|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **RIIGIKOHUS**Lossi 17,50093 TARTUinfo@riigikohus.ee |  |  |
|  | 12. jaanuar 2016 |
|  |

**Finantsinspektsiooni arvamus**

haldusasjas 3-3-1-75-15

Finantsinspektsiooni seaduse (edaspidi *FIS*) § 2 lõike 1 tähenduses teostab Finantsinspektsioon riiklikku finantsjärelevalvet finantsjärelevalve subjektide üle ning FIS-s, krediidiasutuste seaduses, krediidiandjate ja -vahendajate seaduses, kindlustustegevuse seaduses, investeerimisfondide seaduses, kogumispensionide seaduses, väärtpaberituru seaduses, liikluskindlustuse seaduses, makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses ja Eesti väärtpaberite keskregistri seaduses ning nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud tegevuse üle.

Finantsjärelevalve subjektiks on isik, kellele on FIS § 2 lõikes 1 nimetatud seaduse alusel antud pädeva organi poolt tegutsemise õigus vastaval tegevusalal. Finantsinspektsioon on ka FIS § 2 lõike 3 ja finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse tähenduses finantskriis lahendamise asutuseks.

Otto Albert de Voogd ja/või tema tegevus ei ole Finantsinspektsioonile teadaolevalt finantsjärelevalve all ning Finantsinspektsioon ei teosta järelevalvet ka internetilehekülje [www.bitcoin.ee](http://www.bitcoin.ee) vahendusel toimuva üle.

Eeltoodut arvestades esitab Finantsinspektsioon vastused Riigikohtu halduskolleegiumi 19. novembri 2015. aasta kohtumääruses esitatud kaheksale küsimusele, mis seonduvad Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroo (edaspidi *RAB*) 24. märtsi 2014. aasta ettekirjutusega Otto Albert de Voogdile.

Ettekirjutusega kohustati Otto Albert de Voogdi esitama kirjalikku teavet oma tegevuse kohta seoses internetileheküljega [www.bitcoin.ee](http://www.bitcoin.ee), millel pakuti võimalust osta ja müüa teatud teenuse pakkujate juures rahalist väärtust omavaid ühikuid nimega bitcoin. Ettekirjutuse adressaadile esitati kuus küsimust bitcoinide ostmise ja müümise teenuse osutamise kohta ning paluti esitada klientide andmed.

**Küsimus nr 1**

***Kas bitcoinide vahetamisteenuse tasu eest pakkuja, olenemata sellest, kas teenuse pakkuja vahendab ostjat ja müüjat või on ise bitcoinide ostjaks või müüjaks, on käsitatav rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi RahaPTS) § 6 lõikes 4 sätestatud alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana? Kas nimetatud norm laiendab rahapesuvastast järelevalvet ka krüptorahade (antud juhul bitcoin) müügitehinguid vahendavate isikute tegevusele olukorras, kus õigusakti väljatöötamise ja vastuvõtmise hetkel ei olnud bitcoine veel loodud?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

*Alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkuja*

RahaPTS § 6 lõike 4 kohaselt on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja 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 RahaPTS § 6 lõikes 1 nimetatud isik ega finantseerimisasutus krediidiasutuste seaduse tähenduses.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu[[1]](#footnote-1) kohaselt on *alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkuja mõiste sätestatud seetõttu, et tänapäeval kasutatakse järjest enam ka Eestis rahaliste kohustuste täitmise kõikvõimalikke viise, mis ei ole käsitletavad traditsiooniliste makseviisidena. Alternatiivsete maksevahendite teenuste, sh alternatiivsete elektrooniliste makseviiside alla kuuluvad tavapanganduse välised süsteemid, mis võimaldavad rahalise väärtuse digitaalset ülekandmist. Selliste süsteemide sarnaseks jooneks on see, et nad võimaldavad tehinguosalistel rahalist väärtust üle kanda koheselt, mugavalt, turvaliselt ja, mis kõige märkimisväärsem, anonüümselt*. Seega on seadusandja alternatiivsete maksevahendite all mõelnud kõikvõimalikke vahendeid ja süsteeme, mis ei ole käsitletavad traditsiooniliste makseviisidena.

RahaPTS § 6 lõike 4 kohaselt peab alternatiivne maksevahend vastama tunnustele, milleks on (i) rahaline väärtus, mille abil on (ii) võimalik täita rahalisi kohustusi või (iii) mida saab vahetada kehtiva vääringu vastu.

Bitcoinil on olemas rahaline väärtus ja see võimaldab ühtlasi täita rahalisi kohustusi.[[2]](#footnote-2) Niisamuti on võimalik bitcoine vahetada kehtiva vääringu vastu. Bitcoin vastab kõikidele alternatiivse maksevahendi tunnustele ja on seetõttu käsitatav RahaPTS § 6 lõikes 4 nimetatud alternatiivse maksevahendina.

Täiendavalt lisame, et rahapesuvastane töökond (ehk *Financial Action Task Force[[3]](#footnote-3)*; edaspidi *FATF*) on defineerinud virtuaalraha kui digitaalsel viisil esitatud väärtust, mida on võimalik digitaalselt vahetada ja mis funktsioneerib kui (i) vahetusmeedium; (ii) arvestusühik ja/või (iii) väärtuse kandja. Virtuaalraha omab eelnimetatud funktsioone vaid seetõttu, et selles on kokku leppinud virtuaalraha kasutajad. Samal ajal ei ole virtuaalrahal seadusliku maksevahendi staatust üheski jurisdiktsioonis. Virtuaalraha ei emiteeri või taga ükski jurisdiktsioon.[[4]](#footnote-4) Euroopa Keskpank on virtuaalraha defineerinud eeltooduga sarnaselt täpsustades vaid, et virtuaalraha saab teatud olukordades kasutada alternatiivina rahale.[[5]](#footnote-5) Euroopa Pangandusjärelevalve on defineerinud virtuaalraha sarnaselt FATF-i ning Euroopa Keskpangaga, kuid täpsustanud veelgi, et virtuaalraha erinevalt e-rahast ei ole emiteeritud või garanteeritud raha digitaalsel viisil esitatud väärtus.[[6]](#footnote-6) Arvestades FATF-i, Euroopa Keskpanga ja Euroopa Pangandusjärelevalve virtuaalraha ning sellele iseloomulike tunnuste definitsiooni, järeldub, et virtuaalraha on rahalist väärtust omav vahend, mida saab teatud tingimustel kasutada rahaliste kohustuste täitmiseks või kehtiva vääringu vastu vahetada.

Eelnevast tulenevalt, kuivõrd bitcoinide tasu eest vahetamisteenuse pakkuja ostab ise, müüb ise või vahendab virtuaalvaluutat ning arvestades, et virtuaalrahal on alternatiivse maksevahendi tunnused, saab jõuda ka järeldusele, et käesolevas küsimuses toodud teenusepakkuja on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja RahaPTS § 6 lõike 4 mõttes. Selliselt on alternatiivse maksevahendi teenuse pakkuja kohustatud isik RahaPTS-i mõttes.

Oluline on, et ka FATF ja Euroopa Pangandusjärelevalve on kutsunud riike virtuaalrahadega seonduvaid riske hindama ning kohaldama rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks rahvusvahelisi standardeid virtuaalraha teenuse pakkujatele. FATF on oma juhendi[[7]](#footnote-7) lõigus 33 märkinud, et FATF-i soovitus 14[[8]](#footnote-8), mis käsitleb raha või alternatiivse maksevahendi ülekandeteenused[[9]](#footnote-9), kohaldub ka virtuaalraha vahetuse teenuse pakkujatele. Selliselt tuleb FATF-i juhendi ja FATF-i soovituse 14 koosmõjus virtuaalraha vahetuse teenuse pakkujad registreerida või litsentseerida ning viimased peavad kohaldama ka kõiki FATF-i soovitustest tulenevaid hoolsusmeetmeid.

Selliselt vastab alternatiivse maksevahendite teenuse pakkuja definitsioon RahaPTS § 6 lõikes 4 suures osas ka raha või alternatiivse maksevahendi ülekandeteenuse definitsioonile FATF-i soovituste sõnaseletuses.

*RahaPTS-i kohaldamine teenustele, mida seaduse väljatöötamisel ei eksisteerinud*

FATF ja Euroopa Pangandusjärelevalve on kutsunud üles hindama virtuaalvaluutaga kaasnevaid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. RahaPTS-i seletuskirjast nähtub, et enne seaduse väljatöötamist on RAB ja Finantsinspektsioon koostanud elektrooniliste maksete, sh alternatiivsete maksevahendite teenuste riskianalüüsi, millega on seaduse väljavöötamisel arvestatud.

Sellele riskianalüüsile tuginedes on eelnõu väljatöötaja üritanud alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja definitsiooniga katta kõik olemasolevad ja tulevikus väljatöötatavad makseviisid, mis ei ole muul moel RahaPTS-iga kaetud. Seletuskirjast tuleneb: *Alternatiivsete maksevahendite teenuste, sh alternatiivsete elektrooniliste makseviiside alla kuuluvad tavapanganduse välised süsteemid, mis võimaldavad rahalise väärtuse digitaalset ülekandmist. Tehinguid võib teha Internetis, sh erinevate Interneti portaalide vahendusel, muude sidekanalite kaudu või kiipkaartide kaudu, mille sisse on ehitatud rahalist väärtust talletav mikroprotsessor. FATF on tuvastanud erinevates riikides väga erinevaid rahalist väärtust omavate vahendite edastamise viise ja arvestades tehnoloogiliste vahendite väga kiiret arengut, ei ole eeltoodud loetelu kindlasti ammendav. Uued mittetraditsioonilised elektroonilised maksesüsteemid ei toimi tavaliselt kontopõhiselt. Alternatiivsete süsteemide sarnaseks jooneks on see, et nad võimaldavad tehinguosalistel rahalist väärtust üle kanda koheselt, mugavalt, turvaliselt, ja mis kõige märkimisväärsem, anonüümselt. Kasutatakse nn elektroonilisi rahakotte (ingl elektronic purse) ja digitaalse väärismetalli-põhiseid maksesüsteeme (e-kuld, e-hõbe)*.[[10]](#footnote-10)

Seadusandja on RahaPTS § 6 lõikega 4 tõenäoliselt tahtnud katta juba olemasolevad ja tulevikus tekkida võivad, s.o ka bitcoin, alternatiivsed maksevahendid, kuna need kätkevad endas rahapesu ja terrorismi rahastamisega seonduvaid olulisi riske.

**Küsimus nr 2**

***Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ regulatsioon on kohaldatav bitcoinide vahetamisteenusele? Kui jah, siis millises ulatuses?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/60/EÜ (edaspidi kolmas rahapesu tõkestamise direktiiv) kohaldub direktiivi artikli 2 (1) kohaselt krediidiasutustele, finantseerimisasutustele, audiitoritele (rahandusekspertidele ja maksunõustajatele), notaritele, usaldusfondide või äriühingute teenuste pakkujatele, kinnisvaravahendajatele, kasiinodele ja muudele füüsilistele või juriidilistele isikutele, kes kauplevad kaubaga, mis hõlmab vähemalt 15 000 euro väärtuses sularahamakse sooritamist. Seejuures finantseerimisasutus direktiivi artikli 3 (2) kohaselt on (a) ettevõtja, kes ei ole krediidiasutus ja kes tegeleb ühe või mitme Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL (edaspidi CRD IV)[[11]](#footnote-11) lisa I punktides 2-12 ning punktides 14 ja 15 loetletud tegevusega, sealhulgas valuutavahetus- ja rahaülekandeasutused; (b) kindlustusselts; (c) investeerimisühing; (d) investeerimisfond; ja (e) kindlustusvahendaja.

Rahvusvahelisel tasandil on analüüsitud, kas virtuaalraha pakkumise näol võiks olla tegemist mõne finantsteenusega krediidiasutuste seaduse (edaspidi *KAS*) § 6 lõike 1 tähenduses (ja seega ka CRD IV lisa I punktide 2 kuni 12 ning punktide 14 ja 15) ning kas virtuaalraha teenuse pakkuja võiks olla seega finantsteenuse pakkuja (k.a kolmanda rahapesu tõkestamise direktiivi tähenduses). Samal ajal on mitmed rahvusvahelised organisatsioonid jõudnud järeldusele, et virtuaalraha valdkond on reguleerimata ala ning virtuaalraha skeemide üle finantsjärelevalve asutused järelevalvet ei teosta, sest tegemist ei ole finantsteenusega (k.a KAS § 6 lg 1 punktide 2–12 mõttes) ega ka krediidiasutuse tegevusega.

Kuivõrd kolmandas rahapesu tõkestamise direktiivis alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujaid ei ole finantseerimisasutustena defineeritud, samuti ei ole neid ka muul viisil kohustatud isikutena käsitletud, järeldub kokkuvõtvalt, et kolmas rahapesu tõkestamise direktiiv ei ole kohaldatav bitcoinide vahetamisteenusele.

Samal ajal on Euroopa Pangandusjärelevalve soovitanud Euroopa Liidu seadusandjatel kaaluda virtuaalrahade teenuse pakkujate lisamist kohustatud isikute nimekirja, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks kohustatud isikutele esitatavad nõuded laieneksid ka virtuaalraha teenuse pakkujatele.[[12]](#footnote-12) Sellele vaatamata ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2015/849/EL (neljas rahapesu tõkestamise direktiiv) kohustatud isikute ringi virtuaalrahade teenuse pakkujatega laiendatud. Selle asemel otsustas Euroopa Komisjon hinnata ja seejärel vajadusel rakendada laiaulatuslikemaid regulatsioone.[[13]](#footnote-13)

**Küsimus nr 3**

***Kas RahaPTS § 6 lõige 4 on vastavuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ mõtte ja eesmärgiga (eelkõige artiklitega 4 ja 5) ning rahvusvahelise rahapesu ja terrorismi rahastamisega võitleva organi rahapesuvastase töökonna ehk FATF-i soovitustega? Kas esineb vajadus eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

Arvestades eelnevaid vastuseid küsimustele nr 1 ja 2, siis RahaPTS § 6 lõige 4 on vastavuses FATF-i soovitustega, kuivõrd FATF on enda juhendis kutsunud üles käsitlema virtuaalraha teenuse pakkujaid raha või alternatiivse maksevahendi ülekandeteenuse pakkujatena ning kooskõlas ka kolmanda rahapesu tõkestamise direktiivi mõtte ja eesmärgiga.

RahaPTS § 6 lõige 4 ei ole kolmanda rahapesu tõkestamise direktiiviga vastuolus, sest miinimumharmoniseeritav direktiiv annab võimaluse laiendada vastavat raamistikku teiste seas alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujale. Nimetatud direktiivi artikli 4 teise lõike kohaselt, kui liikmesriik otsustab laiendada direktiivi sätteid artikli 2 lõikes 1 nimetamata elukutsetele ja ettevõtjate kategooriatele, siis teatab ta sellest komisjonile. Liikmesriigid võivad direktiiviga reguleeritud valdkonnas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vastu võtta või kehtima jätta käesoleva direktiivi sätetest rangemad sätted (artikkel 5). Sellest tulenevalt ei näe Finantsinspektsioon vajadust küsida Euroopa Kohtult eelotsust.

**Küsimus nr 4**

***Kui bitcoinide vahetamisteenuse pakkuja on käsitatav alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana RahaPTS § 6 lõike 4 mõttes ning seeläbi finantseerimisasutuseks, siis kas virtuaalsete valuutade vahetamisteenuse pakkuja tegevuse üle järelevalve teostamiseks on Eesti õiguslik regulatsioon teenusepakkuja ja järelevalveasutuste õiguste ja kohustuste sätestamisel kohane ja piisav ning põhiseaduse § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega kooskõlas? Kas bitcoinide kui virtuaalse valuuta olemusest tulenevad eripärad eeldaksid õigusaktides (nt RahaPTS-s) järelevalve eriregulatsiooni kehtestamist?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

Isikul, kes on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja (RahaPTS § 6 lg 4), peab olema tegevusluba (RahaPTS § 52 lg 1 p 4), mille annab Politsei ja Piirivalveameti iseseisev struktuuriüksus, elik RAB (RahaPTS § 521). RAB teostab järelevalvet RahaPTS ja selle alusel antud õigusaktide nõuete täitmise üle (RahaPTS § 47 lg 1). RAB-il on muu hulgas õigus ettekirjutuse alusel kohustatud isikult saada teavet rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlusega seotud asjaolude, tehingute ja isikute kohta (RahaPTS § 41 lg 1). Samuti on RAB-il kohapealse kontrolli teostamise õigus (RahaPTS § 48 lg-d 1 ja 2), andmete väljanõudmise õigus (RahaPTS § 48 lg 3) ning õigus võtta meetmeid tuvastatud rikkumiste kõrvaldamiseks (RahaPTS § 37 lg 1 p 10, § 38 lg-d 1 ja 4 ning § 65 lg 2).

Teenuse pakkujale kehtivad RahaPTS-ist tulenevad nõuded, mida ta peab täitma. Nendeks on hoolsusmeetmete rakendamine (RahaPTS §-d 12-22), andmete kogumine ja säilitamine (RahaPTS §-d 23-26), rahapesu ja terrorismi rahastamisega seotud riskide juhtimine (RahaPTS §-d 27-31), tegevus rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse korral (RahaPTS §-d 32-35). Välja tuleb tuua, et RahaPTS § 15 lõige 8 sätestab, et alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja on kohustatud (1) tuvastama iga kliendi isikusamasuse ärisuhte loomisel ja tehingu tegemisel kliendiga samas kohas viibides, kui selle kliendi tehingute väärtus kalendrikuus ületab 1000 eurot või võrdväärse summa muus vääringus ning (2) mitme kliendi vahelise tehingu vahendamisel tuvastama iga tehingus osaleva isiku isikusamasuse ja esitatud teavet kontrollima.

Finantsturul alaliselt tegutsevatel ja eriti seal teistele teenuseid osutavatel isikutel lasub eeldus aktiivselt viia ennast kurssi ja olla kursis nende vastavat tegevust reguleerivate erialaste normidega. See eeldus mõjutab õigusselguse põhimõtte rakendamist. Regulatsioon järelevalveasutuse kui ka teenuse pakkuja õiguste ja kohustuste osas selguse poolest ei erine tavapärasest finantssektoris.

Kui riik peab oluliseks, siis on alati võimalik seada täiendavaid eriregulatsioone, kuid nende vajalikkuse ning eesmärkide üle otsustamine eeldab kohast riiklikku menetlust. Samas on kehtiva seaduse alusel (RahaPTS § 6 lg 4) tuvastatav, kes on alternatiivse maksevahendi teenuse pakkuja.

**Küsimus nr 5**

***Kas tulenevalt bitcoinidega tehtavate tehingute vormistamise võimalikest eripäradest (nt bitcoin protokollist ja reeglitest tulenev tehingupoolte anonüümsus) on bitcoinide vahetamisteenuse pakkujal, arvesse võtmata seda, kas teenuse pakkuja vahendab bitcoinide ostjat ja müüjat või on ise bitcoinide ostjaks või müüjaks, õiguslik kohustus ja ka võimalus klientide andmeid talletada ja hoolsuskohustust järgida (nt klientide isikusamasust kontrollida)? Kui jah, siis millisel õiguslikul alusel ja millisel tehnilisel viisil, et oleks tagatud bitcoinide andmebaasis tehtavate tehingute anonüümsus?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

Vastavalt bitcoini protokollile on tehingu osapooled blokiahelas tähistatud aadressiga, mis koosneb 26 kuni 35-kohalisest tähemärkide ja numbrite jadast, kus esimesel kohal on alati number 1 või 3 (nt aadress 3J98t1WpEZ73CNmQviecrnyiWrnqRhWNLy). Aadress ise ei sisalda viidet konkreetsele isikule ning igal isikul on võimalik aadresse igal hetkel ilma piiranguteta juurde luua. Ühele isikule võib seega kuuluda mitu erinevat aadressi ning nende aadresside kogumit ehk neid aadresse sisaldavat faili nimetatakse bitcoini rahakotiks (ingl *wallet*).

Kui vahetamisteenuse klient soovib sularaha vahetada bitcoinide vastu, peab leidma aset sularaha üleandmine ning bitcoinide kandmine vahetamisteenuse pakkuja aadressilt kliendi poolt näidatud aadressile. Tehniliselt oleks sularaha üleandmise käigus võimalik isikusamasust kontrollida ja kliendi andmed selleks loodud andmebaasis talletada. See andmebaas oleks aga täiesti eraldiseisev ning ei oleks mitte kuidagi tehniliselt seotud bitcoini tehnoloogiaga. Tehingu osapoolte anonüümsus blokiahelas säilib vastavalt bitcoini protokollile.

Arvelduskontode vahendusel ülekandega vahetamisteenuse puhul saaks teenusepakkuja nõuda enne vastavalt arvelduskontolt ülekannete aktsepteerimist konto omaniku isikusamasuse tuvastamist ning kliendi andmete olemasolu selleks loodud andmebaasis. Ka see andmebaas oleks aga täiesti eraldiseisev ning ei oleks mitte kuidagi tehniliselt seotud bitcoini tehnoloogiaga. Tehingu osapoolte anonüümsus blokiahelas säilib vastavalt bitcoini protokollile.

Bitcoinide vahetamisteenuse pakkuja õiguslik kohustus või selle puudumine klientide andmeid talletada ja hoolsuskohustust järgida, nt klientide isikusamasust kontrollida, on iga riigi enda otsus. See tähendab, et iga riik peab otsustama, kas peetakse vajalikuks alternatiivse isetekkelise maksesüsteemi üle järelevalve, sh rahapesu tõkestamise alase järelevalve, teostamist või mitte.

Bitcoinide vahetamisel kehtiva vääringu vastu on võimalik vahendaja poolt kasutada meetmeid, et tuvastada lõppisik, kes vahetab oma bitcoinid kehtiva vääringu vastu või vastupidi.

**Küsimus nr 6**

***Kuidas toimub bitcoinide ostu-müügitehingu puhul virtuaalse valuuta omandiõiguse üleminek ja selle registreerimine bitcoinide andmebaasis? Kui üldse, siis milliseid andmeid näeb ja saab kontrollida vahetamisteenuse pakkuja? Kas vahetusteenuse pakkuja näeb, millise isiku arvelduskontolt on laekunud raha bitcoiniga tehtud tehingult?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

Bitcoinide puhul puudub keskne andmebaas ja selle asemel kasutatakse blokiahelat, mis on avalik ja mida „hoitakse“ kõigi bitcoinide kasutajate poolt nende arvutiprotsessoritel üheaegselt. Bitcoinide liigutamisel füüsilist bitcoini liikumist ei toimu.

Lihtsustatult toimub bitcoinide ülekanne järgnevalt (lisatud joonis[[14]](#footnote-14)): kasutaja A soovib kanda ühe bitcoini kasutajale B. Selleks annab A oma bitcoini kliendirakenduse abil korralduse kanda üks bitcoin B poolt esitatud bitcoini aadressile. A rahakotis on hoiul kõikide seal sisalduvate bitcoini aadresside privaatvõtmed, mille abil kliendirakendus allkirjastab A tehingukorralduse kanda üks bitcoin B-le. Iga privaatvõtmega on paaris ka avalik võti, mille abil saab igaüks tuvastada, kas A aadressil on olemas piisav hulk bitcoine, mis on vajalik ülekande edukaks sooritamiseks. Bitcoinide kaevandamise eesmärgil võrgustikku lisatud arvutid koguvad kokku iga 10 minuti jooksul koostatud kõik korraldused ning teostavad krüptograafial põhineva räsifunktsiooni (ingl *hash function*). Selle arvutuse tulemusena muudetakse korralduste andmed kindla pikkusega tähemärkidest ja numbritest koosnevaks jadaks, millest omakorda moodustub blokiahel.



Kõik bitcoinidega tehtud tehingud on avalikud.

Bitcoini protokolli väliselt on võimalik teenuse pakkujal rakendada muid seaduslikke meetmeid klientide andmete kontrollimiseks ja talletamiseks. Arvelduskonto ülekandega bitcoinide vahetamisteenuse ja bitcoinide eest tasumise korral näeb teenusepakkuja näiteks oma internetipanga vahendusel saadud arvelduskonto väljavõttelt, millised isikud on talle ülekandeid teinud.

**Küsimus nr 7**

***Kas bitcoinide müügitehingule omase anonüümsuse põhimõtte vähendamist eeldava järelevalve-menetluse rakendamine oleks kooskõlas bitcoinide protokolli ja reeglitega?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

Bitcoin on teatud reguleerimata maksevahend, mida ei emiteeri ega garanteeri keskpank ja mida saab kasutada maksevahendina.[[15]](#footnote-15) Bitcoin kätkeb endas rahapesu ja terrorismi rahastamist võimaldavaid riske ning peamiselt sellisel põhjusel on Eestis peetud vajalikuks allutada alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujad, sh bitcoin, RAB-i järelevalvele. RAB on juba 2013. aastal oma aastaraamatus selgitanud, et RahaPTS § 6 lõike 4 mõistes on bitcoinide ostul, müügil, vahendamisel alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumise tunnused. RahaPTS § 52 kohaselt peab alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja ennast majandustegevuse registris registreerima. Samuti peab alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja täitma RahaPTS-ist tulenevaid kohustusi (hoolsusmeetmed, teatamiskohustus jm), eeskätt RahaPTS § 15 lõikes 8 sätestatut silmas pidades.[[16]](#footnote-16)

Arvestades, et võimalikke uusi alternatiivseid maksevahendeid tekib üsna kiiresti juurde, on seadusandja hõlmanud juba ettenähtavalt alternatiivsete maksevahenditega kõikvõimalikud viisid, mis ei ole käsitletavad traditsiooniliste makseviisidena.[[17]](#footnote-17) Sellest tulenevalt peab järelevalvet teostav isik hindama alternatiivse maksevahendiga seonduva tegevuse vastavust seadusele, mitte vastupidi.

**Küsimus nr 8**

***Kui RahaPTS-s finantseerimisasutusele ettenähtud hoolsusmeetmed kohalduvad bitcoinide vahetamisteenuse pakkujale ja eeldusel, et nende täitmine ei ole bitcoinidega müügitehingute olemusest tulenevalt seaduses ettenähtud ulatuses võimalik, siis kas ettekirjutusega sellises ulatuses andmete nõudmine on proportsionaalne?***

**Finantsinspektsiooni vastus**

RahaPTS §-st 1 tulenevalt on seaduse eesmärgiks tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Olulised õigused on antud just RAB-ile, kes on RahaPTS-i mõttes riiklik järelevalveasutus (RahaPTS § 47 lg 1). Teatavad õigused ja kohustused on ka teistel RahaPTS-i mõttes järelevalveasutustel nagu Finantsinspektsioon, Justiitsministeerium, Eesti Advokatuuri juhatus, Notarite Koda. Tegemist on olulise tähelepanu all oleva valdkonnaga ning olenevalt asjaoludest on õigustatud ja ka proportsionaalne küsimuste esitamine isikule, kui on tekkinud kahtlused tema tegevuse vastavuses õigusaktidega. Täpsem proportsionaalsuse määratlemine sõltub ka asja kõigi tehiolude hindamisest, millised antud asjas meile on teadmata.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/ /allkirjastatud digitaalselt/*

Kilvar Kessler Siim Tammer

Juhatuse esimees Finantsinspektsiooni esindaja

1. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri 137 SE, Riigikogu XI koosseis – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=3deaea53-afec-eb79-6338-b2fdbd288e24&> (07.01.2016), lk 13. [↑](#footnote-ref-1)
2. Euroopa Kohtu 22. oktoobri 2015. aasta otsus C-264/14: Virtuaalsel valuutal bitcoin ei ole muud mõtet, kui olla kasutatav maksevahendina, ning et osa ettevõtjaid aktsepteerivad seda antud eesmärgil (punkt 52). Bitcoin kuulub „kahesuunalise vooga“ virtuaalsete valuutade süsteemi, mille puhul kasutajad saavad virtuaalset valuutat osta ja müüa valuuta vahetuskursi alusel. Sellise virtuaalse valuuta toimimine reaalses maailmas sarnaneb teiste konverteeritavate valuutadega, mis võimaldab osta nii reaalseid kui ka virtuaalseid kaupu ja teenuseid (punkt 12). [↑](#footnote-ref-2)
3. <http://www.fatf-gafi.org/> [↑](#footnote-ref-3)
4. FATF Report: Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks. – Juuni 2014, Kättesaadav: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf> (07.01.2016). [↑](#footnote-ref-4)
5. Virtual currency schemes – a further analysis. – Veebruar 2015, Kättesaadav:

 <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemesen.pdf> (07.01.2015), lk 4 ja 33. [↑](#footnote-ref-5)
6. EBA Opinion on ‘virtual currencies’. – 4. juuli 2014, Kättesaadav:

 [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08%2BOpinion%2Bon%2BVirtual%2BCurrencies.pdf) (07.01.2016), lk 11 (lõik 19). [↑](#footnote-ref-6)
7. Guidance for a Risk-Based Approach: Virtual Currencies. – Juuni 2016, Kättesaadav:

 <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/Publications/Guidance-RBA-Virtual-Currencies.pdf> (07.01.2016). [↑](#footnote-ref-7)
8. The FATF Recommendations. – Jaanuar 2012, Kättesaadav:

 <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html> (07.01.2016). [↑](#footnote-ref-8)
9. Ingl k – *Money or value transfer services (MVTS)*. [↑](#footnote-ref-9)
10. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu seletuskiri (viide 1), lk 13. [↑](#footnote-ref-10)
11. Kuigi kolmanda rahapesu tõkestamise direktiivi artiklis 3 (2) a) on toodud viide Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2000/12/EÜ ja selle lisale I, on tegemist kehtetu direktiiviga, mis asendati Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2006/48/EÜ ning viimane omakorda Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2013/36/EL ehk CRD IV’ga. Seejuures viited kehtetuks tunnistatud direktiividele tõlgendatakse viidetena asendatavatele direktiividele ja loetakse vastavalt vastavustabelitele. [↑](#footnote-ref-11)
12. EBA Opinion on ‘virtual currencies’ (viide 6), lk 6. [↑](#footnote-ref-12)
13. Guidance for a Risk-Based Approach: Virtual Currencies (viide 7), lõik 63. [↑](#footnote-ref-13)
14. Allikas: Federal Reserve Bank of Atlanta [↑](#footnote-ref-14)
15. Euroopa Pangandusjärelevalve 12.12.2013 hoiatus eesti keeles. Kättesaadav:

 <https://www.fi.ee/public/EBA_virtuaalne_vaaring.pdf> (07.01.2015), lk 1. [↑](#footnote-ref-15)
16. Rahapesu andmebüroo aastaraamat 2013. Kättesaadav: <https://www.politsei.ee/dotAsset/330091.pdf> (07.01.2016), lk 18. [↑](#footnote-ref-16)
17. Vt selles osas ka vastust küsimusele nr 1. [↑](#footnote-ref-17)