



RIIGIKOHUS

HALDUSKOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-75-15
Otsuse kuupäev	11. aprill 2016
Kohtukoosseis	Eesistuja Ivo Pilving, liikmed Tõnu Anton, Indrek Koolmeister, Viive Ligi ja Jüri Põld
Kohtuasi	Otto Albert de Voogdi kaebus Politsei- ja Piirivalveameti keskkriminaalpolitsei rahapesu andmebüroo 24. märtsi 2014. a ettekirjutuse nr 1-9/1011 tühistamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 18. juuni 2015. a otsus haldusasjas nr 3-14-50581
Menetluse alus Riigikohtus	Otto Albert de Voogdi kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	11. veebruar 2016
Menetlusosalised ja kohtuistungil osalenud isikud	Kaebaja Otto Albert de Voogd, esindaja vandeadvokaat Priit Lätt Vastustaja Politsei- ja Piirivalveamet, volitatud esindajad Arnold Tenusaar ja Urmas Pai Kaasatud haldusorganid: Rahandusministeerium, volitatud esindajad Kaarel Eller, Kadri Siibak ja Ülle Eelma Siseministeerium, volitatud esindajad Monika Silvet ja Ursula Kimmel Eesti Pank, volitatud esindajad Marek Feldman ja Mihkel Nõmmela Finantsinspektsioon, volitatud esindajad Siim Tammer ja Marek Pajussaar

RESOLUTSIOON

- 1. Jätta Otto Albert de Voogdi kassatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Ringkonnakohtu 18. juuni 2015. a otsus haldusasjas nr 3-14-50581 muutmata.**
- 2. Jätta kassatsiooniasme menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.**
- 3. Arvata kassatsioonkaebuselt tasutud kautsjon riigituludesse.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- Otto Albert de Voogd registreeris veebiaadressi *www.btc.ee*, millel pakuti märtsis 2014 isikutele võimalust soetada või müüa virtuaalvaluutat *bitcoin*. Teenuse pakkuja kontor oli registreeritud Tallinnas ning tehingute eest võimaldati tasuta nii sularahas kui ka ülekandega.
- Enne ettekirjutuse tegemist pöördus Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroo (RAB) O. A. de Voogdi poole ning selgitas, et soovib teenust pakkuva isiku suhtes läbi viia järelevalvet

rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses (RahaPTS) sätestatud nõuete täitmise üle. Sõnaselget vastust oma tegevuse olemuse ja ostu-müügitehingute reaalse tegija teostaja kohta O. A. de Voogd ei esitanud.

3. RAB kohustas 24. märtsi 2014. a **ettekirjutusega** nr 1-9/1011 Otto Albert de Voogdi esitama RAB-ile kirjalikku teavet oma tegevuse kohta seoses internetileheküljega www.btc.ee, millel pakutakse võimalust osta ja müüa teatud teenusepakkujate juures rahalist väärtust omavaid ühikuid nimega *bitcoin*. Ettekirjutuse adressaadile esitati 6 küsimust *bitcoin*'ide ostmise ja müümise teenuse osutamise kohta ning paluti esitada klientide andmed. Ettekirjutusega nõuti järgmise teabe esitamist:

- "1. Kas olete Bitcoine eraisikuna kokku ostnud ning neid müünud? Kas olete sellist teenust pakkunud kasutades teenusepakkujana mõnda juriidilist isikut.
2. Kui Te ei ole eraisikuna Bitcoine kokku ostnud, siis kes on teenusepakkuja, kes veebilehelt www.btc.ee teenust pakub.
3. Nimetage arvelduskontode numbrid ning omanikud, millistele olete palunud kanda Bitcoinide müügitehingutest laekuva raha, samuti nimetage arvelduskontode numbrid ning omanikud, millistelt olete kandnud raha Bitcoinide ostmiseks.
4. Palume väljastada Bitcoinide ostmisel ning müümisel nende klientide andmed ning isikusamasuse tuvastamisel koostatud dokumendid, nende tehingupoolte osas, kelle tehingute maht kalendrikuus ületab 1000 EUR.
5. Palume väljastada kirjalikus vormis kinnitatud RahaPTS sätestatud hooldusmeetmete kohaldamise, sealhulgas rahapesu ja terrorismi rahastamise riski hindamise ja juhtimise, andmete kogumise ja säilitamise ning teatamiskohustuse täitmise ja vajadusel juhtkonna informeerimise protseduurireeglid ning nende täitmise kontrollimise sisekontrollieeskiri tulenevalt RahaPTS § 29 lg 1 tulenevast nõudest? Samuti palume väljastada informatsioon selle kohta, kellele ning millal on kõnealuseid sisemisi protseduurireegleid tutvustatud.
6. Palume väljastada andmed või dokumendid selle kohta, kuidas on www.btc.ee lehel alternatiivse maksevahendusteenuse pakkumisel täidetud RahaPTS § 53 lg 1 p 5 sätestatud registreerimiskohustus."

4. Otto Albert de Voogd esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus RAB-i ettekirjutuse tühistada. Kaebaja hinnangul ei ole tema tegevus RahaPTS regulatsioonile allutatud ning RAB-i pädevuses ei ole teha riiklikku järelevalvet *bitcoin*'idega tehinguid tegevate isikute üle. Virtuaalse valuuta õiguslikku staatust ei ole Euroopa Liidu ega Eesti õigusaktides reguleeritud. RAB pole esitanud ühtegi põhjendust, millest nähtuks, et *bitcoin*'e võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja/või terrorismi rahastamise eesmärgil. Kuna *bitcoin*'ide ost-müük selliseks valdkonnaks ei kvalifitseeru, siis ei ole nende suhtes koormavate sätete laiendamine direktiiviga ka kooskõlas. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja lg 4 on vastuolus põhiseaduse (PS) § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Lisaks ei vasta teenus RahaPTS § 6 lg-s 4 sätestatud tegevusele, sest *bitcoin*'ide ostu ja müüki saaks käsitada majandus- või kutsetegevusena üksnes juhul, kui seda tehakse iseseisvalt, püsivalt ja tulu saamise eesmärgil. Kaebaja haldas küll veebilehte ja sealt sai teavet tema soovist osta või müüa *bitcoin*'e hobi korras, kuid see tegevus ei olnud püsiva ega ärilise iseloomuga. Ettekirjutuses puudub õiguslik põhjendus, mis võimaldaks kaebajal mõista tema suhtes läbiviidava riikliku järelevalve tegemise aluseid. Ettekirjutuse õiguslikuks aluseks olevad RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja lg 4 on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, eelkõige direktiiviga 2005/60 EÜ, sest nimetatud direktiiv ei käsita alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujat finantseerimisasutusena. Eesti ei ole teavitanud Euroopa Komisjoni direktiivi sätete laiendamisest alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujatele. Piiratud kasutusulatust arvestades ei kujuta virtuaalraha ohtu ei hinna- ega finantsstabiilsusele ning vahetusteenuse pakkuja ei kuulu selliste ettevõtjate kategooriasse, kes

tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel.

5. Tallinna Halduskohus jättis 18. novembri 2014. a **otsusega** kaebuse rahuldamata. Halduskohtu põhjendused olid kokkuvõtlikult järgmised.

5.1. RAB võis ettekirjutusega nõuda järelevalvemenetluse alustamiseks vajalikku teavet. Rahapesu andmebürool kui järelevalveasutusel on õigus seaduses ettenähtud alusel ja korras kontrollida, kas isiku tegevus kuulub tema järelevalve alla või mitte. Ettekirjutusega ei ole kaebaja tegevust peatatud, keelatud ega muul viisil piiratud ning tema suhtes ei ole kohaldatud ka sanktsioone. Kaebaja haldas veebilehte *www.btc.ee* ning seal said huvilised teavet tema soovist osta või müüa *bitcoin*'e. Veebilehe vaatlusest nähtus, et teenusepakkuja kontor asus aadressil Rävåla pst 8 ja seal võimaldati tasuta tehingute eest sularahas.

5.2. Kuna *bitcoin*'e saab vahetada kehtiva vääringu vastu, *bitcoin*'ide kauplemisskeskkondades tekib neil rahaliselt mõõdetav kurss ning neid saab kasutada kehtiva valuuta asemel ka tehingute eest tasumiseks, siis on *bitcoin*'idega kauplev isikul alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja tunnused. *Bitcoin*'ide turumahu suurus ei oma vahetusteenuse olemuse sisustamisel tähtsust.

5.3. Kui leiab kinnitust, et kaebaja tegeleb alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisega, siis lasub tal kohustus viia oma tegevus kooskõlla RahaPTS nõuetega. Kaebaja esindaja teavitas halduskohut 2. oktoobril 2014, et on Eestis tegutsemise lõpetanud.

5.4. Kohus nõustub kaebajaga, et kui *bitcoin*'e võidakse tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil, mis iseenesest ei ole välistatud, ja seetõttu on selle reguleerimise vastu kaalukas avalik huvi, peaks seadusandja kehtestama *bitcoin*'ide jm alternatiivsete maksevahenditega kauplemisele selged reeglid, mis oleks kooskõlas õigusselguse põhimõttega. Normi sõnastusest tulenevalt on krüptorahade vahetusteenuse pakkujad siiski kehtiva seaduse järgi käsitatavad alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujatena. RAB võis ettekirjutusega sellise teenuse pakkuja kohta teavat nõuda.

5.5. Kohtu hinnangul ei ole RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja lg 4 vastuolus PS § 13 lg-s 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega.

6. Tallinna Ringkonnakohus jättis 18. juuni 2015. a **otsusega** O. A. de Voogdi apellatsioonkaebuse rahuldamata. Ringkonnakohtu põhiseisukohad olid järgmised.

6.1. Halduskohus on ekslikult leidnud, et vaidlustatud ettekirjutusel puudub õigusi piirav mõju. RAB-i ettekirjutus on koormav haldusakt, sest sellega kohustatakse adressaati teavet väljastama. Ka RahaPTS § 38 lg 1 näeb ette ettekirjutuse tegemise haldusakti vormis.

6.2. Kuna *bitcoin*'idel on traditsiooniline rahas väljendatav hind igal hetkel, seda virtuaalvaluutat on võimalik osta ja müüa traditsioonilise raha eest kasutajate keskkonnas ning osad kauplejad aktsepteerivad *bitcoin*'e maksevahendina, siis vastab *bitcoin*'idega kauplev isik alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja tunnustele (RahaPTS § 6 lg 4). RAB-i pädevuses on teha kohustatud isiku üle järelevalvet.

6.3. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja lg 4 ei ole vastuolus direktiivi 2005/60/EÜ art 2 lg-ga 1 ning art 4 lg-tega 1 ja 2. Direktiivi 5. põhjendus juhib tähelepanu vajadusele arvestada eriti rahapesuvastase töökoona (FATF) soovitustega. RahaPTS eelnõu seletuskirjast nähtub, et enne alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujate hõlmamist tegid RAB ja Finantsinspeksioon riskianalüüsi, mille tulemusel leiti, et infotehnoloogia kõrge tase ja infotehnoloogiliste vahendite laialdane kasutamine võib tekitada Eesti praktikas uusi rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. Mõiste sisustamisel võeti eeskuju FATF-i materjalidest. Olenemata asjaolust, kas Eesti Vabariik on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujate suhtes rahapesuvastase regulatsiooni laiendamiseks Euroopa Komisjoni eraldi teavitanud, ei sõltu sellest Eesti õigusakti kehtivus. Lisaks tuleb arvestada, et direktiivi art 5 näeb sõnaselgelt ette, et liikmesriigid võivad direktiiviga reguleeritud valdkonnas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vastu võtta või kehtima jätta ka direktiivi sätetest rangemaid sätteid.

6.4. RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja lg 4 ei ole vastuolus PS § 13 lg-ga 2. Pelgalt asjaolust, et RahaPTS kohustatud subjekt on määratletud üldiste tunnuste alusel ning seadus ei sisalda eraldi viiteid virtuaal- või krüptorahadega kauplejatele, ei saa järeldada, et kehtestatud regulatsioon oleks õigus-selgusetu. Seadus peabki lünkade vältimiseks ja paindlikkuse tagamiseks paratamatult olema sõnastatud suure üldistusastmega ega saa loetleda kõiki olemasolevaid ja tulevikus tekkida võivaid alternatiivseid maksevahendeid. *Bitcoin*'idega tegelevale mõistlikule isikule ei saanud jääda arusaamatuks, et tegemist võis olla ebatraditsioonilise ehk alternatiivse maksevahendiga.

6.5. RAB-i järelevalvepädevust ei välista ka asjaolu, et veebilehel oli teave, et *bitcoin*'idega kaubeldakse hobi korras. Kui isik müüb *bitcoin*'e kõrgema kursiga, kui ta neid ostab, siis on ilmselgelt tegemist tulu saamise eesmärgil toimuva tegevusega. Liiatigi ei eelda majandus-tegevuseks liigitamine seda, et taoline *bitcoin*'idega kauplemine peaks olema isiku ainsaks või peamiseks tegevusalaks või sissetulekuallikaks ning oluline ei ole ka tegevuse tegelik kasumlikkus.

6.6. Samuti ei välista järelevalvet asjaolu, et veebileht oli majutatud välisriigis asuvasse serverisse. Veebilehel olnud teabe kohaselt toimus ostu-müügi avalik pakkumine Tallinnas, sealjuures sularahas teenuse pakkuja kontoris. Ettekirjutuse tegemise hetkel oli RAB-l põhjendatud alus arvata, et teenust pakutakse Eestis. Ettekirjutuse tegemist ei saa ka seetõttu pidada õigusvastaseks.

6.7. Apellandi viide enese mittesüüstamise privileegile ei ole asjakohane, sest ta ei ole ettekirjutuse täitmata jätmise õigustusena sellele tuginenud. Seos nõutud teabe või dokumentide ja isiku enda või tema lähedase võimaliku süüteomenetluse vahel ei tohi olla kauge ega hüpoteetiline (vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu 8. aprilli 2004. a otsus asjas *Weh vs. Austria*, avaldus nr 38544/97, p-d 39–46).

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

7. Otto Albert de Voogd esitas **kassatsioonkaebuse**, milles palub kohtute otsused tühistada ja teha uus otsus, millega kaebus täies ulatuses rahuldada ning jätta menetluskulud vastustaja kanda või alternatiivselt saata asi uueks läbivaatamiseks Tallinna Ringkonnakohtule. Kassaator on seisukohal, et RahaPTS ei kohaldu *bitcoin*'ide vahetusteenuse pakkujale, RahaPTS on vastuolus Euroopa Liidu õigusega (direktiiviga 2005/60/EÜ) ja Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS § 13 lg-ga 2) ning kaebaja tegevus ei vasta RahaPTS § 6 lg-s 4 sätestatud tingimustele (väärtuse muutlikkus, teenuse osutamine hobi korras jms). Samuti leiab kassaator, et RahaPTS ruumiline kehtivus ei laiene kaebaja tegevusele, sest veebileht ei olnud registreeritud Eestis ja asus väljaspool Eesti jurisdiktsiooni. RAB-i ettekirjutus ei vasta haldusmenetluse seaduse § 56 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tingimustele ning ettekirjutuse tegija on eiranud kaebaja enese mittesüüstamise privileegi, mistõttu on ettekirjutus õigusvastane ega ole täidetav.

8. Vastustaja nõustub ringkonnakohtu otsusega ning palub kassatsioonkaebuse jätta rahuldamata.

9. Kaasatud haldusorganid märkisid Riigikohtu esitatud küsimustele vastates, et *bitcoin*'ide vahetusteenuse pakkuja on käsitatav alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana RahaPTS mõttes ning seadusandja on soovinud laiendada rahapesuvastast regulatsiooni ka ebatraditsioonilistele väärtuse ülekande teenuste pakkujatele. *Bitcoin*'ide vahetusteenuse pakkuja on RahaPTS mõttes kohustatud isikuks, kellele laienevad hoolsusmeetmete kohaldamise kohustused. Krüptorahad ei ole oma olemuselt esimesed alternatiivsed vahetusväärtuse meediumid. Ka FATF-i raportid ja soovitused aastast 2006 on lähtunud arusaamast, et järjest enam kasutatakse elektroonilises/digitaalses vormis vahetusväärtust, mis on teatud määral rahale sarnaste omadustega ja mille ülekandmine toimub ebatraditsioonilisi finantsasutuste süsteeme, võrgustikke ja kanaleid kasutades ning millega kaasnevad kõrgendatud rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid. RahaPTS § 6 lg 2 p 2 ja lg 4 on kooskõlas direktiiviga 2005/60/EÜ ega riku seega EL-i õigust. Samuti on tagatud piisaval määral õigusselguse põhimõtte järgmine. Säte on selge sisu ja rakendamisulatuses. Alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja mõiste on määratletud üldiste laiade tunnuste alusel, arvestades tehnoloogilise neutraalsuse põhimõtet. Puudub vajadus eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult. Ei

esine otsest vajadust kehtestada RahaPTS-s *bitcoin*'idele eriregulatsiooni. Kehtiva vääringu vahetamine *bitcoin*'ide vastu ja vastupidi saab toimuda sularahas või rahaülekandega ning see ei erine traditsiooniliste valuutade vahetusteenusest. *Bitcoin*'ide ülekandmise eripära seda ei mõjuta. Pole põhjust arvata, et vahetamisteenuse pakkujal puuduksid tehnilised võimalused hooldus- kohustuse ja teiste RahaPTS-s sätestatud kohustuste järgimiseks. Õigushüve või avaliku huvi kaitsmiseks vajaliku riikliku järelevalve ulatus ei saa sõltuda üksnes tehingupoolte või turuosaliste omavahel kokkulepitud reeglitest, mistõttu ei oma *bitcoin*'ide suhteline anonüümsus rahapesuvastase regulatsiooni kohaldamise õiguspärasuse küsimuses tähtsust. RAB-i ettekirjutus on täidetav ning õiguspärane.

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

I

10. Kassatsioonkaebuse väited ei anna alust kaebuse rahuldamiseks ning Tallinna Ringkonnakohtu 18. juuni 2015. a kohtuotsuse tühistamiseks. Ringkonnakohtu lahend selles asjas on põhijäreldustes põhjendatud ja õige.

11. Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroo kohustas 24. märtsi 2014. a ettekirjutusega nr 1-9/1011 RahaPTS § 37 lg 1 p 4, § 47 lg 1 ja § 48 lg-te 2 ja 3 alusel Otto Albert de Voogdi esitama RAB-ile kirjalikku teavet oma tegevuse kohta *bitcoin*'ide ostmisel ja müümisel. Selle nõude esitamise ajendiks oli internetileheküljel www.bct.ee avaldatud teave.

12. RahaPTS § 48 lg 2 (ettekirjutuse tegemise ajal kehtinud redaktsioonis) andis järelevalve teostajale kohapealse kontrolli käigus õiguse saada suulisi ja kirjalikke seletusi kontrollitavalt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse tähenduses kohustatud isikult, tema juhtorgani liikmetelt ja töötajatelt. Kohtuasja materjalide kohaselt ei küsitud teavet kohapealse kontrolli käigus. Nimetatud norm ei olnud ettekirjutuse kohaseks õiguslikuks aluseks. Samas andis RahaPTS § 48 lg 3 järelevalve teostajale õiguse nõuda ettekirjutusega kohustatud isikult kontrollimiseks vajalikku teavet ka kohapealset kontrolli tegemata. Kohustatud isiku mõistet käsitleb kolleegium otsuse punktis 15.

13. Kaebaja on sisuliselt vaidlustanud alternatiivsete maksevahendite teenuse, sh *bitcoin*'ide ostu, müügi ja vahendamise allutamise rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsioonidele.

14. Kaebaja leiab esmalt, et tema tegevus *bitcoin*'ide ostmisel ja müümisel ei allu Eesti õigusaktides sätestatud nõuetele, sest tegevuskohaks ei olnud Eesti ning RahaPTS ei saa seetõttu kohaldada. Kolleegium selle seisukohaga ei nõustu. Kuna kaebaja üheks tegevuskohaks oli kontori asukohta tõttu Eesti ning veebileht oli loodud mh Eesti klientuuri jaoks ning tehingute eest sai tasuda ka Tallinnas asuvas kontoris sularahas, siis oli kaebaja tegevusel piisav seos Eestiga selleks, et talle võivad laieneda Eesti õiguses sätestatud kohustused ja piirangud. Serveri asukoht ja tehingute töötlemine vähemalt osaliselt välisriigi serverites ei muuda RahaPTS kohaldamist lubamatuks ega ole jurisdiktsiooni määramisel ainumääravaks tingimuseks.

15. Vaidlustatud ettekirjutuses märgitud alustest tulenevalt tehti ettekirjutus järelevalvemenetluses. Kuivõrd RahaPTS § 47 lg 1 kohaselt teostab RAB järelevalvet kohustatud isikute tegevuse üle, peab järelevalvemenetluse alustamiseks ja ettekirjutusega teabe nõudmiseks esinema piisav kahtlus, et isik võib olla RahaPTS mõttes kohustatud isikuks. Kohustatud isikuks saavad RahaPTS § 3 lg 1 p 2 ning § 10 kohaselt olla finantseerimisasutused. Finantseerimisasutuseks loetakse RahaPTS § 6 lg 2 p 4 kohaselt ka alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja. RahaPTS § 6 lg 4 määratleb alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja kui isiku, 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 krediidasutus ega finantseerimisasutus krediidasutuste seaduse tähenduses. Vaatamata eeltoodud ja krediidasutuste seaduse mõisteaparaadist oluliselt erineva autonoomse määratluse normitehnilisele komplitseeritusele võimaldab toodud määratlus piiritleda alternatiivsete maksevahendite pakkujaid kui kohustatud isikuid RahaPTS tähenduses.

16. Asjaolu, et seaduseelnõu väljatöötamise ja vastuvõtmise ajal ei olnud virtuaalvaluutat *bitcoin* veel loodud, ei tähenda, et alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja mõiste ei saa hõlmata ka nimetatud virtuaalvaluuta vahetusteenuse pakkujaid. Alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja mõiste sätestati 28. jaanuaril 2008 jõustunud rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise tõkestamise seaduses. Eelnõu (SE 137) seletuskirjast nähtub seadusandja tahe kehtestada regulatsioon, mis võimaldab rahapesuvastasele regulatsioonile allutada ka ebatraditsioonilisi rahalist väärtust omavate vahendite ülekande ja edastamise viise (e-kuld, e-hõbe, elektroonilised rahakotid), samuti alternatiivseid maksevahendeid, mida võidakse kasutada rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise skeemides ning mille olulisemaks jooneks on see, et need süsteemid võimaldavad tehinguosalistel rahalist väärtust üle kanda kohe, mugavalt, turvaliselt ja anonüümselt (seletuskirja lk-d 12 ja 13). Alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja mõiste on seaduses sätestatud üldiste tingimuste kaudu.

Alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja kriteeriumite kehtestamisel lähtuti nii rahapesuvastase töökonna soovitustest kui ka alternatiivsete maksevahendite teenuste riskianalüüsist, millest nähtus, et infotehnoloogia kõrge tase ja infotehnoloogiliste vahendite laialdane kasutamine võib Eestis tekitada praktikas uusi rahapesu ja terrorismi rahastamise riske, mistõttu on vaja kehtestada üldised kriteeriumid, mille täitmisel on ka ebatraditsiooniliste maksevahendite teenuste pakkujad allutatud RahaPTS regulatsioonile. Kuigi direktiivis nr 2005/60/EÜ ei ole kasutatud alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja mõistet, ei muuda see asjaolu regulatsiooni kohaldamise ulatust, sest esiteks lubab direktiivi artikkel 5 sätestada direktiivist rangemad reeglid ning teiseks on alternatiivsete maksevahendite teenus käsitatav väärtuse ülekandmise teenusena, mis on allutatud rahapesuvastasele regulatsioonile.

17. Kuigi krüptoraha, sh *bitcoin*'id, on suhteliselt piiratud levialaga ning avaldavad hetkel üsna marginaalset mõju rahandussüsteemi toimimisele, vastab *bitcoin*'idega majandustegevusena kauplemine alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumise mõistele. *Bitcoin*'il on rahaline väärtus ja sellega on võimalik täita kohustusi. Euroopa Kohus on rõhutanud, et virtuaalsel valuutal *bitcoin* ei ole muud mõtet, kui olla kasutatav maksevahendina (vt Euroopa Kohtu 22. oktoobri 2015. a otsus asjas nr C-264-14, p-d 49 ja 52). *Bitcoin*'ide kui alternatiivse maksevahendi teenuse pakkumine võib seisneda kas *bitcoin*'ide vahetamises traditsiooniliste valuutade (euro, dollar jne) vastu ja vastupidi või ka ostja ja müüja vahendamises (teenuse osutaja ei ole siis mitte *bitcoin*'ide ostjaks või müüjaks, vaid tehingupoolte vahendajaks).

RAB-il olnud teave (sh internetileheküljel avaldatud informatsioon) oli piisav selleks, et järelevalveorganil tekiks põhjendatud kahtlus alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisest majandustegevusena. Majandustegevuse vormis *bitcoin*'ide ostmisele ja müümisele viitas ettekirjutuse adressaadi tegevuse eelduslikult püsiv iseloom, väidetav kontori olemasolu, tasumise võimalus nii ülekandega kui ka sularahas, samuti piisavalt tõenäoline tegevuse suunatus tulu saamisele. See, et ettekirjutuse adressaat on käsitanud oma tegevust hobina, ei välista kahtlust, et tema tegevus võib vastata alternatiivsete maksevahendite teenuse osutaja kriteeriumitele. Ettekirjutuse tegemise hetkel teada olnud asjaolud ei viidanud, et kaebaja tegevus oleks ebaregulaarset laadi ning krüptoraha soetatakse või müüakse üksnes oma tarbeks. Ettekirjutus tehti mh eesmärgiga hankida lisateavet

selleks, et kindlaks teha isiku tegevuse täpne liik ja ulatus. RAB-i tuvastatud asjaolud olid piisavad ettekirjutuse tegemiseks.

18. Kassaator tugineb ettekirjutuse vaidlustamisel ka väitele, et RahaPTS alternatiivseid maksevahendeid käsitlevad sätted ei vasta direktiivi 2005/60/EÜ sättele ja eesmärgile. Kolleegium nõustub seda väidet puudutavate ringkonnakohtu põhjendustega ega näe vastuolu RahaPTS alternatiivseid maksevahendeid käsitlevate sätete ja nimetatud direktiivi vahel. Direktiivi art 4 lg 1 kohaselt kannavad liikmesriigid hoolt, et direktiivi sätteid laiendatakse täies ulatuses või osaliselt ka direktiivis nimetatuta elukutsetele ja ettevõtjate kategooriatele, kes tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel. Alternatiivsete maksevahendite rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks kasutamise riski suurust saab hinnata ka liikmesriigi seadusandja. Asjaolu, et Eesti ei ole teavitanud eelnimetatud regulatsiooniga hõlmatud isikute ringi laiendamist Euroopa Liidu komisjoni, ei oma selle regulatsiooni kehtivuse ja kohaldatavuse aspektist tähendust. Samuti võimaldab direktiivi art 5 sõnaselgelt võtta liikmesriigil direktiiviga reguleeritud valdkonnas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vastu direktiivi sätetest rangemaid sätteid. Direktiivi artiklid 4 ja 5 on üheselt mõistetavad ning piisavalt selged. Seega esineb *acte clair* olukord ning Euroopa Kohtult eelotsuse küsimiseks puudub alus ja vajadus.

19. RahaPTS eelnõu seletuskirjast on võimalik järeldada seadusandja selget tahet allutada rahapesuvastasele regulatsioonile ka ebatraditsiooniliste rahalist väärtust omavate vahendite vahetusteenust pakkuvad isikud. Rahapesu tõkestamise vastu esineb kaalukas avalik huvi. RahaPTS kohaldamisega seatakse teenuspakkujale siiski olulisi piiranguid teenuse osutamisele (tegevusluba või registreerimiskohustus, erinevate hoolsusmeetmete kohaldamise kohustus) ehk riivatakse põhiseaduse §-s 29 sätestatud põhiõigust ettevõtlusvabadusele. Tegemist on lihtsa seaduse-reservatsiooniga põhiõigusega ning seadusandjal on võimalik seada ettevõtlusega tegelemisele piiranguid ning piirangute kehtestamiseks piisab mõistlikust põhjusest.

20. Kassaator on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses sätestatud alternatiivsete maksevahendite teenuse regulatsioonile ette heitnud ka ebapiisavat õigusselgust. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab põhiõigust riivav seadus olema piisavalt määratletud. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma tegevust reguleerida (Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 31). Põhiõiguste kandjal peab olema seega võimalik ette näha õiguslikke tagajärgi, mis tema tegevus võib kaasa tuua, ning isikul peab olema võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja panna talle kohustusi (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus (RKPJK) asjas nr 3-4-1-19-10, p 30). Õigusselgusetusega ei ole tegemist siis, kui esineb normitehniline puudus, mis on tõlgendamise teel ületatav (RKPJK otsus asjas nr 3-4-1-6-09, p 19). Õigusselguse põhimõtte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutusõiguse sätestamist.

21. Kolleegium leiab, et RahaPTS § 6 lg 4 vastab õigusselguse põhimõttele. RahaPTS § 6 lg 4 ei ole keeleliselt ebatäpne ega raskesti mõistetav. Seadusandja tahteks oli allutada ebatraditsioonilised maksevahendid rahapesuvastasele regulatsioonile. Virtuaalvaluuta *bitcoin* omab selgelt väärtust ja võib olla rahapesu objektiks. Majandustegevusena *bitcoin*'idega kaupleva tegevuse allutamine rahapesuvastasele regulatsioonile ja riiklikule järelevalvele on seetõttu mõistlik. Normis on esile toodud olulised tingimused ja tunnused, mis alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujat iseloomustavad, ning need tingimused on keeleliselt arusaadavad. Piisava hoolsuse järgimise korral pidi teenuse osutajale olema arusaadav, et majandustegevusena *bitcoin*'idega kauplemine on RahaPTS reguleerimisalas.

22. Lisaks tuleb arvestada, et õiguselguse põhimõtte ei eelda, et õigusakt peab sisaldama detailset eriregulatsiooni iga finantseerimisasutuse kohta. Nii ei sisalda RahaPTS detailset regulatsiooni ka teiste finantseerimisasutuste, sh valuutavahetusteenuse kohta. Ka majandustegevusena *bitcoin*'idega kauplejate tegevust reguleeriva eriseaduse puudumine ei välista sellise tegevusvaldkonnaga tegeleja allutamist kohustusele järgida teatud hoolsusmeetmeid.

23. Järelevalvemenetluses tehtud ettekirjutus teabe nõudmiseks saab hõlmata teavet, mis seondub järelevalvemenetluse eesmärgiga ning mille puhul on mõistlikult eeldatav, et isik seda valdab. Ettekirjutuse vormis esitatud teabenõue on vaieldamatult koormav haldusakt. Samas ei ole teabe küsimise mõju isikule üldjuhul intensiivne. Vaidlustatud ettekirjutuses nõutud teave seondub nii isiku määratlemisega kohustatud isikuna kui ka ettekirjutuse adressaadile kui potentsiaalsele kohustatud isikule kehtestatud nõuete täitmise kontrollimisega. Kassaator ei ole teinud järelevalveorganile ka etteheiteid selgitamiskohustuse ebapiisava täitmise kohta. Kolleegiumi hinnangul on ettekirjutuses esitatud küsimused õiguspärased ning haldusakt on nõuetekohaselt põhjendatud.

24. Vastuseks kaebaja väitele, et ettekirjutuse õigusvastasuse tingib ainult asjaolu, et ettekirjutuses on eiratud kaebaja enese mittesüüstamise privileegi, märgib kolleegium järgmist. Enese mittesüüstamise privileegile võib ettekirjutuse saaja tugineda teabe andmisest keeldumisel, mitte aga teabe nõudmise ettekirjutuse vaidlustamisel. Mittesüüstamise privileegi kasutamise võimalus ei tähenda, et teabe küsimine oleks iseenesest õigusvastane. Seetõttu ei mõjuta kassaatori väide ettekirjutuse õiguspärasusele antavat hinnangut ning ei ole selle vaidluse lahendamisel asjakohane.

25. Eeltoodule tuginedes esines kolleegiumi arvates Otto Albert de Voogdi suhtes järelevalvemenetluse alustamiseks nii ajend kui ka alus.

II

26. Kolleegium peab veel vajalikuks markeerida mitmeid kitsaskohti, mis ei oma vahetut tähendust praeguse kohtuasja lahendamisel, kuid mis vajavad rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse kohaldamisel alternatiivsete maksevahendite teenuse osutamise valdkonnas selgemat lahendust.

27. Olulisemaks sisuliseks probleemiks on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses sätestatud hoolsusmeetmete kohaldamise ulatus alternatiivsete maksevahendite teenuse osutamisel. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt peab alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja oma tegevuse viima vastavusse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse nõuetega. Praegu on seadusandja regulatsiooni kehtestamisel lähenenud sisuliselt kõigile kohustatud isikute kategooriatele ühetaoliselt. See omakorda võib tähendada olulist vastuolu seaduse ja konkreetse valdkonna eripärade vahel. Teenuse osutajale laiendatavad kohustuslikud hoolsusmeetmed peavad konkreetsel hetkel vastama proportsionaalsuse nõudele, arvestades sealjuures iga tegevusvaldkonna erisusi ja selle valdkonna riskide väärtust. *Bitcoin*'ide puhul võib selline erisus tuleneda näiteks tehingute piiriülesest iseloomust. See asjaolu seab kahtluse alla ka *bitcoin*'ide ostu-müügiteenuse reguleerimise efektiivsuse igas liikmesriigis eraldi. Hoolsusmeetmete järgimisega seonduvate kohustuste osas pole piisavalt selge, milline mõju on *bitcoin*'ide ostu-müügiteenuse osutamisele RahaPTS § 15 lg-s 8 sätestatud isikusamasuse tuvastamise nõudel, sh kas füüsilisest isikust alternatiivsete maksevahendite teenuse osutajal on piisavad võimalused isikusamasuse tuvastamiseks ja RahaPTS § 25 lg 2 p-s 8 sätestatud andmete kogumiseks ja talletamiseks. Samuti on ebaselge RahaPTS §-s 29 sätestatud sisemiste turvameetmete kohaldamise täpne ulatus füüsilisest isikust alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujatele, arvestades asjaolu, et näiteks mittetulundusühingutele ja sihtasutustele neid kohustusi üldse ei kohaldata.

28. Kolleegium märgib, et seadusandjal tuleks kaaluda alternatiivsete maksevahendite teenuste osutamisele esitatavate tingimuste täpsustamist nii, et need vastaks konkreetsetele oludele ning oleks tagatud regulatsiooni piisav paindlikkus. Kehtivas RahaPTS-s sätestatud nõuete kohaldamise ulatus alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujatele võib põhjustada uusi õigusvaidlusi, mida saaks seaduse nõuete täpsustamisega vältida.

III

29. Eeltoodud asjaoludel tuleb kassatsioonkaebus jätta rahuldamata ning Tallinna Ringkonnakohtu 18. juuni 2015. a otsus haldusasjas nr 3-14-50581 muutmata. Kautsjon tuleb halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 107 lg 4 alusel arvata riigituludesse. Kuna kaebus jääb rahuldamata ja vastustaja ning kaasatud haldusorganid ei ole kassatsiooniastmes menetluskulude kandmise kohta andmeid esitanud, siis jäävad kassatsiooniastme menetluskulud menetlusosaliste endi kanda (HKMS § 108 lg 1 ja § 109 lg 1).

allkirjastatud digitaalselt
Tõnu Anton

allkirjastatud digitaalselt
Indrek Koolmeister

allkirjastatud digitaalselt
Viive Ligi

allkirjastatud digitaalselt
Ivo Pilving

allkirjastatud digitaalselt
Jüri Põld