



Õiguskantsler

Raido Saar  
Eesti Krüpotoraha Liit  
raidosaar@me.com

Teie 14.03.2022 nr

Meie 19.04.2022 nr 14-5/220457/2202133

## Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muudatuste jõustumise aeg

Austatud Raido Saar

Palusite õiguskantsleril hinnata rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (RahaPTS) § 25 lõigete 2<sup>5</sup>–2<sup>8</sup> ja § 118<sup>3</sup> põhiseaduspärasust. Teie hinnangul on need sätted lühikese jõustumistähtaja (kolm päeva) tõttu põhiseadusvastased ning peate vajalikuks jõustumistähtaega kolme kuu võrra edasi lükata.

Teie viidatud normid on juba jõustunud. Need jõustusid avalduse esitamisele järgnenud päeval. Virtuaalväeringu teenuse pakkujad saavad vajaduse korral oma õigusi kaitsta kohtus, vaidlustades nt Rahapesu Andmebüroo haldusakti, mis kohustab neid nõudeid täitma, kuid millega kohanemiseks ei olnud ettevõtja hinnangul jäetud piisavalt aega.

Esialgse analüüsi põhjal ei tekkinud veendumust, et sisulised muudatused õiguslikus olustikus oleksid olnud sedavõrd ulatuslikud, nagu esmapilgul võib tunduda. Nimelt pidid virtuaalväeringute valdkonnas tegutsevad ettevõtjad ka varem rakendama tugevdatud hoolsusmeetmeid (RahaPTS §-d 36, 37) ning rahvusvahelisi sanktsioone. Arvestades tehnoloogiat, millel virtuaalväeringud rajanevad, poleks selliseid kohustusi saanud ka varem täita automatiseeritud süsteeme kasutusele võtmata ehk siis kasutamata süsteeme, millega seotud normid vaidlustasite.

Oluline on ka see, et nõudeid eiravate ettevõtjate tegevusluba ei saa kehtetuks tunnistada n-ö üleöö. Esmalt tuleb teha ettekirjutus ja anda ettevõtjale võimalus oma tegevus nõuetega kooskõlla viia. Ettekirjutuse tähtaeg ei tohi olla lühem kui 30 päeva (RahaPTS § 75 lg 1 p 4). Rahapesu Andmebürool on seejuures võimalik kohustuste täitmiseks tähtaega andes arvestada konkreetse juhtumi eripära ning vajaduse korral määrata nõuete täitmiseks pikem aeg.

Õiguskindluse põhimõte näeb ette, et normi avaldamise ja jõustamise vahele peab jääma piisavalt aega (*vacatio legis*), et inimene või ettevõtja saaks oma tegevuse ümber korraldada. Riigikohus on märkinud, et uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et inimesel või ettevõtjal

Õiguskantsleri Kantselei

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

oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega. *Vacatio legis*'e piisavuse ehk mõistlikkuse hindamisel tuleb arvestada vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, tuleb ka hinnata, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu (RKPJKo 02.12.2004, [3-4-1-20-04](#), p 26).

Hindamaks, kas ja mil määral nõudsid 15.03.2022 jõustunud seadusemuudatused ettevõtjatel tegevuse ümberkorraldamist ning kas kohanemiseks anti piisavalt aega, tuleb arvesse võtta enne muudatusi eksisteerinud õiguslikku olustikku.

Küsimus on eelkõige nn *travel rule*'i rakendamises. Selle reegli järgi tuleb virtuaalvääringu teenuse pakkujal koguda andmeid virtuaalvääringu vahetamise või ülekandmise tehingu kordumatu tunnuse ja ka maksekonto või virtuaalvääringu rahakoti identifikaatori kohta (kui neid tehingu tegemiseks kasutatakse) ning võimaluse korral peab ta need andmed edastama virtuaalvääringute saaja virtuaalvääringu teenuse pakkujale. Teisisõnu, virtuaalvääringute liigutamist võimaldavad ettevõtjad lisavad ülekannetele samasuguse teabe, mis käib kaasas pankade jt maksevahendajate kaudu raha ülekandmisel. Kui see on tehniliselt võimatu, on ette nähtud alternatiiv (RahaPTS § 25 lg 2<sup>8</sup>). Kui virtuaalvääringute ülekande saaja teenuse osutaja asub näiteks riigis, kus regulatsioon puudub või puudub üldse virtuaalvääringute teenuse pakkuja (virtuaalvääringute rahakott ilma teenuse pakkujata), tuleb tagada tehingute reaajas jälgimine ja riskianalüüs (nn plokiahela analüüs).

Ka enne 15.03.2022 jõustunud seadusemuudatusi oli virtuaalvääringu teenuse pakkujatel kohustus rakendada tugevdatud hoolsusmeetmeid. RahaPTS § 19 lõikes 1 on ette nähtud, et hoolsusmeetmeid pidi rakendama ärisuhte loomisel, varasemate andmete tõesuses kahtlemise korral ja rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse korral. Virtuaalvääringu teenuse pakkujal oli (ja on jätkuvalt) kohustus tuvastada kõrgema riskitasemega olukordi, mille puhul eksisteerib tugevdatud hoolsusmeetmete kohaldamise kohustus, ning arvestada rahvusvahelise sanktsiooni rakendamise kohustust (vt [rahvusvahelise sanktsiooni seaduse](#) § 20 lg 1 p 3).

Hoolsusmeetmete valikul peab isik lähtuma enda protseduurireeglitest ja sisekorraeeskirjast, mis põhineb omakorda riskihinnangul (RahaPTS § 13). Kohustatud isik peab riskihinnangu koostamisel arvestama ka riiklikku riskihinnangut (RahaPTS § 11). Riikliku riskihinnangu kohaselt on just virtuaalvääringute valdkond viimastel aastatel kõige kõrgema riskiga valdkond.<sup>1</sup> Kohustatud isikud peavad oma riskihinnanguid riiklikku riskihinnangut arvesse võttes ajakohastama.

Riski suurendavad asjaolud on sätestatud ka RahaPTS § 37 lõikes 3, millest on virtuaalvääringute puhul alati esindatud järgmised asjaolud: 1) toote pakkumise või tehingu tegemine või vahendamine, mis võib soodustada anonüümsust; 2) ärisuhte või tehing, mis luuakse või algatatakse viisil, mille puhul ei viibita klienti, tema esindaja või tehingu osapoollega samas kohas ja ei kohaldata kaitseabinõuna RahaPTS § 31; 3) uued tehnoloogiad või uued äritavad, sh uus edastamismehhanismi või uue või areneva tehnoloogia kasutamine nii uute kui ka olemasolevate toodete puhul. Lisaks on olemas virtuaalvääringu teenuse klientidest tingitud riskid.

Arvestades kõrge riskiga valdkonnas tegutsemist pidid virtuaalvääringu teenuse pakkujad ka varem koguma kõigi nende pakutavate teenuste raames teostatavate tehingute osapoolte kohta informatsiooni ja kasutama riskimaandamise meetmeid, sealhulgas tehnoloogilisi ja/või

---

<sup>1</sup> Riikliku riskihinnanguga saab tutvuda veebilehel <https://www.rahendusministeerium.ee/et/finants-ja-ettevotluspoliitika/rahapesu-ja-terrorismi-rahastamise-tokestamine>.

automatiseeritud lahendusi. Virtuaalvääringu teenuse pakkujad pidid ka varem olema suutelised piisava kindlusega tuvastama, kes on iga tehingu algataja, samuti kontrollima, ega erinevate rahakottide/tehingute/kasutajate vms taga ei seisa sama isikut, kes teeb seotud tehinguid (mille korral võib esineda nt RahaPTS § 25 lõikes 1<sup>1</sup> või § 31 lõikes 12 nimetatud piirmäärade ületamist). Virtuaalvääringu teenuse pakkujatel tuli teostada ärisuhte seiret, määrata riskiprofiili jne. Neid tegevusi võibki sisuliselt kirjeldada kui tehingute jälgimist ja riskianalüüsi, mis on alates 15.03.2022 sõnastatud ka RahaPTS § 25 lõikes 2<sup>8</sup>.

Virtuaalvääringu tehnoloogiat arvesse võttes poleks ka varem teisiti olnud võimalik rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamiseks vajalikke meetmeid tarvitusele võtta. Ka oma kirja punktis 26 märkisite, et Rahapesu Andmebüroo kohustab juba praegu turuosalisi valima hoolikalt oma KYC-i ja KYT-i (plokiahela analüüsi) teenusepakkujaid.

Seadusemuudatuse eesmärk oli teha teenusepakkujatele varem kehtinud nõuetes orienteerumine lihtsamaks, seega oli suures osas tegemist nõuete täpsustamisega. Uus on nõue, mis kohustab andmeid edastama teise tehingupoole teenusepakkujale. 2019. aasta juunis uuendas FATF<sup>[1]</sup> soovitusi ning laiendas muu hulgas *travel rule*'i rakendamist ka virtuaalvääringu teenuse pakkujatele. Ka 2021. aasta mais avaldatud Eesti riiklikus riskihinnangus kinnitati veel kord vajadust rakendada virtuaalvääringute teenusepakkujate puhul *travel rule*'i. Ka olid kavandatud muudatused õiguskorras virtuaalvääringu teenuse pakkujatele pikemat aega ettenähtavad, arvestades nii rahvusvahelise standardi seadja soovitusi, riiklikke riskihinnanguid kui ka teenusepakkujate kaasatust seadusemuudatuste väljatöötamisse. Ettevõtjate ettepanekuid võeti ka arvesse, et meetmed oleksid sobivad, tõhusad ja rakendatavad. Nii nähti ette lahendus olukorraks, kus tehingu üks osapool ei ole suuteline *travel rule*'i järgi edastatavat teavet vastu võtma või kui teist osapoolt polegi olemas (nn *cold wallet*). Sel juhul tuleb rakendada automatiseeritud riski hindamise süsteemi. Mõistagi hakkab ametlik kohanemisaeg kulgema seaduse Riigi Teatajas avaldamisest ja õiguse adressaatide kaasamine ega õigusnormide ajendiks olnud rahvusvaheliste standardite või riskihinnangute varasem avaldamine ei muuda piisava *vacatio legis* nõuet.

Märkisite oma kirja punktis 23, et praktikas enamasti rakendubki RahaPTS § 25 lõikes 2<sup>8</sup> sätestatud erand, mis kohustab jälgima tehinguid reaajas ja tegema riskianalüüsi. Kuid erandi rakendamiseks vajalikku tehnoloogiat pidi virtuaalvääringu teenuse pakkuja valdkonna kõrget riskitaset arvestades sisuliselt kasutama juba enne 15.03.2022.

Rahandusministeeriumilt saadud teabe järgi on turul vajalike tarkvaralahenduste pakkujaid piisavalt<sup>2</sup>, muu hulgas on saadaval ka tasuta lahendusi, mida on võimalik enda jaoks sobivaks arendada. Kuna selles valdkonnas tegutsemine eeldab IT-tausta ning teenuse rahvusvahelist iseloomu, ei saa teenusepakkuja valimine või tasuta lahenduse disainimine olla ka ületamatult keeruline.

Kolmepäevane *vacatio legis* on tõesti väga lühike ning seda ei saa pidada heaks õigusloomepraktikaks. Rahapesu tõkestamise norme kogumis vaadates selgub siiski, et konkreetsel juhul on tegelik kohanemisaeg pikem. Oluline on ka see, et suures osas hõlmavad vaidlustatud normid kohustusi, mida virtuaalvääringu teenuse pakkuja pidi täitma ka enne seadusemuudatuse jõustumist.

---

<sup>[1]</sup> Valitsusteülene organisatsioon, mis töötab välja rahapesu ja terrorismi rahastamise vastase võitluse standardeid.

<sup>2</sup> Nt CipherTrace lahendus Traveler, NotaBene Travel Rule Solution, Coinfirm Travel Rule Solution.

Kui peaks selguma, et ettevõtjal pole võimalik antud tähtaja jooksul nõudeid täita ning tema tegevusluba tunnistatakse sel põhjusel kehtetuks, on tal võimalik enda õiguste kaitseks pöörduda kohtusse.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu rahanduskomisjon (rahanduskomisjon@riigikogu.ee)

Kristi Lahesoo 693 8409  
Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee