

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Kristi Hiie

**ETTEVÕTLUSVABADUSE PIIRAMISE PROPORTSIONAALSUS JUHATUSE  
ASUKOHA JA TEGEVUSKOHA NÕUDE SÄTESTAMISEGA VIRTUAALVÄÄRINGU  
TEENUSE PAKKIJATE NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Õppekava HAJB08/14, peeriala Eesti avalik- ja eraõigus

Juhendaja: Kaido Künnapas, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud lõputöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 9179 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kristi Hiie .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 164955HAJB

Üliõpilase e-posti aadress: hiiekristi@gmail.com

Juhendaja: Kaido Künnapas, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

## SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. VIRTUAALVÄÄRINGUTE OLEMUS NING NENDE REGULEERIMINE .....	8
1.1. Virtuaalväeringute olemus.....	8
1.2. Virtuaalväering rahapesureeglites .....	10
1.3. Virtuaalväeringute regulatsioonid mujal maailmas .....	13
2. RAHAPESURISKID VIRTUAALVÄÄRINGUTE VALDKONNAS .....	15
2.1 Rahapesurisk.....	15
2.2. Terrorismi rahastamise risk .....	18
2.3. Virtuaalväeringute kasutamine Eesti kuritegevuses .....	19
3. PRAKTIKAS ESINEVAVAD PROBLEEMID NÕUETE TÄITMISEL .....	21
4. JUHATUSE ASUKOHA JA TEGEVUSKOHA NÕUDE PROPORTSIONAALSUS .....	26
4.1. Proportsionaalsuse põhimõte .....	26
4.2. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude sobivus .....	28
4.3. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude vajalikkus .....	29
4.4. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude mõõdukus.....	31
KOKKUVÕTE .....	33
SUMMARY.....	36
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	38
LISAD .....	42
Lisa 1. Lihtlitsents .....	42

## LÜHIKOKKUVÕTE

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida kas virtuaalvääringu teenuse pakkujatele rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega kehtestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue on proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse piiramisel, et Rahapesu Andmebürool oleks võimalik efektiivselt teostada järelevalvet ettevõtjate üle tagamaks avaliku huvi ja Eesti finantssüsteemi kaitset. Käesoleva töö hüpoteesiks on: virtuaalvääringu teenuse pakkujatele kehtestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue Eestis on proportsionaalne ettevõtlusvabaduse piiramise meede. Autor analüüsib hüpoteesi kontrollimisel riikliku kohtupraktikat, üldist valdkonna praktikat ning teostab proportsionaalsuse testi. Hüpoteesi kontrollimiseks kasutatakse analüüsivat meetodit.

Eestis reguleerib virtuaalvääringu teenuse osutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, kuid siiski on tarvis jätkuvalt karmistada teenuse pakkujatele kehtivaid nõudeid, et hoida ära Eesti finantssüsteemi kuritarvitamist ning halba mõju Eesti mainele. 10.03.2020.a kehtestati virtuaalvääringu teenuse pakkujatele nõue, et ettevõtte juhatuse asukoht ja ettevõtte tegevuskoht peab olema Eestis. Selle tulemusel on Rahapesu Andmebüroo sõnul turgu kõvasti puhastatud ning tegevusloa taotluste arv oluliselt vähenenud, kuid riskid on valdkonnas siiski kõrged ning valdkond vajab ka edaspidi kõrgendatud tähelepanu, mis suuresti tuleneb asjaolust, et suurem osa virtuaalvääringu teenuse tegevusloa taotlejatest ja omajatest on välisriigi kodanikud, kes Eestis ei asu ning kelle ettevõtte tegevus on samuti välisriigis, mis muudab keeruliseks efektiivse järelevalve teostamise Eestis. Käesoleva lõputöö hüpoteesi kontrollimisel jõudis lõputöö kirjutaja tulemusele, et juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue on proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse piiramisel, kui võrd kehtestatud nõue on vajalik hoidmaks ära rahapesu ning terrorismi rahastamise ohu realiseerumise. Ettevõtjate üle ei saa efektiivselt teostada järelevalvet kui ettevõtte juhatuse ega tegevuskoht Eestis ei asu, mis teeb keeruliseks hoidmaks ära kuritegevuse toimepanemise ning avaliku huvi kaitsmise.

**Võtmesõnad:** proportsionaalsus, virtuaalvääring, rahapesu tõkestamine, järelevalve.

## SISSEJUHATUS

Käesoleva bakalaureusetöö uurimisesemeks on 10.03.2020 jõustunud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse<sup>1</sup> (edaspidi RahaPTS) redaktsioonimuudatus, millega kehtestati Eestis virtuaalvääringu teenuse pakkujatele täiendavad nõuded, millele teenuse pakkujad vastama peavad ning nende nõuete proportsionaalsus ettevõtlusvabaduse riivamisel. Kuna aastate jooksul on hüppeliselt kasvanud virtuaalvääringu teenust pakkuvate ettevõtjate tegevuslubade arv, siis tähendab see ka seda, et kasvab risk rahapesule, terrorismi rahastamisele ning muude kuritegude toimepanemisele. Täiendavad nõuded on vajalikud ka tugevdamiseks Rahapesu Andmebüroo (edaspidi RAB) pädevust järelevalve teostamisel, sest RAB-i poolt läbiviidud virtuaalvääringu teenuse pakkujate uuringust nähtub, et suurel osal on loa omanikud välismaalased, keda seob Eestiga vaid ettevõtte registreering, mis tõttu on raskendatud järelevalve teostamine ja kuriteotunnustega juhtumite menetlemine.

Ilmselt teatakse Eestit maailmas kui riigina, mis lõi Skype-i, millel on 4G Internet ka isegi metsas ning mis oli esimene riik maailmas, kes tegi võimalikuks e-valimised. Viimaste aastate jooksul seostatakse Eestit ilmselt ka juba teistsugusema valdkonnaga – virtuaalvääringud. Eesti oli üks esimestest riikidest maailmas, kes võimaldas ettevõtjatele väljastada virtuaalvääringutega kauplemiseks, vahetamiseks tegevusluba ning asudes seda ka reguleerima<sup>2</sup>.

Virtuaalvääringute kasutamisega seotud riske nähti Eestis juba 2006. aastal, kui leiti, et tänapäevased infotehnoloogilised võimalused võimaldavad uusi, regulatsioonidele mittealluvaid praktikaid rahapesuks. See andis tõuke allutamaks ebatraditsiooniliste maksevahendite pakkujad 2008. aastal jõustunud RahaPTS-is alternatiivsete maksevahendite teenuse pakkuja nimetuse all RahaPTS regulatsioonile. Toonase RahaPTS-i § 6 (2) 4) määratles 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

---

<sup>1</sup> Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, RT I, 14.04.2021, 7.

<sup>2</sup> Rahapesu Andmebüroo. (2020). *Virtuaalvääringu teenuse pakkujate uuring*. Kättesaadav: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/uuringud#virtuaalvringu-tee>, 30.03.2021.

võimalik täita rahalisi kohustusi või mida saab vahetada kehtiva vääringu vastu, kuid kes ei ole krediidasutus ega finantseerimisasutus krediidasutuste seaduse tähenduses. Neile laienes finantseerimisasutuste hoolsuskohustus ning majandustegevuse registris registreerimise kohustus. Riigikohus asus 2016. aastal seisukohale, et krüptoraha, sh Bitcoin'idega majandustegevusena kauplemine vastab alternatiivsete maksevahendite teenusele ning seetõttu on nad kohustatud järgima rahapesuvastatregulatsiooni ning alluma riiklikule järelevalvele. 2017. aastal jõustunud uues RahaPTS-s asendati alternatiivsete maksevahendajate teenuse mõiste virtuaalväringu raha vastu vahetamise teenuse pakkujatega ja virtuaalväringu rahakotiteenuse pakkujatega. Sellega sai Eesti esimeseks Euroopa Liidu riigiks, kes V AMLD<sup>3</sup> virtuaalväringut puudutavaid sätteid järgima hakkas. Esimesed tegevusload virtuaalväringu teenuse pakkumiseks väljastati Eestis 2017.a, kui jõustus uus RahaPTS.<sup>4</sup>

Viimase paari aastaga on virtuaalväringu teenuse pakkujate tegevuslubade arv meeletult tõusnud. Kui esimesel aastal väljastati neli tegevusluba, siis järgnevatel aastatel oli kasv hüppeline. 2018. aastal väljastati juba 612 tegevusluba virtuaalväringu raha vastu vahetamise ja 525 tegevusluba virtuaalväringu rahakotiteenuse pakkumiseks, 2019. aastal vastavalt 666 ja 638 tegevusluba.<sup>5</sup> RAB-i andmetel väljastati 2020.a 441 virtuaalväringu teenuse tegevusluba (alates 10.03.2020.a on teenused üldmõiste all).

Põhiliselt on tegevusluba omavate ettevõtete taga välisriigi kodanikud, keda seob Eestiga vaid RAB-i poolt väljastatud tegevusluba – ettevõtte ega selle juhatus ning omanikud üldjuhul Eestis ei asu. Samuti toimub ettevõtte reaalne majandustegevus väljaspool Eestit. See tähendab, et ettevõtte füüsiline asukoht ei asu realselt Eestis, teenust pakutakse pigem väljaspool Eestit olevatele klientidele. Kuna RahaPTS-st tuleneb ettevõtjatele nt ettekirjutustele vastamise kohustus ja teadete esitamise kohustus, siis tihtipeale ei ole RAB-l võimalik ettevõtte ega selle juhatusega kontakti saada, kuivõrd isikud ei vasta RAB-i päringutele ega ettekirjutustele, mis tõttu on raskendatud järelevalve tegevus virtuaalväringu teenuse pakkujate üle, mis omakorda tekitab kõrgendatud riski kuritegevuseks näiteks rahapesuks, kelmusteks jne.

---

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=ET>, 12.04.2021.

<sup>4</sup> Rahapesu Andmebüroo, *supra nota* 2, 5.

<sup>5</sup> *Ibid.*

Käesoleva lõputöö eesmärgiks on analüüsida, kas 10.03.2020 jõustunud RahaPTS redaktsiooniga sätestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue Eestis virtuaalvääringu teenuse pakkujatele on praktikas proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse piiramisel või oleks seaduseandja saanud kohaldada mõnda muud meetet, et RAB-l oleks võimalik efektiivselt teostada järelevalvet ettevõtjate üle tagamaks avaliku huvi ja Eesti finantssüsteemi kaitset.

Autor on püstitanud järgmise hüpoteesi: virtuaalvääringu teenuse pakkujatele kehtestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue Eestis on proportsionaalne ettevõtlusvabaduse piiramise meede.

Püsitatud hüpoteesi kontrollimiseks kasutab lõputöö kirjutaja analüüsivat uurimismeetodit. Proportsionaalsuse hindamiseks on kohtupraktikas välja kujunenud proportsionaalsuse test, mida lõputöö kirjutaja virtuaalvääringu teenuse pakkujatele kehtestatud nõuete proportsionaalsusel hindamisel kasutab. Samuti analüüsib lõputöö kirjutaja riikliku kohtupraktikat, üldist valdkonna praktikat ning võrdleb virtuaalvääringuid puudutavaid regulatsioone teistes riikides.

Töö esimeses peatükis selgitab autor, mis on virtuaalvääringud ning kuidas on virtuaalvääringud reguleeritud ja millist rolli nad mängivad kuritegevuses. Teises peatükis selgitab autor, milliseid riske hõlmavad endas virtuaalvääringud. Kolmandas peatükis tuuakse välja praktikas esinevad probleemid, küsimused, mis on seotud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude täitmisega kohustatud isikute poolt. Neljandas peatükis analüüsib autor, kas juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue on proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse piiramisel ning selleks kohaldab lõputöö autor proportsionaalsuse testi.

# 1. VIRTUAALVÄÄRINGUTE OLEMUS NING NENDE REGULEERIMINE

## 1.1. Virtuaalväeringute olemus

Käesolevas peatükis selgitab autor mis on virtuaalväeringud, milline tehnoloogia on nende taga. Samuti selgitab autor, kuidas on virtuaalväeringud teistes riikides reguleeritud ja millist rolli mängivad virtuaalväeringud rahapesus, mis tõttu oli vajalik kehtestada täiendavad nõuded virtuaalväeringu teenuse pakkujatele.

Lõputöö autori arvates on virtuaalväeringu mõistet ja olemust selgitatud kõige paremini Eesti Krüptoraha Liidu poolt. “Virtuaalväering (teatud ka kui krüptoraha, krüptovaluuta) on üks alaliik digitaalrahast. Digitaalraha on alternatiiv füüsilisele rahale nagu tavavaluuta. Digitaalrahaks nimetatakse digitaalses vormis ühikut, mis esindab mingisugust väeringut. Digitaalraha jaguneb omakorda virtuaalrahadeks ning krüptorahadeks. Virtuaalraha on kasutusel näiteks erinevates arvutimängudes, esindatuna tokenite või krediidina. Tuntuim krüptoraha täna on Bitcoin kuid on olemas üle 4000 teise krüptoraha.”<sup>6</sup>

Krüptovaluutad tuginevad krüptograafiale, et hõlbustada ja registreerida tehinguid elektroonilises kogumis. Krüptovaluutadel puudub käegakatsutav olemasolu, pigem on tegemist elektrooniliste signaalidega, mis jälgivad krüptovaluutaga vahendatud tehinguid. Detsentraliseeritud krüptovaluutad on loodud selleks, et hõlbustada tehinguid ilma vahendaja (näiteks panga) sekkumiseta. Detsentraliseeritus on saavutatud tänu ploki ahelale.<sup>7</sup>

Ploki ahel on ajatemplitega plokkide ahel, mis on ühendatud krüptograafiliste räsidega<sup>8</sup>. Ploki ahel töötati esialgu välja Bitcoin-i jaoks ning alates sellest hetkest on huvi ploki ahela tehnoloogia vastu

---

<sup>6</sup> Eesti Krüptoraha Liit. (2020). *Mis on krüptoraha?* Kättesaadav: <https://www.kryptoraha.ee/tehnoloogia/>, 14.01.2021

<sup>7</sup> Smith, C., Kumar, A. (2018). Crypto-currencies – an introduction to not-so-funny moneys. *Journal of Economic Surveys*, 32, 1531-1559.

<sup>8</sup> Fernandez-Carames, T.M., Fraga-Lamas, P. (2018). A Review on the Use of Blockchain for the Internet of Things. *IEEE Access*, 6, 32979 – 33001.



kasvanud. Põhjus, miks plokiahela tehnoloogia on nii populaarne, on selles, et plokiahelas olevad atribuudid tagavad turvalisuse ja kolmanda osapoole organisatsiooni mittesekkumise. Kõik kunagi tehtud tehingud plokiahelas salvestatakse pearaamatus.<sup>9</sup> See tähendab, et plokiahelas on näha virtuaalvääringu liikumist (tehtud tehinguid) algusest peale, kuid näha ei ole, kes isik on tehingu taga.

Ühte esimest virtuaalvääringut tutvustati avalikkusele Nakamoto Satoshi poolt (ei ole teada, kas tegemist on ühe isikuga või grupeeringuga) 2008.a ning selleks virtuaalvääringuks oli Bitcoin.<sup>10</sup>

Esimene bitcoin kaevandati 3. jaanuari 2009. aastal. Siinkohal tuleb ära märkida, et bitcoinil ei ole kindlat väärtust – väärtus tekib turul klassikaliselt nõudluse ja pakkumise vahekorra kaudu.<sup>11</sup> Täna (28.04.2021) seisuga maksab üks bitcoin ligikaudu 45 000 eurot<sup>12</sup>.

Bitcoin (ja ka teised virtuaalvääringud) on tänase päeva seisuga äärmiselt populaarne. Paljud ettevõtted ja teenuse pakkujad on teinud võimalikuks tasuda oma kaupade ja teenuste eest just virtuaalvääringutes. On täiesti tavapärane, et inimesed saavad osta e-poest tooteid tasudes virtuaalvääringutes. Ei ole välistatud, et tulevikus on võimalik ka juba kinnisvara või autosid osta virtuaalvääringutes. Samuti usub lõputöö autor, et kindlasti hakkavad ka riigid välja töötama oma enda ametlikku virtuaalvääringut, mis kehtib ja on täiesti seaduslik selles riigis. Järgmisena toob lõputöö autor välja põhjused, miks bitcoin on tänapäeval nii populaarne ja kuidas bitcoin erineb tavavaluutast.

Bitcoin-i plussideks on välja toodud järgmised aspektid:

1. tehinguid tehakse ilma vahendajateta, mis tõttu kantakse raha otse müüjale ning tehingud on kiired;
2. tänu plokiahelale on näha, kuhu tehing tehti ja kust tehti;
3. bitcoiniga tehtud tehingud on maksuvabad, kuna tegemist ei ole ametliku valuutaga, mis tõttu on võimalik kaupu palju odavamalt osta.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> Yli-Huumo, J., Ko, D., Choi, S., Park, S., Smolander, K. (2016). Where Is Current Research on Blockchain Technology?—A Systematic Review.

<sup>10</sup> Morisse M. (2015). *Cryptocurrencies and Bitcoin: Charting the Research Landscape*.

<sup>11</sup> Eesti Krüptoraha Liit. (2020). *Krüptoraha tekkelugu*. Kättesaadav: <https://www.krüptoraha.ee/tekkelugu/>, 14.01.2021.

<sup>12</sup> Coindesk. Kättesaadav: <https://www.coindesk.com/price/bitcoin>, 14.01.2021.

<sup>13</sup> Arutunyan, M., Kudryavtseva, T., Skhvediani, A. (2018). *History of Development and Comparative Characteristic of Main cryptocurrencies: Bitcoin, Litecoin and Ethereum*. Conference: 32nd International Business Information

Bitcoin-i negatiivseteks külgedeks on välja toodud järgmised aspektid:

1. krüptovaluuta on erakordse nõudlusega, mis võib aja jooksul langeda, mis tõttu langeb ka krüptoraha väärtus;
2. kontrolli puudumise ja maksete anonüümsuse tõttu kasutatakse krüptoraha kurjategijate poolt ebaseaduslike kaupade ostmiseks;
3. tehingud ei saa peatada ega tagasi kutsuda.<sup>14</sup>

## 1.2. Virtuaalväering rahapesureeglites

Ameerika Ühendriikides sai rahapesu alguse 1920. aastatel keeluajal<sup>15</sup>, kuna alkohol muudeti illegaalseks, tekkis kasumlik must alkoholiturg, mis omakorda suurendas organiseeritud kuritegevuse kasvu. Räägitakse, et mõiste 'rahapesu' on tekkinud Ameerika Ühendriikide maffiabossi Al Capone tegevusest, kui ta asutas mitmeid pesumajasid, et varjata alkoholimüügist teenitud raha päritolu. Mistahes ebaseaduslik kasum lisati pesumajade tulule ja viidi seega uuesti finantssüsteemi. Enne 1980. aastate algust ei peetud rahapesu kuriteoks ning maksudest kõrvale hiilimine oli tõsisem kuritegu ning mille eest tegelikult Al Capone vanglasse saadeti. 20. Sajandi edenedes osutus narkokaubandus üheks suurimaks rahapesu viisiks.<sup>16</sup>

Esimene seadus, mida saaks nimetada kui 'rahapesu tõkestamise' seaduseks oli pangasaladuse seadus<sup>17</sup>. Pangasaladuse seadus (*BSA*) kehtestati 1970.a ning see kohaldus lisaks pankadele ka investeerimispankadele, maakleritele, kasiinodele, rahasiirdajatele, maksetöötajatele ja investeerimisfondidele. Kõik need finantsasutused abistavad Ameerika Ühendriikide valitsust rahapesu avastamisel ja ennetamisel kahel põhilisel viisil: 1) pidades aruandlust ja edastades teate, kui ühe kliendi nimelt tehakse ülekanne suuremas summas kui 10,000 dollarit ja 2) edastades teade

---

Management Association Conference, IBIMA 2018 - Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth, Spain.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Weiser-Alexander, K. (2020). *Prohibition in the United States*. Kättesaadav: <https://www.legendsofamerica.com/prohibition-united-states/>, 12.04.2021.

<sup>16</sup> Tkatchova, O. (2014). *Rahapesu tõkestamise õiguslikud alused ja meetmed krediidi- ja finantseerimisasutustes*. (Magistritöö) Tartu Ülikooli õiguse instituut, Tartu.

<sup>17</sup> Office of the Comptroller of the Currency. *Bank Secrecy Act (BSA) & Related Regulations*. Kättesaadav: <https://www.occ.treas.gov/topics/supervision-and-examination/bsa/bsa-related-regulations/index-bsa-and-related-regulations.html>, 12.04.2021.

mistahes kahtlase tegevuse kohta, mis võib viidata rahapesule. Seega, finantsasutused pidid olema võimelised oma kliente tuvastama ning pidama arvet klientide rahaliste vahendite liikumise kohta.<sup>18</sup>

Euroopa Liit võttis vastu esimese rahapesu tõkestamise direktiivi 1990.a, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu eesmärgil. See sätestas, et direktiivi alusel kohustatud institutsioonid peavad kohaldama klientidega ärisuhte loomisel hoolsusmeetmeid (kliendi isikusamasuse tuvastamine, tehingute monitoorimine, kahtlastest tehingutest teavitamine).<sup>19</sup> Ka täna kehtivas RahaPTS-st tuleneb kohustus tuvastada klientide isikusamasust, monitoorida kliente ja tehinguid, esitada RAB-le erinevaid teateid.

Eestis reguleerib virtuaalvääringu teenuse pakkujate tegevust RahaPTS.<sup>20</sup> RahaPTS § 1 kohaselt on RahaPTS eesmärgiks ettevõtluskeskkonna usaldusväarsust ja läbipaistvust suurendades tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. RahaPTS § 2 sätestab isikud, kellele seadust kohaldatakse, s.t kes peavad RahaPTS tulenevaid nõudeid järgima. RahaPTS § 2 p 10 kohaselt on üheks kohustatud isikuks virtuaalvääringu teenuse pakkujad. Virtuaalvääringu teenuse mõiste on välja toodud sama seadustiku § 3 p-s 9<sup>1</sup>, 10 ja 10<sup>1</sup>. Virtuaalvääringu rahakotiteenus on teenus, mille raames luuakse klientidele või hoitakse klientide krüpteeritud võtmeid, mida saab kasutada virtuaalvääringute hoidmise, talletamise ja ülekandmise eesmärgil. Virtuaalvääringu vahetamise teenus on teenus, mille raames vahetab isik virtuaalvääringut raha vastu või raha virtuaalvääringu vastu või üht virtuaalvääringut teise vastu.

RahaPTS § 3 p 9 sätestab, et virtuaalvääring on digitaalsel kujul esitatud väärtus, mis on digitaalselt ülekantav, säilitatav või kaubeldav ja mida füüsilised või juriidilised isikud aktsepteerivad maksevahendina, kuid mis ei ole ühegi riigi seaduslik maksevahend ega rahaline vahend Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 337, 23.12.2015, lk 35–127)

---

<sup>18</sup> Anderson, M. J., Anderson, T. A. (2015). *Anti-Money Laundering: History and Current Developments*. Kättesaadav: [https://www.researchgate.net/publication/316526702\\_Anti-Money\\_Laundering\\_History\\_and\\_Current\\_Developments](https://www.researchgate.net/publication/316526702_Anti-Money_Laundering_History_and_Current_Developments), 12.01.2021.

<sup>19</sup> Euroopa Komisjon. *Anti-money laundering and counter terrorist financing*. Kättesaadav: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_et](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_et), 12.01.2021.

<sup>20</sup> Oengo, O. (2020). Virtuaalvääringu teenuse regulatiivsed eripärad, senine areng ja perspektiiv. *Juridica*, 654.

artikli 4 punkti 25 tähenduses ega makseinstrument või maksetehing sama direktiivi artikli 3 punktide k ja l tähenduses.

RahaPTS § 4 kohaselt on rahapesu kuritegelikust tegevusest saadud vara või selle asemel saadud vara: muundamine või üleandmine eesmärgiga varjata vara ebaseaduslikku päritolu või abistada kuritegelikus tegevuses osalenud isikut, et ta saaks hoiduda oma tegude õiguslikest tagajärgedest; omandamine, valdamine või kasutamine, kui selle saamisel on teada, et see on saadud kuritegelikust tegevusest või selles osalemisest; tõelise olemuse, päritolu, asukoha, käsutamiseviisi, ümberpaigutamise või omandiõiguse varjamine või varaga seotud muude õiguste varjamine. Samuti on rahapesu ka eelnimetatud tegevustes osalemine, seotus nendega, nende toimepanemise katsed ning nendele kaasaaitamine ja kihutamine või nende soodustamine või nendeks nõuandmine. Rahapesuga on tegemist ka juhul, kui kuritegelik tegevus, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, toimus teise riigi territooriumil. Rahapesuga on tegemist ka siis, kui sellise kuritegeliku tegevuse üksikasjad, mille tulemusel saadi rahapesus kasutatav vara, ei ole kindlaks tehtud.

Rahapesu koosneb kolmest staadiumist: paigutamine – kuritegelik tulu paigutatakse finantssüsteemi. See on kurjategijate jaoks kõige keerukam ja kriitilisem etapp; laotamine – kasutatakse mitmeid erinevaid tehinguid, et peita varade päritolu, näiteks tehakse mitmeid erinevaid tehinguid; integreerimine – varad sulatatakse seaduslikku majandusse, näiteks kinnisvara ostes.<sup>21</sup>

Detsentraliseeritud valuutavormina pakub virtuaalvääring kasutajatele võimalust peaaegu anonüümseteks tehinguteks. Kui kasutajad teevad virtuaalvääringuga tehingu, siis kajastatakse seda tehingute logis (tehingute logis ei ole näha privaatset teavet, näiteks kasutajanime). Tehingud on ühendatud plokkideks, mis on ühendatud ahelateks ning neid tehinguid kontrollitakse krüptograafilise tõestuse abil.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Teichmann, F. M., Falker, M. (2020). Money laundering through consulting companies. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 28, 485-500.

<sup>22</sup> Bohr J., Bashir M. (2014). Who Uses Bitcoin? An exploration of the Bitcoin community. *2014 Twelfth Annual Conference on Privacy, Security and Trust (PST), Canada, 1.*

Seda, et tehinguid tehakse anonüümselt, kasutavad ära kurjategijad rahapesuks, sest sel moel on võimalik varjata vara ebaseadusliku päritolu<sup>23</sup>.

Samasugused staadiumid, mis kehtivad sularaha kasutatava rahapesukorral, kehtivad ka krüptorahaga rahapesu puhul, milleks on 3 peamist staadiumit:

- 1) paigutamine – paigutamine viitab hetkele, mil kuritegelikul teel saadud tulu siseneb rahandussüsteemi, üritades muuta see rahaliseks instrumendiks, näiteks kasutades maksekorraldust või reisirahakontot.
- 2) kihistumine – toimub siis, kui paigutamisel saadud rahaline instrument, paigutatakse teistesse varadesse, kontodele või finantsasutustesse, et varjata algset rahalist allikat.
- 3) integreerumine – selles etapis tuuakse rahalised vahendid tagasi finantsüsteemi, et osta varasid või rahastada muid kuriteguseid või isegi seaduslikke ettevõtteid.<sup>24</sup>

### 1.3. Virtuaalvääringute regulatsioonid mujal maailmas

Virtuaalvääringutega kaasnev kõrge risk ja nendega seotud kuriteod tõstavad kindlasti riiklike reguleerijate tähelepanu ning kuna finantsregulatsioonid on iga riigi enda kehtestada, siis erinevad ka virtuaalvääringutega seotud regulatsioonid üle terve maailma. Virtuaalvääringute reguleeritus sõltub mõneti ka sellest, kuidas ja mille alla virtuaalvääringuid liigitada, s.t milline on nende õiguslik saatus. Mõned on seisukohal, et virtuaalvääring on raha ehk siis võrdväärne tava valuutaga. Mõned on seisukohal, et kuna riik ei väljasta virtuaalvääringut, siis on tegemist pigem raha asendajaga. Või, et virtuaalvääringud tuleb liigitada e-raha mõiste alla, kauba alla või hoopiski vara alla.<sup>25</sup>

Mõned riigid on täielikult keelanud igasuguse tegevuse, mis seondub virtuaalvääringutega, mõned riigid alles töötavad välja vastavaid regulatsioone ning mõned riigid on osaliselt juba regulatsioone välja töödanud, et tagada kontroll virtuaalvääringutega tehtavate tehingute üle. Näiteks Hiina ja Lõuna-Korea keelasid 2017.a virtuaalvääringutega seotud tegevuse (vahetamine, investeerimine,

---

<sup>23</sup> Elliptic (2019). *Bitcoin Money Laundering: How Criminals Use Crypto*. Kättesaadav: <https://www.elliptic.co/blog/bitcoin-money-laundering>, 05.04.2021.

<sup>24</sup> Bitaml (2020). *How Does Bitcoin Money Laundering Hurt Businesses?* Kättesaadav: <https://bitaml.com/2020/05/25/bitcoin-money-laundering/>, 05.04.2021.

<sup>25</sup> Cvetkova, I. (2018). Cryptocurrencies legal regulation. *BRICS Law Journal*, 5, 128-153.

aksepteerimine), keeld kehtis ka veel 2020.a oktoobris<sup>26</sup>. Kuid Internetis levivad artiklid, mis viitavad sellele, et Hiina on välja andmas enda riigi krüptovaluutat<sup>27</sup>. Jaapanis on alates 2017.aasta aprillist virtuaalvääringu vahetamisega seotud tegevused reguleeritud *Payment Services Act (PSA)* poolt. Virtuaalvääringu teenust pakkuvad ettevõtjad peavad oma tegevuse registreerima, säilitama ja koguma andmeid, kohaldada turvalisust puudutavaid meetmeid ning kaitsma tarbijate huve. Virtuaalvääringu teenust pakkuval ettevõttel peab olema esindaja, kes asub Jaapanis ning samuti peab ettevõttel olema kontor Jaapanis. Virtuaalvääringu teenused peavad järgima ka rahapesu tõkestamisega seotud regulatsioone.<sup>28</sup> Võib öelda, et Jaapan ja Eesti on virtuaalvääringute reguleerimisel võtnud kasutusele sarnased meetmed, sest ka Eestis peab ettevõtte juhatus ja tegevuskoht olema Eestis. Samuti on ka Malta regulatsioon sarnane Eestile. Maltal reguleerib virtuaalvääringu teenust *Virtual Financial Assets Act (VFA)*. Teenuse osutamiseks on vaja taotleda tegevusluba. Malta regulatsioon näeb ette, et ettevõtte peab määrama Eesi RahaPTS mõistes kontaktisiku (inglise keeles teatud kui *money laundering reporting officer “MLRO”*), samuti peab kindlasti asuma üks ettevõtet esindav isik Maltal ehk siis ettevõtte tegevus peab olema Maltal.<sup>29</sup> Nähes, kuidas on eelnevalt kirjeldatud riigid virtuaalvääringuid reguleerinud, siis võib öelda, et Eesti on õigel teel virtuaalvääringute üle kontrolli loomises ning juhatuse asukoht ja ettevõtte tegevuskoht on riskide maandamise mõttes kindlasti ühed olulisemad võtmekohad, mis ettevõtetele seadusega kehtestati.

---

<sup>26</sup> Bellavitis, C., Fisch, C., Wiklund, J. (2020). A comprehensive review of the global development of initial coin offerings (ICOs) and their regulation. *Journal of Business Venturing Insights*, 15.

<sup>27</sup> Kharpal, A. (2021). *China has given away millions in its digital yuan trials. This is how it works*. Kättesaadav: <https://www.cnbc.com/2021/03/05/chinas-digital-yuan-what-is-it-and-how-does-it-work.html>, 29.04.2021.

<sup>28</sup> The Law Library of Congress, Global Research Center. (2018). Regulation of Cryptocurrency in Selected Jurisdictions. Kättesaadav: <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/regulation-of-cryptocurrency.pdf>, 29.04.2021.

<sup>29</sup> Buttigieg, P. C., Efthymiopoulos, C., Attard, A., Cuyle, S. (2019). Anti-money laundering regulation of crypto assets in Europe's smallest member state. *Law and financial Markets Review*, 13, 211-227.

## **2. RAHAPESURISKID VIRTUAALVÄÄRINGUTE VALDKONNAS**

### **2.1 Rahapesurisk**

Esimeses peatükis tõi autor välja, et virtuaalväeringu teenuse pakkujaid on kohustatud isikud RahaPTS mõistes ning juhul kui isikud soovivad pakkuda virtuaalväeringu teenust klientidele, tuleb RahaPTS § 70 lg 1 p 4 kohaselt taotleda RAB-i poolt tegevusluba läbi majandustegevuse registri (edaspidi MTR) ning tasudes tegevusloa eest 3,300 eurot riigilõivu. Tegevusloaga esitatavad andmed ja dokumendid on välja toodud RahaPTS § 70 lg 3 ning § 72 toob välja tingimused, mille alusel ettevõtja tegevusloa saab ehk siis, ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul puuduma kehtiv karistus riigivõimuvastase või rahapesualase süüteo või muu tahtlikult toimepandud kuriteo eest ning nimetatud isikutel peab olema ka korrektne ärialane maine; ettevõtja poolt määratud kontaktisik töötab alaliselt Eestis, tal on laitmatu maine, vajalik haridus, kutsealane sobivus, vajalikud võimed, isikuomadused, kogemused ja laitmatu maine; kui luba taotletakse ka ettevõtte tütarettevõttele, siis peab ka tütarettevõtja vastamata eelnimetatud nõuetele; virtuaalväeringu teenuse tegevusalal tegevusluba taotleva (ka omava) ettevõtja registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht ja tegevuskoht on Eestis või välisriigi äriühing tegutseb Eestis äriregistrisse kantud filiaali kaudu, mille tegevuskoht ja juhataja asukoht on Eestis; virtuaalväeringu teenuse tegevusalal tegevusluba taotlevale (ka omavale) ettevõtjale on avatud maksekonto krediitiasutuses, e-raha asutuses või makseasutuses, mis on asutatud Eestis või Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis ja osutab Eestis teenuseid piiriülevalt või mis on asutanud Eestis filiaali; virtuaalväeringu teenuse tegevusalal tegevusluba taotleva (ka omava) ettevõtja aktsia- või osakapital on vähemalt 12 000 eurot, mis on täies ulatuses rahaliselt sisse makstud.

Tegevuslubade taotlejate arv on viimastel aastatel oluliselt suurenenud. Kui 2018. aastal tuli RAB-l lahendada 1430 tegevusloa taotlust ja kasv võrreldes 2017. aastaga (108 taotlust) oli ligi 14-kordne, siis 2019. aastal lahendas RAB 1690 tegevusloa taotlust. Kuivõrd RAB-i kohustus on menetleda ka tegevuslubade kehtetuks tunnistamist, peatamist ja muutmist (kehtetuks tunnistamisi

oli 2019. aastal 128, muutmisi 493), siis oli 2019. aasta tegevuslubadega seotud menetluste valdkonnas äärmiselt töömahukas.<sup>30</sup>

2019.a esitati kokku 1519 virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse ja virtuaalvääringu rahakotiteenuse (alates 10.03.2020 ühtlustati mõlemad teenused virtuaalvääringu teenuse mõistega) tegevusloa taotlust, millest 1305 rahuldati.<sup>31</sup>

RAB hinnangul on loamenetluse puuduste, virtuaalvääringu tegevusloa regulatsiooni ebapiisavuse ning liialt madala turule sisenemise läve tõttu suurenenud hüppeliselt virtuaalvääringu teenuse pakkujatega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise ning muude kuritegude toimepanemise risk ja sellest tõusev kahju Eesti mainele.<sup>32</sup>

Valdkonna praktika kohaselt isikud, kes virtuaalvääringu teenuse tegevusluba taotlesid, ei olnud isegi mitte Eesti residendid, vaid tegemist oli isikutega, kes realselt elasid ning tegutsesid välisriigis ning Eestis asus vaid aadress ja esindusisik, kelleks oli tavaliselt äriühingute teenuse pakkuja pakkuva ettevõtte esindaja, kelle abiga tehti vajalike toiminguid, et tegevusluba saada. Samuti kasutati Eesti tegevusloa omamist kui ettevõtte usaldusväärsuse tõendamiseks, kuid ettevõtte omanik ei teadnud tõenäoliselt Eesti seadustest midagi, mis tõttu ei täidetud ka suure tõenäosusega talle kohustuslike nõudeid, tavasid. Selline olukord tähendas ka seda, et RAB-il, kellel on kohustus teostada riikliku järelevalvet RahaPTS kohustatud isikute üle, ei olnud võimalik teha kohapealset kontrolli järelevalve raames, sest ettevõtetel puudusid reaalsed tegevuskohad Eestis, mis tõttu teostati ettevõtete osas kaugkontrolli.

“Virtuaalvääringu uuringu tulemusel selgus, et paljude virtuaalvääringu teenust pakkuvate ettevõtete omanikud ja juhatuse liikmed ning samuti ka ettevõtete juriidilised aadressid kattuvad. Näiteks oli 135 ettevõtet, kes 2020.aasta veebruari lõpu seisuga omasid Eestis kehtivat tegevusluba virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkumiseks, oma ametlikuks aadressiks märkinud ühe Peterburi tee maja, 54 ettevõtte juriidiliseks aadressiks oli üks Pärnu maantee korter ning 50 ettevõttel üks Punase tänava korter. Kokku tuvastati uuringu käigus 20 aadressi, mis on

---

<sup>30</sup> Rahapesu Andmebüroo. (2019). *Rahapesu andmebüroo aastaraamat*. Kättesaadav: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud#item-1>, 22.01.2021.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 8 SE, p 1.1. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/24832445-95e0-4ffc-adbe-ec44d87d5eb1/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20%C3%B5kestamise%20seaduse%20ning%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20muutmise%20seadus>, 18.02.2021.



märgitud ametlikuks aadressiks vähemalt 10 virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkujal. Need 20 aadressi olid juriidiliseks aadressiks 624 ehk enam kui pooltele (57%) virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkujatest. Sarnane pilt avaneb, kui vaadata tegevuskoha aadresse: 190 ettevõtet, millel oli 2020. aasta veebruari lõpu seisuga tegevusluba virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkumiseks, oli tegevuskoha aadressiks märgitud üks Roosikrantsi tänava maja, 133-1 üks Peterburi mnt maja. Samuti näitavad analüüsitulemused selgelt, et märkimisväärsel osal ettevõtetest, kes omavad virtuaalvääringu teenuse osutamiseks Eesti tegevusluba, on tegelik äritegevus välismaal ning seos Eestiga puudub. Sellele viitavad nii virtuaalvääringu teenuse pakkujate veebilehtede analüüs (märgitud kontaktid ja ettevõtte esindajad olid reeglina välismaised), äriregistri andmed (Eestis puuduvad käive ja töötajad) kui ka virtuaalvääringu teenusepakkujate poolt rahapesu andmebüroole saadetud teadete analüüs (valdavalt on teate saatmise põhjuseks identiteedivarguse kahtlus isikute puhul, kellel ei ole seost Eestiga). Peamiselt ilmnis analüüsi käigus ettevõtete Venemaa, Läti või muu Ida-Euroopa riigi taust ning sageli ühendasid neid ettevõtteid teatud konkreetset Eesti äriühingu teenuse pakkujad, kes tegutsevad vahelülina, et arvukad välismaised teenusepakkujad Eesti tegevusluba suudaksid taotleda.”<sup>33</sup> Uuringu tulemus kinnitabki, et põhiliselt ei seo virtuaalvääringu teenuse pakkujaid Eestiga mitte midagi ning tegevusluba taotletakse Eestist, kuivõrd Eestis on tegevus reguleeritud ning tegevusloa saamise lävend on suhteliselt madal, mis tähendab, et põhiliselt igaüks võib saada teenuse pakkumiseks tegevusluba, mis omakorda toovad virtuaalvääringu teenuse pakkumisega kaasa erinevaid riske.

“Europoli hinnangul pestakse 3–4% kogu maailma „mustast“ rahast virtuaalvääringute abil. USA kongressi uuringute üksus leidis, et aastatel 2009–2018 kasutati peamiselt virtuaalvääringu turgudel Bitcoin hinnanguliselt 2,5 miljardi USA dollari väärtuses vara pesemiseks, see on aga vaid murdosa globaalse areeni tehingutest ja maht aina kasvab.”<sup>34</sup> Suur risk seisneb ka oma vara ilma jäämises häkkerite poolt. Perioodil 2013.a kuni 2017.a varastati ligi 1,1 miljonit bitcoini<sup>35</sup>. Samuti on teada, et 2017.a ja 2018.a said krüptovahetusplatvormid ulatuslike rünnakute tõttu ligikaudu 882 miljonit dollarit kahju ning eeldada võib, et see number kasvab aastatega<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Rahapesu Andmebüroo, *supra nota* 2,5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Grobys K. (2021). When the blockchain does not block: on hackings and uncertainty in the cryptocurrency market. *Quantitative Finance*, 1.

<sup>36</sup> Pengcheng X., Haoyu W., Bowen Z., Ru J., Bingyu G., Lei W., Xiapu L., Guoai X. (2020). Characterizing cryptocurrency exchange scams. *Computers & Security*.

Kurjategijad kasutavad virtuaalväaringuid ka tumeveebis (inglise keeles *darknet*) kauplemiseks. Tumeveeb on nagu Internet, kuid sellele pääseb ligi ainult teatavate sidevõrkude kaudu, mis tagavad suurema anonüümsuse. Tumeveebis on erinevaid kauplemiskohti (mis sarnanevad eBay-le), kuid anonüümse suhtlusega, mis muudab kauplemiskohad vähem ligipääsetavaks kui Interneti veebipoed. Tumeveebi kauplemiskohad on just seetõttu populaarsed ebaseaduslike kaupade ja teenustega kauplemisel, kuna ostjate ja müüjate identiteet on varjatud.<sup>37</sup> Kurjategijaid innustab kasutama virtuaalväaringuid ka seetõttu, et virtuaalväaringutel puudub regulatiivne järelevalve või kurjategijatel on võimatu, keelatud kasutada muid maksemehhanisme (näiteks tavaline panga ülekanne)<sup>38</sup>. Kõige tuntum tumeveebi kauplemiskoht on kindlasti Silk Road. Silk Road-i kasutati narkootikumide ebaseaduslikuks ostmiseks, seda on isegi kirjeldatud kui narkootikumide eBay – platvormil said ostjad isegi jätta tagasisidet kauba kvaliteedi ja kohaletoimetamise kiiruse osas. 2013. aastal sulges Föderaalne Juurdlusbüroo (FBI) kauplemiskoha tegevuse<sup>39</sup>. Tumeveebist kaupade ostmine on kasutusel ka terroristlikel ühendustel, millest täpsemalt on juttu järgmises alapeatükis.

## 2.2. Terrorismi rahastamise risk

Varem kasutati terroristliku tegevuse jälgimiseks terrorismi rahastamise jälgimist pangakontode ja tehingute kaudu toimuva rahavoo põhjal, kuid krüptoraha, kui jälgi mitte jättev raha liigutamise viisi, on valitsusasutustele tekitanud uusi väljakutseid<sup>40</sup>.

Rahapesu Andmebüroo poolt läbi viidud virtuaalväaringu teenuse uuringus on öeldud, et virtuaalväaringutega seotud terrorismi rahastamise oht on kindlasti väiksem võrreldes rahapesuga, kuid on tõenäoline, et virtuaalväaringute riske seoses terrorismi rahastamisega alahinnatakse.<sup>41</sup> Eelnevalt on lõputöös välja toodud, et virtuaalväaringud on detsentraliseeritud (ei ole organit, kes kontrolliks tehtuid tehinguid) ning virtuaalväaringute kasutamine tagab teatud anonüümsuse, mis tõttu on kindlasti järjest suurenev risk, et virtuaalväaringuid kasutatakse terrorismi rahastamiseks.

---

<sup>37</sup> Foley, S., Karlsen, JR., Putnins TJ. (2019). Sex, Drugs, and Bitcoin: How Much Illegal Activity Is Financed through Cryptocurrencies? *The Review of Financial Studies*, 32, 1798–185.

<sup>38</sup> Böhme, R., Christin, N., Edelman, B., Moore, T. (2015). Bitcoin: Economics, Technology, and Governance. *Journal of Economic Perspectives*, 29, 213–238.

<sup>39</sup> Van Hout, M., Bingham, T. (2013). ‘Silk Road’, the virtual drug marketplace: A single case study of user experiences. *International Journal of Drug Policy*, 24, 385–391.

<sup>40</sup> Pankaj C. P., Pereira I. (2020). The relationship between terrorist attacks and cryptocurrency returns. *Applied Economics*, 53, 940–961.

<sup>41</sup> Rahapesu Andmebüroo, *supra nota* 2, 5.

Uuringus on ka välja toodud, et ISIS viis läbi kampaaniaid rahakogumise eesmärgil, jagades anonüümseid virtuaalvääringu rahakottide aadresse läbi Internetis olevate suhtlusrakenduste, mis võimaldas neil osta näiteks läbi tumeveebi ebaseaduslike esemeid<sup>42</sup>. Kui meedias kajastatakse väga palju teisi virtuaalvääringutega toime pandud seotuid pettuseid ja muid kuritegusid, siis tuleb tunnistada, et terrorismi rahastamist virtuaalvääringutega seotud uudiseid silma ei hakka. Põhjus võib olla ju selles, et virtuaalvääringutega tehtavad tehingud on anonüümsed ning ei ole teada, kes on tehingu osapoolteks. Samuti võib olla põhjuseks asjaolu, et kuna virtuaalvääringud on riikides reguleerimata, siis ebapiisavate regulatsioonide ja puuduliku ametiasutuste rahvusvahelise koostöö tõttu ei jõuagi inimesteni info, mis tähendab, et me ei tea, mis tegelikult virtuaalvääringutega tehakse, milleks neid kasutatakse. Kuid uuringus on öeldud, et Eesti kohta on teavet virtuaalvääringute kasutamisest terrorismi rahastamiseks – ilma tegevusloata virtuaalvääringute vahendamisega tegelenud isik tegi ülekandeid teisele isikule, kes oli seotud Ida-Aasias tegutseva terroristliku ühenduse rahastamisega.<sup>43</sup> Eesti kodanik ei olnud enda sõnul seosest teadlik, kuid just see näitabki, mis tagajärgi võib endaga kaasa tuua reguleerimata virtuaalvääringutega kauplemine ning riigid peaksid kiiremas korras hakkama reguleerima virtuaalvääringuid. Kindlasti ei piisa antud valdkonnas tegevusloa nõude või registreeringu kehtestamisega, vaid vajalik on sätestada veel sisulisemad ja karmimad tingimused. Näiteks hetkel kehtestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue aitab RAB-l kergemine saada vajalikku informatsiooni ning teostada efektiivsemalt järelevalvet, kuid need nõuded peavad olema veel konkreetsemad, karmimad.

### **2.3. Virtuaalvääringute kasutamine Eesti kuritegevuses**

Virtuaalvääringuid on kasutatud ka Eestis toimepandud kuritegudes. Vastavalt Viru maakohtu otsusele nr 1-19-5363, kasutas süüdimõistetu kuritegelikul teel saadud raha jälgede peitmiseks virtuaalvääringuid. Ühtlasi on tegemist ka esimese kohtulahendini jõudnud juhtumiga Eestis, kus rahapesuks on kasutatud virtuaalvääringuid. Samuti on mitmeid näiteid ka narkootikumidega kauplemisel virtuaalvääringute abil.<sup>44</sup>

Samuti on RAB-i poolt tehtud virtuaalvääringu teenuse pakkujate uuringus selgitatud, et lihtsamates kuriteo skeemides petetakse või sunnitakse inimeselt virtuaalvääringud välja, mis

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

omakorda kantakse edasi oma virtuaalväeringu rahakotti ja jälgede varjamiseks 'keerutatakse' raha. Selliste skeemide uurimine ja lahendamine on keerukas, kuivõrd kuritegelik tulu kantakse riikidesse, kus virtuaalväeringutega seotud regulatsioonid on ebapiisavad või üldse olematud, mis tõttu ei ole võimalik saada vajalikku infot ning raha liikumist ei ole võimalik jälgida. Seega jäävad paljud pettused lahendamata ning ohvrid ei saa suure tõenäosusega kunagi kaotatud vara tagasi ning kurijategijad jäävad karistamata ning see annab neile võimaluse edasi kelmitada.

Kogu peatükk näitabki, kui kõrged riskid on virtuaalväeringute valdkonnas ning kui mitmel erineval moel saab virtuaalväeringuid kuritegevuses kasutada ning valdkond peaks endiselt olema kõrgendatud tähelepanu all ning kindlasti võiks kehtestada virtuaalväeringu valdkonnale täiendavaid nõudeid, mille kohta on lõputöö autor ka käesolevas töös soovitusi andnud.

### **3. PRAKTIKAS ESINEVAVAD PROBLEEMID NÕUETE TÄITMISEL**

Selles peatükis toob lõputöö autor välja, kuidas on praktikas nõuete täitmine välja kujunenud ning millised on nõude täitmisega kaasnenud probleemid, küsimused.

Kõikide eelnevalt kirjeldatud riskide maandamiseks oli vaja kehtestada karmimad nõuded ettevõtetele, kes pakkusid virtuaalvääringu teenust. Seadusandja näol on üheks selliseks nõudeks 10.03.2020 jõustunud RahaPTS § 72 lg 1 p 4 sätestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue, mis aitaks ära hoida valdkonnas toime pandavaid kuritegusid ning tagaks Eesti finantssüsteemi kaitse. Ettevõtjatele kehtestati kohustus tuua oma juhatuse ja majandustegevus Eestisse. Lõputöö kirjutaja hinnangul on oluline välja tuua asjaolud, mis valdkonna praktikas peale nõuete kehtestamist esile tulid. Kehtestatud nõude vajalikkusest ja eesmärgist on kirjutatud pikemalt järgmises peatükis, kus lõputöö kirjutaja hindab, kas kehtestatud nõue on proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse riivamisel.

Lõputöö kirjutamise hetkeks on tegevusloa taotluse menetlemisel esile tõusnud mitmeid probleeme ja küsimusi seoses juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõudega.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *TsÜS*) § 29 lg 1<sup>1</sup> kohaselt on eraõigusliku juriidilise isiku asukoht ühingulepinguga või põhikirjaga määratud koht Eestis. Asukoha määramine on kohustuslik tingimus iga eraõigusliku juriidilise isiku asutamisel. Samuti tuleb määrata RahaPTS § 17 lg 1 juhatuse liige, kes vastutab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete rakendamise eest. Kuna eraõigusliku juriidilise isiku asukoht ei pea olema seotud juhatuse asukohaga (*TsÜS* § 29), siis võib juhatuse asuda ka välisriigis, kuid sellisel juhul on RAB-l keeruline järelevalvet teostada.

“Finantsturul kehtib üldiselt põhimõte, et finantssektori ettevõtja tegevuskoht ja registrijärgne asukoht peavad olema samas liikmesriigis. Taolise nõude laiendamine ettevõtjale, kelle tegevusalaks on virtuaalvääringu raha vastu vahetamise teenuse pakkumine või virtuaalvääringu rahakotiteenuse pakkumine, vähendaks Eesti äriühingute kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise võimalusi. Samuti on nõude sätestamise tinginud vajadus efektiivsemalt rakendada riiklike järelevalvemeetmeid, kiirelt kätte saada rahapesu tõkestamise kontaktisikut ja tagada andmetele kiirem ligipääs. RAB saab ettevõtja üle järelevalvet teha ainult siis, kui ka ettevõtja tegevuskoht

asub Eestis. Juriidilise isiku tegevuskohaks on tema püsiva ja kestva majandustegevuse või muu põhikirjalise tegevuse koht (TsÜS § 29 lg 2). Finantsvaldkonna ettevõtja tegevuskoht on see, kus täidetakse rahapesu valdkonna õigusaktides ettenähtud peamisi juhtimis- ja kontrollifunktsioone ning kus toimub finantsteenuste osutamine, sh tagatakse ettevõtja tegevuseks vajalike funktsioonide jätkuvus. See tähendab, et ka kontaktisik RahaPTS § 17 lg 2 mõistes peab asuma Eestis, sest vastasel juhul ei ole tal võimalik täita RahaPTS § 17 lg 7 tulenevaid kohustusi. Erinevalt asukohast ei ole tegevuskoht määratud õiguslikult, vaid faktiliselt, mistõttu tegevuskoht ja asukoht võivad kokku langeda, kuid ei pruugi. Tegevuskohaks võib olla ka juriidilisele isikule kuuluv majandusüksus ehk ettevõtte asukoht või mõni muu reaalse tegevuse koht, mis siiski ei asu ühingu registrijärgse asukoha aadressil. Seetõttu lisati tegevusloa väljaandmise kontrolliesemesse ka Eestis asuva tegevuskoha nõue, mis võimaldaks RABil kontrollida ühingu tegevuse vastavust RahaPTS nõuetele.”<sup>45</sup>

Juhatuse asukoht on õiguskirjanduse kohaselt sisustamata mõiste, kuid juhatuse asukohana tuleks mõista kohta, kus juhatus teostab ühingu igapäevast juhtimist<sup>46</sup>. Lisaks tuleks arvestada 8 SE II muudatusettepaneku loetelu punktis 7 sätestatud kohustus, et virtuaalvääringu teenuse pakkuja võtmepersonal peab asuma Eestis.

Juhatuse asukoha hindamiseks tuleb virtuaalvääringu teenuse pakkujal esitada tegevusloa taotlusega juhtorgani liikmete puhul vastutusvaldkonna dokument. Praktikas tähendab see seda, et kui äriühingul on rohkem kui üks juhatuse liige, siis tuleb taotlusele esitada vabas vormis koostatud dokument, millest nähtuksid ettevõtte juhatuse liikmete vastutusvaldkonnad ettevõtte juhtimisel. Selle dokumendi põhjal peaks selguma, milline juhatuse liige on nii öelda ettevõtte võtmepersonal, kes teostab ühingu igapäevast juhtimist, kelle järgi määratakse ettevõtte juhatuse asukoht ja tegevuskoht. Kui dokumendist nähtub, et ettevõttega seotud tähtsaid juhtimisülesandeid täidab välisriigi kodanik, tuleb ettevõtjal RAB-ile esitada täiendavaid tõendeid, millest nähtuks juhatuse seos Eestiga, mille alusel saaks RAB täiendavalt analüüsida, kas juhatuse asumine Eestis on piisavalt tõendatud.

---

<sup>45</sup> Seletuskiri, *supra nota* 32, 16.

<sup>46</sup> Seletuskiri äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (juriidilise isiku ja tema juhatuse või seda asendava organi asukoht) eelnõu juurde, lk 5. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/455719c5-367b-4799-8fe3-7d38b76b8136>, 12.04.2021.

Praktikas on ette tulnud olukordi, kus ettevõtted arvavad, et kui põhikirjas on ettevõtte asukohaks ja tegevuskohaks märgitud Eesti, nende serverid ja RahaPTS § 17 alusel määratud kontaktisik asub Eestis, on RahaPTS § 72 lg 1 p 4 tulenev juhatuse asukohta ja tegevuskoha nõue täidetud. Tallinna Ringkonnakohus on lahendis nr 3-20-2026 punktis 11 öelnud, et juhatuse asukohta asumine Eestis on faktiküsimus. Arvestades RahaPTS eesmärki, siis ei piisa ainult sellest, kuidas ettevõtja määratleb oma asukohta, vaid oluline on see, kus asuvad need füüsilised isikud, kes realselt ettevõtte juhtimist teostavad, s.t täidavad ettevõtte juhtimisega seotud võtmeülesandeid. Euroopa Liidu õiguses tuleneb nõue, et finantssektori ettevõtte juhatuse asukoht peab olema seotud järelevalvesubjekti asukohaga. Peakontor on finantsvaldkonna ettevõtja juhatuse füüsiline asukoht, kus täidetakse õigusaktides ettenähtud peamisi juhtimis- ja kontrollifunktsioone ning kus toimub reaalne teenuse osutamine.<sup>47</sup>

Ringkonnakohus on öelnud, et RahaPTS eesmärgiks on eeskätt võimaldada efektiivse järelevalve teostamist virtuaalväeringu teenuse pakkujate üle, kelle valduses on klientide andmed ning tehingute andmed, mis võivad olla seotud rahapesu ja terrorismi rahastamisega. Kui ettevõtte juhatuses tegelikke juhtimis- ja kontrollifunktsioone täitev isik ei tegutse Eestis, siis on tema üle järelevalve tegemine olla raskendanud või lausa võimatu. Samuti ei määra serveri asumine Eestis ettevõtte asukohta, sest see ei asenda ettevõtte realses tegevuskohas tegutsevate inimeste ja nende kasutuses olevate andmekandjate kontrolli. Kuna virtuaalväeringu teenust osutatakse Internetis ja kõik vajalikud andmed, info on säilitatud ettevõtet juhtivate isikute valduses olevatesse seadmetesse ja neid valdav isik asub välisriigis, siis jääb järelevalve tegemise tegelik võimalus pigem formaalseks ja ei ole nii efektiivne. Oluline on ka asjaolu, et Eestis püsivalt asuvate isikute kohta on RAB-l võimalik tõhusamalt koguda lisateavet riigiasutuste omavahelises koostöös, samuti ka süüteo menetluste läbiviimine.<sup>48</sup>

Praktikas on esinenud ka olukordi, kus ettevõtja on menetluse käigus soovinud muuta juhatuse koosseisu selliselt, et RahaPTS § 72 lg 1 p 4 nõue oleks täidetud – selline käitumine ei ole Tallinna Halduskohtu hinnangul sobilik, kuivõrd niemtatud tegevus on vastuolus RahaPTS muutmise eesmärgiga, kui tegelikul ettevõtte tegevuse eest vastutavad isikud asuvad siiski välismaal.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> TlnRnKo 3-20-2026, p 11.

<sup>48</sup> TlnRnKo 3-20-2026, p 11, 15.

<sup>49</sup> TlnHK 3-20-2053, p 15.2.

Samuti on praktikas esinenud probleeme ka ettevõtetega, kes märgivad virtuaalväeringu teenust pakkuvate ettevõtete tegevuskohaks ühe ja sama aadressi ning ühe ja sama ruumi, omades siis kas ühesuguseid juhatuse liikmeid, osanike ja tegelike kasusaajaid või sootuks erinevaid isikuid. RAB on seisukohal, et ei ole eluliselt usutav, et ühes ja samas ruumis saavad finantsteenust pakkuda erinevad virtuaalväeringu teenust pakkuvad ettevõtted, kelle juhatuse liikmed, osanikud ja tegelikud kasusaajad on erinevad isikud.

RAB-i hinnangul on ettevõtted üritanud vaid vormiliselt seaduses sätestatud tegevuskoha nõuet täita. Tegevuskoht on koht, kus ettevõtja peab osutama oma peamist teenust, ehk virtuaalväeringu teenust ning vastavalt konkreetsele teenusele eriseadustest tulenevatest nõuetest peab virtuaalväeringu teenuse pakkuja tegevuskohas teostatama ka RahaPTS-ist tulenevaid peamisi funktsioone. Sellisteks funktsioonideks on näiteks kontaktisiku ülesanded, andmete säilitamine ja registreerimine, lisaks peab tegemist olema kohaga, kus järelevalveasutusel on võimalik teostada kohast järelevalvet. Seaduse muudatuse eesmärgiks oli seletuskirja kohaselt tõkestada isikutel, kes Eestis virtuaalväeringu teenust pakkuma ei hakka või tegevusloa olemasolu korral seda siit ei paku (siin ei asu ettevõtte töötajad, kliendid, tehniline platvorm ega siin ei täideta RahaPTS nõudeid) tegevusloa saamise võimalus. RAB on öelnud, et aktsepteerides ülaltoodud kirjeldatud viise tegevuskoha mõttes, siis ei ole praktikas võimalik jõustada seaduses sätestatud Eesti tegevuskoha nõuet ning edasi saavad teenust pakkuda kõik need ettevõtted, kes näitavad tegevuskohtadena ruume ja asukohti, kus päriselt tegevust pakkuma ei asuta ja teenust ei pakuta.

Lõputöö kirjutamise hetkel on RAB-i sõnul Tallinna Ringkonnakohtus mitu lahendit, mis puudutavad just olukorda, kus ühele ja samale aadressile on registreeritud mitu virtuaalväeringu teenust pakkuvat ettevõtet.

Näiteks, aadressile X soovis tegevusluba saada 55 virtuaalväeringu teenust pakkuvat ettevõtet, kellel kõigil oli ainult üks ja sama juhatus. RAB ei rahuldanud ettevõtete tegevusloa taotlusi tuues põhjenduseks, et tegevuskoht on koht, kus ettevõtja peab osutama oma peamist teenust ning teostatama ka RahaPTS-ist tulenevaid peamiseid funktsioone ning peab olema võimalik teostada kohast järelevalvet. RahaPTS muudatuse eesmärgiks oli kohase järelevalve teostamise võimatuse tõttu tõkestada isikutel, kes Eestis virtuaalväeringu teenust pakkuma ei hakka või tegevusloa olemasolu korral seda siit ei paku (siin ei asu ettevõtte töötajad, kliendid, tehniline platvorm ega siin ei täideta RahaPTS nõudeid), tegevusloa saamise võimalus, et maandada Eestis väljastatud tegevusloaga rahvusvahelisel tasandil olulise mainekahju ning läbi kuritegelike tegevuste



soodustamise klientide raha välja petmise riski. Ei ole eluliselt usutav, et tegevuskoht saaks olla kasutatav konkreetse hulga virtuaalvääringu teenuse pakkujate osas. Selliselt pakutakse tegevuskoha teenust, mille seadusandja on tegevuskoha nõudega ära keelanud. Tegevuskohas X on võimalik teenust pakkuda rohkem kui ühel teenuse pakkujal, aga ei ole võimalik, et seal pakub teenust 55 virtuaalvääringu teenuse pakkujat, sest tegevuskoht ei ole selleks piisavalt suur. Lisaks pakutakse sealt ka teisi teenused. Konkreetsetes menetluses on faktiküsimus see, et vähemalt 49 ettevõtet ei saa pakkuda virtuaalvääringu teenust määratud tegevuskohast. Kui ettevõtted soovivad pakkuda teenust kohast, millest teenuse pakkumine ei ole eluliselt usutav, siis ka juhul, kus juhatus võib olla võimeline kõikide ülesannete teostamiseks iga ettevõtte osas, siis ühest tegevuskohast nende nõuete täitmine tõstab riski, et juhatuse liige ei tee otsuseid selle ettevõtte osas, kelle osas seda konkreetsel juhul teha tuleb. Ei ole võimalik eristada kõiki ettevõtteid selliselt, et oleks võimalik omada ülevaadet nende ettevõtete tegevuse osas ning seda oleks asjakohaselt säilitatud ja dokumenteeritud. Kõikide ettevõtete kliendid ei saa olla ühed ja samad, mille tõttu peavad nende riskiisu dokumendid erinema ning need peavad olema ajakohased. Ka ettevõtete protseduurireeglid peavad sisuliselt vastama konkreetse ettevõtte tegevusele. Juhul, kui ettevõtteid on ühes tegevuskohas 55, aga vastavad äriruumid ei võimalda seda tegevuskohta nii suurel hulgal ettevõtetel kasutada, siis on tekitatud risk, et protseduurireeglid ei ole ajakohastatud, riskiisu dokumendid ei vasta nõuetele ja võimatu on tagada, et RahaPTS tulenevad nõuded oleks täidetud. Seadus ei saa täpselt sätestada nõudeid virtuaalvääringu teenuse pakkuja tegevuskoha suurusele, tegevuskohast teenuse pakkujate arvule või muudele taolistele kriteeriumitele, sest neid tuleb igakordselt eraldiseisvalt hinnata, võttes arvesse vähemalt tegevuskohta, tegevuskoha suurust, ettevõtet, ettevõtte suurust, töötajate arvu ja tegevuskohast teenust pakkuda soovivate ettevõtete arvu. Kuna 55 ettevõtte esindajad RAB-i seisukohtadega ei nõustu, on otsused edasi kaevatud Ringkonnakohtusse.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Rahapesu Andmebüroo tegevusloa andmisest keeldumise otsus. Autori valduses.

## 4. JUHATUSE ASUKOHA JA TEGEVUSKOHA NÕUDE PROPORTSIONAALSUS

### 4.1. Proportsionaalsuse põhimõte

Proportsionaalsuse põhimõte on tuletatud Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>51</sup> § 11, mis sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust. Proportsionaalsuse printsiibi abil leitakse kompromiss erinevate huvide konfliktide puhul ning see on sobivaim abinõu kontrollimaks avaliku võimu sekkumist privaatsfääri. Proportsionaalsuse printsiibi abil kaalutakse, kas põhiõiguste piiramine riigi poolt on mõistlik. Selleks, et hinnata, kas piirang on mõistlik, kohaldatakse nii öelda proportsionaalsuse testi, mis tähendab, et kehtestatud piirang peab olema sobilik, vajalik ja mõõdukas eesmärgi saavutamiseks. Sobivuse all tuleb eelkõige hinnata seda, kas piirang on sobilik saavutamaks eesmärki. Vajalikkuse puhul tuleb hinnata, kas rakendatud piirang on vajalik eesmärgi saavutamiseks või oleks saanud kehtestada mõnda muud, vähem koormavat piirangut eesmärgi saavutamiseks. Mõõdukuse all tuleb hinnata, ega kehtestatud piirang ole liialt range, piirav põhiõigustesse sekkumise mõttes.<sup>52</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 31 sätestab, et eesti kodanikel (ja ka välismaalastel, kui seadus ei sätesta teisiti) on õigus tegeleda ettevõtlusega. Samuti on sama paragrahvi teises lauses öeldud, et riik võib seda vabadust piirata, kehtestades ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimused ja korra. Ettevõtlusvabadus laieneb kõikidele nendele elukutsetele ja tegevusaladele, kus isik pakub oma nimel kaupa või teenuseid.<sup>53</sup>

Põhiseaduse § 11 esimene lause lubab põhiõigusi riivata üksnes kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et põhiõiguse iga riive peab vastama kõigile põhiseaduse normidele<sup>54</sup>. Tulenevalt põhiseaduse § 11 võib õigusi piirata vaid kolmel juhul: õigusi ja vabadusi tohib piirata vaid kooskõlas põhiseadusega; piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud; piirangud ei tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus, RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>52</sup> Triipan, M. (2001). Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica*, 305-313.

<sup>53</sup> Kalbus, A. (2003). Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica*, 373-382.

<sup>54</sup> RKPJKo 3-4-1-18-07, p 35.

<sup>55</sup> RKPJKo 3-4-1-7-01, p 12.

Piirangud võivad olla vajalikud eelkõige avaliku huvi kaitseks. Ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest, eriti kui tegemist on avaliku huvi kaitsmisega või teiste isikute õiguste kaitsmisega. Seega on avaliku huvi kaitsmine igati mõjuv põhjus piirangute kehtestamiseks, kui need on hädavajalikud ja eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne muu meetmega.<sup>56</sup>

“Põhiseaduse § 31 on ettevõtlusega tegelemise vabadust subjektiivse õigusena väljendav põhiõigusnorm. Kui põhiõigused garanteerivad vabaduse, eksisteerivad vähemalt kaks asja: (1) õiguslik vabadus kui õiguslik luba midagi teha või tegemata jätta ja (2) kodaniku õigus, et riik ei tõkestaks ega takistaks selle õigusliku loa kasutamist. Sellele tõrjeõigusele vastab riigi kohustus hoiduda sekkumast kodaniku poolt selle õigusliku vabaduse kasutamisse. Eesti põhiseaduse vabadused on eranditult negatiivsed vabadused. Üldistatuna seisneb negatiivne vabadus vabaduses midagi teha või tegemata jätta ehk teisisõnu võimaluses oma vabast tahtest lähtudes valida. Sealjuures on ükskõik, kas valik on õige või vale. Negatiivsete vabaduste puhul tuleb eristada vabaduse õiguslikke ja faktilisi takistusi. Ettevõtlusvabadus eksisteerib (negatiivse) õigusliku vabadusena, kui ettevõtlusega tegelemine ei ole keelatud ega kästud.”<sup>57</sup>

Õigus tegelda ettevõtlusega sisaldub ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>58</sup> artiklis 16. Nagu öeldud, on ettevõtlusvabadus vabadusõigus ning tegemist on negatiivse vabadusega: ettevõtlusega tegelemine pole ei kästud ega keelatud. Isikul ei ole kohustust ettevõtlusega tegeleda, see on tema enda vabadus valida, mis tõttu ei pea olema kõigile faktiliselt tagatud võimalust tegeleda ettevõtlusega.<sup>59</sup>

Käesolevas lõputöös on ettevõtlusvabaduse riivega tegemist juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude sätestamisega virtuaalvääringu teenuse pakkujatele, mis tähendab, et ettevõtjatele on seatud tingimused, piirangud, mille alusel nad tegevusluba saavad ning mille alusel nad üldse endale juhatust ja töötajaid võtta saavad. Selgitamaks välja juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude proportsionaalsust, kohaldab lõputöö kirjutaja proportsionaalsuse testi.

---

<sup>56</sup> Kalbus A., *supra nota* 53, 26.

<sup>57</sup> Mitt, A. (2006). Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. *Juridica*, 380-387.

<sup>58</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ET:PDF>

<sup>59</sup> Manavald, P. (2003). Ärikeeld kui ettevõtlusvabaduse riive. *Juridica*, 457-463.

## 4.2. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude sobivus

Seadusandja on juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude sätestamisega soovinud maandada virtuaalvääringu teenuse pakkumisega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise ning teiste kuritegude toimepanemise riske ning tugevdada riikliku järelevalvet ja hoida turult eemal need ettevõtted, kes tegelikult siin ei asu ega oma teenuseid siin ei paku.

Antud juhul on juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude sätestamisega tegemist avaliku huvi kaitsega. Seletuskirja<sup>60</sup> kohaselt on RAB-i poolt taotlevate tegevuslubade loamenetluste puuduste ja virtuaalvääringu tegevusloa regulatsiooni ebapiisavuse ning liialt madala turule sisenemise lävendi tõttu tõusnud hüppeliselt virtuaalvaluuta teenusepakkujatega seotud rahapesu ja terrorismi rahastamise ning muude kuritegude toimepanemise riskid ja sellest tõusetuv kahju Eesti mainele. Tegevuslube taotletakse ka juhtudel, mil realselt Eestis teenust osutama ei plaanita hakata ning realselt ei ole võimalik järelevalvet Eesti Vabariigi territooriumil teostada, sest ei teenuse osutamise tehniline platvorm ega ka rahapesu tõkestamise nõudeid teostavad töötajad ei asu Eestis. Internetilehekülje vahendusel teenust pakkuvate ettevõtete korral sõltub järelevalve teostamine sisuliselt ettevõtte soovist järelevalvele alluda, kuivõrd seaduses ei ole määratletud, mida loetakse Eestis tegutsemiseks. Välisriigis pettuste läbiviimiseks kasutamise risk on suur ka RABi tegevuslubadega finantseerimisasutustel ning internetis tegutsemise korral esinevad samalaadsed probleemid virtuaalvaluutade teenusepakkujatega.

Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue on kehtestatud eelkõige kaitsmaks tarbijate huve ning tagamaks efektiivset riikliku järelevalvet, mis tõttu on nõuete kehtestamine sobiv meede ettevõtlusvabaduse piiramisel. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue on sobiv meede reguleerimaks finantsturgu ning hoida ära tarbijate varade kuritarvitamise. Arvestades ka seda, et seadusandja eesmärgiks juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue sätestamisega on hoida ära kuritegevust ning tugevdada riikliku järelevalve võimekust, siis on meede eesmärgi saavutamiseks sobiv, kuivõrd isikute (s.t juriidiliste isikute) üle on võimalik efektiivset järelevalvet teha vaid siis, kui ettevõtja juhatus ja tegevuskoht asub Eestis.

---

<sup>60</sup> Seletuskiri, *supra nota* 32, 16.

### 4.3. Juhatus asukoha ja tegevuskoha nõude vajalikkus

Juhatus asukoha ja tegevuskoha nõude sätestamine on põhjendatud efektiivsema järelevalve tagamiseks ning avaliku huvi kaitseks. Järelevalve mõte ei ole karistamiseks ettevõtteid, vaid anda ka suuniseid, tagasisidet kitsaskohtade parandamiseks, et juba varakult ära hoida seadusrikkumisi ning tagada kohustatud isikute seaduskuuleka käitumise.

Seega on järelevalve eesmärgiks tagada finantssektori usaldusväärne tegutsemine ja et ettevõtetel oleks piisavalt ressursi oma tegevusest tulenevate riskide katteks juhul kui midagi peaks halvasti minema. Usaldusväärse tagamine ja selle suurendamine on vajalik ka see tõttu kui peaksid ilmnenud probleemid selles valdkonnas. Samuti on oluline kindlustada finantssektori stabiilsus ja muidugi ka kaitsta klientide huve, vara.<sup>61</sup>

RAB teostab järelevalve läbi viimisel nii kohapealset kui ka kaugkontrolli. Kaugkontroll tähendab seda, et isikutele edastatakse ettekirjutus, millega kohustatakse edastama RAB-le selgitusi, andmeid ja dokumente oma majandustegevuse kohta, selgitamiseks välja, kas isik järgib RahaPTS nõudeid. Kohapealne kontroll tähendab seda, et lisaks eelnevale, teostatakse kontrolli ka isiku tegevuskohas ning võetakse täiendavaid selgitusi kohapeal. Kohapealse kontrolli käigus on RAB-il võimalik tutvuda isiku tegevuskohas tööprotsessidega, dokumentidega ning saada ülevaade sisemiste töökorralduste osas täitmaks RahaPTS-st tulenevaid nõudeid. Kohapealse kontrolli üheks eelduseks on ka asjaolu, et ettevõtjal ei ole võimalik haldusorganit eksitada, petta, mida on lihtsam teha kaugkontrolli raames. Kaugkontrolli puhul haldusorgan ei tea, kes tegelikult täiendavaid selgitusi ja dokumente esitab ning kas ettevõtte tegelik juhatus üldse teab RahaPTS-st ning teistest Eesi seadustest tulenevaid nõudeid (nagu varasemalt mainitud on virtuaalvääringu teenuse tegevusloa taotlejad üldjuhul välisriigi kodanikud, keda Eestiga ei seo tegelikult mitte midagi). See toob meid juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude vajalikkuseni.

Kui ettevõtjaid teavitatakse, et nende osas alustati järelevalve menetlust ning seda kaugkontrolli viisil ja kui ettevõtte juhatus koosneb välisriigi kodanikest, siis praktikas edastavad nõutud dokumente ja täiendavaid selgitusi äriühingu asutamise teenuse pakkujad, kes tavaliselt on samad teenuse pakkujad, kes ettevõtjale virtuaalvääringu teenuse tegevusloa taotleda aitasid ning kes on märgitud ka kui kontaktisikuks äriseadustiku<sup>62</sup> § 63<sup>1</sup> mõistes.

---

<sup>61</sup> Siibak, K. (2001). Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. *Juridica*, 170-174.

<sup>62</sup> Äriseadustik. RT I, 04.01.2021, 46.

Kuivõrd virtuaalvääringu teenuse pakkujad pääsevad ligi klientide rahalistele vahenditele oma platvormil, siis on risk petta saada kõrge, mis tõttu peab riik tegema kõik endast oleneva, et minimaliseerida pettuste toimepanemist ning tagada avaliku huvi kaitse. Tarbijad eeldavad valitsuselt regulatsioone, mis tagaksid nende vara ja privaatsuse kaitse ning, et nad ei satuks küberrünnakute ohvriks<sup>63</sup>. Seega on juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude kehtestamisel oluline roll vähendamaks kuritegude toimepanemiste arvu ning tagamaks efektiivsemat riikliku järelevalvet, mille eesmärgiks ei ole vaid ettevõtjate karistamine, vaid ka suuniste andmine, kitsaskohtade väljatoomine, finantssektori usaldusvärsuse ja stabiilsuse tagamine.

RahaPTS § 1 kohaselt on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eesmärk ettevõtluskeskkonna usaldusvärsust ja läbipaistvust suurendades tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks. Selle eesmärgi täitmiseks jõustuski 10.03.2020.a juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue virtuaalvääringu teenuse pakkujatele – tulenevalt RahaPTS § 72 lg 1 p 4, peab virtuaalvääringu teenust pakkuva (ka taotleva) ettevõtja registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht ja tegevuskoht olema Eestis. Nagu varasemalt öeldud, siis seadusandja eesmärgiks seletuskirja kohaselt seaduse punkti kehtestamisega oli tugevdada RAB-i pädevust loamenetluses ja järelevalve teostamisel, maandada riske, taastada kontrolli ja hoida turult eemal ettevõtted, kes Eestis realselt ei tegutse ning kelle üle ei ole võimalik Eestis järelevalvet teostada. Kui virtuaalvääringu teenuse pakkuja juhatuse ja tegevuskoht asub Eestis, on RAB-il võimalik teostada ettevõtja suhtes järelevalvet, mis tõttu on juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude vajalikkus virtuaalvääringu teenuse pakkujatele põhjendatud hoidmaks ära kuritegevust Eesti ning tugevdada Eesti finantssüsteemi. Kehtestatud nõude vajadust toetab kindlasti ka asjaolu, et RAB-i poolt läbi viidud virtuaalvääringu teenuse uuringu<sup>64</sup> tulemusel selgus, et 44 suurimast teenusepakkujast (osutatud teenuste käive 2019. aasta esimesel poolaastal vähemalt 1 miljon eurot) vaid kahe ettevõtte tegelik äritegevus ning omanikud paiknesid Eestis. Peamiselt ilmnis virtuaalvääringu ettevõtete Läti, Venemaa või muu Ida-Euroopa riigi taust. Kõigi ettevõtete seotud isikute andmeid analüüsid selgus, et ligi kolmandiku ettevõtete taga oli vähemalt üks e-resident.

---

<sup>63</sup> Arli D., van Esch P., Bakpayev M., Laurence A. (2020). Do consumers really trust cryptocurrencies? *Marketing Intelligence & Planning*, 39, 74-90.

<sup>64</sup> Rahapesu Andmebüroo, *supra nota* 2, 5.

#### 4.4. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude mõõdukus

“Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.”<sup>65</sup>

Nagu eelnevalt mainitud, enamike virtuaalvääringu teenuse tegevusluba omavad ettevõtete juhatus koosneb vaid välismaalastest, kes reaalselt igapäevaselt asuvad ning tegutsevad ka välismaal, mis tõttu on nende üle järelevalve tegemine raskendatud ning seletuskirja kohaselt internetilehekülje vahendusel teenust pakkuvate ettevõtete korral sõltub järelevalve teostamine sisuliselt ettevõtte soovist järelevalvele alluda, kuivõrd seaduses ei ole määratletud, mida loetakse Eestis tegutsemiseks. RAB alustab oma järelevalve tegemist saates ettevõttele ettekirjutuse. On ka juhtumeid, kus ettevõtja ei reageeri ettekirjutusele, mis juba näitab, et suure tõenäosusega ettevõtte Eestis ei tegutse, mis tõttu tal ei olegi huvi täita RAB-i poolt edastatud ettekirjutusi. RahaPTS § 75 p 2 kohaselt saab RAB ettevõtja tegevusloa kehtetuks tunnistada kui ettevõtja korduvalt ei täida järelevalveasutuse ettekirjutusi. Kuid tegevusloa kehtetuks tunnistamine ei ole finantssektori läbipaistvuse tagamise mõttes piisav, sest reaalsus on see, et ettevõtja, kui tal on tegevusluba kehtetuks tunnistatud, võib sisuliselt kohe uuesti tegevusluba taotleda ning tegevusloa taotlemise ajal täites kõik nõuded, s.h olles kontaktne, ei olegi RAB-il muud võimalust kui uuesti tegevusluba väljastada. Juhul kui ettevõtja korduvalt kasutab sellist taktikat (s.t ei vasta ettenähtud aja jooksul ettekirjutustele ning peale tegevusloa kehtetuks tunnistamist taotleb jälle uuesti tegevusluba), siis saaks RAB ehk keelduda tegevusloa andmisest viidates ettevõtja korrektse ärialase maine puudumisele – RahaPTS § 72 sätestab, et ettevõtjal, tema juhtorgani liikmel, prokuristil, tegelikul kasusaajal ja omanikul peab olema korrektne ärialane maine ning korrektse ärialase maine olemasolu hindab tegevusloa andja, võttes arvesse isiku varasemat tegevust ja sellega seotud asjaolusid. Korrektse ärialase maine olemasolu eeldatakse, kui puuduvad seda kahtluse alla seadvad asjaolud. Kuid lõputöö kirjutaja arvates ei oleks selline lähenemine mõistlik ega jätkusuutlik. Finantssektoris tegutsevatele isikutele on kehtestatud kõrgemad nõuded, sest tegemist on kõrgendatud hoolsuskohustusega sektoriga. RahaPTS loakohustus omab eelkõige kuritegusid ennetavat, ehk ohtu ennetavat funktsiooni, millega hoitakse ära kurjategijate või nendega seotud isikute saamine finantssektoris tegutseva ettevõtte juhiks, juhtival positsioonil töötavaks isikuks

---

<sup>65</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10, p 51.

või muul moel kontroll selliste ettevõtete üle. See tähendab, et finantssektoris ja kõrgendatud hoolsusega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise sektoris juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude kehtestamine on vaadeldav olulise avaliku huvi kaitsena. RahaPTS nõuete täitmine omab kuritegusid ennetavat funktsiooni, ettevõtte, kes ei järgi seaduses sätestatud põhimõtteid tekitab reaalse ohu Eesti finantssüsteemi toimimisele, usaldusväärsusele ja läbipaistvusele. Arvestades, et kohustatud isikude poolt ebasobivate ja mittenõuetekohaste seaduse nõuete täitmise informatsioon levib väga kiiresti, mida kinnitavad Eestis avaldatud rahapesu juhtumid, mis tõttu on lõputöö kirjutaja arvates vajalik, et virtuaalvääringu teenust pakkuva ettevõtte juhatuse asukoht ja tegevuskoht oleks Eestis, et ettevõtete üle saaks efektiivsemalt järelevalvet teostada. Juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude seadusesse sätestamisega on seadusandja tahe olnud kehtestada rahapesu ning terrorismi rahastamise ohu realiseerumise sh muu finantsvaldkonna kuritegevuse ohu realiseerumise ära hoidmine sektorile, mis on viidatud riskide mõistes väga haavatav, turul tegutsemiseks rangemate nõuete kehtestamisega eesmärgiga riske maandada.<sup>66</sup>

Lõputöö kirjutaja arvates on eeltoodust tulenevalt juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue mõõdupärane maandamiseks valdkonnas levivaid riske ning tagades efektiivset järelevalvet ettevõtjate üle, mis omakorda aitab ära hoida kuritegevust Eesti finantssektoris, sest nõuete eesmärgiks on suures pildis tagada avaliku huvi kaitse. Lõputöö kirjutaja juhib siinkohal tähelepanu asjaolule, et kuigi riik on kehtestanud nõuded, mille alusel virtuaalvääringu teenust pakkuda saab, siis on teenust ikkagi võimalik ju pakkuda, kuivõrd nõuded ei ole ülemäära piiravad ja võimatud täita, samas kui näiteks Põhja-Makedoonias on virtuaalvääringud ning nendesse investeerimine keelatud<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Rahapesu Andmebüroo tegevusloa andmisest keeldumise otsus. Autori valduses.

<sup>67</sup> Kulkarni, S. (2021). Countries That Have Banned Bitcoin 2021. *Good Returns*. Kättesaadav: <https://www.goodreturns.in/classroom/countries-that-have-banned-bitcoin-2021-algeria-morocco-north-macedonia/articlecontent-pf18560-1208687.html>, 20.04.2021.



## KOKKUVÕTE

Nii Eestis kui ka üle maailma koguvad aina populaarsust virtuaalvääringud, nende kasutamine teenuse ja kaupade eest tasumisel ning nendesse investeerides. Kuna uus tõusev trend käsitleb endas finantsteenust ning teenusega on seotud kolmandate isikute raha, siis tuli vastavat teenust asuda reguleerima. Eesti oli üks esimestest riikidest maailmas, kes seda ka tegi – kõik kes soovivad pakkuda virtuaalvääringu teenust ning teenida sellepealt tulu, peavad oma tegevuseks taotlema tegevusluba RAB-lt ning järgima RahaPTS kehtestatud nõudeid. Esimesed tegevusloa virtuaalvääringu teenuse pakkumiseks väljastati 2017.a ning viimase paari aastaga on tegevusloa taotluste arv massiliselt kasvanud mis on RAB-i hinnangul seotud tegevusloa regulatsiooni ebapiisavuse ning tegevusloa väljastamise madala lävendiga, mis tõttu on hüppeliselt suurenenud rahapesu ja terrorismi rahastamise ning muude kuritegude toimepanemise risk ja sellest tõusev kahju Eesti mainele. Seetõttu andis RAB 2019.a oma panuse õigusloomesse ning 10.03.2020.a jõustusid täiendavad nõuded virtuaalvääringu teenuse pakkujatele.

Täiendavaid nõudeid oli mitmeid, kuid käesolevas lõputöös keskenduti juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõudele, mis alates 10.03.2020.a peab olema Eestis. Juhatuse asukoht ja tegevuskoht peab virtuaalvääringu teenuse pakkujatel olema Eestis ning vastava muudatuse eesmärk oli tugevdada RAB-i pädevust loamenetluses ja järelevalve teostamisel, mis võimaldaksid valdkonna üle kontrolli taastada ja hoida turult eemal ettevõtted, kes Eestis realselt ei tegutse ning kelle üle ei ole võimalik Eestis järelevalvet teostada. Internetilehekülje vahendusel teenust pakkuvate ettevõtete korral sõltub järelevalve teostamine sisuliselt ettevõtte soovist järelevalvele alluda, kuivõrd seaduses ei ole määratletud, mida loetakse Eestis tegutsemiseks.

Käesoleva lõputöö eesmäriks oli vastata küsimusele, kas 10.03.2020 jõustunud RahaPTS redaktsiooniga sätestatud juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõue Eestis virtuaalvääringu teenuse pakkujatele on praktikas proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse piiramisel või oleks seaduseandja saanud kohaldada mõnda muud meetet, et RAB-l oleks võimalik efektiivselt teostada järelevalvet ettevõtjate üle tagamaks avaliku huvi ja Eesti finantssüsteemi kaitset. Töös püsistatud hüpoteesi kontrollimiseks uuris autor esialgu mis on virtuaalvääringud, millised riskid nendega kaasnevad ning seejärel hindas lõputöö kirjutaja Eestis virtuaalvääringu teenust pakkuvatele ettevõtetele kehtestatud nõuete proportsionaalsust läbi proportsionaalsuse testi, samuti analüüsis riikliku kohtupraktikat ja üldist valdkonna praktikat.

Autor jõudis järeldusele, et virtuaalväering (teatud ka kui krüptoraha, krüptovaluuta) on üks alaliik digitaalrahast, mis on alternatiiv füüsilisele rahale nagu tavavaluuta. Virtuaalväeringute plussideks tavavaluutaga võrreldes on tehtavate tehingute kiirus, kuivõrd tehinguid tehakse ilma vahendajata, virtuaalväeringutega tehtud tehingud on maksuvabad, kuna tegemist ei ole ametliku valuutaga, mis tõttu on võimalik kaupu palju odavamalt osta. Kuid kõigi nende positiivsete külgede juures on ka oma negatiivsed aspektid. Nimelt, kuna virtuaalväering ei ole ühegi riigi ametlik valuuta, on tegemist detsentraliseeritud maksevahendiga (puudub konkreetne organ, kes virtuaalväeringut ja tehinguid kontrolliks), mis tähendab, et tulenevalt kontrolli puudumise ja maksete anonüümsuse tõttu kasutatakse virtuaalväeringuid kurjategijate poolt kuritegevuse toimepanemiseks. Turu kontrollimiseks ja Eesti finantssüsteemi läbipaistvuse mõttes asuti ettevõtlusvabadust piirama kahe väga konkreetse nõudega, mis paneb paika kus kohas ja mil moel ettevõtja ettevõtlusega, ehk siis teenuse osutamisega, tegeleda saab. Eesti põhiseaduse kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega, piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ning piirangud ei tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust. Käesoleva lõputöös analüüsitigi, kas need nõuded võivad olla ehk liiga piiravad meetmed ettevõtlusvabadust silmas pidades või on siiski tegemist proportsionaalse riivega, sest nõuete eesmärgiks on avaliku huvi ja Eesti finantssüsteemi, maine kaitse ning ettevõtjatel siiski jääb võimalus virtuaalväeringu teenust edasi pakkuda, kui arvestada asjaolu, et mõnes muus riigis on selline tegevus seadusega keelatud.

Hindamaks piiravate meetmete proportsionaalsust, kohaldas lõputöö kirjutaja proportsionaalsuse testi, et välja selgitada, kas meetmed on sobivad, vajalikud ning mõõdukad saavutamaks seadusandja eesmärki. Analüüsi tulemusel jõudis lõputöö kirjutaja järeldusele, et juhatuse asukohta ja tegevuskoha nõue on vajalik meede ettevõtlusvabaduse piiramisel, sest RAB saab efektiivselt teostada järelevalvet subjektide üle vaid siis, kui ettevõtted realselt ka asuvad ja tegutsevad Eestis, mis omakorda aitab reguleerida finantsturgu ja hoida ära tarbijate varade kuritarvitamise. Samuti on kehtestatud nõuded kindlasti vajalikud ja mõõdukad eesmärgi saavutamiseks, sest enne seaduse muudatust kehtinud nõuded virtuaalväeringu teenuse pakkujatele olid lõputöö kirjutaja hinnangul ebapiisavad hoidmaks ära turult ettevõtted, kelle huvides on kiire rikastumine läbi pettuste toimepanemise ning kes seetõttu kahjustavad Eesti mainet ning kes realselt Eestis ei tegutse ega tea ning ei järgi Eestis kehtestatud seaduseid ega täida neile kohustuslike hoolsusnõudeid ja tavasid. Juhatuse asukoht ja tegevuskohat peab olema Eestis, sest see kohustab ettevõtjaid järgima ja olema kursis Eesti seadustega, alluma RAB-i ettekirjutustele, järelevalvele ning RAB-il peab olema võimalik ühendust saada ettevõttega ning teostada kohapealset kontrolli, et vähendada rahapesu ja terrorismi rahastamise ja muude kuritegude toimepanemise riske, samuti on järelevalve

teostamisel võimalik anda ka ettevõtjatele põhjalikumalt suuniseid ning juhtida nende tähelepanu ettevõtte tegevuses olevatele kitsaskohtadele. Autor on ka seisukohal, et RahaPTS-ist tulenevaid nõudeid tuleks kindlasti muuta veel rangemaks, sest praktikas on ettevõtjad leidnud siiski viise, kuidas seadusest tulenevatest nõuetest ümber hiilida ja täita nõudeid vaid formaalselt. Autori hinnangul võiks kehtestada nõuded ettevõtte äriplaanile, mis sarnaselt krediitiasutuste seaduse (edaspidi KAS) § 13<sup>2</sup>, võiks olla koostatud vähemalt kolme aasta kohta ning äriplaanis peab olema välja toodud taotlejate varade ning aktsia- ja omakapitali suurus, strateegia, aastabilanss ja finantsnäitajad, sealhulgas tulud, kasum ja rahavood ning nende aluseks olevad eeldused. Selline tingimus aitaks hinnata, kas ettevõtjal on realselt aktsia- või osakapitali täieliku sissemaksmise võimalikkus või piisavate omavahendite olemasolu, samuti kas taotlejal on piisavalt vahendeid ja kogemusi, mis on vajalikud järjepidevaks tegutsemiseks ning äriplaanist selguks ka see, kas taotleja plaanib enamjaolt pakkuda teenuseid ja tegutseda väljaspool Eestit. Samuti tuleks lõputoo kirjutaja arvates tõsta osakapitali suurus 12 000 euro pealt vähemalt 30 000 euro peale, mis omakorda näitaks, kas ettevõtte on suutlik oma majandustegevust teostama (palkama töötajaid, ostma sisse teenuseid jne) ning samuti näitaks see ka mingil määral ettevõtte usaldusväarsust, sest suurem osakapital näitab lõputöö kirjutaja arvates ka ettevõtte omanike tahet vastavas valdkonnas tegutseda. Samuti võiks kehtestada täiendavad nõuded ettevõtte juhatusele. Näiteks sarnaselt KAS-le peaks juhatuse liikmete koosseis olema piisavalt mitmekesine, et oleksid esindatud erinevate pädevuste ja ametialase taustaga isikud. Samuti võiks kehtestada nõude, et juhul kui RAB on ettevõtjale tegevusloa andmisest keeldunud või tegevusloa kehtetuks tunnistanud, siis kuue kuu jooksul ei või ettevõtja uuesti tegevusluba taotleda. Selline lähenemine hoiaks autori hinnangul ära olukorrad, kus ettevõtted realselt ei tee ümberkorraldusi ega hinda oma tegevust vastavalt RAB-i tähelepanekutele, mis tõttu ettevõtjale tegevusluba ei väljastatud või tunnistati tegevusluba kehtetuks.

Kokkuvõtlikult on lõputöö kirjutaja jõudnud tulemusele, et juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude on proportsionaalne meede ettevõtlusvabaduse piiramisel, kuivõrd täiendavate seaduse normidega on seadusandja soovinud kehtestada rahapesu ning terrorismi rahastamise ohu realiseerumise ja teiste finantsvaldkonna kuritegevuse ohu realiseerumise ära hoidmiseks sektorile. Täiendavate ja rangemate nõuete kehtestamise eesmärk oli sektoris esinevaid riske maandada. Ettevõtjaid ei saa kontrollida ega allutada järgima seadustest tulenevatele nõuetele, kui ettevõtet juhtivad inimesed realselt Eestis ei asu ega Eestis ei tegutse, mis tõttu on selliste ettevõtete allumine riiklikule järelevalvele pigem seotud nende sooviga alluda RAB-i korraldustele.

## **SUMMARY**

### **THE REQUIREMENT OF THE LOCATION OF MANAGEMENT BOARD AND THE PLACE OF BUSINESS AS A RESTRICTION OF VIRTUAL CURRENCY SERVICE PROVIDERS FREEDOM OF ENTREPRENEURSHIP**

Kristi Hiie

The aim of this bachelor's thesis was to analyze whether the requirement for the location and place of business of the board established for virtual currency service providers by the Estonian Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act is a proportionate measure restricting the freedom of business, so that the Estonian FIU would be able to effectively supervise service providers to ensure the public interest and the protection of the Estonian financial system.

The first virtual currency service license was issued in 2017, and since then the number of license applications has increased dramatically, which in turn has led to an increased risk of money laundering and terrorist financing and other crimes, which has a negative impact on Estonia's reputation. The reason for establishing the requirement was that the majority of persons who are providing virtual currency services and applying for an activity license are not located or operating in Estonia. They do not have any connection to Estonia by anything other than the said activity license, and often they are not aware of or follow the laws and requirements established in Estonia, which are obligatory for them. The location and place of business of the management board must be in Estonia in order to strengthen the FIU's competence in authorization procedure and supervision, and which would help to restore control of the field and keep out of the field companies that do not actually operate in Estonia. In the case of companies providing services via the website, the performance of supervision essentially depends on the company's wish to be subject to supervision, as the law does not define what is considered to be operating in Estonia.

To test the hypothesis, the author first studied what virtual currencies are, what risks they entail, and then author assessed the proportionality of requirements for companies providing virtual currency services in Estonia through a proportionality test, and analyzed national case law and general practice.

As a result of the analysis, the author of the thesis came to the conclusion that the requirement of the seat and place of business of the board is a proportionate measure restricting the freedom of enterprise, because the requirements are to protect the Estonian financial system, ensure transparency and reliability and protect the public interest. The protection of the public interest outweighs the company's right to freedom of enterprise. Practice has shown that entrepreneurs cannot be controlled or subjected to comply with legal requirements if the people running the company are not actually located or operating in Estonia, which is why the submission of such companies to state supervision is more related to their desire to comply with FIU orders.

# KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

## Teadusartiklid

1. Arli, D., van Esch, P., Bakpayev, M., Laurence, A. (2020). Do consumers really trust cryptocurrencies? *Marketing Intelligence & Planning*, 39, 74-90.
2. Arutunyan, M., Kudryavtseva, T., Skhvediani, A. (2018). *History of Development and Comparative Characteristic of Main cryptocurrencies: Bitcoin, Litecoin and Ethereum*. Conference: 32nd International Business Information Management Association Conference, IBIMA 2018 - Vision 2020: Sustainable Economic Development and Application of Innovation Management from Regional expansion to Global Growth, Spain.
3. Bellavitis, C., Fisch, C., Wiklund, J. (2020). A comprehensive review of the global development of initial coin offerings (ICOs) and their regulation. *Journal of Business Venturing Insights*, 15.
4. Bohr J., Bashir M. (2014). Who Uses Bitcoin? An exploration of the Bitcoin community. *2014 Twelfth Annual Conference on Privacy, Security and Trust (PST), Canada*, 1.
5. Buttigieg, P. C., Efthymiopoulos, C., Attard, A., Cuyle, S. (2019). Anti-money laundering regulation of crypto assets in Europe's smallest member state. *Law and financial Markets Review*, 13, 211-227.
6. Böhme, R., Christin, N., Edelman, B., Moore, T. (2015). Bitcoin: Economics, Technology, and Governance. *Journal of Economic Perspectives*, 29, 213-238.
7. Cvetkova, I. (2018). Cryptocurrencies legal regulation. *BRICS Law Journal*, 5, 128-153.
8. Fernandez-Carames, T.M., Fraga-Lamas, P. (2018). A Review on the Use of Blockchain for the Internet of Things. *IEEE Access*, 6, 32979 – 33001.
9. Foley, S., Karlsen, JR., Putnins TJ. (2019). Sex, Drugs, and Bitcoin: How Much Illegal Activity Is Financed through Cryptocurrencies? *The Review of Financial Studies*, 32, 1798–185.
10. Grobys, K. (2021). When the blockchain does not block: on hackings and uncertainty in the cryptocurrency market. *Quantitative Finance*, 1.
11. Kalbus, A. (2003). Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. *Juridica*, 373-382.
12. Manavald, P. (2003). Ärikeeld kui ettevõtlusvabaduse riive. *Juridica*, 457-463.
13. Mitt, A. (2006). Ettevõtlusvabaduse õiguslik olemus. *Juridica*, 380-387.

14. Morisse, M. (2015). Cryptocurrencies and Bitcoin: Charting the Research Landscape. *Americas Conference on Information Systems*.
15. Oengo, O. (2020). Virtuaalvääringu teenuse regulatiivsed eripärad, senine areng ja perspektiiv. *Juridica*, 654.
16. Pankaj, C. P., Pereira, I. (2020). The relationship between terrorist attacks and cryptocurrency returns. *Applied Economics*, 53, 940-961.
17. Siibak, K. (2001). Finantsregulatsioonid ja finantsjärelevalve. *Juridica*, 170-174.
18. Smith, C., Kumar, A. (2018). Crypto-currencies – an introduction to not-so-funny moneys. *Journal of Economic Surveys*, 32, 1531-1559.
19. Teichmann, F. M., Falker, M. (2020). Money laundering through consulting companies. *Journal of Financial Regulation and Compliance*, 28, 485-500.
20. Triipan, M. (2001). Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica*, 305-313.
21. Van Hout, M., Bingham, T. (2013). ‘Silk Road’, the virtual drug marketplace: A single case study of user experiences. *International Journal of Drug Policy*, 24, 385-391.
22. Yli-Huumo, J., Ko, D., Choi, S., Park, S., Smolander, K. (2016). Where Is Current Research on Blockchain Technology?—A Systematic Review.

#### **Eesti kohtulahendid**

1. RKPJKo 3-4-1-10-10, p 51.
2. RKPJKo 3-4-1-18-07, p 35.
3. RKPJKo 3-4-1-7-01, p 12.
4. TlnHK 3-20-2053, p 15.2.
5. TlnRnKo 3-20-2026, p 11, 15.
6. TlnRnKo 3-20-2026, p 11.

#### **Eesti õigusaktid**

1. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT I, 15.05.2015, 2.
2. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, RT I, 14.04.2021, 7.
3. Äriseadustik. RT I, 04.01.2021, 46.

## EL-i ja rahvusvahelised õigusaktid

1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. (ELT C 83/389, 30.3.2010).
2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2018/843, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantssüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. (ELT L 156/43, 19.6.2018).

## Muud allikad

1. Anderson, Michael J., Anderson, Tracey A. (2015). *Anti-Money Laundering: History and Current Developments*. Kättesaadav: [https://www.researchgate.net/publication/316526702\\_Anti-Money\\_Laundering\\_History\\_and\\_Current\\_Developments](https://www.researchgate.net/publication/316526702_Anti-Money_Laundering_History_and_Current_Developments), 12.01.2021.
2. Bitaml (2020). *How Does Bitcoin Money Laundering Hurt Businesses?* Kättesaadav: <https://bitaml.com/2020/05/25/bitcoin-money-laundering/>, 05.04.2021.
3. Eesti Krüptoraha Liit. (2020). *Krüptoraha tekkeluugu*. Kättesaadav: <https://www.kryptoraha.ee/tekkeluugu/>, 14.01.2021.
4. Eesti Krüptoraha Liit. (2020). *Mis on krüptoraha?* Kättesaadav: <https://www.kryptoraha.ee/tehnoloogia/>, 14.01.2021
5. Elliptic (2019). *Bitcoin Money Laundering: How Criminals Use Crypto*. Kättesaadav: <https://www.elliptic.co/blog/bitcoin-money-laundering>, 05.04.2021.
6. Euroopa Komisjon. *Anti-money laundering and counter terrorist financing*. Kättesaadav: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing\\_et](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_et), 12.01.2021.
7. Kharpal, A. (2021). *China has given away millions in its digital yuan trials. This is how it works*. Kättesaadav: <https://www.cnbc.com/2021/03/05/chinas-digital-yuan-what-is-it-and-how-does-it-work.html>, 29.04.2021.
8. Kulkarni, S. (2021). *Countries That Have Banned Bitcoin 2021. Good Returns*. Kättesaadav: <https://www.goodreturns.in/classroom/countries-that-have-banned-bitcoin-2021-algeria-morocco-north-macedonia/articlecontent-pf18560-1208687.html>, 20.04.2021.
9. Office of the Comptroller of the Currency. *Bank Secrecy Act (BSA) & Related Regulations*. Kättesaadav: <https://www.occ.treas.gov/topics/supervision-and-examination/bsa/bsa-related-regulations/index-bsa-and-related-regulations.html>, 12.04.2021.
10. Rahapesu Andmebüroo. (2019). *Rahapesu andmebüroo aastaraamat*. Kättesaadav: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/aastaraamatud#item-1>, 22.01.2021.



11. Rahapesu Andmebüroo. (2020). *Virtuaalvääringu teenuse pakkujate uuring*. Kättesaadav: <https://www.fiu.ee/aastaraamatud-ja-uuringud/uuringud#virtuaalvringu-tee>, 30.03.2021.
12. Rahapesu Andmebüroo. (2020). *Virtuaalvääringu teenuse pakkujate uuring*. Kättesaadav: <https://www.politsei.ee/files/Rahapesu/virtuaalvaeaeringu-teenuse-pakkujate-uuring.pdf?9fd7e5611b>, 22.04.2021.
13. Rahapesu Andmebüroo. (2021). *Korduma kippuvad küsimused rahapesust*. Kättesaadav: <https://www.fiu.ee/kasulik-info/kkk>, 05.01.2021.
14. Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 8 SE, p 1.1. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/24832445-95e0-4ffc-adbe-ec44d87d5eb1/Rahapesu%20ja%20terrorismi%20rahastamise%20t%C3%B5kestamise%20seaduse%20ning%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20muutmise%20seadus>, 18.02.2021.
15. Seletuskiri äriseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (juriidilise isiku ja tema juhatuse või seda asendava organi asukoht) eelnõu juurde, lk 5. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/455719c5-367b-4799-8fe3-7d38b76b8136>, 12.04.2021.
16. The Law Library of Congress, Global Research Center. (2018). *Regulation of Cryptocurrency in Selected Jurisdictions*. Kättesaadav: <https://www.loc.gov/law/help/cryptocurrency/regulation-of-cryptocurrency.pdf>, 29.04.2021.
17. Tkatsova, O. (2014). *Rahapesu tõkestamise õiguslikud alused ja meetmed krediidi- ja finantseerimisasutustes*. (Magistritöö) Tartu Ülikooli õiguse instituut, Tartu.
18. Weiser-Alexander, K. (2020). *Prohibition in the United States*. Kättesaadav: <https://www.legendsofamerica.com/prohibition-united-states/>, 12.04.2021.

# LISAD

## Lisa 1. Lihtlitsents

### **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks<sup>68</sup>**

Mina, Kristi Hiie

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
“Ettevõtlusvabaduse piiramise proportsionaalsus juhatuse asukoha ja tegevuskoha nõude  
sätestamisega virtuaalväeringu teenuse pakkujate näitel“,

mille juhendaja on Kaido Künnapas,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna  
Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse  
tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu,  
sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse  
kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega  
isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

---

<sup>68</sup> Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. jq 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.