

11.2. Professionaalid: pandimajapidajate sektori haavatavus

11.2.1. Sektori üldkirjeldus

Tabel 69. Pandimajapidajate sektori kirjeldus

Turuosalised	Turuosaliste arv seisuga 31.12.2019	Kohustatud isikute arv	Erialaliidu või katusorganisatsiooni olemasolu
Pandimajapidajad	113	100%	puudub

31.12.2019 seisuga oli Eestis tegevusluba 113 pandimajapidajal, aasta hiljem ühe võrra rohkem. Tegevuslubade väljastajaks, muutjaks ja kehtetuks tunnistamiseks pädevaks asutuseks on Rahapesu Andmebüroo (RAB). Riikliku riskihinnangu käigus ei tuvastatud tegutsemas aktiivset katusorganisatsiooni või pandimajapidajate ühendust, keda võiks käsitleda nn katuseorganisatsioonina. Pole välistatud, et just erialaliidu või katuseorganisatsiooni puudumise tõttu ei näidanud pandimajapidajad aktiivsust käesoleva uuringu raames läbiviidud küsitluses.

Tabel 70. Pandimajapidajate sektoris läbiviidud küsitluse andmed

Sektor	Turuosaliste arv	Valimi maht	Valimi suurus/ nõutud vastuste arv	Väljasaadetud kutsete arv	Saadud vastuste arv
Pandimajapidajad	113	valim	87	113	36

Pandimajapidajate teenus on Eesti õigusruumis olnud traditsiooniliselt seotud väikelaenu andmisega pandi tagatisel, kusjuures laenu tagasimakse kohustuse mittetäitmisel liigub kliendi poolt tagatiseks pandud pandieseme omand üle laenuandjale. Õiguslikult ei ole teenuse definitsiooni seadusandluses määratletud, teenuse osutamine toimub eraõiguse üldraamistikus.

Pandimajapidajad on samaaegselt näiteks krediidasutuste, finantseerimisasutuste ja õnnemängude korraldajatega Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse subjektid, kuigi neid pole Euroopa Liidu IV rahapesu tõkestamise direktiivi (EL) 2015/849 ega V direktiivi (EL) 2018/843 kohustatud isikute nimekirjas.

Kuigi olemuselt on teenus sarnane tarbijakrediidi andmise teenusega krediidiandjate ja –vahendajate seaduse (KAVS) kohaselt, on seadusandja nimetatud sektori siiski KAVS reguleerimisalast välja jätnud. Toodud põhimõtte on oluline välja tuua, kuivõrd see lähenemine määratleb pandimajapidajate osas so tegevuslubade väljastajana ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse nõuete täitmise osas pädevaks järelevalveasutuseks RAB, samas teiste kredidivahendajate osas on regulaatoriks Finantsinspektsioon.

Pandimajapidajate osas on seadusandja kehtestanud tegevuse alustamise tegevusloa taotlemise kohustuse järgmiste tingimuste täitmise näol (RahaPTS § 72):

- temal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul puudub kehtiv karistus riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- ülalnimetatud punktis nimetatud isikutel on korrektne ärialane maine;
- ettevõtja poolt RahaPTS § 17 alusel määratud kontaktisik vastab RahaPTS sätestatud nõuetele;

Kehtiva RahaPTS kohaselt ei ole pandimajapidajate näol tegemist finantseerimisasutusega, küll aga on osutatava teenuse näol olemuslikult tegemist finantsteenusega, ehk vastutus tegevusloata tegutsemise eest määratakse kriminaalkorras KarS § 372 kohaselt.

Eestis on pandimajapidajate teenuse eripäraks asjaolu, et vähem pakutakse asjade kokkuostuteenust ning peamiselt on teenus üles ehitatud väiksemahuliste lühiajaliste laenude andmisele käsipandi tagatisel. Laenude summad jäävad tihti alla 200 euro määra, mis on karistusseadustikus käsitletav piirmäärana, mis varavastaste süütegude juures on piiriks väärteo ja kriminaalvastutuse vahel. Seega ei ole alati, kui isegi saaks käsitleda õigusvastase teo tulemusel saadud vara muundamisest, võimalik rääkida rahapesust, kuna vara päritolu pole kuritegelik (väärteokoosseis). RahaPTS kohustused on pandimajapidajatele pandud erisusteta ja sarnaselt teistele kohustatud isikutele, sh nõuab kehtiv regulatsioon nii riskide hindamist kui ka hoolsusmeetmete kohaldamist ning andmete säilitamist ja teatamiskohustuse täitmist. Sektori eripäraks on suur sularahakäibe osakaal, s.o laen makstakse välja kohe pärast lepingu sõlmimist sularahas, pangaülekandega laenude väljastamine ning ka tasumine on sektoris pigem erandiks.

Hoolsusmeetmeid peab pandimajapidaja kohaldama RahaPTS § 19 toodud alustel:

- 1) ärisuhte loomisel;
- 2) ärisuhte väliselt tehingute juhuti tegemisel või vahendamisel, kui tehingu väärtus on üle 15 000 euro või sellega võrdväärne summa muus vääringus, sõltumata sellest, kas rahaline kohustus täidetakse tehingus ühe maksena või mitme omavahel seotud maksena kuni üheaastase perioodi jooksul, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti;
- 3) hoolsusmeetmete kohaldamisel kogutud teabe kontrollimise või asjakohaste andmete ajakohastamise käigus varem kogutud dokumentide või andmete piisavuse või tõlevastavuse kahtluse korral;
- 4) rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral hoolimata ükskõik millisest seaduses nimetatud mõõndusest, erandist või piirsummast.

Seega saab tavasuhtes pandimajapidajate osas hoolsusmeetmete rakendamise kohustus tekkida kas ärisuhtena loodava laenulepingu (laenu pandi tagatisel) sõlmimisel või mingi ärisuhtevälise tehingu tegemisel, kui selle tehingu väärtus ületab 15 000 eurot (eseme ost). Seega ei ole seaduse kohaselt hoolsusmeetmete kohustust näiteks ühekordse ostutehingu sooritamisel (puudub kahtlus rahapesu või terrorismi rahastamise osas, puudub ärisuhe ning tehingu summa jääb alla 15 000 euro) mistõttu ei läbi need tehingud tavapäraselt hindamist ja võivad seega olla ahvatlevad varavastaste süütegude läbi saadud vara muundamise protsessis.

11.2.2. Riskide tüpoloogiate kirjeldus

Võimalikud riskisenaariumid, millega pandimajapidajad rahapesu ja terrorismi tõkestamise vaates kokku puudet võivad omada:

- Risk, et pandimajapidajate teenuseid võidakse kasutada rahapesu eelkuriteona käsitleva teo tulemusel õigusvastasel teel saadud vara muundamiseks;
- Risk pandimajapidaja omakasu eesmärgil koostööks kurjategijatega õigusvastaselt saadud vara realiseerimiseks;
- Risk kontrollimata kapitali kasutamiseks pandimajapidaja teenuste pakkumiseks (kuritegelike ühenduste vara kasvatamine);
- Risk, et pandimajapidajate kliendid ei soovi isikusamasuse tuvastamist ning pandimajapidajad ei vii läbi korrektselt klientide isikusamasuse tuvastamist;

11.2.3. Ohud

11.2.3.1. Rahapesu ohud

Kontrollimata kapitali kasutamise oht

Rahapesu eelkuritegude tulemusel saadud tulu (näiteks varavastased süüteod) võidakse pandimajapidaja teenuste kasutamisel eelkõige muundada rahapesu kihistamise (layering) etapis. Seega on oht, et kuritegelikud ühendused võivad pandimajasid kasutada ning seeläbi oma vara kasvatada. Eelnevast tulenevalt on oht kontrollimata kapitali kasutamiseks pandimajapidaja teenuste pakkumiseks.

Lähtudes eeltoodust võib hinnata kontrollimata kapitali kasutamise ohtu madalamaks.

Kliendi osas hoolsusmeetmete rakendamata jätmise oht

Hoolsusmeetmete kohaldamisega hoitakse sektorist eemale isikuid, kes seda võiksid kuritarvitada. Kasu teenimise eesmärgil on võimalik, et pandimajapidajad ei kohalda oma klientide osas hoolsusmeetmeid ning ei tuvasta vara päritolu. Seega võidakse tehingus kasutada vara, mis on omandatud õigusvastaselt (vargused jne) ning pandimajapidajad ei tuvasta, kust kliendi panditud vara pärineb. Eelnevalt nimetatud oht on pigem teoreetiline, kuivõrd vara päritolu tuvastamise kohustus on ärisuhte väliste tehingute puhul, mis eeldavad tehingu väärtust üle 15 000 euro. Pandimajapidajate tehingud üldiselt sellist summat ei ületa.

Lähtudes eeltoodust võib hinnata kliendi osas hoolsusmeetmete rakendamata jätmise ohtu madalaks.

Sularaha tehingute oht

Pandimajapidajad pakuvad teenusena lühiajalise laenu väljastamist ning mille laenu tagatiseks panditakse erinevaid väärtusesemeid. Seejuures on kasutusel võimaliku arveldusviisina sularaha. Kuivõrd sularaha on olemuselt anonüümne, on selle päritolu pandimajapidajatel raskesti tuvastatav. Samas on pandimajapidajate tehingute väärtused pigem madalamad.

Lähtudes eeltoodust võib sularaha tehingute ohtu pidada keskmiseks.

Järeldus

Tabel 71. Rahapesu ohutase pandimajapidajate sektoris

Sektor	Rahapesu ohutase sektori tasandil	
Pandimajapidajad	1	madal

Oht rahapesuks on pandimajade teenuste tarbijate poolt olemas kuid pigem **madal**. Nagu juba välja toodud on keskmise tehingu väärtus madal ning ei pruugi alati ületada varavastase süüteoaktiivsuse puhul isegi kriminaalmenetluse piirmäära. Seadusandjal tuleb tõsiselt kaaluda, kas on põhjendatud laiaulatusliku kohustuse panemine RahaPTS näol sektoris tegutsevatele turuosalistele lähtudes seaduse eesmärgist või tuleks sektor arvata kohustatud isikute ringist välja. Väljaarvamise kasuks räägib ka asjaolu, et pandimajapidajad ei ole kohustatud isikutena loetletud EL rahapesu tõkestamise alastes direktiivides ning ka 2018.a. Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna õigusinstituudis kaitstud magistritöö raames on jõutud samale järeldusele¹.

11.2.3.2. Terrorismi rahastamise ohud

Terrorismi rahastamist ja sellega seotud ohtusid pandimajapidajate praktikas pigem ette ei ole näha. Teoreetilise ohuna võib näha ideoloogilistel kaalutlustel pandimajapidaja teenuste kasutamist vahendite hankimiseks (vara realiseerimine), eesmärgiga see saata kasutamiseks terroristlikele ühendustele või selliste vaadete isikutele, eelkõige on see oht suurem riskiriikidega seotud isikute osas mitte Eestis. Tulenevalt teenuste iseloomust ning levinud sularahatehingute aktsepteerimise asjaolust, on teenuse kasutamine väärtuse ülekandmiseks sobimatu.

Järeldus

Tabel 72. Terrorismi rahastamise ohutase pandimajapidajate sektoris

Sektor	Terrorismi ohutase sektori tasandil
--------	-------------------------------------

¹ <https://digikogu.taltech.ee/et/Item/476385e0-66b8-42ed-8c89-821afffaa531>

Pandimajapidajad	1,4	Madal
------------------	-----	--------------

Olemasoleva teabe põhjal on terrorismi rahastamise oht pandimajapidajate tehingutes pigem **madal**.

11.2.4. Haavatavused

11.2.4.1. Rahapesu tõkestamise haavatavused

11.2.4.1.1. Kokkupuude ohuga

Vara päritolu tuvastamata jätmise oht

Kokkupuude antud ohuga on esinenud 36-st vastajal vaid viiel (13,9%) turuosalisel pandimajapidajate sektorist, st nad on täheldanud oma majandustegevuse käigus kliente või tehinguid, milliste puhul on tekkinud kahtlus, et eesmärk on realiseerida kuritegelikul teel saadud vara.

Variisikute kasutamise oht

NRA raames läbiviidud uuringu tulemused näitavad, et suuremal osa vastajatest² ei ole oma tegevuse käigus tekkinud kahtlus, et teenuse soovijate näol on tegemist variisikutega.

Fiktiivsete dokumentide kasutamise oht

Küsimustike tulemusel selgus, et suurema osa turuosalistest³ ei ole kokku puutunud oma majandustegevuse käigus klientidega, kes oleks püüdnud varjata oma tegelikkust identiteeti.

Registreerimiskohustuse mittetäitmise oht

NRA raames leiti, et potentsiaalselt maksudest kõrvalehoidmisega seotud tehingute jälgimine ja neist teatamine on antud sektoris madal.

Sularaha kasutamise oht

Kuigi sektoris sularaha kasutamise oht esineb, siis praktiliselt kõik turuosalised kinnitasid (v.a 1 turuosaline), et ei ole oma tegevuse käigus täheldanud tehinguid, kus sooviti kasutada suure nominaaliga sularaha kupüüre.

Lähtudes eeltoodust võib järeldada, et Eesti pandipidajate sektor puutub eeltoodud ohtudega küll kokku, kuid kokkupuute taset võib lugeda **madalaks**.

11.2.4.1.2. Riskiteadlikkus

Juhtkonna pühendumine ja juhtroll

NRA raames läbiviidud küsitluse tulemused näitavad, et sektori teadlikkus rahapesu tõkestamisest on pigem kõrge. Suurem osa⁴ küsitletud pandimajapidajatest on kehtestanud rahapesu ja terrorismi tõkestamise protseduurireeglid, millede kehtestamise nõue tuleneb pandimajapidajatele RahaPTSst. Ühtlasi kinnitab suurem osa⁵ küsitletutele vastanutest, et nende ettevõtetes on välja töötatud meetodika ja/või juhend rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusest või ebatavalisest tehingu teatamiseks. Kuigi suuremas osas vastanutest oli nimetatud meetodika ja/või juhend olemas, siis sektori teatamise statistika seda ei toeta. Nimelt ei ole riikliku riskihinnangu perioodi jooksul (2017-2019) laekunud pandimajapidajatelt ühtegi teadet RABLe. Kuigi võib eeldada, et summapõhiseid ning finantsantsiooni kahtlusega teateid selles sektoris tõenäoliselt ei esinegi, siis kindlasti on esinenud situatsioone, kus võib eeldada kahtlusepõhise teatamiskohustuse täitmise/hoolsusmeetmete mittekohaldamise võimatuse tõttu tehingute mitteostamise juhtumeid, kus kahtlusepõhine teatamiskohustus võib asjakohane olla, mistõttu saab järeldada, et sektor ei täida rahuldavalt teatamiskohustust RABLe.

² 34 turuosalist ehk 94,4%

³ 31 turuosalist ehk 86,1%

⁴ 31 turuosalist ehk 86,1%

⁵ 31 turuosalist ehk 86,1%

Kuna sektoris puudub ühtne katusorganisatsioon, ei ole ka ühtset sektoriülest praktikat turuosaliste endi poolt rakendatud, samuti ei saa seega olla sektoriülelised loodud võimalusi tehniliste lahenduste (hoolsusmeetmete kohaldamine, kogutud andmete säilitamine ja süstematiseerimine) rakendamiseks. Iga ettevõtte juhtkond peab ise regulatsiooni mõistmise ning rakendamisega toime tulema lähtuvalt enda ärimudelilt. Ka läbiviidud küsimustik toetab seda seisukohta, kuivõrd enamused vastanustest⁶ kinnitasid või ei osanud öelda, kas õigusraamistiku loomiseks on pandimajapidajatelt küsitud suuniseid või on toimunud erasektori osalusega ümarlaudu.

Juhtkonna pühendumise ja juhtrolli ning töötajate ausameelsuse osas on pandimajapidajate sektori haavatavus pigem keskmine. Läbiviidud küsimustiku tulemustest selgub, et vaid 20% turuosalistest viib läbi koolitusi. Ka RAB ei ole tuvastanud regulaarseid sektori töötajatele suunatud koolitusi.

Lühikokkuvõte

Võttes arvesse läbiviidud küsimustike tulemusi ning RABile edastatud teadete puudulikkust, saab öelda, et pandimajapidajate riskiteadlikkus on pigem madal. Seda kinnitab ka asjaolu, et sektoril puudub katuseorganisatsioon ning suurem osa sektorist ei ole kaasatud ümarlaudade aruteludesse ning on vähe informeeritud.

11.2.4.1.3. Õigusraamistik ja kontroll

Järelevalve kvaliteet

Järelevalve teostamine nii rahapesu kui ka terrorismi rahastamise tõkestamise üle on sätestatud RahaPTS § 64 lõikes 1. Järelevalveasutuseks pandipidajate üle on alates 17.11.2017 kuni 31.12.2020 PPA, enne nimetatud perioodi oli järelevalveasutuseks RAB (PPA eraldiseisev üksus), hiljem on järelevalvet teostavaks asutuseks samuti RAB (eraldi riigiasutus RAM valitsemisalas).

PPA-lt järelevalvestatistikat koguda ei õnnestunud, RAB on läbiviinud 2017 aastal 5 järelevalvemenetlust (kohapealsed kontrollid) ja tulemused on olnud rahuldavad (tuvastati vaid formaalseid rikkumisi). Aastatel 2018-2020 ei ole RAB pandimajapidajate juures järelevalvemenetlusi läbiviinud, kuivõrd on nimetatud aastatel tööjõu ressursid suunatud riskantsematesse sektoritesse (virtuaalvääringu teenuse pakkujad ja finantseerimisasutused).

Arvestades sektoris suurust (üle 100 ettevõtte, mitmetel ka erinevad teenuse pakkumise kohad) tuleks isegi madalaimale tasemele hinnatud riskide puhul teatud riskantsemaid turuosalisi (järelevalveasutuse riskihindamise meetodil selgitatud, sh kombineerituna infoga õiguskaitseasutustelt) teatud regulaarsusega ikkagi kontrollida. Just nimelt selles sektoris on RAB täheldanud, et kontrolli regulaarsuse puudumisel on turuosalistes valmis regulatsioonist kinnipidamist mitte järgima. Seega oleks hinnanguliselt aastas vajalik läbi viia minimaalselt 10 järelevalvemenetlust, mis teenuse iseloomust sõltuvalt saavad olla kohapealse kontrolli meetodil ellu viidavad menetlused. Hinnanguliselt lisaks see vähemalt täistööaega arvestades 0,5 ametikoha koormuse järelevalveasutusele.

Suunised ja juhised, mis mõjutavad riskide hindamist ja hoolsuskohustuse täitmist, on võimalik turuosalistel leida RAB kodulehelt või otse õigusaktidest, tehnilise toe osas on kasutatav riigiasutuste poolt loodud võimalused erinevate kontrollide teostamiseks. Sektorispetsiifilisi suuniseid ei ole RAB pandimajapidajatele koostanud.

Lühikokkuvõte

Üldiselt on sektori regulatsioonide ja järelevalve kvaliteedi tase keskmisest kõrgem. Pandimajapidajatele on seatud seadusest tulenevalt põhjalikud nõuded ning samuti on RAB koostanud juhendeid, mida on kõigil turuosalistel võimalik leida RAB kodulehel. Sektori üle teostab järelevalvet RAB, kuid viimastel aastatel ei ole pandimajapidajate osas järelevalvet teostatud, kuivõrd on keskendutud pigem riskantsematesse sektoritesse.

⁶ Kokku ligikaudu 90% turuosalistest

Vastavuskontrollisüsteemide ja aruandluse tõhusus

Riskipõhine lähenemine on ulatuslikult sätestatud RahaPTSis peatükis 2. Küsitluste tulemustest selgub, et vaid veerand vastanutest⁷ investeerib riskijuhtimise tehnilistesse lahendustesse. Need vastanud, kes investeerivad riskijuhtimise tehnilistesse lahendustesse tõid välja, et investeeringud seisnevad turvanõuete rakendamises ning erinevate programmide ja tarkvarade kasutamises.

Turuosaliste vastavuskontrollisüsteemide tõhusust võib hinnata küsitlustest saadud tulemuste põhjal järgmiselt:

- Turuosaliste seiresüsteemid on automatiseeritud.
- Turuosalistel on kasutusel kliendi riskitaseme riskipõhist arutamist võimaldav süsteem.
- Veerand turuosalistest investeerib riskijuhtimise tehnilistesse lahendustesse.

Lühikokkuvõte

Üldiselt võib sektori vastavuskontrollisüsteemide ja aruandluse tõhusust lugeda keskmisest madalamaks.

Kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete raamistiku kvaliteet

RahaPTS annab olukorrad ja sätestab erinevad hoolsusmeetmed, mille kohaldamisel tuleb pandimajapidajal võtta seaduses sätestatud juhtudel järgmised meetmed:

- kliendi või juhuti tehtavas tehingus osaleva isiku isikusamasuse tuvastamine ning esitatud teabe kontrollimine, esindaja isikusamasuse ja esindusõiguse tuvastamine ning kontrollimine;
- ärisuhtest, juhuti tehtavast tehingust või toimingust arusaamine;
- teabe hankimine asjaolu kohta, kas isik on riikliku taustaga isik, tema pereliige või tema lähedaseks kaastöötajaks peetav isik;
- ärisuhte seire;
- kui teenindatakse juriidilist isikut või kui isik ei tee tehingut enda huvides või nimel, lisanduvad tegeliku kasusaaja tuvastamisega seotud meetmed.

Kliendikontrolli raamistiku kvaliteedi osas läbiviidud küsitluse käigus leitud haavatavused:

- Üle poolte turuosalistest ei määra või ei oska öelda, kas ettevõttes määratakse klientidele teenuse osutamisel riskitasemed;
- Puudub ühtne andmebaas riikliku taustaga isikute ning nende pereliikmete ja lähedaseks kaastöötajateks peetavate isikute osas;
- Üle poolte turuosalistest ei oska anda hinnangut kliendiandmete kontrollimiseks kasutatavate Eesti infosüsteemide põhjalikkusele ning usaldusväärsusele;
- Kõrge riskiga klientide tuvastamiseks ja kontrollimiseks olevale infole puudub ligipääs või ligipääs on ebamõistlikult kallis.

Lühikokkuvõte

Kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete raamistiku kvaliteeti võib hinnata kõrgelt. Põhiliselt kohaldatakse sektoris RahaPTS sätteid üldises korras. Kliendikontrolli seisukohalt suuremateks haavatavusteks on riikliku taustaga isikute registri puudumine ning kõrge riskiga klientidele tuvastamiseks infole ligipääsmatus.

11.2.4.1.4. Sektoriomaste riskide hindamine sektoripõhiste kontrollide kvaliteediga

Sektoriomaste riskide analüüsimisel ja hindamisel on tuvastatud järgmised haavatavad kohad:

- Fiktiivsete dokumentide kasutamise tuvastamise keerukus;
- Kuritegelikul teel saadud vara tuvastamise keerukus;
- Sularahapäritolu kindlakstegemine ja kontrollimine;

⁷ 9 turuosalist ehk 25%

- Selliste juhtumite tuvastamine, kus soovitatakse kasutada suure nominaaliga sularaha kupüüre.

Lühikokkuvõte

Esineb mõningasel määral raskusi spetsiifiliste teenuste osutamisega ja valdkondadega seonduvate riskide tuvastamisega. Kuid sektoriomaste riskide hindamise sektoripõhiste kontrollide kvaliteediga saab hinnata pigem kõrgelt.

11.2.4.1.5. Varasemate hindamiste käigus tuvastatud riskidele reageerimise kvaliteet

Pandimajapidajate osas on antud hinnang ka varasemas, so 2015 aasta riigi riskihinnangus. Sektoris hinnati riski keskmine-kõrge. Riskihinnangus toodi välja, et antud sektori puhul on oluline jätkata tõhusat järelevalvet sektori üle ning täiendavalt tuleks järelevalve tulemusi analüüsida, et tuvastada peamised probleemkohad ja kaaluda võimalusi sektori-omase riski vähendamiseks regulatiivsete meetmete abil. Eelnevast tulenevalt pälvis sektor ka tähelepanu RAB poolt järelevalvemenetluste läbiviimisel 2017. aastal.

SNRA 2017/2019 raames käsitleti pandimajapidajaid sularahamahukate ettevõtete all. Nimetatud sektori osas leiti, et sektor on vägagi haavatav. Leiti, et ELi tasandil puudub ühtne kontrollitase, näiteks sularahapiirangute ühiste eeskirjade või sularahatehingute aruannete kaudu. Lisaks leiti, et sularahamahukad ettevõtted on oma olemuselt riskantsemad, kuivõrd puuduvad reeglid nende ettevõtete juhtide sobivuse hindamiseks (*fit and proper test*) ning mõned sularahamahukad ettevõtted nagu pandimajapidajad on haavatavamad kui teised, kuivõrd nendes ettevõtetes on sularaha vahetamine hõlpsam. Samuti rõhutati, et kui riigis pole kehtestatud antud sektorile piiranguid, siis on oht, et sektoris on madal teadlikkus ning rahapesu andmebüroodele ei edastata teateid.

11.2.4.1.6. Järeldus

Tabel 73. Rahapesu haavatavuse tase pandimajapidajate sektoris

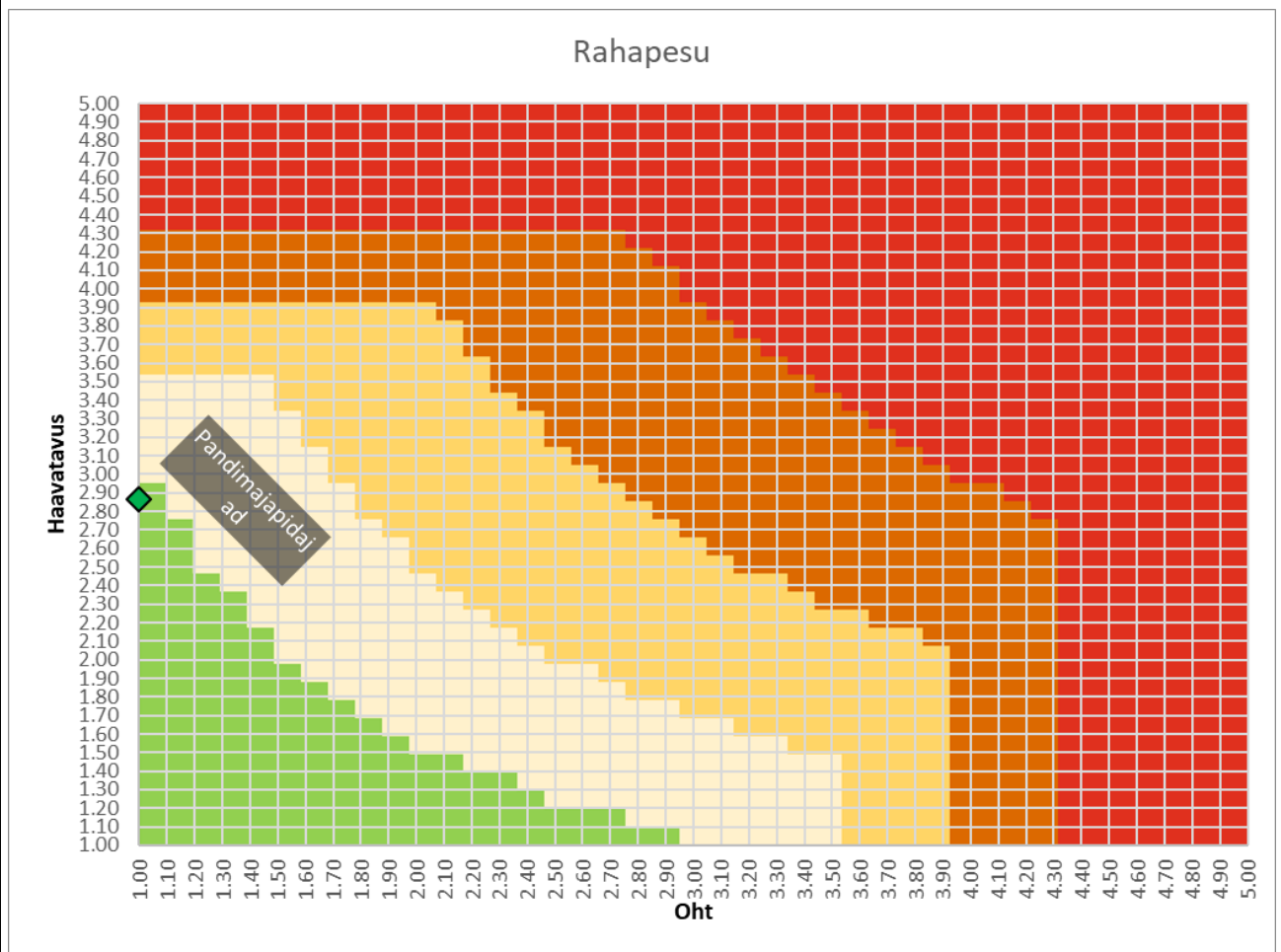
Sektor	Rahapesu haavatavuse tase sektori tasandil	
Pandimajapidajad	2,86	madal

Skaalal 1-5 on pandimajapidajate sektori haavatavuse hinne rahapesu aspektist 2,86 ehk **madal**.

Sektori haavatavus on kokkuvõtlikult madal, kuna teenuste iseloom ja praktika (väiksed summad) ei soosi rahapesu eesmärgil sektoris pakutavate teenuste süsteemset kasutamist. Pandimajapidajad on pigem avatud ohule (teenusepakkuja võib olla nii hea- kui pahauskne), kus teenuste abil saab realiseerida õigusvastaselt omandatud vara või muundada vara liiki (ese raha vastu), ning teoreetiliselt isegi rahapesukoosseisule vastava teo toimepanemisel ei saa tehingute maht olla märkimisväärse suurusega.

Kuna sektori haavatavuse tase on madal, pole eeltoodud põhjusel regulatsioonide või järelevalve tõhustamine antud sektori suhtes tõenäoliselt vajalik ning keskenduda tuleks saavutatud taseme hoidmisele. Samuti võib ühe meetmena kaaluda ka pandimajapidajate eemaldamist RahaPTS kohustatud isikute ringist, kuivõrd oht, et pandimajapidajaid kasutatakse rahapesuks on kaduväike. Pandimajapidajad ei ole FATF soovitude ega EL direktiivide 2015/849 ning 2018/843 kohaselt kohustatud isikud. Pandimajapidajad lisati esialgselt kohustatud isikute hulka PPA palvel eesmärgiga kohustada pandimajapidajaid täitma hoolsusmeetmeid, kuivõrd pandimajades realiseeritakse varastatuid esemeid. See ei lähe kokku aga RahaPTS eesmärgiga ning rahvusvaheliste põhimõtetega. Taoline olukord oli aktsepteeritav kui RAB oli PPA osa, hetkel aga kui RAB on iseseisev struktuuriüksus RaM haldusalas, tuleb kaaluda pandimajade kohustatud isikute ringist eemaldamist.

Joonis 21. Pandimajapidajate sektori rahapesu riskitaseme soojuskaart



Kokkuvõte

Sektori riskitase rahapesu aspektist on **madal**, mis tähendab seda, et riski ja selle tagajärgi tuleb aktsepteerida ning konkreetseid meetmeid ei peeta vajalikuks. Sektoris võib rakendada hoolsusmeetmeid lihtsustatud korras.

11.2.4.1.7. Riskimaandamise strateegia

11.2.4.1.7.1. Leevendavad meetmed riiklikul tasandil

Riskihinnangu tulemustest lähtudes tehakse järgmised ettepanekud olukorra parandamiseks riiklikul tasandil:

- **Pandimajapidajate eemaldamine RahaPTS kohustatud isikute hulgast.**

Sektori allutamine rangele regulatsioonile peab olema õigusriigis vajalik ning regulatsioon peab olema kehtestatud proportsionaalselt tuvastatud ohuga. Pandimajapidajate teenuse iseloomust lähtuvalt ei ole otstarbekas täiemahulise regulatsiooni kohaldamine, kuna sektori teenused ei võimalda praktikas suuremahulist rahapesu. Üldregulatsioon paneb põhjendamata kohustuse sektorile ning toob kaasa ettevõtjatele ettevõtlusvabaduse piirangud ning täiendavad ressursikulud. Tulenevalt asjaolust, et EL ei nõua sektoris kohustatud isiku staatusele vastava regulatsiooni kehtestamist, tuleb riigil endal kaaluda, kas jätkata sellise kohustatud isikute liigiga ka tulevikus (kas sektorile kehtestatud reeglid ja nii ettevõtete kui riigiasutuste poolt kantud kulud nõuete täitmise tagamiseks täidavad RahaPTS laiemat regulatsiooni eesmärki finantssektori usaldusväärsuse ja läbipaistvuse tagamiseks).

- **RABle tagasiside andmise kohustuse tekitamine.**

Kui teatamiskohustust sektori poolt täielikumalt täitma hakatakse, tuleb RABi anda ka tagasisidet, millisel juhul on esitatud teadetes kahtlused olnud põhjendatud. Vastasel juhul puudub sektoris teadmine, millistele tehingutele/klientidele/riskidele rohkem tähelepanu tuleks pöörata. Sisuliselt juhitakse antava tagasisidega praktikat, millistest tehingutest RAB pandimajapidajate sektorist teateid ootab.

- **PEP isikute riikliku andmebaasi loomine.**

PEPide tuvastamise osas on abi riikliku andmebaasi loomisest ja pidamisest koos vastavasisulise ligipääsu tagamisega. PEPide tuvastamise vaates peavad sektori esindajad senisest enam pöörama tähelepanu, et kliendiks võivad sattuda mitte vaid PEPd ise, vaid ka nendega suguluses või lähedased kaastöötajaks olnud isikud (vastavalt RahaPTS sätestatule).

11.2.4.1.7.2. Leevendavad meetmed kohustatud isikute tasandil

Riskihinnangu tulemustest lähtudes tehakse järgmised ettepanekud olukorra parandamiseks sektori siseselt:

- **Tõsta teadlikkust läbi sektorispetsiifiliste koolituste läbiviimise.**

Kui jätkata pandimajapidajatega kui kohustatud isikutega RahaPTS mõistes, siis parandamiseks rahapesuga ja terrorismi rahastamisega seotud riskide tuvastamist ja õigusaktidest ning rahvusvahelistest standarditest tulenevate nõuete täitmist, tuleb sektoris kindlasti korraldada spetsiifilisi koolitusi valitsevatest ML/TF trendidest, riskide tuvastamise ning maandamise mehhanismidest ja teatamiskohustuse täitmisest. RAB kui potentsiaalne koolitaja võib võimalusel kaaluda ülalloodud kohustuste osas iseseisva koolitusmaterjali koostamist. Koolituste korraldamine nii ettevõtte vastutavatele, kui teistele töötajatele, kes on seotud RahaPTS nõuete täitmisega tuleb tagada vähemalt korra aastas nii hoolsusmeetmete riskipõhise kohaldamise, teatamiskohustuse täitmise kui andmete säilitamise osas.

- **Luu pandimajapidajate katuseorganisatsioon.**

Ettepanekuna tuleks luua/taaskäivitada katusorganisatsiooni tegevus tõhusaks sektoriüleseks koostööks RABi ja teiste riigiasutustega. Pandimajapidajate teenus on suuresti ühetaoline ning ei vaja erinevate teenuse suundadega tegelevaid erinevaid organisatsioone, mistõttu võiks ka turuosaliste arvu arvestades sellise ühenduse loomine olla nii tegevuse/ülesannete planeerimise kui kuluefektiivsuse mõttes võimalik. Katuseorganisatsiooni poolt kogutud info võimaldab koostöös õiguskaitseorganitega välja selgitada teenusepakkujad, kes tegutsevad turul pahauskselt ning võib olla põhjendatud hinnata tegevusloa kontrolliesemele vastavust.

- **Tõsta sektori teadlikkust seaduse muudatuste osas.**

Riskide hindamist ja hoolsusmeetmete kirjeldust hoitakse ettevõttes ajakohasena ning vajadusel muudetakse, kui selle tingib oluline muutus õiguskeskkonnas või praktikas (näiteks seaduse muudatused, RABi juhised, riikliku riskihinnangu käigus lisandunud informatsioon).

11.2.4.2. Terrorismi rahastamise tõkestamise haavatavused

11.2.4.2.1. Kokkupuude ohuga

Otsest kokkupuudet terrorismi rahastamisega pandimajapidajate tegevuses tuvastatud ei ole. Ohud on pigem teoreetilist laadi, riskide hindamisel pöörata tähelepanu riskiriikidest pärit isikutele või isikutele, kelle osas võib tuvastada infot, et ideoloogilistel kaalutlustele hangitakse vahendeid enda või TR grupeeringu või tegevuste rahastamiseks. Ka riikliku riskihindamise raames läbiviidud küsimustik ilmestab seda, et pandimajapidajad ei ole kokku puutunud terrorismi rahastamisega, praktiliselt kõik turuosalised⁸ kinnitasid, et neil ei ole tekkinud kahtlust, et nende poolt väljastatud laene võidakse kasutada terrorismi rahastamiseks.

11.2.4.2.2. Riskiteadlikkus

Juhtkonna pühendumine ja juhtroll

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.2.

Turuosalistel on võimalik teha EL ja ÜRO sanktsioonide päring RABi veebilehel ja www.sanctionsmap.eu veebiaadressil. Samas selgus läbiviidud küsitlusest, et vaid väga väikesel turuosal⁹ on välja töötatud mehhanism sanktsioonidest kõrvalehoidumise tuvastamiseks, mis tähendab, et sektoris on teadlikkus oodatust madalam.

⁸ 33 turuosalist ehk 91,7% vastasid „ei“ ja 3 turuosalist ehk 8,3% vastasid „ei oska öelda“.

⁹ 4 turuosalist ehk 11,1%

Lühikokkuvõte

Riskiteadlikkus terrorismi rahastamisel on pandimajapidajatel madal.

11.2.4.2.3. Terrorismi rahastamise avastamise tõkestamise kvaliteet**Järelevalve kvaliteet**

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.3.

Vastavuskontrollisüsteemide ja aruandluse tõhusus

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.3.

Kliendi suhtes rakendatavate hoolsusmeetmete raamistiku kvaliteet

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.3.

Sektoripõhiste rahvusvaheliste sanktsioonide kindlakstegemise kvaliteet

Pandimajapidajad ei ole erikohustusega isikud, seega on sanktsioonide rakendamise kohustus rakendatav üldises korras. EL ja ÜRO sanktsioonide päringut on võimalik teha RAB veebilehel ja www.sanctionsmap.eu veebiaadressil.

11.2.4.2.4. Sektoriomaste riskide hindamine sektoripõhiste kontrollide kvaliteediga

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.4.

11.2.4.2.5. Sektoriomaste riskide hindamine seoses täiendavate kontrollidega

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.5.

11.2.4.2.6. Varasemate hindamiste käigus tuvastatud riskidele reageerimise kvaliteet

Analoogia RP osaga, mis on käsitletud punktis 11.2.4.1.6.

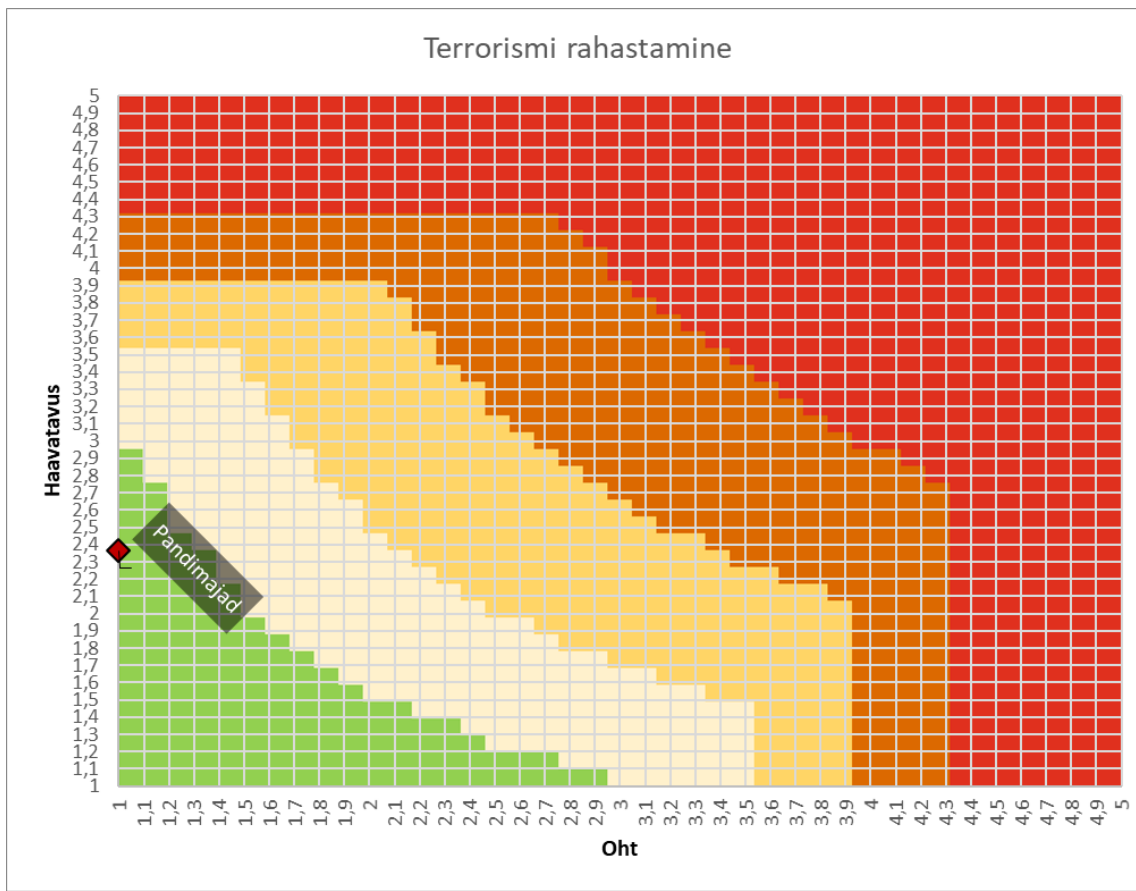
11.2.4.2.7. Järeldus

Tabel 74. Terrorismi rahastamise haavatavuse tase pandimajapidajate sektoris

Sektor	Terrorismi rahastamise haavatavuse tase sektori tasandil	
Pandimajapidajad	2,36	Madal

Skaalal 1-5 on pandimajapidajate sektori haavatavuse hinne terrorismi rahastamise aspektist 2,36 ehk madal. Kuna terrorismi rahastamisega seotud ohud on pandimajapidajate teenuste osas pigem minimaalsed, siis haavatavuste hindamisel tuleb hinnata, kas sektori senine korraldus võiks tingida mingil moel erilise võimaluse TR eesmärkidel ärakasutamiseks. Töögrupp on seisukohal, et pandimajapidajate teenus ei ole kuidagi rohkem haavatavam TR eesmärgil tehingute tegemiseks kui teised sektorid, ehk risk on madal. Väljatoodud haavatavused on kompenseeritud regulatsioonile allutamise ja hoolsusmeetmete ja teatamiskohustuse täitmise nõudega, ehk teenus pigem ei ole haavatav, kuna hoolsusmeetmeid rakendatakse samadel põhimõtetel nagu rahapesu tõkestamise puhul.

Joonis 22. Pandimajapidajate sektori terrorismi rahastamise riskitaseme soojuskaart.



Kokkuvõte

Sektori riskitase terrorismi rahastamise aspektist on **madal**, mis tähendab seda, et riski ja selle tagajärgi tuleb aktsepteerida ning konkreetseid meetmeid ei peeta vajalikuks. Sektoris võib rakendada hoolsusmeetmeid lihtsustatud korras.

11.2.4.2.8. Riskimaandamisstrateegia

11.2.4.2.8.1. Leevendavad meetmed riiklikul tasandil

Võimalikud leevendavad meetmed riiklikul tasandil kattuvad rahapesu tõkestamise leevendavate meetmetega.

11.2.4.2.8.2. Leevendavad meetmed kohustatud isikute tasandil

Võimalikud leevendavad meetmed kohustatud isikute tasandil kattuvad rahapesu tõkestamise leevendavate meetmetega.