**Tallinna Halduskohus Tallinna kohtumaja**  10.06.2014

Menetlusdokument on edastatud adressaadile ja vastustajale elektrooniliselt e-posti teel.

**Kaebaja: Otto Albert de Voogd**

Isikukood 36710190054

Vihuri 1-37

10311 Tallinn

Tel 538 36846

E-post [otto@de-voogd.com](mailto:otto@de-voogd.com)

**Kaebaja**

**lepinguline esindaja: vandeadvokaat Priit Lätt**

Advokaadibüroo GLIMSTEDT

Rävala pst 5

10143 Tallinn

Tel 611 8050

E-post [menetlus@glimstedt.ee](mailto:menetlus@glimstedt.ee)

**Palun kõik menetlusdokumendid edastada lepingulisele esindajale.**

**Vastustaja: Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroo**

Tööstuse 52

10416 Tallinn

Tel 612 3840

E-post [arnold.tenusaar@politsei.ee](mailto:arnold.tenusaar@politsei.ee)

**ARVAMUS**

**Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroo vastuse kohta haldusasjas nr 3-14-50581**

1. **Menetluse käik** 
   1. 21.04.2014 esitas Otto Albert de Voogd (edaspidi **kaebaja**) kaebuse Tallinna Halduskohtusse Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroo (edaspidi **RAB**) 24.03.2014 ettekirjutuse nr 1-9/1011 (edaspidi **ettekirjutus**) tühistamise nõudes.
   2. 23.04.2014 kohtumäärusega Tallinna Halduskohus rahuldas kaebaja esialgse õiguskaitse taotluse ning keelas RAB-l ettekirjutuse täitmise (kaebaja suhtes sunniraha kohaldamine) kohtuvaidluse lõpuni (kohtulahendi jõustumiseni).
   3. 29.04.2014 kohtumäärusega võttis Tallinna Halduskohus kaebuse menetlusse ning muu hulgas kohustas RAB-i esitama kaebusele kirjaliku vastuse koos tõenditega hiljemalt 27.05.2014 ning andis kaebajale võimaluse esitada kirjalik arvamus RAB-i vastusele hiljemalt 10.06.2014.
   4. 27.05.2014 esitas RAB kirjaliku vastuse kaebusele.
   5. Kaebaja, olles tutvunud RAB-i kirjaliku vastusega, on jätkuvalt seisukohal, et ettekirjutus on nii materiaalselt kui ka formaalselt õigusvastane ja tuleks seetõttu tühistada. Kaebaja ei hakka kordama oma põhjalikke seisukohti, mis on esitatud kaebuses, vaid keskendub alljärgnevalt üksnes olulisematele küsimustele seoses RAB-i seletusega.
2. **RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 vastuolu Euroopa Liidu õigusega.** 
   1. RAB on oma vastuses nõustunud kaebajaga selles, et III direktiivis ei käsitleta finantseerimisasutusena alternatiivse maksevahendi teenuse pakkujat, direktiivis puudub vastavasisuline definitsioon ning Eesti seadusandja on RahaPTS § 6 lg 2 p-s 4 ja § 6 lg-s 4 otsustanud laiendada nende finantseerimisasutuste, kellele laieneb rahapesualane regulatsioon, ringi. Samas aga RAB leiab, et Eestil oli kohustus järgida FATF-i 2003. a VI erisoovitust ja kehtestada III direktiivi miinimumnõuetest rangemad meetmed (sh RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg 4 regulatsioon).
   2. III direktiivi preambul, millele viitab ka RAB (vastuse p 1, lk 2), on oluline direktiivi sisu õigeks tõlgendamiseks. III direktiivi preambula p 5 koosmõjus direktiivi sätetega ei muuda aga tõsiasja, et EL tasandil puudub rahapesualane regulatsioon alternatiivsete maksevahendite teenuse osas. III direktiivi art 4 lg 1 võimaldab 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”. Kaebaja on jätkuvalt seisukohal, et bitcoinide ostu- ja müügitegevus ei ole selline ala, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel, ning selle väite põhistamiseks sooviksime rõhutada järgnevaid asjaolusid.
      1. Nii Eesti Pank kui ka juhtivad kommertspangad on väljendanud bitcoinide ja nendega tehtavate tehingute väga vähest mõju ja tähtsust rahandussüsteemile (vt kaebuse p 2.1.5). Eesti Panga andmetel:[[1]](#footnote-1)
         1. **bitcoinide turumaht on marginaalne** – virtuaalrahade, millest bitcoinid moodustavad 90%, turumaht on hinnanguliselt kokku *ca* 4,3 miljardit eurot, mis moodustab kogu euroala laiast rahapakkumisest (nn M3; 2014. a märtsikuu seisuga 9893 triljonit eurot) kokku vaid 0,04%;
         2. **bitcoinidega tehtavaid makseid on väga vähe** - bitcoinidega tehakse tehinguid *ca* 60-70 000 ööpäevas, mis moodustab kogu euroala jaemaksetest kokku 0,03%.
      2. Bitcoini süsteem on Bitcoini protokolli alusel loodud avatud lähtekoodiga tarkvara ja keskse osapooleta P2P-võrgustik, mille võrgusõlmed peavad koos andmebaasi, mis kajastab kõiki tehinguid ja bitcoinide kuuluvust adressaatidele ehk omanikele. See andmebaas ehk avalik raamatupidamisregister (inglise k. *Public ledger*) ehk tehinguplokkide ahel (inglise k. *Block chain*) kajastab kõiki ringluses olevaid ehk kaevandatud (inglise k. *Mining*) bitcoine ja nendega tehtud tehinguid, aga samuti infot kõigi pangakontode kohta, millega on bitcoin olnud seotud. Kui raharingluses ei ole võimalik jälgida konkreetsete pangatähtede liikumist, siis Bitcoini süsteem võimaldab jälgida iga bitcoini liikumist algusest lõpuni. Kuna kõikide transaktsioonide ajalugu on nähtav, on mõnes mõttes tegemist palju avatuma süsteemiga kui tavapärane pangasüsteem. Seega on maksed ise teataval määral küll anonüümsed, kuid pole õige heita bitcoinile ette anonüümsust, mis eriti tõenäoliselt tekitaks soovi kasutada bitcoine ebaseaduslikuks tegevuseks. Anonüümsus selles süsteemis on ainult näiline. Analüüsides tehingute mustreid, saab hinnata tehingute tegijate motiive ja neid vajaduse korral ka tuvastada. Samuti kaotavad bitcoinidega tehingute tegijad anonüümsuse, sidudes ostu-müügi korral oma isiku mingi pangakontoga. Kui raharingluses ei ole võimalik jälgida konkreetsete pangatähtede liikumist, siis Bitcoini süsteem võimaldab jälgida iga bitcoini liikumist algusest lõpuni.
      3. RAB teeb vastuses eksitava viite ühele kriminaalasjale, soovides sellega rõhutada bitcoinidega kauplemise erilist ohtlikkust finantssüsteemile (vt vastuse p 1, lk 6 ülal). Kaebaja lepinguline esindaja oli osundatud kriminaalasjas kahtlustatava kaitsja ning kahtlustatavaga kokkuleppel saame avaldada siinkohal teatud asjaolusid (isikunimesid siiski ei avalda). 26.03.2014 lõpetati kriminaalmenetlus kahtlustatava käitumises kuriteo koosseisu puudumise tõttu ning menetlust lõpetav määrus sisaldas muu hulgas järgmist põhjendust: *Kriminaalasjas ei ole kogutud tõendeid, millest nähtuks, et MS oleks püsivalt tegelenud internetikeskkonnas localbitcoins.com bitcoinide müügiga (BTC) ning mis lükkaksid ümber tema väited vaid üksikute tehingu tegemise kohta. Arvestades asjaolu, et üksikute bitcoinide võõrandamist ei saa lugeda püsivaks majandustegevuseks, puudub MSi käitumises KarS § 372 lg 2 p 3 sätestatud kuriteokoosseis. Arvestades asjaolu, et MSi teadmisel laekusid RH ja RH ning MD pangakontodelt tema kontole rahalised vahendid bitcoinide müügi tulemusena ning tal puudusid igasugused andmed, mille kohaselt nimetatud isikute kontosid võisid ülekannete tegemiseks kasutada selleks mitteõigustatud isikud, puudub MSi tegevuses ka võimalikule arvutikelmusele või rahapesule kaasaaitamise kuriteokoosseis*.
   3. III direktiivi art 4 lg 2 sätestab: *Kui liikmesriik otsustab laiendada käesoleva direktiivi sätteid artikli 2 lõikes 1 nimetamata elukutsetele ja ettevõtjate kategooriatele, siis teatab ta sellest komisjonile*. RAB vastusest ei nähtu, et Eesti oleks teavitanud Euroopa Komisjoni III direktiivi sätete laiendamisest alternatiivse maksevahendi teenuse pakkujatele (kuna tegemist on isikute kategooriaga, kes „tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel“). III direktiivi art-s 45 kirjeldatud teavitamiskohustus on üldine ja seda ei tohi segi ajada art 4 lg-s 2 nimetatud erandist teavitamise kohustusega.
   4. Lõpetuseks soovib kaebaja peatuda FATF-i 2003. a VI erisoovitusel (inglise k. *Special Recommendation VI: Alternative Remittance*), millele viitab RAB oma vastuses.[[2]](#footnote-2) Esmalt märgime, et tegemist on soovitusega, mis ei oma õiguslikku siduvat jõudu Eesti Vabariigile ega ka indiviididele ega saa seetõttu olla ettekirjutuse materiaalõiguslikuks aluseks. Teiseks, VI erisoovituse tõlgendava märkuse kohaselt selle soovituse *eesmärk on suurendada maksevoogude läbipaistvust, tagades riikides järjepidevate rahapesu- ja terrorismi rahastamise vastaste meetmete kohaldamise kõikides raha/väärtuse ülekandesüsteemides ja eelkõige sellistes süsteemides, mis tegutsevad traditsiooniliselt väljaspool konventsionaalset rahandussektorit ja mille suhtes ei kohaldata praegu FATFi soovitusi. Käesolev soovitus ja tõlgendav märkus rõhutavad vajadust kohaldada kõikidele formaalsetele või mitteformaalsetele raha või väärtuse ülekandeteenustele teatavaid õiguslikke miinimumnõudeid vastavalt asjakohastele FATFi soovitustele*. Oluline on aga VI erisoovituse tõlgendava märkuse p 4, mis defineerib raha või väärtuse ülekandeteenuse, mida see erisoovitus käsitleb, mõiste – *finantsteenus, mis võtab vastu sularaha, tšekke, teisi rahalisi maksevahendeid või muud väärtusekandjaid ühes kohas ja maksab vastava summa sularahas või muul kujul makse saajale teises kohas kas kommunikatsiooni, sõnumi, ülekande või sellise kliiringarvestuste võrgu kaudu, kuhu raha/väärtuse ülekandeteenus kuulub. Selliste teenuste kaudu sooritatud tehingutes võivad osaleda vahendajad ja nendega võib kaasneda kolmanda isiku lõppmakse*. Kaebaja on kirjeldanud bitcoini olemust ja toimimist ning see ei vasta VI erisoovituses kajastatud raha või väärtuse ülekandeteenuse mõistele. Kaebaja tegevuse puhul ei toimunud teenuse vormis mingi rahalise väärtuse ülekandmist ühelt isikult teisele, st kaebaja ei võtnud vastu rahalisi maksevahendeid ühes kohas, et maksta need välja makse saajale teises kohas mingi võrgu, kuhu väärtuse ülekandeteenus kuulub, kaudu.
   5. Seega on RahaPTS vaidlusalune regulatsioon vastuolus III direktiiviga, sest Eesti on laiendanud siseriikliku õigusega kohustatud isikute ringi ja loonud seeläbi haldusväliste isikute suhtes koormavaid sätteid isikute kategooriale (bitcoine ostvad ja/või müüvad isikud), mida ei ole III direktiivi art 2 lg-s 1 kohustatud isikutena nimetatud ning kes ei tegutse alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel.
3. **RahaPTS § 6 lg 2 p 4 ja § 6 lg-ga 4 on vastuolus Põhiseaduse § 13 lg-ga 2 (õigusselguse põhimõte).** 
   1. RAB käsitleb kaebajat bitcoinide ostmisel ja müümisel alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana RahaPTS § 6 lg 2 p 4 tähenduses, sest kaebaja on isik, kes oma majandus- või kutsetegevuse käigus ostab, müüb või vahendab sidesüsteemi kaudu rahalist väärtust omavaid vahendeid, mille abil on võimalik täita rahalisi kohustusi või mida saab vahetada kehtiva vääringu vastu. Seega RAB on bitcoinid n-ö „mahutanud“ olemaolevasse infotehnoloogiliste arengutega paratamatult mitte kõige paremini kaasaskäivasse õigusruumi, kuhu kaebaja arvates need ei sobi oma uute tunnuste tõttu.
   2. RahaPTS eesmärk ei saa olla luua ebakindlust õiguskäibes ning selle alusel saab õigusriigis riiklikku sunnijõudu rakendada vaid seaduses sõnaselgelt määratletud kohustatud isikute suhtes. Riigikohus on hiljutistes lahendites RahaPTS § 40 tõlgendamisel rõhutanud, et *Õiguse rakendamisel tõkendi kohaldamise aluste laiendavat tõlgendamist ei õigusta asjaolu, et rahapesu kujutab endast olulist ohtu finantssüsteemile ja seetõttu on selle tõkestamise vastu kaalukas avalik huvi. Haldusorganite  pädevuse rahapesu tõkestamisel, sealhulgas vajalike tõkendite ringi ning nende kohaldamise selged ja kohased alused saab sätestada üksnes seadusandja*.[[3]](#footnote-3)
   3. Puudub vaidlus, et:
      1. bitcoinide õigusliku staatusega seonduvat ei ole Eesti ega ka Euroopa Liidu tasandil õigusaktidega reguleeritud, sh täielikult puudub bitcoinide määratlus;[[4]](#footnote-4)
      2. nii Euroopa Keskpank oma 2012. a raportis kui ka Eesti Pank on meedia vahendusel rõhutanud alates 2013. a detsembrist, et virtuaalraha skeemide 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);
      3. RahaPTS ei kasuta mõisteid „bitcoin“ või „detsentraliseeritud digitaalne käibevahend“ või „virtuaalraha“;
      4. RAB ega ükski teine Eesti asjassepuutuv asutus ei ole avaldanud mitte ühtegi ametlikku juhendit bitcoinide või virtuaalrahade kohta. Seejuures väärib märkimist, et isegi tänaseks pole RAB seda teinud, v.a mõned intervjuud massimeedias ning needki alles alates 21.02.2014[[5]](#footnote-5).
   4. RAB väitel on käesoleva ajani määratlenud ennast alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana kokku 25 ettevõtjat (vastuse p 2, lk 6). Samas jätab RAB kahjuks märkimata, kui palju neist ettevõtjatest on tegelenud või tegelemas bitcoinidega kauplemisega. Kaebajale teadaolevalt ei olnud kaebuse esitamise ajaks mitte ühtegi isikut, kes tegelevad bitcoinidega Eestis, allutanud ennast RahaPTS regulatsioonile ja RAB-i järelevalve alla.
   5. Nende asjaolude pinnalt saab üheselt järeldada, et 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-i) tegevust, sh kohustust allutada enda tegevust RahaPTS regulatsioonidele. Tegemist on vastuoluga PS § 13 lg-ga 2 (õigusselguse põhimõte).
4. **Kaebaja ei ole alternatiivse maksevahendi teenuse pakkuja RahaPTS tähenduses**
   1. Kaebaja on kaebuses esitanud põhjendused, miks ta ei ole bitcoine ostnud ja müünud majandus-, kutse- ja ametitegevuse raames ning isegi kui ettekirjutuses kirjeldatu oleks käsitletav majandus-, kutse- või ametitegevusena, siis ta ei ole finantseerimisasutus (vt kaebuse p-d 2.3.5 ja 2.4). Kaebaja esitas mitmeid kaebuses kajastatud põhjendusi ka ettekirjutuse tegemisele eelnenud e-kirjavahetuses RAB-ga. RAB on aga jätnud need põhjendused tähelepanuta nii ettekirjutuse tegemisel kui ka kohtumenetluses. Enamgi veel, RAB heidab kaebajale ette, et ettekirjutuse tegemise tingis kaebaja otsene keeldumine koostööst, mis on väär (vastuse p 2 lk 7 keskel).
   2. Nagu selle arvamuse p-s 2.4 on selgitatud, siis kaebaja tegevuse puhul ei toimunud teenuse vormis rahalise väärtuse ülekandmist ühelt isikult teisele, st kaebaja ei võtnud vastu rahalisi maksevahendeid ühes kohas, et maksta need välja makse saajale teises kohas mingi võrgu, kuhu väärtuse ülekandeteenus kuulub, kaudu. Kaebaja ei olnud ega ole ega saagi olla Bitcoini süsteemi haldaja (vt arvamuse p 2.2.2 selgitust süsteemi toimimise kohta). Kaebaja tegevus erines oluliselt näiteks RahaPTS eelnõu seletuskirjas viidatud e-kullaga (inglise k. *E-Gold*)[[6]](#footnote-6) kauplemisest - kokkuvõtlikult väljendudes väljastas e-kulla teenuse pakkuja klientide rahaliste vahenditega soetatud kulla tagatisel ja selle turuväärtust arvestava e-kulla nimelise virtuaalse maksevahendi, mida sai kasutada teiste e-kulla kasutajatega tehinguid tehes. Seega toimus kulla väärtuse ülekandmine ühelt isikult teisele spetsiaalse süsteemi või võrgu kaudu, mida haldas e-kulla teenuse pakkuja.
5. **Ettekirjutus on motiveerimata ja vastuolus haldusmenetluse seaduse §-ga 56.** 
   1. 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.
   2. RAB on ettekirjutuses andnud õigusliku (eel)hinnangu kaebaja staatusele ja tema tegevusele, allutades ta RahaPTS regulatsioonile, mistõttu on eksitav ja üllatav RAB-i vastuses esitatud väide, et tegemist oli pelgalt informatsiooni nõudega (vt vastuse p 5). Riikliku järelevalve raames saab informatsiooni nõuda kohustatud subjektidelt, mis omakorda eeldab, et enne haldusakti tegemist on pädev haldusorgan õiguslikult veendunud, et haldusakti adressaat vastab kohustatud subjekti tunnustele asjassepuutuva õiguse alusel.
   3. Samas 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.
6. **Kaebaja seisukoht kompromissi võimalikkuse kohta**
   1. Halduskohus on palunud oma 29.04.2014 kohtumääruses kaaluda menetlusosalistel kompromissi sõlmimise võimalust ja teatada kohtule menetlusosaliste arvamus kompromissi saavutamise võimalikkuse kohta hiljemalt 10.06.2014.
   2. Kaebaja teatab, et ta ei välista asja lahendamist kompromissiga ning on valmis RAB-i samasisulise tahte korral asuma läbi rääkima erinevate kompromissivõimaluste üle esimesel võimalusel.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Priit Lätt

Vandeadvokaat

Kaebaja lepinguline esindaja

1. Vt Eesti Panga makse- ja arveldussüsteemide osakonna juhataja Mihkel Nõmmela ettekanne 24.05.2014: <http://www.slideshare.net/fullscreen/assesauga/mihkel-nmmela/1> [↑](#footnote-ref-1)
2. Mitteametlik eestikeelne tõlge on kättesaadav ka Finantsinspektsiooni veebilehel: <http://www.fi.ee/public/aml/9_soovitust_est_2004.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Vt Riigikohtu halduskolleegiumi 14.05.2014 määrus haldusasjas nr 3-3-1-77-13, p 14. Sama on korratud 20.05.2014 määruses haldusasjas nr 3-3-76-13, p–s 17. [↑](#footnote-ref-3)
4. Virtuaalraha (sh bitcoinide) valdkond vajaks õiguslikku süvaanalüüsi ja sellele tuginevat regulatsiooni ning vastavasisulise analüüsiga on Euroopa Liidus tegelema asutud. Muu hulgas kaalutakse, kas ja kuidas tuleks virtuaalraha reguleerida, kuidas kehtivaid regulatsioone täpsustada või kas oleks vajalik teatud tunnustega virtuaalraha hoopiski keelustada. Eeldatakse, et edaspidi täpsustub Euroopa Liidu õigus virtuaalrahade osas, mis omakorda võib kaasa tuua Eesti õigusaktide muutmise. [↑](#footnote-ref-4)
5. Vt Rahapesu andmebüroo juht: süüdistused jõulisest käitumisest bitcoinidega kaubitsejate suhtes ei pea paika: <http://arileht.delfi.ee/news/uudised/rahapesu-andmeburoo-juht-suudistused-joulisest-kaitumisest-bitcoinidega-kaubitsejate-suhtes-ei-pea-paika.d?id=68081125>. Vt ka: <http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/rahapesu/juhendid> [↑](#footnote-ref-5)
6. Seda teenust osutati üleilmselt kuni 2009. a. [↑](#footnote-ref-6)