

KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

|  |  |
| --- | --- |
| **Kohus**  | Tallinna Halduskohus |
| **Kohtukoosseis** | Kohtunik Elle Kask |
| **Otsuse kuulutamise aeg ja koht** | 18.11.2014, Tallinn |
| **Haldusasja number** | 3-14-50581 |
| **Haldusasi** | Otto Albert de Voogd´i kaebus Politsei- ja Piirivalveameti Rahapesu Andmebüroo 24.03.2014 ettekirjutuste nr 1-9/1011 tühistamiseks. |
| **Menetlusvorm** | Suuline, kirjalik. |
| **Menetlusosalised** | Kaebuse esitajaOtto Albert de Voogd, tema lepinguline esindaja adv Priit Lätt ning vastustaja Politsei- ja Piirivalveameti Rahapesu Andmebüroo, volitatud esindajad Arnold Tenusaar ja Urmas Pai. |
| **Resolutsioon** | **1. Jätta Otto Albert de Voogd´i kaebus rahuldamata.****2. Menetluskulud jäävad poolte endi kanda.** |
| **Edasikaebamise kord** | Kohtuotsuse **peale võib 30 päeva jooksul selle avalikult teatavaks tegemisest arvates esitada apellatsioonkaebuse vahetult Tallinna Ringkonnakohtule (HKMS** § 180 lg 1**, § 181 lg 1, § 182 lg 1).  Samaks kuupäevaks tuleb apellatsioonkaebus esitada ka juhul, kui selle koostamiseks vajatakse menetlusabi. Menetlusabi taotluse ja apellatsioonkaebuse võimalike puuduste kõrvaldamise lahendab ringkonnakohus.** Kui apellant ei taotle apellatsioonkaebuse lahendamist kohtuistungil, eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamisega kirjalikus menetluses (HKMS § 182 lg 1 p 9). |

**ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

Politsei- ja Piirivalveameti Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB) 24.03.2014 järelevalve korras tehtud ettekirjutusega nr 1-9/1011 kohustati Otto Albert de Voogd´i esitama kirjaliku teabe oma

tegevuse kohta RAB-le (nõutava teabe loetelu on ettekirjutuses), määrates ettekirjutuse täitmise tähtajaks hiljemalt 28.03.2014.

15.04.2013 esitas Otto Albert de Voogd Rahapesu andmebüroole taotluse eelnimetatud ettekirjutuse nr 1-9/1011 täitmise tähtaja pikendamiseks kuni 28.04.2014. Rahapesu andmebüroole kaebuse esitaja nõutavat teavet ei esitanud.

21.04.2014 esitas Otto Albert de Voogd kaebuse Tallinna Halduskohtule. Kohtule teadaolevalt on O.A. de Voogd tänaseks Eestist lahkunud.

**MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD**

**Kaebuse esitaja:**

Kaebaja on seisukohal, et ettekirjutus on nii materiaalselt kui ka formaalselt õigusvastane ning tuleks seetõttu tühistada. Ettekirjutus rikub kaebaja subjektiivseid õigusi - RAB ei saa kaebaja suhtes RahaPTS alusel ettekirjutust teha ehk riikliku sundi kohaldada, kuna RahaPTS ei anna RAB-le pädevust bitcoinidega tehinguid tegevate (näiteks bitcoine ostvate ja müüvate) isikute suhtes riikliku järelevalve teostamiseks, st tegemist ei ole RahaPTS regulatsioonile allutatud kohustatud subjektidega.

Kaebaja on nõus, et järelevalveasutusel on õigus seaduses ettenähtud alusel ja korras kontrollida põhjendatud kahtluse korral, kas isik kuulub tema järelevalve alla või mitte. Kaebaja ei ole aga nõus RAB-i õigusliku põhjendusega, et RAB-l on õigus kontrollida bitcoinide müügi ja ostmisega tegelevaid isikuid.

Puudub vaidlus, et virtuaal- ja krüptorahade (sh bitcoinide) õigusliku staatusega seonduvat ei ole Eesti ega ka Euroopa Liidu tasandil õigusaktidega reguleeritud, sh täielikult puudub bitcoinide määratlus; nii Euroopa Keskpank oma 2012 oktoobrikuises raportis kui ka Eesti Pank meedia vahendusel alates 2013 detsembrist on rõhutanud, et virtuaalraha süsteemide näol on tegemist valdkonnaga, mis on siiani seadusandluses reguleerimata ja mille üle ei teosta järelevalvet ükski asutus (vt kaebuse p-d 2.2.7 ja 2.2.8); III direktiivis ei käsitleta finantseerimisasutusena alternatiivse maksevahendi teenuse pakkujat ning III direktiivis puudub alternatiivse maksevahendi teenuse pakkuja definitsioon; RahaPTS ei kasuta mõisteid „bitcoin“, „detsentraliseeritud digitaalne käibevahend“, „krüptoraha“ või „virtuaalraha“; RAB ega ükski teine Eesti asjassepuutuv asutus ei ole avaldanud mitte ühtegi ametlikku juhendit bitcoinide või tervikuna virtuaalrahade kohta. Seejuures väärib märkimist, et isegi tänaseks pole RAB seda teinud, v.a mõned intervjuud massimeedias ning needki alles alates 21.02.2014 (vt kaebaja 10.06.2014 arvamuse p 3.3.4; kohtuistungi protokolli lk 4, kell 10:59:10); ettekirjutuses viidatakse õigusliku alusena muuhulgas RahaPTS § 6 lg 2 p-le 4 ja § 6 lg-le 4. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 sätestab, et finantseerimisasutus käesoleva seaduse tähenduses on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja. RahaPTS § 6 lg 4 sätestab, et alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja on isik, kes oma majandus- või kutsetegevuse käigus ostab, müüb või vahendab side,-ülekande- või kliiringsüsteemi kaudu rahalist väärtust omavaid vahendeid, mille abil on võimalik täita rahalisi kohustusi või mida saab vahetada kehtiva vääringu vastu, kuid kes ei ole lõikes 1 nimetatud isik ega finantseerimisasutus krediidiasutuste seaduse tähenduses.

RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 või RAB-i tõlgendus nende sätete osas on vastuolus Euroopa Liidu õigusega (III direktiivi art 2 lg 1 ning 4 lg-d 1 ja 2). III direktiiv on minimaalse ühtlustamise klausleid sisaldav direktiiv. Seega selle direktiivi artiklid 4 ja 5 võimaldavad EL liikmesriikide õigusnormidel minna kaugemale ja laiendada direktiivi kohaldamisala või olla rangemad selleks, et liikmesriigid saaksid tõhustada enda finantssüsteemide kaitset ning võidelda rahapesu ja terrorismi rahastamise vastu. Eesti seadusandja on RahaPTS § 6 lg 2 p-s 4 ja § 6 lg-s 4 otsustanud laiendada nende finantseerimisasutuste, kellele laieneb rahapesualane regulatsioon, ringi, kuigi III direktiivis ei käsitleta finantseerimisasutusena alternatiivse maksevahendi teenuse pakkujat, sh direktiivis puudub vastavasisuline definitsioon. Seega Eesti on kehtestanud III direktiivi miinimumnõuetest rangemad meetmed. III direktiivi art 4 lg 1 võimaldab EL liikmesriigil laiendada direktiivi sätteid täies ulatuses või osaliselt elukutsetele ja ettevõtjate kategooriatele, mis ei ole küll III direktiivi art 2 lg-s 1 osutatud asutused ja isikud, „kuid tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel”.

Ettekirjutuse kohaselt on RAB seisukohal, et bitcoin on alternatiivne maksevahend ning bitcoinidega ettevõtluse korras kauplevad isikud on alternatiivse maksevahendi teenust pakkuvad finantseerimisasutused. Samas RAB ei ole oma tõlgenduse põhistamiseks esitanud ühtegi konkreetset argumenti, miks võidakse bitcoine eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil. Samuti puuduvad RAB-l seda tõlgendust toetavad tõendid (vt kohtuistungi protokolli lk 3, kell 10:44:14).

Kaebaja on seisukohal, et bitcoinide ostu- ja müügitegevus ei ole selline ala, mida võidakse „eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel“ ning selle väite põhistamiseks soovitakse rõhutada järgnevaid asjaolusid: - bitcoinide turumaht on marginaalne – virtuaalrahade, millest bitcoinid moodustavad 90%, turumaht on hinnanguliselt kokku *ca* 4,3 miljardit eurot, mis moodustab kogu euroala laiast rahapakkumisest (2014. a märtsikuu seisuga 9893 triljonit eurot) kokku vaid 0,04%; - bitcoinidega tehtavaid makseid on väga vähe - bitcoinidega tehakse tehinguid *ca* 60-70 000 ööpäevas, mis moodustab kogu euroala jaemaksetest kokku 0,03%; - bitcoinide koguarv on piiratud 21 miljoni bitcoiniga; - Bitcoini süsteem (s.o tarkvara ja sellel baseeruv võrgustik) on läbipaistev - Bitcoiniga tehingute tegemiseks/üleandmiseks kasutavad saatja või saaja avalikku aadressi. Tehing sisestub pearaamatusse (jagatud digitaalne register) koos mõlemate osapoolte aadressidega, tehingu tegemise aja ja ulatusega. Juurdepääs sellele pearaamatule on avalik ja tasuta ning keegi ei saa takistada pearaamatus sisalduva informatsiooni lugemist, kuna seda jagatakse mitmete tuhandete arvutite poolt internetis. Igal ajahetkel on seda võimalik täielikult allalaadida ja näha kogu tehingute ajalugu. Kuna paljud kauplejad avaldavad oma aadressi avalikult, siis on teada, et avalik aadress X kuulub isikule Y ning on võimalik näha kogu tema tehingute ajalugu. Seega saab öelda, et tehingud bitcoinidega ei ole anonüümsed, vaid pigem just läbipaistvad. Nende aadresside puhul, kelle omanik ei ole teada, on siiski võimalik näha sissevoolu ja väljavoolu, olles seeläbi vähem anonüümsem kui sularaha. Samuti selleks, et bitcoinid rahaks vahetada, saadetakse raha pangakontole. Iga vahetuse puhul jääb seega jälg panka, kus kontot kasutati. FATF (inglise k. The Financial Action Task Force) erisoovitus VI ei hõlma bitcoine, kuna, nagu eelnevalt põhjendatud, ei ole need eriti tõenäoliselt kasutatavad rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil. Seoses FATF-i mittesiduvate soovitustega on oluline märkida sedagi, et ettekirjutuse tegemise ajaks ei olnud FATF veel defineerinud bitcoini (küberraha) ja ainuüksi selle tõttu ei saa väita, et FATF-i soovitused hõlmaksid bitcoine. Lisaks märgime, et FATF ei ole tänaseni andnud rahapesualaseid soovitusi bicoinidega kauplemise kohta, välja arvatud 2014 juunikuus avaldatud raport, kus pakutakse välja üksnes virtuaalrahade võtmedefinitsioonid. Seega on EL õigusega vastuolus see, kui liikmesriik laiendab siseriikliku õigusega kohustatud isikute ringi ja loob seeläbi haldusväliste isikute suhtes koormavaid sätteid. Kaebaja leiab siiski, et RahaPTS tõlgendamisel võimalikult EL õiguse konformselt on võimalik vältida vajadust tuvastada asjassepuutuvate sätete vastuolu III direktiiviga ning piisab ettekirjutuse tühistamisest. Kui aga kohus ei pea sellist tõlgendust praeguses asjas siiski võimalikuks, tuleb RahaPTS asjassepuutuvad sätted jätta kohaldamata vastuolu tõttu EL õigusega ning ettekirjutus kui õigusliku aluseta haldusakt ikkagi tühistada. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 või RAB-i tõlgendus nende sätete osas on vastuolus PS § 13 lg-ga 2.

Seadusandlus peab tagama selle, et riigivõimu ei teostataks omavoliliselt, vaid üksnes seaduse alusel. RahaPTS eesmärk ei saa olla luua ebakindlust õiguskäibes ning selle alusel saab õigusriigis riiklikku sunnijõudu rakendada vaid seaduses sõnaselgelt määratletud kohustatud isikute suhtes. Kaebaja tugineb oma seisukoha kujundamisel analoogia korras ka Riigikohtu hiljutistele juhistele RahaPTS § 40 tõlgendamisel. RAB on bitcoinid n-ö „mahutanud“ olemaolevasse infotehnoloogiliste arengutega paratamatult mitte kõige paremini kaasaskäivasse õigusruumi, kuhu kaebaja arvates need siiski ei sobi. Isegi kui bitcoine võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil ja seetõttu on selle reguleerimise suhtes kaalukas avalik huvi, peab seadusandja kehtestama selged rahapesu tõkestamise reeglid bitcoinidega kauplemisele. Seda Eesti seadusandja teinud ei ole. RAB ei ole esile toonud ühtegi põhjendust, miks asjassepuutuvad sätted (RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4) on selged ja peaksid olema arusaadavad keskmiste võimetega isikutele. RAB ei ole ka ise väljastanud ühtegi teadaannet või selgitust, kas ja miks eelmainitud RahaPTS sätted reguleerivad bitcoinidega seonduvat. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 regulatsioon ei ole selge ning ei võimalda bitcoine ostval ja/või müüval isikul ette näha haldusorgani (RAB) tegevust, sh kohustust allutada enda tegevust RahaPTS regulatsioonidele. Tegemist on vastuoluga PS § 13 lg-ga 2 (õigusselguse põhimõte). Kaebaja peab võimalikuks ka põhiseaduskonformset tõlgendamist nii, et oleks tagatud kõnealuste sätete kooskõla põhiseadusega – see tähendaks aga kaebaja põhiseisukohaga (bitconidega kauplemine ei ole käsitletav alternatiivse maksevahendi teenuse pakkumisena RahaPTS tähenduses) nõustumist.

Kaebaja ei ole alternatiivse maksevahendi teenuse pakkuja RahaPTS tähenduses. Esiteks, kaebaja arvates ei vasta bitcoinide ostmine ja müümine RahaPTS § 6 lg 4 mõiste tunnustele: - riik ei taga oma sunnijõuga võimalust täita rahalisi kohustusi bitcoinides või vahetada bitcoine eurode vastu (vt Finantsinspektsiooni seisukohad kaebuse p-s 2.2.4); - bitcoin ei ole üldiselt ja kohustuslikult aktsepteeritav võla tasumise vahend või valuuta (vt Finantsinspektsiooni seisukohad kaebuse p-s 2.2.4); - bitcoine aktsepteerib ja kasutab üksnes teatud suhteliselt väike kogukond (vt kaebuse p 2.1.5, kaebaja 10.06.2014 arvamuse p 2.2.1); - bitcoinide müüja (nt kaebaja) tegevuse puhul ei toimu (teenuse vormis) mingi rahalise väärtuse ülekandmist ühelt isikult teisele (vt kaebaja 10.06.2014 arvamuse p 2.4); - 03.01.2009 kasutusele võetud bitcoin on esimene krüptoraha maailmas ning selles kontekstis jääb arusaamatuks, kuidas sai seadusandja krüptorahadega seonduvaid küsimusi reguleerida 19.12.2007 vastu võetud ja 28.01.2008 jõustunud RahaPTS-ga. Teiseks, bitcoinide ostu ja müüki saaks käsitleda majandus- või kutsetegevusena üksnes juhul kui seda tehakse iseseisvalt, püsivalt ja tulu saamise eesmärgil (vrd majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 3 lg 1). Praeguses asjas ei nähtu kaebaja tegevuses püsivat iseloomu. Kaebaja haldas küll veebilehte (www.btc.ee) ja sealt sai infot kaebaja soovist osta või müüa bitcoine hobi korras, kuid see müük ei olnud püsiv ja äriline (st tulu saamise eesmärgil).

Ettekirjutus on motiveerimata ja vastuolus HMS §-ga 56.

Ettekirjutuses puudub elementaarne õiguslik põhjendus, mis võimaldaks kaebajal kui haldusevälisel isikul adekvaatselt aru saada tema suhtes riikliku järelevalve teostamise alusest ja võimalikkusest ning bitcoinide ostmise ja müügi korral RahaPTS järgimise kohustuslikkusest. Ettekirjutuse lakooniline põhistamata väide - kuna Bitcoin on aktsepteeritud maksevahend erinevate üle maailma tegutsevate kauplejate juures, tuleb teda käsitleda alternatiivse maksevahendina – ei ole käsitletav faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavahelise loogilise sidumisena, mis pidi kaebajat kui ettekirjutuse adressaati veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Olukorras, kus riigid, sh Eesti, ei ole reguleerinud bitcoine, peab riikliku järelevalve teostamine ja haldusevälise isiku hoiatamine riikliku sunnijõu rakendamise kavatsusest olema väga põhjalikult motiveeritud. Võib eeldada, et kaebuses etteheidetava olulise motiveerimispuude ongi tinginud asjaolu, et bitcoinidega kauplemine ei ole allutatud RahaPTS regulatsioonile ning RAB soovib kunstlikult laiendada oma järelevalvepädevust ka sellele valdkonnale.

**Vastustaja:**

Rahapesu andmebüroo (edaspidi RAB) ei nõustu kaebusega ning vaidleb sellele vastu. Vaidlustatud ettekirjutuse õiguslikuks aluseks (nii nagu ettekirjutuses kirjas) on eelkõige Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 37 lg 1 p 4 ja § 47 lg 1, mille alusel teostab RAB järelevalvet teatud osa kohustatud isikute tegevuse üle rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse täitmisel. Samuti teeb talle pandud ülesannete täitmiseks ettekirjutusi juhindudes RahaPTS §-s 38 sätestatud alustest. Järelikult on RAB järelevalveasutusena aktsepteeritav.

Kui RAB-le sai teatavaks, et Eesti Interneti Sihtasutuses Otto Albert de Voogd poolt registreeritud internetileheküljel aadressiga www.btc.ee pakutakse (pakkumuses oli ostuhind, müügihind, kontaktandmed ja teenusepakkuja aadress Tallinnas) võimalust osta või müüa teatud teenusepakkujate juures rahalist väärtust omavat ühikut nimega Bitcoin, tekkis RAB-l põhjendatud kahtlus, et isiku näol, kes ülakirjeldatud kujul oma teenust pakub, võib olla tegemist RAB järelevalve all oleva teenusepakkujaga. Kuna Bitcoin on aktsepteeritud maksevahend erinevate üle maailma tegutsevate kauplejate juures ning tal puuduvad obligatoorsed raha tunnused, tuleb seda käsitleda alternatiivse maksevahendina. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 2 p 4 kohaselt loetakse finantseerimisasutuseks ka alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja (mis ei ole Eestis keelatud teenus). Kontrollimaks kahtlust andis RAB 24.03.2014 haldusakti, ettekirjutuse nr 1-9/1011, millega nõudis härra Otto Albert de Voogd’lt täiendavat informatsiooni, juhindudes RahaPTS § 48 lg 2 ja 3, mille alusel on RAB-l õigus nõuda kohustatud isikult kontrollimiseks vajalikku informatsiooni ettekirjutusega ilma kohapealset kontrolli teostamata, s.o vähem koormaval viisil. Teabe saamise eesmärgiks oli vaja muuhulgas kindlaks teha, kas tegemist on majandus- või kutsetegevusega, tegemist on avaliku teenusepakkumisega Eesti õigusruumis, tegemist on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisega, isik on määratlenud ennast RahaPTS kohustatud subjektina. Seega oli ettekirjutuse andmise üheks eesmärgiks kindlaks teha, kas isik kvalifitseerub RAB järelevalvatavaks ettevõtjaks. Siinkohal rõhutab vastustaja, et isiku kuuluvust ühte või teise ettevõtjate gruppi RahaPTS tähenduses ei sõltu sellest, milliseid tegevuslubasid või registreeringuid on ta taotlenud, vaid milliseid teenuseid ta reaalselt pakub ning milline on tema tehingute sisu. Vastustaja on seisukohal, et järelevalveasutusel on õigus kontrollida põhjendatud kahtluse korral, kas isik kuulub tema järelevalve alla või mitte, vastasel juhul ei oleks tagatud turuosaliste võrdne kohtlemine järelevalve teostamise osas.

Vaidlustatud haldusakt ei nõudnud teenusepakkumise katkestamist ega pannud piiranguid isiku tegevusele, ettekirjutus oli antud pelgalt info esitamiseks. Haldusakti põhjenduses on vastustaja hinnangul piisavalt kirjeldatud faktilisi asjaolusid, mis viitavad adressaadi tegevuse vastavusele RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 sätestatud teenusele. Ettekirjutus on piisavalt põhjendatud ning lähtudes oma legitiimsest eesmärgist proportsionaalne meede selgitamaks isiku tegevuse sisu ning selle vastavust või mittevastavust seaduses sätestatule. Esitatav informatsioon oleks olnud piisavalt kaitstud RahaPTS §-s 43 sätestatuga.

Vastustaja on seisukohal, et vaidlusalust haldusmenetlust on läbi viidud proportsionaalselt ja õiguspäraselt, samuti on vastu tuldud kaebaja palvele ettekirjutuse täitmise tähtaja pikendamiseks. Haldusakti andes eeldas järelevalveasutus koostööd isiku poolt ja ettekirjutuse täitmisele oleks tõenäoliselt järgnenud ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks, kui RAB oleks veendunud, et tegemist on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisega. Selle võimaliku ettekirjutuse õiguslikuks aluseks oleks olnud RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4, mille väidetav vastuolu Euroopa õigusega kaebuses esile tõsteti.

Kaebus rajaneb kaebaja neljale põhiväitele, millel tegelikult vaidlustatud haldusaktiga otsene puutumus puudub. 1. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 väidetav vastuolu Euroopa õigusega, mida vastustaja on oma vastuses halduskohtule põhjalikult käsitlenud ning tõestanud, et väidetav vastuolu puudub. 2. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 õigusselguse küsimuse püstitamine 6 aastat pärast sätete edukat toimimist Eesti Vabariigis ei ole vastustaja arvates põhjendatud bitcoiniväidetava erakordsusega. Erinevaid alternatiivseid maksevahendeid tekib ja sureb pidevalt ning neist igaühe kohta operatiivselt erijuhendeid koostada või definitsioone anda ei ole vastustaja arvates otstarbekas. Möödunud 6 aasta jooksul oli käesolev esimene kaasus, kus õigusselguse küsimus tõstatati. 3. Arusaamatu on kaebaja seisukoht kaebuse alalõigus 2.3, kus väidetakse, nagu puuduks RAB–il pädevus järelevalvet teostada, kui teenust pakutakse ka Internetis. Veel arusaamatum on põhjendada seda Riigiprokuratuuri kontekstist välja rebitud seisukohaga. Vaidlustatud ettekirjutuse eesmärk oligi saada informatsiooni otsustamaks, kas RAB-l on pädevus järelevalvet teostada või mitte. Informeerime kaebajat, et RAB järelevalve all on paljud Interneti kaudu teenust pakkuvad ettevõtted, sealhulgas ka mitu internetikasiinot. 4. Kaebuses alalõigus 2.4 toodud väidet, et kaebaja ei ole alternatiivsete maksevahendite teenust pakkunud RahaPTS tähenduses, ei saa vastustaja ei kinnitada ega ümber lükata, kuna vaidlustatud ettekirjutus jäi täitmata ning RAB-il ei ole analüüsiks piisavat informatsiooni.

Vastustaja arvates ei ole kaebuses põhjendatud, kuidas ja milliseid kaebaja subjektiivseid õigusi haldusorgan rikkus vaidlustatud ettekirjutusega, sest vastustaja hinnangul see isiku tegevust kuidagi ei piiranud. Kui haldusorgan, kelle järelevalve all on vastavalt tema pädevusele osa finantsteenuste turust, näeb, et turule on ilmunud uus potentsiaalne teenusepakkuja, püüab tema tegevusest informatsiooni saada, ei saa seda vastustaja arvates riigivõimu omavoliks ega hea halduse tava rikkumiseks nimetada.

**KOHTU PÕHJENDUSED**

Kohus, tutvunud kaebusega ja vastustaja kirjaliku seletusega, kuulanud menetlusosaliste suulisi seletusi, hinnanud käesolevas haldusasjas esitatud tõendeid kogumis ja vastastikuses seoses, leiab, et kaebus ei ole põhjendatud ning tuleb jätta rahuldamata.

Kõigepealt kohus annab lühiülevaate sellest, mis on bitcoin. Bitcoin (inglise keeles "bitimünt") on e-raha, mis on loodud 2008. aastal Satoshi Nakamoto poolt. Bitcoin on ka selle e-raha kasutamiseks mõeldud avatud lähtekoodiga (MIT litsentsiga) programm. Bitcoini münte (lühend BTC) saab talletada arvutis failina, hoida kolmanda osapoole käes, kes osutab "rahakoti" teenust ja ära kulutada, saates neid võrgu kaudu teisele Bitcoini aadressile. Neid saab ka n-ö „kaevandada“, mis on aeganõudev ja küllaltki kulukas protsess. Bitcoin on alternatiivne maksevahend, nn virtuaalraha ehk krüptoraha. Bitcoinid krüptorahana on maailmas käibel, sh Eestis, ning need on arvestatavad virtuaalmaksevahendid. Bitcoinide näol on tegemist virtuaalrahaga, mis maksevahendina hakkab üha rohkem maailmas, sh Eestis, levima (Vikipeedia; digitaalsete tõendite koolituselt saadud lühiinformatsioon). Maksu- ja Tolliameti kodulehel on järgnev informatsioon bitcoinide kohta: Euroopa Keskpank ja Financial Action Task Force (FATF) on oma analüüsi tulemusel asunud seisukohale, et Bitcoin’i puhul on tegemist detsentraliseeritud digitaalse käibevahendi ehk virtuaalrahaga (decentralized virtual currency). Eesti Panga koduleheküljel on bitcoini kohta antud järgnev teave: /…/bitcoin, täna tõenäoliselt edukaim virtuaalraha/krüptorahaskeem, võimaldab nii virtuaalsete kui ka reaalsete kaupade ja teenuste ostmist. Tegemist on probleemse skeemiga, kuna skeemi omanik ei ole tuvastatav, rahaloome ei ole arusaadav, virtuaalse raha hind (vahetuskurss) on kõikuv ja äärmiselt ebastabiilne, lisaks võib rahaomanik selle kiiresti kaotada, kui näiteks arvutis puudub vajalik viirusetõrje või taastevõimalused/…/. Juba on esinenud juhtumeid, kus virtuaalraha kauplemiskeskkonna omanik on ootamatult tegevuse lõpetanud, mistõttu on kliendid ka kahjusid kandnud. Samuti võivad kurjategijad reguleerimata ja anonüümset maksekeskkonda kasutada rahapesuks, terrorismi rahastamiseks või muudeks ebaseaduslikeks tegevusteks, mis on suureks väljakutseks õiguskaitseorganitele. On alust arvata, et ka Eestimaal laieneb virtuaalrahaskeemide kasutamine, mistõttu on ka keskpank virtuaalraha skeemidele jätkuvalt tähelepanu pööramas. Kokkuvõtvalt on Eesti Panga koduleheküljel öeldud, et tegemist on uuendusega, millesse tuleks suhtuda teatava ettevaatlikkusega, arvestades, et puudub igasugune garantii ning vastutav osapool sellise virtuaalvaluuta tagamiseks pikamas ajahorisondis või et siis ei oleks hoopis tegemist lihtsa püramiidskeemiga.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 36 lg 1 sätestab, et Rahapesu andmebüroo (RAB) on Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) iseseisev struktuuriüksus.Rahapesu andmebüroo on kohustatud vastavalt RahaPTS §-le 1 tõkestama Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks ning seega ka tundmatu päritoluga raha imbumist riigi rahandussüsteemi.

RahaPTS § 47 lg 1 kohaselt kohustatud isikute poolt seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuete täitmise üle teostab järelevalvet Rahapesu andmebüroo, kui nimetatud paragrahvis ei ole sätestatud teisiti.

Rahapesu andmebüroo on alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkujate üle järelevalvet teostav organ, kuid seda vaid RahaPTS ja Rahvusvahelise sanktsiooni seaduse nõuete täitmise osas. Rahapesu andmebürool kui järelevalveasutusel on õigus seaduses ettenähtud alusel ja korras kontrollida põhjendatud kahtluse korral, kas isik kuulub tema järelevalve alla või mitte, mida RAB kaevatava ettekirjutuse alusel ka tegi. Kohus nõustub vastustajaga, et vaidlustatud ettekirjutusega ei piira RAB kaebuse esitaja õigusi, vaid üksnes küsib informatsiooni, millest tulenevalt määrata kaebuse esitaja staatus ja kohustused rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteemis edasise võimaliku haldusmenetluse jätkamiseks. Kaevatava ettekirjutusega ei ole vastustaja kaebaja tegevust peatanud ega piiranud.

Ettekirjutuse nr 1-9/1011 kohaselt seisuga 14.02.2014 ning 19.03.2014 oli nähtav info, mille kohaselt pakuti bitcoinide ostmise ja müümise teenust. Samas kodulehelt ei selgunud, kes on nimetatud teenuse pakkuja. Kodulehe vaatlusest nähtus, et teenusepakkuja kontor asub aadressil Rävala pst 8 ja bitcoinide allikas on Tallinnas. Kodulehel selgitatakse, kuidas bitcoinide ostu- ning müügiprotsess toimub ning info, et bitcoinide eest saab tasuda ka sularahas. Ettekirjutuse tegemise kaebajale tingis asjaolu, mida kirjeldatakse ka vaieldavas haldusaktis, et RAB on pöördunud A.O.Voogd´i poole sooviga viia läbi eelnimetatud veebilehel teenust pakkuva isiku üle järelevalve RahaPTS-s sätestatud nõuete kohaldamise otsustamiseks ning ettekirjutuse andmise hetkeks ei ole RAB saanud selgesõnalist vastust, milline isik bitcoinide ostu-ning müügitehinguid reaalselt teostab, samuti pole esitatud teenuse pakkumisel RahaPTS nõuete täitmise kontrollimiseks vajalikke dokumente/andmeid. Kohus leiab, et RAB järelevalve teostamiseks võis sellist informatsiooni kaebajalt küsida, midagi õigusvastast selles ei ole. Ettekirjutus oli kaebuse esitajale tehtud RAB-le järelevalvemenetluseks vajaliku teabe saamise eesmärgil.

Rahapesu andmebüroo hinnangul on krüptovaluutaga, sh bitcoinidega, kauplemine käsitletav vastavalt RahaPTS § 6 lg-le 4 alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisena, mille kohaselt alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja on isik, kes oma majandus- või kutsetegevuse käigus ostab, müüb või vahendab side-, ülekande- või kliiringsüsteemi kaudu rahalist väärtust omavaid vahendeid, mille abil on võimalik täita rahalisi kohustusi või mida saab vahetada kehtiva vääringu vastu, kuid kes ei ole lõikes 1 nimetatud isik (krediidiasutus või Eestis äriregistrisse kantud välisriigi krediidiasutuse filiaal) ega finantseerimisasutus krediidiasutuste seaduse tähenduses. Vastustaja väidab, et bitcoini, mis oma olemuselt on digifail digitaalsel andmekandjal,  saab vahetada kehtiva vääringu vastu (nt eurodeks jne) ja tal on kauplemiskeskkonnad, kus nõudluse-pakkumise vahekorras tekib rahaliselt mõõdetav kurss, st see fail omab teatud rahalist väärtust, samuti saab seda kasutada tehingutes kehtiva valuuta asemel näiteks erinevates internetipoodides maksmiseks. Seega on RAB-i arvates isikul, kes bitcoinidega kaupleb (ostab või müüb) side-, ülekande- või kliiringsüsteemi kaudu, alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja tunnused, kusjuures sidesüsteemina tuleb siinkohal käsitleda Internetti. Kohus nõustub vastustaja sellise käsitlusega. Bitcoin on alternatiivne maksevahend-virtuaalraha ehk krüptoraha-, mille abil saab teostada ostu-müügi tehinguid, seejuures ei oma tähtsust, kas hetkel on bitcoinide turumaht marginaalne või mitte.

Kohus nõustub vastustajaga, et ettekirjutusega RAB mingeid piiranguid kaebuse esitajale ei seadnud ega tema suhtes sanktsioone ei kohaldanud. RAB soovis järelevalvemenetluse läbi viia selleks, et tuvastada, kas kaebaja on käsitletav alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana, kuna veebilehe tekst viitas sellele, ning kui oleks leidnud kinnitust, et tegemist on RahaPTS mõistes alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisega, siis sellisel juhul peavad nimetatud isikud oma tegevuse seaduses sätestatud nõuetega vastavusse viima ning registreerima oma tegevuse majandustegevuse registris, sh järgima teatud nõudeid, mis tulenevad RahaPTS-st. RAB-i hinnangul ei ole krüptovaluutaga kauplemine keelatud, see valdkond on Eestis seadustes reguleeritud ning need regulatsioonid sätestavad teatud kohustusi, mida peab täitma. Vastavalt RahaPTS § 52 lg 1 p-le 5 teenusepakkujad on enne teenuse pakkumist kohustatud täitma registreerimiskohustuse majandustegevuse registris. Vastavat registrit peab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Alates 01.07.2014 muutus registreeringukohustus loakohustuseks ja alternatiivsed maksevahendajad peavad taotlema tegevusluba.

Vaidlust ei ole selles, et O. A. de Voogd internetikeskkonnas teavitas bitcoinide ostust-müügist, ta haldas veebilehte (www.btc.ee) ning sealt said huvilised teavet tema soovist osta või müüa bitcoine. Kaebaja väidab, et tegeles sellega n-ö hobi korras ning see müük ei olnud püsiv ja äriline, s.o tulu saamise eesmärgil. 02.10.2014 toimunud kohtuistungil teatas kaebaja esindaja, et A.O. de Voogd on oma tegevuse lõpetanud ning lahkub nädala pärast Eestist.

Vaidlustatud ettekirjutusega soovis RAB saada kaebajalt teavet tema tegevuse kohta, et välja selgitada, kas kaebaja kuulub Rahapesu andmebüroo järelevalve alla või mitte. RAB ei nõudnud A.O. Voogd´i tegevuse katkestamist/lõpetamist ega seadnud piiranguid isiku tegevusele, ettekirjutus oli tehtud pelgalt teabe saamiseks. Kaebaja taotles ettekirjutuse täitmise tähtaja pikendamist ning vastustaja pikendas vastamise tähtaega. Kaebuse esitaja aga ettekirjutust, vaatamata selle täitmise tähtaja pikendamisele, ei täinud ning selle asemel pöördus kaebusega halduskohtusse.

Kohus nõustub kaebajaga, et kui bitcoine võidakse tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil, mis iseenesest ei ole välistatud, ja seetõttu on selle reguleerimise suhtes kaalukas avalik huvi, peaks seadusandja kehtestama selged, sh rahapesu tõkestamisega seonduvalt, reeglid bitcoinidega jm alternatiivsete maksevahenditega kauplemisele, mis oleks kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Seejuures kohus märgib, et kuigi RahaPTS-s ei ole küll otsesõnu nimetatud maksevahendina bitcoini, on seaduses kasutatud laiemat mõistet nagu alternatiivsed maksevahendid, mille hulka vaieldamatult kuuluvad muuhulgas ka bitcoinid. Vastustaja selgitas kohtule, et lisaks bitcoinidele on veel muid alternatiivseid maksevahendeid, mida ei hakatud seaduses loetlema, piirdudes üldise mõistega, mille alla paigutuvad erinevad virtuaalmaksevahendid (krüptoraha).

Kohus nõustub vastustaja seisukohaga, et kui haldusorgan, kelle järelevalve all on vastavalt tema pädevusele osa finantsteenuste turust, näeb, et turule on ilmunud uus potentsiaalne teenusepakkuja, ning püüab isiku tegevusest informatsiooni saada, ei saa seda tõlgendada riigivõimu omavolina ega hea halduse tava rikkumisena.

Kohus ei nõustu kaebaja väitega, et RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja lg 4 regulatsioon ei ole selge ning on vastuolus Põhiseaduse (PS) § 13 lg-ga 2 (õigusselgus). Kohus leiab, et nimetatud õigusnormid ei ole vastuolus Põhiseaduse viidatud sättega.

Kokkuvõtvalt kohus asub seisukohale, et kaevatav ettekirjutus on piisavalt põhjendatud, arusaadav ja selle adressaadile ei olnud ebamõistlikult koormav. Kohtu arvates Rahapesu andmebüroo järelevalve korras tehtud ettekirjutus teabe küsimiseks ei ole õigusvastane ning puudub alus kaebuse esitaja nõuete rahuldamiseks.

Vastavalt Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) §-le 108 lg 1 menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti. Vastustaja ei ole menetluskulude hüvitamist taotlenud. Menetluskulud jäävad poolte endi kanda.

/allkirjastatud digitaalselt/

Elle Kask

Kohtunik