeritakse ning konkreetseid meetmeid ei peeta vajalikuks. See on hea strateegia taoliste rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide puhul, millel mõju riigile on ebaoluline.

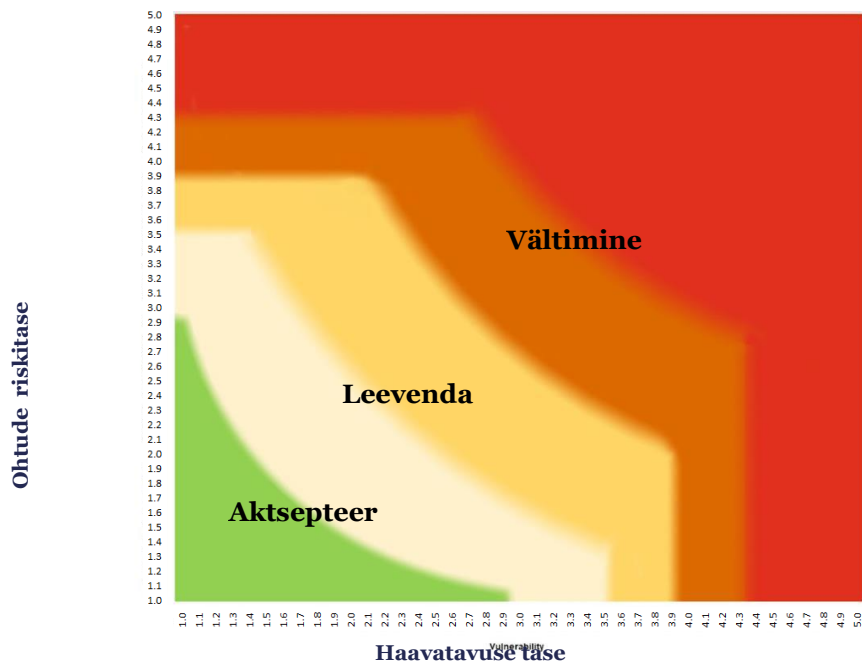
See strateegia valitakse tavaliselt ka juhul, kui muud riskijuhtimisstrateegiad oleksid riski hinnaga võrreldes liiga kulukad. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide realiseerumise tagajärgedega tegelemiseks tuleks koostada lahenduskavad.

Vältimine – riski vältimine on riski aktsepteerimise vastand. Tegemist on meetmega, mis välistab riski realiseerumise, kõrvaldades riski allika. Selleks tuleb võtta meetmed konkreetset riski põhjustava tegevuse peatamiseks ja lõpetamiseks. See on hea strateegia taoliste rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide puhul, millel on riigile potentsiaalselt suur mõju.

Leevendamine – riski leevendamine on ilmselt levinuim riskijuhtimisstrateegia. Leevendamiseks võetakse teatud meetmeid, mis vähendavad riigi haavatavust. Riski tõenäosust või mõju vähendatakse leevendavate kontrollimeetmetega.

Riskijuhtimisstrateegiad on graafiliselt kujutatud joonise 7 soojuskaardil.

Joonis 7. Riskijuhtimisstrateegiate graafiline kujutis



Et riik saaks riskidele tõhusalt reageerida, koostab RRH juhtkomitee riskidele reageerimise tegevuskava, milles valitud riskijuhtimisstrateegiad on selgelt struktureeritud ning nõuetekohaselt tähistatud ja liigitatud. Tegevuskava sisaldab muu hulgas struktureeritud loetelu kõikidest tuvastatud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskidest koos iga riski taseme ja valitud riskijuhtimisstrateegiaga. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni ülesandeks on kinnitada tegevuskava ning korraldada ja kontrollida tegevuskava täitmist.

Sammuti on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni ülesandeks töötada välja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise alane poliitika ning teha valdkonna eest vastutavatele ministritele ettepanekuid seaduste muutmise kohta. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimine võib riigi tasandil olla keeruline, ent struktureeritud tegevuskavast lähtumine aitab kaasa rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni pingutustele, vähendab halduskoormust ning aitab piiratud ressursside tingimustes rahastada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise programme.

3.3.2 Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide kordushindamine

Ohtude arengu ja uute tekkivate ohtude hindamiseks viiakse läbi riskide kordushindamised. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise komisjoni ülesandeks on ajakohastada riskihinnangut iga kahe aasta järel või vajadusel ka sagedamini (sarnaselt riigiülese riskihindamisega).

Soovitav on RRH-d esimest korda ajakohastada kahe aasta möödumisel algse RRH aruande avaldamisest. Esimene ajakohastamine on lihtsam protseduur, mis hõlmab andmete kogumist (nt küsimustike saatmist ja ERTRI ajakohastamist), keskendudes soovitudele, ning varem leevendatud riskide kordushindamist.

Seejärel hindab töörühm saadud kogemusi ning kohandab vajadusel enda meetodilist lähenemist. Teine ajakohastamine peaks eeldatavasti olema põhjalikum. See hõlmab algse riskihindamise tulemuste kordushindamist, võttes arvesse ka tekkivaid uusi riske.

Lisad on eraldi failis „RRH metoodika lisad“.

4. Lisad

Lisad on eraldi failis „RRH metoodika lisad“.

Lisa 1 – Sõnaseletused

Lisa 2 – Eesti luureteave

Lisa 3 – Valitud siseturu riskid, mida on käsitletud riigiüleses riskihindamises
Lisa 4 – RRH projektikava

Lisa 5 – ERTR

Lisa 6 – Riskipõhine valimivõtt

Lisa 7 – RRH küsimustikud

Lisa 8 – Sektorispetsiifilised
kontrollimeetmed

Lisa 9 – Sektoripõhiste kontrollimeetmete
allikad

Lisa 10 – Asjaomased õigusaktid

Lisa 11 – Ülevaade kohustatud isikutest, loa-asutustest ja järelevalveasutustest
Lisa

12 – Järelevalveasutused

Lisa 13 – Andmeladu

Lisa 14 – ERTRi kasutusjuhend

Lisa 15 – RRH aruande üldine struktuur