



Õiguskantsler

Teie 25.06.2012 nr

Õiguskantsler 31.01.2013 nr 7-4/121031/1300490

Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta Vabanemistoetuse intress

Pöördusite minu poole 29.06.2012 laekunud avaldusega, milles tõstatate küsimuse kinnipeetava vabanemistoetusena hoiustatud rahasummadelt intressi maksmisest. Kaebate oma avalduses selle üle, et riigivõim hoiustab Teie raha krediidasutuses ja Te ei ole rahul asjaoluga, et Teie raha on Teilt nõusolekut küsimata edasi laenatud ja sellelt teenitakse intressi.

Tutvunud Teie avalduse ning selle lisaga, justiitsministri ja rahandusministri vastustega minu teabe nõudmisele, asjaomase õigusliku regulatsiooniga ning muu asjakohase teabega, leian, et Teie õigusi ei ole rikutud, kui Teie vanglasisesele isikuarvele laekunud summadelt kinni peetud ja vabanemistoetusena hoiustatud summadelt ei maksta praegustel tingimustel ja vabanemistoetuse hoiustamise korra juures intressi.

Järgnevalt selgitan enda seisukohta lähemalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Kirjutate oma avalduses, et Teie pöördumine on ajendatud võimalikust Eesti Vabariigi Põhiseaduse (edaspidi ka PS) §-s 32 toodud põhimõtte rikkumisest. Teie avalduse kohaselt asusite kohtuotsusega Teile mõistetud 6-kuulist vabadusekaotuslikku karistust kandma Tallinna Vanglas 23.02.2012.

2. Selgitate oma kirjas, et AS-is Swedbank on Teile avatud Rahandusministeeriumi nimele arvelduskonto, kuhu laekuvad Teile tehtud rahalised ülekanded. Laekunud summast 30 protsenti broneeritakse vanglat teenindavast kauplusest sisseostude tegemiseks. Täiendavalt hoiustatakse teatav osa laekunud summast vabanemistoetuse raamatupidamislikule kirjareale. Väidate, et vangistatud isiku hoiustatud vabanemistoetuse rahasumma akumuleerub Rahandusministeeriumi kontole AS-is Swedbank.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Täiendavalt selgitate, et AS Swedbank on eraõiguslik subjekt, mille põhikirjaline kohustus ning eesmärk on kasumi teenimine. Lisaks kirjutate, et pangandusettevõtte kasumiallikaks on valdavalt pangaklientide kontodel asuvate rahaliste vahendite väljalaenamisel teenitav laenuprotsent ning taoline protsess leiab Teie hinnangul aset ka Rahandusministeeriumi AS-s Swedbank hoiustavate rahaliste vahendite puhul (sealhulgas vangistatute mittevabatahtlikult hoiustatud vabanemistoetuste summad). Väidate, et panga poolt teenitud laenuprotsendiks olevast summast makstakse hoiustajale (Rahandusministeeriumile) hoiuse intressi, mis laekub Rahandusministeeriumi arvele.

4. Seetõttu saab Rahandusministeerium Teie hinnangul nimetatud fiskaaltehinguga tulu talle omandiõiguse printsiipidest tulenevalt mittekuuluva raha väljalaenamisel. Samas selgitate, et Teiega ei ole sõlmitud tsiviilõiguslikku lepingut Teile kuuluva raha edasilaenamise õiguse võõrandamiseks Rahandusministeeriumi kasuks. Lisate, et Teie suhtes ei ole tehtud ka kohtuotsust, millest nähtuks, millise seaduse alusel on Teilt väidetavalt võõrandatud Rahandusministeeriumi pangakontol oleva Teile kuuluva rahaga teenitud intressiks olev summa.

5. Teile 24.07.2012 saadetud menetlusteates selgitasin, et sama probleemiga on õiguskantsleri poole varasemalt pöördunud mitmed kinni peetavad isikud. Õiguskantsler on küsimust mõnda aega tagasi ka analüüsinud¹ ning leidnud, et polnud põhjust asuda seisukohale, et kinnipeetavate vabanemistoetuse hoiustamine oleks korraldatud kehtivat õigust eirates. Justiitsminister põhjendas 2005. aastal hoiustatud vabanemistoetuselt intressi mittemaksmist sellega, et krediidasutusega (toona AS SEB Pank) saavutatud kokkuleppe kohaselt ei makstud kinnipeetavate vabanemistoetuselt panga poolt intressi, ent samas oli asjaomane konto vabastatud tavapärasest pangatoimingutega seotud teenustasudest (siseriiklik rahaülekanne, kuuhooldustasu jms). Õiguskantsler ei pidanud valitud lahendust õigusvastaseks ja seni pole õiguskantsleril olnud põhjust nimetatud seisukohta ringi vaadata.

6. Samas möönsin, et Teie avaldusest nähtus, et faktiline olukord võis tänaseks olla muutunud. Seepärast pidasin õigeks Teie avalduse alusel siiski menetluse alustada ja küsisin teavet nii justiitsministrilt kui ka rahandusministrilt, et selgitada välja, kuidas siiski kinnipeetavate vabanemistoetuse hoiustamine toimub ja milline on ses osas krediidasutuse või –asutustega sõlmitud kokkulepete sisu.

7. 13.08.2012 vastuses õiguskantsleri teabe nõudmisele selgitas justiitsminister, et ei saa vastata sisuliselt kõigile minu esitatud küsimustele, kuivõrd teatavale osadele küsimustest on pädev vastama Rahandusministeerium, sest kinnipeetavale makse tegemisel on saajaks Rahandusministeerium. Samuti teostab Rahandusministeerium kõik arveldused riigieelarvet teenindavates pankades avatud riigikassa ühendkontserni kuuluvate arvelduskontode kaudu ning maksab kõikide maksekorralduste eest teenustasu.

8. Täiendavalt lisas justiitsminister, et vangistuseseaduses (edaspidi ka VangS) ei peeta kinnipeetava vanglasisesse isikuarve all silmas kinnipeetava personaalset arvelduskontot pangas. Seetõttu on kinnipeetavale raha kandmise võimaldamiseks pankades üldised arvelduskontod. Samuti selgitab justiitsminister, et vangistuseseadus ei näe riigile ette kohustust maksta kinnipeetavale vanglas kasutamiseks jäetud või vabanemistoetusena hoiustatud rahalt intresse. Arveldusarved, millele saab kinnipeetavale ülekanne teha, on neljas pangas ning kinnipeetava nimele laekunud raha üle peab arvestust vastav andmekogu.

¹ Õiguskantsleri 12.06.2006 kiri nr 7-1/051101/00604248

9. Rahandusministri 07.11.2012 vastuses teabe nõudmisele on antud põhjalik ülevaade kinnipeetavate vabanemistoetuste hoiustamisest, selgitatud kinnipeetavate vahendite hoidmise tingimusi krediitiasutustes ning kinnipeetavate vahendite hoidmise tingimusi kinnipeetavale ja riigile. Tsiteerin:

„Vangistusseaduse § 44 lg 1 kohaselt kantakse kinnipeetavale kantud summad vanglasisesele isikuarvele. Seaduse mõttest ning vangistusseaduse alusel antud rakendusaktidest tuleneb üheselt, et isikuarve on sularahata arveldamise ja iga kinnipeetava rahaliste vahendite arvestuse süsteem. Sama seaduse §-st 44.1 nähtub, et vanglasisene isikuarve ei ole kinnipeetavale krediitiasutuses avatud arvelduskonto võlaõigusseaduse tähenduses. Sama kinnitab ka vangistusseaduse § 44 puudutav rakendussäte (§ 172.1), mis võimaldas kinnipeetaval kanda teatud summat ületav osa rahast arvelduskontole pangas. Kuna vangistusseadus sätestab piirangud isikuarvele kantud summade kasutamisele, siis võimaldab isikuarvete arvestussüsteem kontrollida seadusest tulenevate piirangute täitmist kinnipeetava rahaliste vahendite kasutamisel.

Kuna isikuarvena ei ole vangistusseaduses käsitletud arvelduskontot pangas, siis on seaduse mõte olnud, et isikuarvel olevat raha hoiab vangla. Vangla on vangistusseaduse § 105 lg 1 kohaselt Justiitsministeeriumi hallatav riigiasutus. Kuna isikuarvete süsteemi eesmärk on olnud eelkõige sularahata arveldamise võimaldamine ja sealt tehakse väljamakseid sularahas teatud kindlatel juhtudel, on isikuarvetel olevate vahendite sularahas vanglas hoidmine põhjendamatu. Samuti eeldaks sularahas isikuarvetel olevate vahendite hoidmine eraldi turvareeglite täitmist, muudaks võimatuks isikuarvel olevate vahendite arvelt ülekannete tegemise põhjustaks täiendavaid riske ning kulutusi. Seetõttu hoitakse isikuarvetel olevat raha arvelduskontol.

Riigieelarve seaduse § 23 lg 1 kohaselt ei või riigiasutusel olla (reeglina) arvelduskontot krediidi- või finantseerimisasutuses ja riigiasutused arveldavad riigieelarvet teenindavates pankades avatud riigikassa kontserni koosseisu kuuluvate arvelduskontode kaudu ja nimetatud arvelduskontode kasutamise reeglid on sätestatud riigieelarve seaduse § 32 lg 1 alusel rahandusministri 2.01.2006. a määrusega nr 1 „Eelarveklassifikaator ja riigieelarve kassalise teenindamise eeskiri“.

[...]

Riigieelarve kassaline teenindamine toimub e-riigikassa vahendusel. E-riigikassa on Interneti rakendus, mille vahendusel riigikassa teenindamisele kuuluvatel riigiasutustel, valitsussektorisse kuuluvatel isikutel ning riigi asutatud sihtasutustel on võimalik sooritada makseid, jälgida laekumisi, esitada ja saada teatiseid ning aruandeid.

[...]

E-riigikassas hoiavad vanglad kinnipeetavate raha tagatiskontol ning teostavad sellelt väljamakseid. Nimetatud kontodelt sooritatakse palju ülekandeid ja sularaha väljamakseid üsna väikeste summade piires.

[...]

Riigikassa kontserni koosseisu kuuluvatel arvelduskontodel olevat raha haldab riigieelarve seaduse § 32 lõigetest 2 ja 4 tulenevalt Rahandusministeerium. Kõikidel riigikassa kontserni koosseisu kuuluvatel arvelduskontodel olevat raha hallatakse seejuures ühise tervikuna - see on vajalik riigi rahavoo ja finantsriskide juhtimiseks. Rahavoo ja finantsriskide juhtimise põhimõtted on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 05.06.2012. a määrusega nr 40. Nimetatud põhimõtetes ei sisaldu erandeid riigi käes olevate kinnipeetavate isikuarvetel asuvate rahaliste vahendite kohta. Kuna riigil on kohustus tagada kinnipeetavate isikuarvetel asuvate rahaliste vahendite olemasolu, säilivus ja

õigusaktidest tulenevatel reeglitel kasutamise võimalus, siis oleks isikuarvetel olevate rahaliste vahendite kohta riigi käes oleva muu rahaga võrrelduna erireeglite kehtestamine ka põhjendamatu.

[...]

Riigi rahavoo juhtimisel arvestab riigikassa, et e-riigikassa tagatiskontodel olevad kinnipeetavate vahendid võivad kuuluda väljamaksmisele iga päev. Seetõttu hoiab riigikassa vastavat summat jooksva arveldusarvel ja üleöödeposiidis, et tagada kinnipeetavate väljamaksete kohane teostamine. Krediidiasutuste poolt riigile makstav üleöödeposiitide intressimäär on 0,06 - 0,1% aastas, mis kehtib kontsernikonto jäägile alates 64 000 eurot.

[...]

Võrreldes aastatega 2005 - 2006, mil õiguskantsler käsitles kinnipeetava vabanemistoetuse küsimust, on lõpetatud eraldiseisvate Justiitsministeeriumi nimel olevate arveldusarvete kasutamine AS-is SEB Pank ja kinnipeetavate vahendeid hoitakse e-riigikassa tagatiskontodel. Samas kinnipeetavate raha hoidmistingimused ei ole muutunud: intressi ei arvestata, kuid konto on vabastatud erinevatest teenustasudest.

Majandusliku otstarbekuse printsiibist lähtuvalt ei maksa Rahandusministeerium kinnipeetavate vahenditelt intressi ja ei võta tasu nende vahenditega seotud pangalaenukannete ning sularaha väljamaksete eest. Rahandusministeerium katab kõik pangateenustasud ja tagab võimaluse kasutada kinnipeetavate raha iga päev. Nimetatud tingimused on kooskõlas ka õiguskantsleri aastatel 2005 - 2006 läbiviidud sama teema analüüsi järeldustega. Leiame, et õiguskantsleri 12.06.2006 kirja nr 7-1/051101/00604248 järeldused ja nende aluseks olevad põhjendused on jätkuvalt asja- ja ajakohased.

Riik ei teeni kinnipeetavate vahenditelt, sh vabanemistoetustelt tulu. Teenitav intressitulu katab makstavad pangateenustasud. Kinnipeetavate vahenditega seotud pangateenustasud moodustavad 2012. a andmete alusel hinnanguliselt 0,07 - 0,1% vastavate vahendite summast aastas. Krediidiasutused maksavad riigi kontsernikonto üleööhoiusest 0,1% aastas, seda eelkõige riigi rahavoo ühise haldamisega tekkiva suurema vahendite hulga tõttu. Võrdluseks: eraisikutele kehtiv arvelduskonto intressimäär on 0,01% aastas, intressiarvestuseks kehtestatud minimaalne kontojääk on AS-is SEB Pank 300 eurot ja AS-is Swedbank 6 000 eurot. Hinnates keskmiseks vahendite hulgaks kinnipeetava kohta 227 eurot, ei maksta sarnase summa eest pankades eraisikutele intresse.“ Tsitaadi lõpp, kirjalikult muutmata.

II Õiguskantsleri seisukoht

10. Märgin esmalt, et väär on Teie kujutus, nagu peaks riik kinnipeetava raha hoiustamiseks vabanemistoetusena sõlmima kinnipeetavaga eraldi lepingu või peaks vastava kohustuse ette nägema kohtuotsuses. Nõue süüdimõistetud kurjategija vanglasisesele isikuarvele laekuvatelt summadelt vabanemistoetust hoiustada tuleneb VangS § 44 lõikest 2 ja kehtib ilma kohustuseta selleks leping sõlmida või vastav piirang kohtuotsuses sätestada. Vabanemistoetuse hoiustamine ei kujuta endast isiku tema omandist ilma jätmist ning vastavad summad kuuluvad jätkuvalt (tõsi küll pigem nõudeõigusena) kinnipeetavale. Hoiustamine kujutab endast vaid teatud aja vältel isikule seatud piirangut tema teatud rahasummadega opereerimisel.

11. Oluline on vabanemistoetuse puhul silmas pidada ka selle hoiustamise eesmärki. Õiguskantsler on selleks pidanud ja mina pean jätkuvalt vajadust soodustada kinnipeetava resotsialiseerimist ja toetada kinnipeetava võimalikult „valutut“ sulandumist ühiskonda peale

karistusaja lõppemist. Elementaarsete rahaliste vahendite olemasolu soodustab vanglast vabanenud isikul õiguskauale elu alustamist. Vabanemistoetuse kogumine aitab kaasa vangistuse eesmärkide saavutamisele (eelkõige kinnipeetava suunamisele õiguskauale tee).² Kuna vabanemistoetus on isikule hädavajalik esimestel vangistuse järel vabaduses veedetud nädalatel, peab riik hoiustama vabanemistoetuse turvaliselt, et oleks tagatud selle säilimine.

12. Minu poole on ka varasemalt pöördunud kinnipeetavad, kes on rahulolematud, et nende vabanemistoetuseks kogutavaid summasid hoitakse just krediidasutuses. Olen küsimust analüüsides lühidalt kokku võetuna leidnud, et raha pangakontodel hoidmine on antud juhtumil õige ja põhjendatud. Vabanemistoetuseks kogutud summasid tuleb hoiustada viisil, mis on piisavalt turvaline, kiiresti kättesaadav ehk likviidne ning vähekulukas. Krediidasutustes raha hoiustamine vastab neile nõuetele.³ Sularahas summade hoidmine on põhjendamatu turvarisk (raha võib hävida nt tulekahjus, seda tuleb valvata ja teha selleks kulutusi) ja ilmselt mitte vähemkulukam.

13. Pean majanduskäibes tavapäraseks, et ühe või teise vara paigutamise turvalisus ja varalt teenitav tulu (nt intressi näol) on omavahel reeglina pöördvõrdelises seoses. Teisisõnu – mida suurem on võimalik teenitav tulu, seda suurem on ka risk, et vara võidakse olulises osas või hoopis kaotada. Vabanemistoetuse puhul peab risk olema minimaalne ja raha kaotamiseks sisuliselt välistatud. Sellises olukorras ei saa kindlasti kõne alla tulla raha paigutamine riskiga seotud, ent samas suuremat tulu töötavatesse finantsinstrumentidesse (aktsiad jms). Rahandusminister on õigesti osutanud, et kinnipeetavate rahasummade väljamaksmise hetked ei ole prognoositavad, mistõttu on põhjendatud hoida summasid jooksvatel arvetel ja üleöödeposiitides. Sellise hoiustamismeetme puhul on risk väike, raha on võimalik sisuliselt igal ajahetkel kasutada, ent ka teenitav tulu on minimaalne või majandussituatsioonist tulenevalt olematu.

14. Nendin kõrvalmärkusena, et kui eraisik hoiustaks praeguses majandussituatsioonis ja krediidasutustes pakutavatel tingimustel oma rahalisi vahendeid krediidasutuses arvelduskontol (nn jooksva arvel), tuleks tal reeglina tasuta mitmesuguseid teenustasusid (nt tehtud maksetelt), samas on arvelduskontol raha hoiustamise eest makstav intress praktiliselt olematu.⁴ Seega ei ole samaväärsel tasemel turvalisel rahaliste vahendite hoiustamisel krediidasutuses praegusel ajal arvelduskontol oleva raha eest sisuliselt võimalik intressi saada või saab seda erakordselt marginaalses ulatuses. Küll aga peab reeglina tasuta kontol olevate vahenditega opereerimise eest teenustasusid.

15. Rahandusministri vastusest selgub, et kinnipeetavate vabanemistoetusena hoiustatud raha hoidmistingimused ei ole põhiosas muutunud (intressi ei arvestata, kuid konto on vabastatud erinevatest teenustasudest) ning seetõttu nõustun rahandusministri järeldusega, et õiguskantsleri 2006. aastal samas küsimuses võetud seisukoht⁵ ja järeldused on jätkuvalt asja- ja ajakohased.

16. Ma ei pea vajalikuks õiguskantsleri 12.06.2006 kirjas toodut siinkohal üle korrata ja lisan koopia seisukohast käesolevale kirjale. Nimetatud õiguskantsleri menetluses oli samuti põhiküsimuseks asjaolu, kas kinnipeetava isikuarvele laekuvatest summadest hoiustatava vabanemistoetuse summadelt intressi mitteamaksmine ja mittemaksmine on õiguspärane. Jään käesolevaga põhiosas toona esitatud seisukoha juurde, mille kohaselt on vabanemistoetuselt

² Nt õiguskantsleri 16.03.2007 kiri nr 6-1/070311/0701553.

³ Õiguskantsleri 30.10.2009 kiri nr 6-1/091757/0906653.

⁴ Nii näiteks on AS Swedbank arveldusarvel oleva raha hoiustamise eest makstav intress 0,01%. Vt <https://www.swedbank.ee/private/home/more/pricesrates/interests?language=EST>.

⁵ Õiguskantsleri 12.06.2006 kiri nr 7-1/051101/00604248.

intresside mittemaksmine ja mittearvestamine põhjendatud, vajalik, otstarbekas ja proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. **Seega ei ole Teie õigusi vabanemistoetuselt intressi mittearvestamise ega mittemaksmise tõttu rikutud.**

17. Rõhutan lõpetuseks, et ma ei võta eelnevaga seisukohta selles, kas riigivõim üldse peaks vabanemistoetuseks hoiustatavatelt summadel teatud tingimustel intressi tasuma. Soovin eeskätt nentida, et vabanemistoetuseks kinni peetavaid summasid tuleb hoiustada turvaliselt ja need peavad olema vajalikul hetkel isikule väljamaksmiseks kättesaadavad. Arvestades kujunenud õiguslikku ja majanduslikku reaalsust, ei teeni riigivõim kinnipeetavate hoiustatud vabanemistoetuselt sisuliselt midagi ning ka eraisik ei saaks võrreldavate summade (rahandusministri vastuse kohaselt keskmiselt 221,5 eurot vabanemistoetust kinnipeetava kohta) hoiustamisel samadel asjaoludel sedavõrd soodsaid tingimusi (marginaalse intressi juures teenustasudeta arveldus). Ma ei välista, et tulevikus võib olla tarvilik antud seisukoht ringi kujundada, kui tähtsust omavad asjaolud (summade hoiustamise praktika, õiguslikud alused, krediitiasutuste intressimäärad vms) oluliselt muutuvad. **Seniks aga ma kinnipeetavate õiguste rikkumist selles, et hoiustatud vabanemistoetuselt intressi ei maksta, kujunenud situatsioonis ei näe.**

18. [], loodan, et minu selgitused on Teile abiks. Ühtlasi teatan, et lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Lugupidamisega

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Lisa: 6 lehel 1 eks

Koopia: Rahandusministeerium (info@fin.ee), Justiitsministeerium (info@just.ee)

Indrek-Ivar Määrits 693 8406
e-post: indrek-ivar.maarits@oiguskantsler.ee