



Riigikohus

11. jaanuar 2016

Lossi 17, 50093 Tartu

Edastatud elektrooniliselt e-postiaadressile: [info@riigikohus.ee](mailto:info@riigikohus.ee)

Kaebaja: Otto Albert Voogd  
Vastustaja: Politsei- ja Piirivalveamet  
Haldusasja nr: 3-3-1-75-15 (vaidlustatud lahend haldusasjas nr 3-14-50581)  
Kaasatud haldusorgan: Eesti Pank  
Estonia pst 13, 15095  
e-post: [info@eestipank.ee](mailto:info@eestipank.ee)

Eesti Panga arvamus haldusasjas nr 3-3-1-75-15

Riigikohtu halduskollegium tegi 19. novembril 2015 haldusasjas nr 3-3-1-75-15 (Otto Albert de Voogd'i kaebus Politsei- ja Piirivalveameti keskkriminaalpolitsei rahapesu andmebüroo 24. märtsi 2014. a ettekirjutuse nr 1-9/1011 tühistamiseks) määrusega, millega otsustas haldusorganina HKMS § 24 lg 1 p 4 alusel kaasata menetlusse Eesti Panga ning palunud Eesti Panga arvamust viidatud kohtumääruses esitatud kaheksa küsimuse kohta hiljemalt 11. jaanuariks 2016.

Käesolevaga esitab Eesti Pank Riigikohtu poolt esitatud küsimustele omapoolse vastused ja palub need lugeda esitatud vastused Eesti Panga arvamusteks Riigikohtu poolt tõstatud küsimustele. Eesti Pank annab oma vastused määruses esitatud järjekorras alljärgnevalt.

**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 käsitletav 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) müügitehinguid vahendavate isikute tegevusele olukorras, kus õigusakti väljatöötamise ja vastuvõtmise hetkel ei olnud bitcoin'e veel loodud?**

Eesti Pank leiab, et *bitcoin'*ide vahetamisteenuse tasu eest pakkuja on käsitletav alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana RahaPTS mõistes.

RahaPTS § 6 lõige 4 määratleb alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujana 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 lõikes 1 nimetatud isik ega finantseerimisasutus krediidiasutuste seaduse tähenduses].

Seaduse reguleerimisalasse kuulumiseks peab isik seaduses sätestatud eesmärgil (majandus- või kutsetegevus) tegema seaduses loetletud vahenditega (alternatiivsed maksevahendid) kindlal viisil (side-, ülekande- või kliiringsüsteemi kaudu) teatud toiminguid (nende ost, müük või vahendamine). Kui tuvastatakse, et kaebaja ostis, müüs või vahendas majandus- või kutsetegevuse käigus *bitcoin'*e, kohaldub talle RahaPTS § 6 lõige 4. *Bitcoin'*ide iseloomust tulenevalt saab nendega teha toiminguid RahaPTS § 6 lõikes 4 sätestatud viisil ehk side-, ülekande- või kliiringsüsteemi kaudu ning neil on kõik alternatiivse maksevahendi tunnused ehk nende abil saab täita rahalisi kohustusi ning neid saab vahetada kehtiva vääringu vastu.

*Bitcoin'i*ga on võimalik täita rahalisi kohustusi. Rahalise kohustuse täitmise viisi reguleerib võlaõigusseaduse § 91, mis annab muu hulgas pooltele vabaduse leppida kokku rahalise kohustuse täitmine muul viisil kui sularahas. Terve rida ettevõtjaid nii Eestis kui ka mujal on nõus aktsepteerima rahalise kohustuse täitmise viisina makseid *bitcoin'*ides (nt. Air Baltic<sup>1</sup>, Bookinghouse.ee<sup>2</sup>)

---

<sup>1</sup> <https://www.airbaltic.com/et/alternative-payment>

<sup>2</sup> <http://www.aripaev.ee/uudised/2014/08/28/bookinghouse-ee-alustas-bitcoinides-arveldamist>

*Bitcoin*'e saab vahetada kehtiva vääringu (valuuta) vastu. Euroopa Keskpank on võtnud üheks virtuaalvaluutade klassifitseerimise aluseks nende vastasmõju päris raha ja majandusega.<sup>3</sup> Sellest lähtudes jaotuvad virtuaalvaluutad kolmeks:

- 1) Kinnised virtuaalraha skeemid (*closed virtual currency schemes*), millel puudub side reaalse elu ja majandusega ning mida kasutatakse virtuaalkaupade ja -teenuste ostmiseks konkreetsetes virtuaalkogukonnas.
- 2) Ühesuunalised virtuaalraha skeemid (*virtual currency schemes with unidirectional flow*), mis võimaldavad osta virtuaalraha kehtiva vääringu eest kindlaksmääratud vahetuskursi kasutades, kuid mida ei ole süsteemi reeglite kohaselt võimalik hiljem kehtivaks vääringuks tagasi vahetada.
- 3) Kahesuunalised virtuaalraha skeemid (*virtual currency schemes with bidirectional flow*), millede kasutajatel on võimalik osta ja müüa virtuaalraha vastavalt valuuta vahetuskursile.

*Bitcoin* kuulub kahesuunaliste virtuaalraha skeemide hulka. Kuigi *bitcoin* ei ole vääringustatud üheski kehtivas valuutas ning tema väärtus ei ole seotud ühegi kehtiva valuutaga, määrab tema vahetuskursi kehtivate vääringute suhtes pakkumise ja nõudluse tasakaal vahendusplatvormidel.

RahaPTS § 6 lõike 4 kohaldamisel krüptorahadele ei ole oluline krüptorahade tehnoloogia, vaid see, kas nende kasutusviis vastab alternatiivse maksevahendi tunnustele. Hea õigusloome peab olema neutraalne tehnoloogiliste lahenduste suhtes. Seda silmas pidades ei peagi RahaPTS reguleerima konkreetsetel tehnoloogilistel lahendustel põhinevaid maksevahendeid, vaid sätestama üldised kriteeriumid, mille puhul rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise regulatsiooni neile kohaldub.

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

Eesti Pank on seisukohal, et Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis 2005/60/EÜ sisalduv regulatsioon on kohaldatav *bitcoin*'ide vahetamise teenusele.

---

<sup>3</sup> [ECB, Virtual Currency Schemes – a further analysis, 2015, lk. 6](#)

Viidatud direktiiv sätestab rahandussüsteemi rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamisele kohaldatavad miinimumnõuded. Direktiiv 2005/60/EÜ artikkel 4 sätestab üheselt liikmesriikide kohustuse kanda hoolt selle eest, et direktiivi sätteid laiendatakse täies ulatuses või osaliselt elukutsetele ja ettevõtjate kategooriatele, mis ei ole direktiivis (artikli 2 lõikes 1) otseselt osutatud asutused ja isikud, kuid tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel. Artikkel 5 annab liikmesriikidele volituse võtta direktiiviga reguleeritud valdkondades vastu või jätta kehtima direktiivi sätetest rangemaid sätteid.

Liikmesriikidele on antud vabadus vajaduse korral rakendada rangemaid meetmeid, kui direktiiv ette näeb. Finantssektori kontrolli rangemaks muutudes otsivad rahapesu ja terrorismi rahastamisega tegelejad järjest enam alternatiivseid meetodeid kuritegelike tulude päritolu varjamiseks ning praegusaja ühiskond on pidevalt arenevate tehnoloogiliste lahenduste tõttu pidevas muutumises, mistõttu peab kohaldatav regulatsioon olema kohandatav ka uutele situatsioonidele ja tehnoloogilistele lahendustele.

Eestis reguleerib käesolevas dokumendis käsitletavat valdkonda RahaPTS, mille § 3 lg 2, § 6 lg 1 p 4 ja lg 4 kohaselt kohaldatakse seaduses sätestatud muu hulgas ka alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujatele, st Eesti on siinkohal direktiivi 2005/60/EÜ sätteid vastavalt viimase artiklitele 4 ja 5 laiendatud, kohaldades direktiiviga ette nähtud miinimumnõudeid ka alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujate suhtes.

**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?**

Eesti Pank on seisukohal, et RahaPTS § 6 lg 4 on vastavuses direktiivi 2005/60/EÜ mõtte ja eesmärgiga (eelkõige artiklitega 4 ja 5) ning samuti rahvusvahelise rahapesu ja terrorismi rahastamisega võitleva organi rahapesuvastase töökonna ehk *Financial Action Task Force* (edaspidi nimetatud **FATF**) soovitustega.

RahaPTS § 6 lõike 4 vastavust direktiivile 2005/60/EÜ on Eesti Pank analüüsinud vastuses Riigikohtu määruses esitatud küsimusele 2, mistõttu keskpank ei hakka siinkohal oma põhjendusi täiendavalt kordama.

FATF-i soovitused 15. veebruarist 2012 näevad riikidele otseselt ette täiendavaid hoolsusmeetmeid raha või alternatiivse maksevahendi ülekandeteenuste ja uute tehnoloogiatega seonduvalt (vt punktid 14 ja 15 seksioonist D). Soovituste kohaselt peaksid riigid võtma meetmeid, tagamaks, et raha või alternatiivse maksevahendi ülekandeteenuste pakkuja agentidele kohaldatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele suunatud hoolsusmeetmeid. Seega saab järeldada, et FATF peab alternatiivsete maksevahendi ülekandeteenuse pakkujaid potentsiaalselt sellisteks ettevõtjateks, kes tegutsevad alal, mida võidakse eriti tõenäoliselt kasutada rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärkidel.

FATF-i soovituste kohaselt peaksid riigid samuti välja selgitama ja hindama rahapesu või terrorismi rahastamise ohte, mis võivad tekkida seoses uute toodete ja uute äritavade ning uute või arenevate tehnoloogiate kasutamisega nii uute kui ka seniste toodete puhul. Eelkõige FATF-i seisukohti ja soovitusi arvestades on Eestis laiendatud rahapesu ja terrorismi tõkestamise regulatsiooni ka alternatiivsetele maksevahenditele (vt ka RahaPTS seletuskirja).

Arvestades direktiivi 2005/60/EÜ artiklites 4 ja 5 sätestatud pädevusnorme ning FATF-i soovitusi, näeb RahaPTS ette rahapesu ja terrorismi tõkestamise hoolsusmeetmete kohaldamise ka alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkujale.

Arvestades eeltoodud asjaolusid ja esitatud põhjendusi ei näe Eesti Pank vajadust Euroopa Kohtult eelotsuse küsimiseks, kuivõrd direktiivi 2005/60/EÜ ühene ja ilmselge tõlgendamine on võimalik ilma selleta. Kõnealune direktiiv sätestab liikmesriikidele rahapesu ja terrorismi tõkestamiseks vaid miinimumstandardid ning sisaldab artiklites 4 ja 5 üheselt mõistetavat pädevusnormi võtta vajadusel kasutusele rangemaid meetmeid ja laiendada direktiivis sätestatud regulatsiooni ka elukutsetele või ettevõtjate kategooriatele, mida ei ole direktiivis otseselt välja toodud. Eesti Pank on seisukohal, et Euroopa Kohtult eelotsuse küsimata jätmine on kooskõlas ELTL artikliga 267 ja samuti Euroopa Kohtu poolt antud soovituste punktidega 11 ja 12.

**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 valuuta olemusest tulenevad eripärad eeldaksid õigusaktides (nt RahaPTS-s) järelevalve eriregulatsiooni kehtestamist?**

Eestis kehtiv rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise õiguslik regulatsioon on teenusepakkuja ja järelevalveasutuste õiguste ja kohustuste sätestamiseks kohane ja kooskõlas põhiseaduse § 13 lg-s 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega. RahaPTS sätted kehtivad kõigi käibel olevate ja ka tulevaste alternatiivsete maksevahendite teenuste pakkujatele ilma eranditeta. Seadus peab olema regulatsiooni lünkade vältimiseks küllaldase üldistusastmega ega saa loetleda kõiki olemasolevaid ja võimalikke tulevikus tekkivaid alternatiivseid maksevahendeid. Virtuaalse valuuta defineerimiseks ja reguleerimiseks lahus teistest alternatiivsetest maksevahenditest puudub vajadus, tehnilised erisused ei muuda järelevalve aluseid ega ülesandeid. Kui ei ole olulisi argumente erireeglite kehtestamise kasuks, peaks seadus olema tehnoloogiliste lahenduste suhtes neutraalne.

Praktikas muudaks eraldi õigusnormide sätestamine nt *Bitcoin*'i või mõne muu sarnase alternatiivse maksevahendi eripärasid arvestades õiguse komplitseerituks ja kasuistlikuks ning suurendaks tõlgenduslike vastuolude tekkimise võimalust. Tehnoloogia ja äripraktika kiiret arengut arvestades võib konkreetse maksevahendi omadusi kajastava regulatsiooni kehtestamise ajaks selle maksevahendi elutsükkel olla juba lõppemas või lõppenud. Seepärast tundub Eesti seadusandja poolt valitud üldistav lähenemine, mida väljendab fraas „alternatiivse maksevahendi teenuse pakkumine“, ning sellele riskipõhiste reeglite sätestamine olevat ka õigusselguse seisukohalt ainuõige tee selliste maksevahenditega kaasneva rahapesu ja terrorismi rahastamise riski maandamiseks.

**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?***

***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 arveldus-kontolt on laekunud raha bitcoin'iga tehtud tehingult?***

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

Küsimused 5 – 7 käsitlevad *bitcoin'*idega tehingute tegemise ja selle järelevalve tehnilisi ja protseduurilisi aspekte. Eesti Pank ei pea oma praegustest teadmistest lähtuvalt võimalikuks anda üldist hinnangut *bitcoin'*ide protokolliga ja reeglite mõjule teenusepakkujate, nende klientide ja järelevalvajate võimalikele õigussuhetele. Vaadeldava kaasuse seisukohalt on oluline, et sõltumata kasutatavast tehnoloogiast peavad teenusepakkujad täitma RahaPTS nõudeid, sh nõuded andmete kogumise ja säilitamise kohta.

Eesti Pank soovib juhtida tähelepanu, et mingile tehnoloogiale „omane anonüümsus“ ei saa välistada seaduse nõuete täitmist ega ole seaduse suhtes ülimuslik. Sularaha on oma olemuselt samuti anonüümne maksevahend, mis ei ole seotud konkreetse isikuga. Sularahaga on ostude ja teenuste eest võimalik tasuda isikut tuvastamata. Hoolimata sellest on seadusandja nii Euroopas kui ka Eesti Vabariigis pidanud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise kontekstis vajalikuks sätestada selle olemuslikult anonüümse maksevahendi kasutamisel nõude teatud summast alates sularaha kasutaja tuvastada ning seda regulatsiooni ei ole kahtluse alla seatud.

Kui *Bitcoin'*iga tehtavate tehingute eripära tõttu pole teenusepakkujal võimalust mingit toimingut RahaPTS nõuete kohaselt läbi viia, peab teenusepakkuja seda toimingut eeldavate teenuste osutamisest loobuma või võtma kasutusele sellise tehnoloogia ja protsessid, mis lubavad RahaPTS nõuded täita.

***8) Kui RahaPTS-s finantseerimisasutusele ettenähtud hoolsusmeetmed 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?***

Eesti Panga hinnangul kohalduvad RahaPTS kohased hoolsusmeetmed *bitcoin*'ide vahetamisteenuse pakkujale. Ettekirjutusega määratud ulatuses andmete nõudmine on proportsionaalne.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ardo Hansson

president

Marek Feldman 668 0750  
marek.feldman@eestipank.ee