



SISEMINISTEERIUM

ASUTUS ESISEKS KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 11.01.2016

Kehtib kuni: 11.01.2021

Alus: AvTS § 35 lg 1 p 2

Teabevaldaja: Siseministeerium

Hr Ivo Pilving
Riigikohtu halduskollegium

Teie: 19.11.2015 nr 3-3-8-1-385-15

Meie: 11.01.2016 nr 2-10/363-2

**Siseministeeriumi arvamus haldusasjas
nr 3-3-1-75-15**

Austatud kohus

Riigikohtu halduskollegium kaasas 19. novembril 2015. a Siseministeeriumi arvamuse andmiseks haldusasjas nr 3-3-1-75-15 ning palus Siseministeeriumil vastata kaheksale küsimusele eelkõige *bitcoin*'i olemuse, õigusliku reguleerituse ning virtuaalse valuuta vahetamise tehingute üle järelevalve teostamise ulatuse kohta. Siseministeerium vastab esitatud küsimustele järgnevalt.

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

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) § 6 lg 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.

Käesolevas kohtuasjas ei ole keskseks vaidlusküsimuseks teenuse osutamine majandus- või kutsetegevuse käigus (kuna rahapesu andmebüroo vaidlustatud ettekirjutuse üheks eesmärgiks oligi saada teavet selle kohta, kas isik tegeleb teenuse osutamisega oma majandus- või kutsetegevuse käigus)¹ vaid pigem küsimus, kas *bitcoin* saab olla alternatiivseks maksevahendiks. Siseministeerium leiab sarnaselt rahapesu andmebüroo (edaspidi *RAB*) ning Tallinna Ringkonnakohtuga, et *bitcoin*'ide puhul on tegemist alternatiivsete

¹ *RahaPTS* § 6 lg-st 4 tuleneb, et kui isik ei osta või müü *bitcoin*'e oma majandus- või kutsetegevuse käigus, siis sellisel juhul ei kohaldu *RahaPTS*-st tulenevad hoolsusmeetmed.

maksevahenditega, kuna *bitcoin* vastab kõigile RahaPTS § 6 lg-st 4 tulenevatele tunnuskriteeriumitele, milleks on:

- 1) *bitcoin*il on traditsioonilises rahas väljendatav hind igal ajahetkel (vahetusväärtus);
- 2) *bitcoine* on võimalik osta ja müüa traditsioonilise raha eest kasutajate keskkonnas;
- 3) *bitcoine* aktsepteerivad maksevahendina teatud hulk kauplejaid (maksevahend).(vt Tallinna Ringkonnakohtu 18.06.2015 otsus, p 8)

Siseministerium märgib lisaks, et RahaPTS § 6 lg 4 kohaselt ei ole oluline, kas isik on vahendaja või ostab ja müüb krüptoraha e virtuaalvaluutat (sh *bitcoin*'e) ise, ka ei reguleeri nimetatud säte seda, et alternatiivne maksevahend peab olema aktsepteeritud kõikjal. Piisab, kui alternatiivse maksevahendi abil on võimalik täita teatavaid rahalisi kohustusi. Seega, kuna *bitcoin* liigitub alternatiivseks maksevahendiks, siis selline maksevahendi teenuse pakkuja oma majandus- või kutsetegevuse käigus on käsitatav RahaPTS § 6 lg-s 4 sätestatud alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana, keda liigitatakse RahaPTS § 6 lg 2 p 4 kohaselt finantseerimisasutuseks ning tulenevalt RahaPTS § 3 lg 1 p-st 2, §-st 10 ning § 37 lg 1 p-st 4 ja § 47 lg-st 1 on RAB kohustatud sellise isiku üle teostama järelevalvet. Ehk teisisõnu, majandus- või kutsetegevuses *bitcoini* vahetamisteenuse tasu eest pakkuja näol on tegemist RahaPTS regulatsioonile allutatud subjektiga.

Praegune RahaPTS võeti vastu 19.12.2007 ning see jõustus 28.01.2008. RahaPTS § 1 sõnastab seaduse eesmärgi, milleks on tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Seaduse väljatöötamise ajaks oli nii Eestis kui ka mujal maailmas aset leidnud palju juhtumeid, kus isikud tegelesid rahapesu ning terrorismi rahastamisega, kasutades selleks alternatiivseid maksevahendeid. Alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja mõiste võeti seadusse Eesti finantsüsteemi kaitseks, kuna läbi Eesti finantsüsteemi toimunud rahapesu ja terrorismi rahastamise juhtumid olid pälvunud juba suurt rahvusvahelist tähelepanu. RahaPTS eelnõu (137 SE) seletuskirja kohaselt kasutatakse maailmas järjest enam mittetraditsioonilisi rahalist väärtust omavate vahendite ülekande ja edastamise viise, samuti alternatiivseid maksevahendeid, mida kasutatakse rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise skeemides. Rahvusvaheline rahapesu toimikond ehk inglise keelne *Financial Action Task Force*² (edaspidi *FATF*) on analüüsinud erinevates maailma riikides kasutatavaid mittetraditsioonilisi makseviise ja toonud välja negatiivsed kasvutrendid selliste vahendite kasutamisel rahapesu skeemides.

Siseministerium selgitab, et see, mida käsitleti alternatiivse maksevahendina 2008. aastal ei erine sellest, mida peetakse silmas alternatiivse maksevahendi all praegu. RahaPTS-s sätestatud piirangud seati 2007. aastal kõigi tol ajal käibel olevate ja tulevaste alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkujatele ilma eranditeta ja see oli kooskõlas nii EL kui ka vastava rahvusvahelise õigusega. Ei ole ka oluline, et 2008. aastal, mil RahaPTS jõustus, ei olnud veel *bitcoin*'e loodud. Õigusliku määratluse seisukohast ei ole õige käsitleda *bitcoin*'e eraldiseisvalt, kuna *bitcoin*'idega sarnanevaid virtuaalvaluutasid on maailmas teada juba

² Kasutatakse ka prantsusekeelset nimetust *Group d'Action Financiere sur le Blanchment de Capitaux* – lüh. GAFI. Asutatud 1989.a. G7 valitsusjuhtide initsiatiivil. Tänapäeval on FATF valitsustevaheline organ, kes kehtestab norme, töötab välja ja propageerib rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise vastase võitluse poliitikat.

vähemalt üle 680³ ning sarnaseid rahasid tekib juurde ja kaob pidevalt. Samuti ei ole välistatud muude alternatiivsete maksevahendite kasutuselevõtt. Seetõttu on RahaPTS § 6 lg 4 just sellise üldistatuse astmega, et võimaldada ka tulevikus tekkivate alternatiivsete maksevahendite teenuse osutamise sidumist riikliku järelevalvega ning terrorismi rahastamise ja rahapesu tõkestamisega.

2) Kas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ regulatsioon on kohaldatav bitcoin'ide vahetamisteenusele? Kui jah, siis millises ulatuses?

EL direktiivide eesmärk on anda suunised liikmesriikidele siseriikliku õiguse kehtestamiseks, seega direktiivide sätted pole reeglina liikmesriikidele otsekohalduvad. EL direktiiv on siduv iga liikmesriigi suhtes saavutatava tulemuse seisukohalt, kuid jätab vormi ja meetodite valiku selle riigi ametiasutustele. Isikule muutuvad direktiivide põhimõtted kohustuslikuks Eesti õiguse kaudu. Eur-Lex'i veebilehel Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise vältimise kohta (edaspidi *III Direktiiv*) ülevaates selgitatakse, et Euroopa Liidu liikmesriigid peavad tõkestama rahapesu ja terrorismi rahastamist ning selleks võivad liikmesriigid vastu võtta või jätta kehtima nimetatud direktiivis ettenähtust rangemaid regulatsioone.⁴ III Direktiivi artikkel 5 sätestab sarnaselt: liikmesriigid võivad käesoleva direktiiviga reguleeritud valdkonnas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks vastu võtta või kehtima jätta käesoleva direktiivi sätetest rangemad sätted.

Virtuaalvaluutade, sh ka *bitcoin*'ide, vahetusteenuste suhtes regulatsioonide kehtestamise vajadus tuleneb III Direktiivi artiklitest 4 ja 5 ning preambula 5 punktist. III Direktiivi artikkel 4 lg 1 paneb liikmesriikidele kohustuse, et liikmesriigid kannavad hoolt selle eest, et direktiivi sätteid laiendatakse täies ulatuses või osaliselt elukutsetele ja ettevõtjate kategooriatele, mis ei ole küll artikli 2 lõikes 1 osutatud asutused ja isikud, kuid tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel.

Eesti oli RahaPTS eelnõu koostamise käigus läbi viinud elektrooniliste maksete teenuste riskianalüüsi, mille üheks eesmärgiks oli analüüsida tegevusi, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel. RahaPTS eelnõu seletuskirjast nähtub, et alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujate hõlmamisele eelnes RAB ning Finantsinspektsiooni poolt riskianalüüsi läbiviimine, mille tulemusel leiti, et infotehnoloogia kõrge tase ja infotehnoloogiliste vahendite laialdane kasutamine tekitab Eesti praktikas täiendavaid rahapesu ja terrorismi rahastamise riske. Siseministerium nõustub käesolevas haldusasjas Tallinna Ringkonnakohtu järeldusega, mille kohaselt pole põhjust väita, et RahaPTS regulatsiooni laiendamine alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujatele oleks olnud ka sisuliselt põhjendamatu, vaid järelevalveasutused on selgelt hinnanud, et Eesti tingimustes võidaksegi *bitcoin*'idega kauplemisega sarnaseid teenuseid kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel (vt Tallinna Ringkonnakohtu 18.06.2015 otsus, p 9). Lisaks märgib Siseministerium, et tegemist ei olnud sugugi uue mõistega. Mõiste

³ <http://coinmarketcap.com/all/views/all/>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A124016a>. *European Union (EU) countries must prohibit money laundering and the financing of terrorism. To this end, they may adopt or retain in force stricter provisions than provided for in this directive.*

sätestamisel kasutati eeskujuna IMF-i ja ÜRO Narkootikumide ja Kuritegevuse osakonna poolt koostatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise mudelseaduses toodud ja FATF-i materjale/soovitusi.

III Direktiivi preambula punkt 5 märgib järgmist:

Rahapesu ja terrorismi rahastamine toimub sageli rahvusvahelises keskkonnas. Üksnes siseriiklikul tasandil või isegi ühenduse tasandil vastuvõetavatel meetmetel on ainult väga piiratud mõju, kui arvesse ei võeta rahvusvahelist koordineerimist ja koostööd. Ühenduse poolt käesolevas valdkonnas vastuvõetavad meetmed peaksid seetõttu olema kooskõlas muude rahvusvahelisel tasandil ettevõetud tegevustega. Ühenduse tegevus peaks jätkuvalt arvestama eelkõige juhtivaima rahvusvahelise rahapesu ja terrorismi rahastamisega võitleva organi, kelleks on rahapesuvastane töökond, edaspidi "FATF", soovitusi. Kuna FATFi soovitusi 2003. aastal oluliselt muudeti ja täiendati, peaks ühenduse direktiiv olema selle uue rahvusvahelise standardiga vastavuses.

Seega tuleneb nimetatud III Direktiivi preambulast (mis on oluline direktiivi sisu õigeks tõlgendamiseks), et riigid peaksid antud valdkonnas arvestama rahvusvahelisel tasandil ettevõetud tegevustega, sh FATF soovitustega⁵. FATF soovituste olulisust on rõhutatud ka 16-17.10.2001 toimunud Euroopa Liidu rahandus-, majandus- ja justiits- ning siseasjade ministrite kohtumisel vastuvõetud otsuses ja Euroopa Liidu riigipeade ning Euroopa Komisjoni presidendi poolt 19.10.2001 vastuvõetud deklaratsioonis⁶, mille kohaselt tuleb FATF soovitusi rakendada EL liikmesriikides ja kandidaatriikides.

FATF-i standardid koosnesid⁷ 40 soovitusest rahapesu tõkestamiseks ja 9 erisoovitusest terrorismi rahastamise tõkestamiseks⁸. FATF-i 2003. a standardite erisoovitus nr VI sätestas järgmist:

„VI. Alternatiivsete maksevahendite teenus. Kõik riigid peaksid võtma meetmeid, et tagada isikute või juriidiliste üksuste, sh, kes osutavad rahaülekandeteenust, kaasa arvatud ülekandmist alternatiivsete maksevahendite ülekandesüsteemi või -võrgu kaudu, litsentseerimine või registreerimine ning nende suhtes kõigi pankadele ja teistele finantseerimisasutustele kehtivate FATFi soovituste kohaldamine. Kõik riigid peaksid tagama haldus-, tsiviil- või kriminaalkaristuste kohaldamise seda teenust ebaseaduslikult osutavatele isikutele või juriidilistele üksustele.“

Eeltoodust tulenevalt leiab Siseministerium, et *bitcoin*'ide vahetamisteenuse tasu eest pakkujale kohalduvad samad RahaPTS-st ja III Direktiivist tulenevad regulatsioonid samas ulatuses, mis teistele finantseerimisasutustele.

⁵ Kättesaadav <http://fatf-gafi.org>.

⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACF7BE.pdf .

⁷ Uuendatud 2012. aastal, vt. <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>, eesti keeles https://www.fi.ee/public/aml/FATF_eesti_keelne_tolge.pdf

⁸ FATF-i 2003. a. standardid, sh 9 erisoovitust terrorismi rahastamise tõkestamise kohta on kättesaadavad eesti keeles rahapesu andmebüroo koduleheküljelt. <http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/rahapesu/rahvusvahelised-oiigusaktid.dot>.

Käesolevaks hetkeks on FATF-i standardeid uuendatud ja need on kättesaadavad FATF-i kodulehel: <http://www.fatf-gafi.org>

3) *Kas RahaPTS § 6 lg 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 Financial Action Task Force (FATF) soovitustega? Kas esineb vajadus eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult?*

III Direktiivi eesmärgiks on tõkestada rahapesu ning terrorismi rahastamist, mis kasutab ära olemasolevat rahandussüsteemi. RahaPTS § 1 sätestab sarnase eesmärgi, s.o tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Nagu eelpool selgitatud, tuleneb III Direktiivi preambula 5 punktist, artiklitest 4 ja 5 ning FATF soovitustest, et riigid peaksid tagama alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujate suhtes kehtivate FATFi soovitude kohaldamise, mida Eesti on ka teinud. Nimetatud FATF 2003. a standardite erisoovituse nr VI alternatiivsete maksevahendite teenuse osas on välja toodud käesoleva menetlusdokumendi punktis 2. Siseministeeriumi hinnangul on RahaPTS § 6 lg 4 nimetatud erisoovituses sätestatuga kooskõlas (alternatiivsete maksevahendite teenuse osutajate suhtes kohaldatakse finantseerimisasutustele kehtivaid FATFi soovitusi).

Eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult on vajadus juhul, kui esineb ebaselgus, kas siseriiklik õigus on vastavuses EL õigusega. Siseministeeriumi hinnangul on Eesti alternatiivse maksevahendi teenust puudutavad sätted siseriiklikku õigusesse vajalikul määral üle võtnud ning RahaPTS § 6 lg 4 on vastavuses Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2005/60/EÜ mõtte ja eesmärgiga (sh artiklitega 4 ja 5) ja FATF soovitustega, millest tulenevalt vajadust eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtult ei ole.

4) *Kui bitcoin'ide vahetamisteenuse pakkuja on käsitatav alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana RahaPTS § 6 lg 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 lg-s 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega kooskõlas? Kas bitcoin'ide kui virtuaalse vahuuta olemusest tulenevad eripärad eeldaksid õigusaktides (nt RahaPTS-s) järelevalve eriregulatsiooni kehtestamist?*

Virtuaalvaluuta, sh *bitcoin*'ide, vahetusteenuse pakkumisel on tegemist alternatiivse maksevahendi teenuse pakkumisega (sarnaselt nt valuutavahetusega), kasutades virtuaalvaluutat kui väärtusekandjat ja ülekandesüsteemi. Teenus võimaldab varalise väärtuse kellelegi ülekandmist makseteenusena, omandada virtuaalvaluuta eest käibevaluutat või paigutada virtuaalvaluutasse oma rahalisi vahendeid, sh investeerida. Seadusjärgselt peavad teenusepakkujad välja selgitama teenuse pakkumisega kaasnevaid riske, samuti välja selgitama enne tegevuse alustamist, kas teenust ei reguleeri mõni üld- või eriseadus. Isikul, kes pakkus oma majandus- või kutsetegevuses tasu eest *bitcoin*'e, pidi seega tekkima kahtlus, et tegemist on reguleeritud tegevusalaga ehk alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumisega, mida liigitatakse RahaPTS § 6 lg 2 p 4 kohaselt finantseerimisasutuse majandus-, kutse- või ametitegevuseks ning tulenevalt RahaPTS § 3 lg 1 p-st 2 (seadust kohaldatakse finantseerimisasutustele), §-st 10 (kohustatud isik) ning § 37 lg 1 p-st 4 (RABi ülesandeks on järelevalve teostamine kohustatud isikute tegevuse üle) ja § 47 lg-st 1 (kohustatud isikute poolt käesoleva seaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuete täitmise

üle teostab riiklikku järelevalvet RAB) on RAB kohustatud antud isiku üle teostama järelevalvet.

Õigusselguse põhimõtte tähendab, et põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt määratletud, sealhulgas peab õigusselguse põhimõtte kohaselt isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Samas ei välista õigusselguse põhimõtte siiski nt blanketseid norme (RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 11) või üldklausleid (vt nt VangS § 4¹ lg 2). Vajadusel tuleb normi tõlgendada. Seejuures tuleb arvestada sellega, et „seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttetuks” (RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 1). Siinkohal selgitab Siseministerium, et virtuaalsete valuutade vahetamisteenuse pakkuja tegevuse üle järelevalve teostamise peamine eesmärk on tagada seaduse eesmärgi, s.o tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks, saavutamine. *Bitcoin*’ide kasutamine rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil ei ole olnud saladus⁹ ning sellest tulenevalt oleks *bitcoin*’ide vahetamisteenuse raha eest pakkuja pidanud eeldama, et *bitcoin*’idega kauplemine allub RahaPTS-st tulenevale regulatsioonile.

Siseministerium leiab, et RahaPTS § 6 lg 4 üldistatuse aste on õigusselguse aspektist vaadates piisav ning alternatiivse maksevahendi teenuse pakkuja mõiste sisu pidi olema virtuaalvaluutaga tegelevale mõistlikule isikule piisavalt selge ja arusaadav. Ammendavat loetelu alternatiivsetest maksevahenditest ei ole seadusandjal mõistlik ja võimalik luua, kuivõrd sel juhul oleks teenuse osutajal võimalik uue väärtuse väljamõtlemisel seaduse nõuete täitmist lihtsalt vältida. Seadus peabki regulatsiooni lünkade vältimiseks ja paindlikkuse tagamiseks paratamatult olema üldistusastmega ega saa loetleda kõiki olemasolevaid võimalikke juurdetekkivaid maksevahendeid. Siseministeriumi hinnangul ei erine *bitcoin* teistest Eestis kasutusel olevatest või kasutusel olnud alternatiivsetest maksevahenditest (WEB-money, e-gold jt.) sedavõrd, et peaksid olema kehtestatud eriregulatsioonid järelevalve teostamiseks (nagu nt notarite ja advokatuuri liikmete osas, vt RahaPTS 5. peatükki).

Lisaks, RahaPTS määratleb piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja on finantseerimisasutus RahaPTS tähenduses (RahaPTS § 6 lg 2 p 4), et RahaPTS’i kohaldatakse finantseerimisasutustele nende majandus-, kutse- ja ametitegevuses (RahaPTS § 3 lg 1 p 2), et finantseerimisasutus on kohustatud isik (RahaPTS §10), et kohustatud isikutele kohalduvad hoolsusmeetmed (RahaPTS 2. peatükk) ja RAB-i ülesandeks on teostada järelevalvet kohustatud isikute tegevuse üle RahaPTS täitmisel (RahaPTS §37 lg 1 p 4). Ning nagu on RAB 27.05.2014 menetlusdokumendi punktis 2 lk-1 7 selgitanud, „kui teenuseosutaja ei ole täpselt seaduse nõuetest aru saanud, on need arusaamad sündinud RAB-i

⁹ Viiteid meediast: [https://en.wikipedia.org/wiki/Silk_Road_\(marketplace\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Silk_Road_(marketplace)); https://psujia.files.wordpress.com/2012/04/terrorist_financing_finall.pdf; <http://www.forbes.com/sites/andygreenberg/2013/10/25/fbi-says-its-seized-20-million-in-bitcoins-from-ross-ulbricht-alleged-owner-of-silk-road/>; <https://www.politsei.ee/et/uudised/uudis.dot?id=314939>; <http://www.telegram.ee/naabrid/uudiseid-rootsist-narkokaubanduses-kasutatakse-aina-enam-bitcoine#.VpO2G1LUi70>; <https://thetechnorat.wordpress.com/2013/10/13/mis-on-silk-road/>; <http://www.foxnews.com/tech/2015/11/25/isis-parks-its-cash-in-bitcoin-experts-say.html>; <https://www.cryptocoinsnews.com/ghostsec-isis-bitcoin-wallet-worth-3-million/>; <http://www.networkworld.com/article/3005308/security/hacktivists-claim-isis-terrorists-linked-to-paris-attacks-had-bitcoin-funding.html>

ja teenuseosutaja koostöö tulemusena. /.../ Koostööst keeldunuid ei ole siiani olnud“. Seetõttu jäävad Siseministeriumile täielikult arusaamatuks kaebaja väited RahaPTS § 6 lg 4 õigusselgusetuse osas.

5) Kas tulenevalt bitcoin'idega tehtavate tehingute vormistamise võimalikest eripäradest (nt bitcoin protokollist ja reeglitest tulenev tehingupoolte anonüümsus) on bitcoin'ide vahetamisteenuse pakkujal, arvesse võtmata seda, kas teenuse pakkuja vahendab bitcoin'ide ostjat ja müüjat või on ise bitcoin'ide 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 bitcoin'ide andmebaasis tehtavate tehingute anonüümsus?

Bitcoin'ide vahetamisteenuse pakkujal on kohustus klientide andmeid talletada ja hoolsuskohustust järgida. RahaPTS 2. peatükk reguleerib kohustatud isikute poolt hoolsuskohustuse täitmist. Sealhulgas sätestab RahaPTS § 12 lg 1, et kohustatud isik (kelleks on ka alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja) pöörab majandus-, kutse- või ametitegevuses kõrgendatud tähelepanu tehingus või ametitoimingus osaleva isiku, ametiteenust kasutava isiku või kliendi tegevusele ja asjaoludele, mis viitavad rahapesule või terrorismi rahastamisele või mille seotus rahapesu või terrorismi rahastamisega on tõenäoline, sealhulgas keerukatele, suure väärtusega ja ebatavalistele tehingutele, millel ei ole mõistlikku majanduslikku eesmärki.

Virtuaalvaluutat, sh *bitcoin*'e, on võimalik osta ja müüa kolmel erineval viisil:

1. Ostja ja müüja leiavad teineteist päriselus või foorumites, lepivad kokku tehingus ning teevad tehingu. See on eraisikute omavaheline tehing.
2. Ostja ja müüja panevad oma ostu- või müügisoovi kolmanda isiku poolt loodud infokeskkonda mn. kuulutuselbale, leiavad seal teineteist, lepivad tehingus kokku ja teevad tehingu. Ka see on eraisikute omavaheline tehing.
3. Kasutatakse teenusepakkuja teenust, kes ostab vastavat virtuaalvaluutat kokku ja müüb seda soovijatele avaliku pakkumisena või vahendab ostjat ja müüjat. See on alternatiivse maksevahendi teenus.

Esimesel kahel juhul ei ole keegi RahaPTS subjektiks, kuna kogu informatsioon tehingu kohta on ainult tehingu pooltel. Kolmandal juhul teeb tehinguid alternatiivse maksevahendi teenusepakkuja ning temal on täielik teave tehingu kohta olemas nii müügi kui ostu korral. Kuivõrd kolmandal märgitud juhul on tegemist finantsteenusega RahaPTS mõistes, siis kohalduvad RahaPTS nõuded. Kohustus kliendi isikusamasus tuvastada tekib siis, kui:

1. tehingu summa on suurem kui 1000 eurot¹⁰;
2. sama rahakotiga (*Wallet*) kalendrikuus tehtavate tehingute summa ületab 1000 eurot.

¹⁰ RahaPTS § 15 lg 8: 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.

RahaPTS § 43 lg 1 kohaselt on juurdepääs rahapesu andmebüroo andmekogus sisalduvale teabele ning selle töötlemise õigus ainult rahapesu andmebüroo ametnikul. Kohustatud isiku poolt esitatav teave on seega piisavalt kaitstud RahaPTS §-s 43 sätestatuga.

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

Bitcoin'i tehingu puhul peab nii ostjal kui müüjal olema rahakott (*Wallet*) ning avalik ja personaalne võti. Ostja teatab müüjale oma rahakoti avaliku võtme ja tasub vastavalt kokkuleppele. Müüja suunab oma personaalse võtme abil kokkulepitud koguse *bitcoine* ostja rahakotti. Sinna lisatakse ka ajatempel. Kui *bitcoin*'i võrgus osalejad (vähemalt kaks), on oma personaalsete võtmete abil tehingu kinnitanud, on omandiõigus üle läinud ostjale ning *bitcoin*'id jõuavad teise isiku rahakotti. Rahakottid võivad olla virtuaalses keskkonnas (internetis vastavate teenusepakkujate juures) või füüsiliselt mõnel elektroonsel andmekandjal (arvuti või nutitelefon).

Vahetusteenuse pakkuja omab informatsiooni maksja osas, olgu siis pangaülekande või sularahas tasumise kaudu. Analoogia on olemas ka *bitcoin*'ide ostmisel (kellele raha pangaülekandena kanda või sularahas maksta), st andmed säilivad pangakannete või kassaorderite näol. *Bitcoin*'ide andmebaasis olevad nähtavad andmed on elektroonsete rahakottide numbrid ning seal teostatud tehingud. Rahakottide omanikke näha ei ole võimalik - need on anonüümsed, v.a juhul, kui klient ise sedastab, et ta on mingi konkreetse rahakoti omanik.

7) *Kas bitcoin'ide müügitehingule omase anonüümsuse põhimõtte vähendamist eeldava järelevalvemenetluse rakendamine oleks kooskõlas bitcoin'ide protokolliga ja reeglitega?*

Rahvusvahelisest õigusest, EL regulatsioonidest ja RahaPTS-st tulenevad vastavad riikliku järelevalve reeglid on ülimalikud võrrelduna konkreetse erasektori loodud finantsteenuse toimimise põhimõtetega (*bitcoin*'ide protokolliga ja reeglitega). *Bitcoin*'ide ostmine, müümine ning vahendamine ei ole keelatud, kuid virtuaalvaluuta vahetamisteenuse tasu eest pakkimine majandus- või kutsetegevuse käigus peab olema kooskõlas RahaPTS nõuetega. *Bitcoin*'ide protokoll ja reeglid ei välista RahaPTS-st tulenevate nõuete kohaldamist.

8) *Kui RahaPTS-s finantseerimisasutusele ettenähtud hooldusmeetmed kohalduvad bitcoin'ide vahetamisteenuse pakkujale ja eeldusel, et nende täitmine ei ole bitcoin'idega müügitehingute olemusest tulenevalt seaduses ettenähtud ulatuses võimalik, siis kas ettekirjutusega sellises ulatuses andmete nõudmine on proportsionaalne?*

Eeldus, et hoolduskohustuse täitmine ei ole müügitehingute olemusest lähtudes võimalik, pole tõene. Lähtudes RahaPTS sätestatud tingimusest, et tehingu pool, kes tahab teenusepakkujaga tehingut teha, peab oma isikuandmed teenusepakkujale esitama, on hoolduskohustuse täitmine igati võimalik ning seeläbi ka proportsionaalne. Rahapesu ja terrorikuritegude ohtlikkusest tulenevalt on rahapesu ja terrorikuritegude rahastamise tõkestamine käsitletav kui ülekaaluka avaliku huvi teenimine, mis annab avalikule võimule piisava aluse isikutele kohustuste

panemiseks, sh hoolekohustuse täitmise nõudmiseks. Ka RAB-i järelevalve alane tegevus on seotud väga selgelt ülekaalukate avalike huvide kaitsmisega ja sisejulgeolekuga. Sealhulgas on järelevalveasutusel ehk RAB-il õigus kontrollida põhjendatud kahtluse korral, kas isik kuulub tema järelevalve alla või mitte.

Kokkuvõtvalt leiab Siseministerium, et RahaPTS regulatsioon on alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkumise osas piisavalt selge ja arusaadav; regulatsioon ei taksita *bitcoin*'ide ostmist, müümist ega vahendamist, vaid see seab mõistliku õigusliku raamistiku majandus- või kutsetegevuses *bitcoin*'ide ostmiseks, müümiseks ning vahendamiseks.

Lugupidamisega
(allkirjastatud digitaalselt)
Monika Silvet
volitatud esindaja