



Õiguskantsler

Teie 22.03.2022 nr

Meie 23.05.2022 nr 6-1/220507/2202732

Kõrgharidusnõude kehtestamine virtuaalväeringute valdkonnas

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) §-s 72⁵ kehtestatud nõue, et virtuaalväeringu teenuse pakkuja juhatuse liikmel peab olema kõrgharidus, on Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) kooskõlas.

Möönan, et kõrgharidusnõude kehtestamisega on piiratud inimese õigust valida vabalt tegevusala ja elukutset (PS § 29) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31). Sellest hoolimata ei saa RahaPTS § 72⁵ lõikes 1 sätestatud nõuet pidada meelevaldseks ega põhiseadusega vastuolus olevaks.

Virtuaalväeringute valdkonnas on kõrge rahapesu- ja julgeolekurisk (vt „[Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise siseriiklik riskihinnang](#)“). Riigikogul on seetõttu piirangute kehtestamisel selles valdkonnas avar otsustusruum. Kui kõrgharidusnõue teenib põhiseaduspärasest eesmärki ja aitab seda saavutada, pole põhjust järeldada, et nõue on põhiseadusvastane.

Kõrgharidusnõue on kehtestatud kaalukal eesmärgil: riik soovib sellega tõkestada rahapesu ja pettust ning kaitsta inimeste vara. Rahapesurisk ühes sellega kaasneva julgeolekuriskiga ei ole teoreetiline hinnang, vaid tugineb riiklikule riskihinnangule. Kõrgharidusnõue aitab kaasa nende riskide maandamisele. Samas on see üks osa suuremast meetmete paketist, mille abil riik soovib vähendada virtuaalväeringute valdkonnas tekkivaid riske.

Niisiis ei saa abstraktselt hinnates väita, et kõrgharidusnõue ei aita kaasa rahapesu ja pettuste tõkestamisele ja inimeste vara kaitsmisele. Meedet ei saa pidada meelevaldseks ega põhiseadusega vastuolus olevaks.

Virtuaalväeringu teenuse pakkuja juhatuse liikmel peab olema kõrgharidus

1. [Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) §-s 72⁵ on sätestatud kõrgendatud nõuded virtuaalväeringu teenuse pakkuja asukohale, tegevuskohale, juhatuse liikmetele ja kontaktisikule. Virtuaalväeringu teenuse pakkuja juhatuse liikmel peab olema kõrgharidus ja vähemalt kaheaastane erialane töökogemus (RahaPTS § 72⁵ lg 1).

[Eesti Vabariigi haridusseaduse](#) (HaS) § 2 lõike 5 punkti 4 kohaselt on kõrgharidus hariduse kolmas tase. Kõrgharidus omandatakse rakenduskõrgkoolides ja ülikoolides (HaS § 22 lõige 1 ja

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

§ 23 lõige 1) ning haridust tõendab Vabariigi Valitsuse kinnitatud vormi ja statuudi alusel antud tunnistus või diplom (HaS § 27). Haridust tõendava dokumendi väljaandmise õiguse annab õppeasutusele valdkonna eest vastutav minister. Eesti Vabariik tunnistab haridust tõendavate dokumentidena tunnistusi, diplomeid ja ülikoolidiplomeid, mida õppeasutused on välja andnud Vabariigi Valitsuse kehtestatud tingimustel ja korras. Eesti tunnistab ka teistes riikides välja antud haridust tõendavaid dokumente (HaS § 28 lõiked 1 ja 2).

Virtuaalvääringu teenus on defineeritud RahaPTS § 3 punktides 10–10³. Selle määratluse järgi on virtuaalvääringu teenus virtuaalvääringu rahakotiteenus, virtuaalvääringu vahetamise teenus, virtuaalvääringu ülekande teenus, virtuaalvääringu väljastamisega seonduva väljastaja eest või nimel avaliku või suunatud pakkumise või müügi korraldamine või sellega seotud finantsteenuse osutamine.

2. Juhatuse liikmele kehtestatud kõrghariduse nõue piirab PS §-ga 29 reguleeritud õigust valida endale vabalt tegevusala ja elukutset ning PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust. Seadusega võib sätestada nende õiguste kasutamise tingimused ja korra, kuid põhiseaduses ei ole ette nähtud, millistel eesmärkidel tohib neid õigusi piirata. Piirangute kehtestamiseks sobivad kõik põhiseaduspärased eesmärgid.

Kõrgharidusnõude eesmärk

3. [Seaduseelnõu seletuskirjas](#) on juhatuse liikme kõrghariduse nõuet põhjendatud järgmiselt: „Virtuaalvääringu teenuse pakkuja juhatuse liikmele kehtestatakse kõrghariduse nõue. Paljude ettevõtete loomise ja juhtimise juures pole kõrghariduse nõue asjakohane, kuid virtuaalvääringu teenuse pakkumise käigus usaldavad kliendid ettevõttele enda vara. Virtuaalvääringu teenuse pakkujate tegevusel on järjest enam ühiseid jooni teiste finantssektori asutustega, kus kehtivad kõrgeimad usaldusnõuded. Finantssüsteem tervikuna peab olema usaldusväärne, stabiilne, hästi reguleeritud ja kontrollitud ning ühiskonna ootus on, et finantsasutusi juhivad usaldusväärsed ja kompetentsed inimesed. Virtuaalvääringute sektoris ja ka finantssektoris laiemalt esineb oht, et klientide poolt ettevõtja käsutusse usaldatud varast jäädakse ilma. Eriti viimasel ajal on olnud mitmeid juhtumeid, kus virtuaalvääringu teenuse pakkujatele usaldatud klientide vara on läinud kaduma (nt Poly Network, Coinbase). Ka klientidel on õigustatud ootus, et teenuse pakkujatena tegutseksid isikud, kellel on vajalikud võimed, oskused ning teadmised teenuse pakkumiseks olemas. Üheks selliseks kindlust tagavaks nõudeks on kõrgharidusnõue, mis erialaste teadmiste kõrval üldjuhul annab tugevama kindluse ka selles, et isik on huvitatud enda täiendamise ja edasiarendamisest. Erialase töökogemuse nõude eesmärk on, et juhtivale ametikohale asuval isikul oleksid tööks vajalikud praktilised kogemused ning teadmised ja oskused. Valdکonnad, mida tuleks erialaseks pidada on antud kontekstis eeskätt pangandus ja rahandus, majandus, õigus, raamatupidamine, auditeerimine, avalik haldus, finantsregulatsioon, infotehnoloogia. Kogemus võib olla omandatud nii era kui avalikus sektoris ja võib seisneda ka näiteks järelevalve läbiviimises või õpetamises.“

Vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Rahandusministeerium, et „virtuaalvääringu teenuse pakkujatega seonduvad riskid on sarnased krediidasutuse riskidega, aga ainult selle erisusega, et virtuaalvääringu teenuse pakkujal ei ole õigust saadud vara arvelt väljastada laene või seda enda tulu saamise eesmärgil investeerida. Samas on virtuaalvääringutega seonduvalt veelgi kõrgem IT-risk, mis realiseerub igapäevaselt“.

4. Kokkuvõtvalt saab öelda, et juhatuse liikme kõrghariduse nõude kehtestamisel on kolm peamist eesmärki: rahapesu tõkestamine, pettuste tõkestamine ja inimeste vara kaitsmine.

5. Rahapesu tõkestamine on riigi rahanduse toimepidevuse ja riigi julgeoleku seisukohalt väga oluline eesmärk. Virtuaalväeringute valdkond on väga kõrge riskiga valdkond. Virtuaalväeringu teenuste kasutamisega kaasneb suur julgeolekuoht.¹ Seetõttu on Riigikogul avar otsustusruum, milliseid piiranguid rahapesu tõkestamiseks kehtestada. Kõnealusel juhul tuleb kontrollida, kas vaidlusalune meede teenib põhiseaduspärast eesmärki ja aitab seda saavutada (meelevaldsuse test).²

6. [Kõrgharidusseaduse](#) § 2 lõikes 1 on öeldud, et kõrgharidustaseme õpe on tõenduspõhisel käsitusel põhinev õpe, mille tulemusena õppija omandab teadmised, oskused ja hoiakud, mis on vajalikud aktiivseks panustamiseks ühiskonda, töötamiseks, teadus- ja arendustegevuseks ning elukestvaks õppeks. Tõsi, kõrgharidust võib omandada paljudel erialadel³, kuid üldiselt võib olla kindel, et kõrgharidusega inimene on võimeline süstematiseeritult omandama uusi teadmisi. Kõrgharidusnõue aitab kaasa sellele, et virtuaalväeringute valdkonnas tegutseksid haritud ja kohusetundlikud inimesed, kelle tegevus on õiguspärase.

Kõrgharidusnõue aitab kaasa ka sellele, et juhatuse liikmed oleksid kompetentsed inimesed, kes tunnevad oma valdkonda käsitlevaid õigusakte. See aitab ära hoida juhtumeid, kus inimesed kaotavad oma vara tahtliku pettuse tulemusena või teadmatusel. Kõrgharidusnõue aitab rahapesu ja pettusi tõkestamisele kaasa veel selle kaudu, et mingil määral on seeläbi raskendatud variisikute kasutamine. Variisikute kasutamist kui riski on nimetatud ka riiklikus virtuaalväeringute valdkonna riskihinnangus.

7. Tuleb mõnda, et üksnes kõrgharidusnõude ei pruugi rahapesu tõkestamise eesmärgile märkimisväärselt kaasa aidata, kuid meetmete paketi ühe osana, mis [RahaPTS-i muudatustega](#) kehtestati, aitab see nõue siiski kaasa eesmärgi saavutamisele.

8. Kõrgharidusega peavad olema ka krediidasutuse juhatuse liikmed ([krediidasutuste seaduse](#) § 56 lõige 2). Sellega soovitakse tagada juhtide usaldusväarsus.

9. Niisiis saab öelda, et kõrgharidusnõue aitab kaasa rahapesu ja pettuste tõkestamisele ning inimeste vara kaitsmisele. Abinõu saab pidada vajalikuks, kuna kõrgharidusnõude alternatiiv saaks olla vaid tegevusluba taotleva ettevõtte üldise sobivuse hindamine. Sobivuse hindamine ei oleks riskide maandamisel samavõrd tõhus meede, kuna sobivuse hindamisele kulub mõnevõrra rohkem aega kui üldise kõrgharidusnõude kehtestamisele (vt ka seisukoha p 16).

10. Tegevusala valikuvabaduse ja ettevõtlusvabaduse piirangut saab pidada proportsionaalseks, kuna kõrgharidusnõude kehtestamise eesmärk on väga kaalukas. Piirangu intensiivsust vähendab see, et tegemist on piiranguga väga konkreetsetes valdkonnas ning inimesel on võimalik viia oma tegevus ajapikku nõuetega kooskõlla, st tal on võimalik omandada kõrgharidus.

11. Järelikult ei ole abstraktselt hinnates võimalik väita, et kõrgharidusnõue ei ole eesmärgipärane ja on põhiseadusvastane.

¹ Riikliku riskihinnanguga saab tutvuda [Rahandusministeeriumi veebilehel](#).

² I. Pilving. Paragrahvi 152 punkt 110. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu, 2020.

³ Ka Rahapesu Andmebüroo virtuaalväeringu teenuse pakkuja [tegevusloa taotlemise juhendis](#) on selgitatud, et kõrghariduse nõue ei eelda kõrghariduse olemasolu mingis konkreetsetes valdkonnas, vaid tähtis on asjaolu, et omandatud on kõrgharidus.

Kõrgharidusnõude rakendamise tähtaeg

12. Uued nõuded virtuaalväeringute valdkonnas (sh kõrgharidusnõue) kehtestati [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega](#) 23. veebruaril 2022 ja jõustusid 15. märtsil.

RahaPTS alusel tegevusloa saanud virtuaalväeringu teenuse pakkuja on kohustatud oma tegevuse ja dokumendid viima uute nõuetega kooskõlla hiljemalt tänavu 15. juuniks (RahaPTS § 118³). Kui virtuaalväeringu teenuse pakkuja ei vii oma tegevust tähtajaks seadusega kooskõlla, tunnistab Rahapesu Andmebüroo virtuaalväeringu teenuse pakkuja tegevusloa kehtetuks.

13. PS § 13 lg-st 2 ja PS §-st 10 tuleneb nõue, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Riik ei või kehtestada uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö“ ([RKPKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04](#), p 26). Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu“ ([RKPKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04](#)).

14. Praegusel juhul on jäetud ettevõtjatele kõrgharidusnõudega kohanemiseks aega natuke üle kolme kuu. Küsimus on selles, kas Riigikogu oleks pidanud kehtestama pikema üleminekuaja, arvestades, et kõrghariduse omandamine võtab tavaliselt aega kolm aastat.

15. Vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas Rahandusministeerium, et „RahaPTS muudatuste kiire rakendamine on vajalik kõrgete, sekkumist vajavate riskide maandamiseks. Eesti rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise siseriiklik riskihinnang 2020 tuvastas, et Eestis on suurimad rahapesu ja terrorismi rahastamise ohud ning haavatavused seotud Eesti tegevuslubadega virtuaalväeringu valdkonna ettevõtetega. Riskihinnang nentis, et oluline on koostöös erasektoriga kiiresti tugevdada virtuaalväeringute teenuste pakkujatele mõeldud nõudeid, et vähendada virtuaalväeringutega seotud keskkonna atraktiivsust kuritegelikule ärakasutamisele“.

16. Sellest võib järeldada, et kui Riigikogu oleks andnud kõrgharidusnõudega vastavusse viimiseks ettevõtjatele aega kolm aastat või rohkem, oleksid kogu selle aja püsinud virtuaalväeringu valdkonnas kõrgemad riskid. Ühtlasi oleks suurenenud Rahapesu Andmebüroo halduskoormus, kuna riik oleks pidanud eraldi hindama iga tegevusluba taotleva ettevõtte sobivust ([krediidiandjate ja -vahendajate seaduse](#) §-d 39 ja 40).

17. Kuna virtuaalväeringute valdkond on väga kõrge rahapesu- ja julgeolekuriskiga valdkond, saab öelda, et kõrgharidusnõude jõustumisele seotud lühike üleminekuage on õigustatud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Rahandusministeerium

Karolin Soo 693 8419; Karolin.Soo@oiguskantsler.ee