



Õiguskantsler

Hr Lauri Hussar
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 23.04.2024 nr 6-8/240048/2402410

Ettepanek rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse, krediidasutuste seaduse, võlaõigusseaduse ja riigilõivuseaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks

Lugupeetud Riigikogu esimees

Õiguskantslerile on esitatud mitu avaldust, millest selgub, et pank on keeldunud pangakonto avamisest või on konto sulgenud ning samal ajal keelduvad ka kõik teised Eesti pangad pangakontot avamast.

Tõenäoliselt on pangad teinud need otsused rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega (RahaPTS) kehtestatud nõuetest lähtudes, mis ei luba krediidasutustel teatud tingimustel teenust osutada või kohustavad teenuse osutamise lõpetama. Pangad ei võta pangakontota inimestelt vastu ka sularahamakseid, sest ka nende tehingute kohta kehtivad RahaPTS-i nõuded.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine on vaieldamatult oluline riiklik eesmärk. Samas vajavad inimesed igapäevaseks toimetulemiseks pangakontot hoolimata sellest, kuidas nende tegevust õiguslikult hinnatakse. Rahapesu ja terrorismi tõkestamise eesmärki on võimalik saavutada inimeste põhiõigusi paremini arvestaval moel. Lahendus võib olla näiteks rangete piirangutega pangakonto ehk nn sotsiaalse pangakonto võimaldamine. Kui rahapesus või terrorismi rahastamises kahtlustatava isiku tehingute maht ja otstarve on piiratud ja pideva kontrolli all, on isiku sissetulekud ja väljaminekud tõhusamalt kontrollitud. Pangakonto puudumine suunab arveldama sularahas, kasutama variisikuid jne, mis töötab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele vastu.

Riigilõivuseaduse § 9 lõikes 3 on öeldud, et riigilõivu võtja on kohustatud kuni 10 euro suuruse riigilõivu vastu võtma ka sularahas, kui riigilõivu maksja seda soovib. Enamasti on riigilõiv suurem kui 10 eurot.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, krediidasutuste seadus, võlaõigusseadus (st põhimakseteenuse lepingu regulatsioon) ja riigilõivuseaduse § 9 lõige 3 tekitavad koostoimes olukorra, kus ilma pangakontota inimesel ei ole võimalik kohtusse pöörduda, sest ta ei saa tasuda riigilõivu, kui riigilõiv ületab 10 eurot.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Seega piiravad [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus](#), [krediitiasutuste seadus](#) (KAS), [võlaõigusseadus](#) (VÕS) ja [riigilõivuseaduse](#) (RLS) § 9 lõige 3 koostoimes kohtusse pöördumise põhiõigust. Samal ajal on olemas meetmeid, mis võimaldavad saavutada samu eesmärke, kuid piiravad kohtusse pöördumise põhiõigust vähem kui praegu kehtivad nõuded.

Leian, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, krediitiasutuste seadus, võlaõigusseadus (st põhimakseteenuse lepingu regulatsioon) ja riigilõivuseaduse § 9 lõige 3 on koostoimes vastuolus PS §-dega 14 ja 15.

Peale selle on piiratud teiste põhiõiguste teostamine, milleks on eeldatavasti vaja tasuda riigilõivu pangakonto kaudu. Riigilõivu tuleb maksta näiteks mootorsõiduki juhiloa väljastamise eest (PS § 19), abielu registreerimisel (PS § 27), kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotluse tegemisel (PS § 31), kinnistusraamatu omanikukande tegemisel (PS § 32) ning isikut tõendava dokumendi väljastamise eest (PS § 35). Palun ka seda ettepaneku kaalumisel arvesse võtta.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, krediitiasutuste seadus, võlaõigusseadus (st põhimakseteenuse lepingu sätted) ja riigilõivuseadus kooskõlla põhiseaduse §-dega 14 ja 15. Palun luua õiguslik alus ja menetluskord selleks, et igal inimesel oleks võimalik kohtusse pöördumisel tasuda riigilõivu kas sularahas või teatud tingimustel pangakonto kaudu ka sel juhul, kui inimene ei saa oma pangakontot kasutada tavapärasel ulatusel selle tõttu, et pank täidab rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid.

Ettepaneku järgimisel on Riigikogul võimalus

- a) muuta RLS § 9 lõiget 3 viisil, mis lubab riigilõivu tasuda sularahas, kui inimesel puudub pangakonto, või
- b) kohustada panku avama igale inimesele pangakonto ning seada kõrge rahapesu või terrorismi rahastamise riski korral konto kasutamisele piirangud, mis seda riski vähendavad. Selleks tuleb teha rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses, krediitiasutuste seaduses, võlaõigusseaduses muudatus, mis kohustaks pankasid teatud tingimustel avama inimesele piirangutega pangakonto.

Lahendusvariante võib olla veel.

I. Probleemi lühikirjeldus

1. Kui pank sulgeb inimese pangakonto või keeldub tema konto avamisest, piirab ta sellega inimese juurdepääsu põhimakseteenustele (internetipank, kaardimaksed ja sularahaautomaat).

2. Panga selline otsus paneb inimese keerulisse olukorda, sest nii on takistatud tema igapäevatoimingute tegemine. Peale selle ei saa inimene pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, sest selleks tuleb tal tasuda riigilõiv pangaülekandega, kui riigilõiv on suurem kui 10 eurot (RLS § 9 lg 3). Seega kui inimesel ei ole pangakontot, ei saa ta ise tasuda riigilõivu, sest RLS lubab võtta sularaha vastu vaid kuni 10 euro suuruses summas. Järelikult ei saa inimene, kellel pole pangakontot, kasutada enda põhiseadusest tulenevat õigust – pöörduda oma õiguste kaitseks

kohtusse¹. Kuna kohtusse pöördumine on niisugustel juhtudel piiratud, siis ei jõua paljud juhtumid kohtu ette. Ühtlasi pärsib see kohtupraktika arengut ning piirab võimalust, et pangakonto sulgemise (või konto avamisest keeldumise) murele võiks lahenduse leida kohtu kaudu, seadust muutmata. See vähendab ka võimalust, et kohus saaks alustada ise põhiseaduslikkuse järelevalvet nii riigilõivu puudutava normi kui ka rahapesu tõkestamise reeglite põhiseadusele vastavuse üle.

II. Pangakonto avamisest keeldumise ja konto sulgemise õiguslikud alused

3. Makseteenuse lepingu sõlmimisest keeldumise või lepingu lõpetamise tõttu jääb pangakonto avamata või konto suletakse.

4. Põhimakseteenuste osutamist reguleerib VÕS 40. peatüki 2. jagu. Selle regulatsiooniga on Eesti õiguskorda üle võetud [Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/92/EL](#) sätted (maksekonto direktiiv).

5. Krediidiasutusel on õigus makseteenuse lepingu sõlmimisest keelduda või leping erakorraliselt üles öelda, kui on täidetud RahaPTS § 42 lõikest 1 tulenevad eeldused. Nimelt on kohustatud isikul keelatud luua ärisuhet või võimaldada tehingu tegemist või lõpuleviimist juhuti või ärisuhte raames, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest: 1) ta ei suuda täita selle seaduse alusel nõutavaid hooldusmeetmeid; 2) tal on kahtlus, et tegemist on rahapesu või terrorismi rahastamisega. RahaPTS-i kohaldamisel tuleb lisaks arvesse võtta [Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2015/849](#), mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, kehtivat redaktsiooni.²

6. Pank saab oma otsust põhjendada krediidiasutuste seaduse (KAS) § 89 lõigete 9, 9¹ ja 9² ning võlaõigusseaduse (VÕS) koos kohaldamisega, mis võimaldab konto avamisest keelduda (VÕS § 710¹) või konto sulgeda (VÕS § 720) sisulisi selgitusi andmata.³

7. Riigikohus selgitas hiljuti, et VÕS § 720 lõiget 2 tuleb tõlgendada kooskõlas direktiivi 2014/92/EL artikli 19 lõigetega 2 ja 3 selliselt, et krediidiasutus ei või tarbijaga sõlmitud makseteenuse lepingut korraliselt üles öelda, kui makseteenuse leping vastab põhimakseteenuse lepingu tunnustele. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on iga riigi kohtul kohustus tõlgendada riigisisest õigusnormi kooskõlas direktiiviga kitsendavalt, seda ka juhul, kui teatud õigusliku tagajärje saavad direktiivi kohaselt kaasa tuua üksnes direktiivis ammendavalt loetletud eeldused, mida riigisisene õigus ei sisalda (vt Euroopa Kohtu 13. novembri 1990. a otsus asjas nr C-106/89: *Marleasing SA versus La Comercial Internacional de Alimentacion SA*; RKTsKO 22.03.2023, nr [2-21-3552](#), p 21).

¹ Ei saa eeldada, et sõbrad või pereliikmed on nõus tegema pangaülekannet enda kontolt, sest kui pangakonto sulgemine on seotud RahaPTS-i nõuete täitmisega, võivad ka pangaülekannet tegevad inimesed ise piirangute alla sattuda ning ka nende konto suletakse.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mail 2018 vastu võetud *direktiiv 2018/843*, millega muudetakse direktiivi (EL) 2015/849, mis käsitleb finantsüsteemi rahapesu või terrorismi rahastamise eesmärgil kasutamise tõkestamist, ning millega muudetakse direktiive 2009/138/EÜ ja 2013/36/EL. Kirjanduses ka kui *AMLD V direktiiv*.

³ Vt ka Finantsinspektsiooni soovituslikku juhendit „[Nõuded põhimakseteenuste osutajatele](#)“, mis selgitab põhimaksekonto avamisest keeldumise või sulgemise olukordi, kuid kinnitab samuti, et RahaPTS võimaldab teatud juhtudel konto avamisest keelduda või selle sulgeda. Näiteks siis, kui tarbija ei esita isikusamasuse tuvastamiseks vajalikke dokumente või on tekkinud selge kahtlus, et tarbija kasutab põhimaksekontot rahapesuks või terrorismi rahastamiseks.

8. Riigikohtu lahendi kohaselt ei ole seega enam võimalik tarbijaga sõlmitud makseteenuse lepingut korraliselt üles öelda, kuid erakorraliselt⁴ on see siiski võimalik (nt RahaPTS § 42 lõikes 1 kirjeldatud olukorras). Selleks et teada saada, kas pangal oli õigus jätta konto RahaPTS-i nõudeid järgides avamata või see sulgeda, tuleb inimesel pöörduda kohtusse. Maakohus saab otsustada, kas pangal on või oli õigus makseteenuse leping üles öelda või selle sõlmimisest keelduda. Samas pole kohtul praegu õiguslikku alust kohustada panka inimesele põhimakseteenuseid osutama, kui inimesel lasub rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlus. Piisab vaid kahtluse olemasolust. Kohtupraktikat, mis kahtluse sisustamist konkreetsemalt piiritleks, ei ole.

9. Niisiis, kui RahaPTS § 42 lõikest 1 tulenevad eeldused on täidetud, on krediidiasutusel õigus lepingu sõlmimisest keelduda või leping erakorraliselt üles öelda. Seega võib inimene pangakonto kasutamise võimalusest ilma jääda.

III. Põhiõigused, mida pangakonto puudumine piirab

10. Ilma pangakontota on inimesel võimatu või väga keeruline pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse (PS § 14, § 15). Niisugusel juhul on piiratud ka teiste põhiõiguste teostamine, mis eeldavad otseselt või kaudselt riigilõivu tasumist (PS §-d 19, 27, 31, 32, 45).

Kohtusse pöördumise põhiõiguse piiramine

11. Põhiseaduse § 15 lõike 1 järgi on igaühel õigus pöörduda kohtu poole ja saada õiguskaitset. Põhiseaduse §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb põhiõigus tõhusale menetlusele (RKÜKm [22.12.2000, 3-3-1-38-00](#), p 19). Selle põhiõiguse piiramine on lubatud üksnes teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitseks.

12. Kohtusse pöördumiseks tuleb tasuda riigilõiv RLS-i sätestatud suuruses (v.a juhul, kui inimene on riigilõivu maksmisest vabastatud kas seaduse (RLS § 22 jj) või kohtumääruse alusel).

13. Inimesel on võimalik taotleda riigilõivu tasumisest vabastamist, selleks peab ta esitama menetlusabi taotluse. Menetlusabi eesmärk on praeguse regulatsiooni sõnastust arvestades tagada, et inimene ei peaks loobuma kohtusse pöördumisest majanduslikel põhjustel. Menetlusabi kord ei võimalda menetlusabi kaalumisel muid võimalikke piiranguid arvesse võtta. Menetlusseadustikes (HKMS § 110 jj; TsMS § 180 jj) ei ole aga sõnaselgelt sätestatud võimalust, et menetlusabi võib saada ka sel põhjusel, et inimesel puudub pangakonto ja ta ei saa tasuda riigilõivu sularahas.

14. HKMS § 112 lõige 4 sätestab, et kui menetlusabi taotluse läbivaatamisel ilmneb, et taotleja majandusliku seisundi tõttu puudub alus talle menetlusabi anda, kuid kohus leiab, et tasumisele kuuluva riigilõivu korruga tasumine takistab konkreetse kohtuasja asjaolusid arvestades ebamõistlikult inimese õigust pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse, võib kohus menetlusabi korras määrata, et kaebuse või apellatsioonkaebuse eest tasutakse riigilõiv osamaksetena kohtu määratud tähtaja jooksul. Ka TsMS § 181 võimaldab määrata menetlusabi riigilõivu osamaksetena tasumiseks. Arvestades et näiteks halduskohtus võib riigilõivu suurus olla

⁴ Võlaõigusseadus eristab kahte lepingu ülesütlemise viisi: korralist ja erakorralist ülesütlemist. Vt ka [RKTsKo 16.02.2022, nr 2-18-5450](#), punktid 12–14.

rahalise nõude korral kõige rohkem 1050 eurot, ei saa kohus lubada riigilõivu tasuda 105 eraldi osamaksetena. Kui kohus nii teeks, ei oleks see kooskõlas RLS § 9 lõike 3 eesmärgipärase tõlgendusega (halduskoormuse vähendamine, vt seisukoha p 22). Konto puudumise tõttu ei pruugi inimene vajada mitte menetlusabi riigilõivu osamaksetena tasumiseks, vaid lahendust, mis võimaldaks tal tasuda lõivu riigi nõutud viisil. Sellisel juhul muutuks sularaha vastuvõtmist piirav norm sisutühjaks. Menetlusabi andmiseks peab olema ka piisavalt alust eeldada, et menetluses osalemine on inimese jaoks edukas (HKMS § 111 lg 1, TsMS § 181 lg 1 p 2). Seega isegi kui tõlgendada RLS § 9 lõiget 3 väga avaralt ja sätte eesmärgi vastaselt, võib riigilõivu osamaksetena tasumise võimaluse välistada see, kui kohus leiab, et menetluses osalemine on esialgsel hinnangul edutu.

15. RLS § 9 lõige 3 näeb ette, et riigilõivu tasuja võib kuni 10 euro suuruse riigilõivu maksta sularahas, kui ta seda soovib. See säte on sellisena kehtinud [alates 2010. aastast \(RLS-i varasem redaktsioon\)](#). Samasugune säte on uues RLS-is, mis jõustus [1. jaanuaril 2015](#).

16. Kohtute [veebilehel](#) on öeldud, et riigilõivu saab tasuda üksnes riigi pangakontole. Kohtud kinnitasid õiguskantslerile, et riigilõivu võetakse sularahas vastu ainult seadusega kehtestatud määras (kuni 10 eurot).⁵

17. Kui riik on kehtestanud kohtusse pöördumisel riigilõivu maksmise süsteemi, siis on riigil ka kohustus tagada, et inimesel oleks võimalik riigilõivu tasuda (PS §-d 14, 15). Kui riigilõivu tasuda ei ole võimalik, on kohtusse pöördumise põhiõigus täielikult piiratud, sest riigilõivu tasumata ei võta kohus kaebust või hagi menetluse.

18. Inimestel, kellel ei ole pangakontot selle pärast, et see on suletud või pank on selle avamisest keeldunud, ei ole võimalik teha ka sularaha sissemakset pank, sest ka sularahatehingute tegemisel kehtivad RahaPTS-i nõuded. Seda kinnitas õiguskantslerile ka Eesti Pangaliit.⁶ Pangakontota inimesed ei pruugi igas olukorras saada kasutada ka Omniva Eesti AS-i pakutavat sularaha sissemakse teenust, sest ka nendele tehingutele tuleb kohaldada rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise reegleid.⁷

19. Kokkuvõttes piiravad inimese pangakonto avamisest keeldumist või konto sulgemist ning sularaha tehingu tegemisest keeldumist lubavad sätted (eelkõige RahaPTS § 42 lõige 1 punktid 1 ja 2) koostoimes RLS § 9 lõikega 3 kohtusse pöördumise põhiõigust (PS § 15). Nende kahe regulatsiooni koostoimes puudub inimesel võimalus tasuda kohtusse avalduse või hagi esitamiseks ettenähtud riigilõivu.

Piirangu eesmärk

20. Menetlusökonoomia saavutamiseks on kohtumenetluses kehtestatud riigilõivu tasumise kohustus ja menetlusabi saamise piirangud. Menetlusökonoomia õigustab meetmeid, millega tõrjutakse ilmselgelt põhjendamatuid või pahatahtlikke kaebusi (RKPJKo [26.05.2015, 3-4-1-59-14](#), p 19).

⁵ Kohtute 22.12.2023 vastus õiguskantsleri päringule.

⁶ Eesti Pangaliidu 07.02.2024 vastus õiguskantsleri päringule.

⁷ Omniva Eesti AS-i 26.01.2024 vastus õiguskantsleri päringule.

21. Kuni 31.12.2014 kehtinud [riigilõivu seaduse seletuskirjas](#) ei ole väga konkreetselt põhjendatud, miks seati sularahas riigilõivu tasumise piirmääraks just 10 eurot. Eelnõus on märgitud, et „sularahas võetakse edaspidi vastu kuni 10 eurot (praegu 100 krooni). Sularahamaksete kaotamine ei ole plaanis“. Lisaks on seletuskirjas öeldud, et „riigilõivutehingute osas peaks vaatamata elektrooniliste maksete kasvutendentsile jääma võimalus ka sularahamaksete teostamiseks, seda eriti Politsei- ja Piirivalveameti ja Eesti välisesinduste toimingute puhul. Praegu on vähemalt 35 asutust, kes võtavad vastu sularahamakseid“.

22. Siiski võib öelda, et piirates riigilõivu tasumist sularahas, soovitakse ilmselt sularahaga arveldamise toimingute pealt kokku hoida, et tagada võimalikult tõhus kohtumenetlus. Menetlusökoonomia on Riigikohtu praktika kohaselt põhiseaduslik õigusväärtus (vt nt RKPSJKo [15.12.2009, 3-4-1-25-09](#), p 23) ja sellena PS § 12 lõike 1, § 15 lõike 1 esimese lause, § 24 lõike 5 ja § 32 riive eesmärgina legitiimne ([RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10](#), p 45; [RKPKJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13](#), p 56).

23. Inimese pangakonto sulgemisega ja konto avamisest keeldumisega täidab pank rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõudeid. Riigikohus on seejuures selgitanud, et „pangal kui kohustatud isikul on ka pärast lepingu sõlmimist kohustus hoolsusmeetmeid rakendada ja rahapesu kahtluse tekkimisel kahtluste kõrvaldamiseks kliendilt informatsiooni küsida. Kui klient keeldub vajaliku teabe või dokumentide esitamisest, on pangal mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus ärisuhe lõpetada. Seega ei saa seadusest tuleneva kohustuse täitmist pidada hea usu põhimõttega vastuolus olevaks käitumiseks. Arvestades RahaPTS § 1 lõikes 1 sätestatud peamist eesmärki (tõkestada Eesti Vabariigi rahandussüsteemi ning majandusruumi kasutamist rahapesuks ja terrorismi rahastamiseks, suurendades ettevõtluskeskkonna usaldusväärsust ja läbipaistvust), tuleb krediitiasutusel lõpetada niisugune ärisuhe ka juhul, kui kahtluse tekitanud asjaolud esinesid juba enne ärisuhte loomist ning pangal oli võimalus sellekohast teavet nõuda juba enne lepingu sõlmimist“ (RKTsKo [13.05.2020, nr 2-18-17536/29](#), p 15). Niisiis on rahapesu tõkestamine riigi rahanduse toimepidevuse ja riigi julgeoleku seisukohalt väga oluline eesmärk (vt ka EKO [17.01.2018, C-676/16, CORPORATE COMPANIES](#), p 24 jj). Sellega kaasnev kohtusse pöördumise põhiõiguse piiramine (PS § 15) on aga konto sulgemisega kaasnev tagajärg, mitte piirangu enda eesmärk.

Piirangu proportsionaalsus

24. Sellega, et riigilõivu sularahas tasumist piiratakse, aidatakse kaasa menetlusökoonomia saavutamisele. Ka konto avamisest keeldumine või selle sulgemine teatud juhtudel (vt ka ettepaneku p 36) aitab kaasa rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamisele. Seega on PS § 11 kohaselt need piirangud teatud eesmärgi saavutamiseks sobivad. Teisest küljest ei toeta kumbki piirang tingimata mõne muu olulise eesmärgi saavutamist. Näiteks ei aita menetlusökoonomia riigilõivu vastuvõtmisel kaasa sellele, et pangakontota inimene saaks kohtusse pöörduda. Kui inimesel pole pangakontot, võib ta kasutada rohkem sularaha ning seeläbi võib rahapesu ja terrorismi rahastamise risk isegi suurenedada.

25. Riigilõivu sularahas tasumise piiramine ja konto avamisest keeldumine ühes selle sulgemisega ei ole koostoimes vajalik abinõu, sest eesmärkide saavutamiseks on ilmselgelt olemas ka selliseid meetmeid, mis piiravad inimese kohtusse pöördumise põhiõigust vähem (vt ettepaneku p 29 jj).

26. Kuna kohus ei hakka vaidlust sisuliselt läbi vaatama enne, kui on tasutud riigilõiv või antud menetlusabi, saab kohtusse pöördumise õigust kasutada üksnes pärast lõivu maksmist või menetlusabi saamist. PS § 15 ei luba, et inimese õigused jäävad kaitsmata ja tal jääb kohtusse pöördumata ainuüksi rahaliste raskuste tõttu või seetõttu, et riigile ei ole võimalik maksta liigilõivu nõutud viisil. Sellisel juhul oleks riigilõivul menetlust välistav mõju.⁸ Seega on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise normidel, mis puudutavad makseteenuse lepinguid, koostoimes RLS § 9 lõikega 3 menetlust välistav mõju. Järelikult on igasugune meede, mis ei piira kohtusse pöördumise põhiõigust täielikult, praegu kehtivas õigusraamistikus vähem piirav meede.

27. RahaPTS, KAS, VÕS ja RLS on koostoimes vastuolus PS §-dega 14 ja 15 osas, milles need võimaldavad inimese pangakonto sulgeda või selle avamisest keelduda, ilma et seadus sätestaks õigusliku aluse, võimaldaks teatud hädavajalike ülekannete tegemist, kui samal ajal ei võimaldata inimesel tasuda kohtusse pöördumiseks riigilõivu sularahas suuremas summas kui 10 eurot.

28. Teen ettepaneku viia rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, võlaõigusseadus, krediidiasutuste seadus (st põhimakseteenuse regulatsioon) ja riigilõivuseadus kooskõlla põhiseaduse §-dega 14 ja 15. Ühtlasi palun luua õiguslik alus ja menetluskord selleks, et igal inimesel oleks võimalik kohtusse pöördumisel riigilõivu tasuda kas sularahas või teatud tingimustel pangakonto kaudu ka juhul, kui pank seab inimese pangakonto kasutamisele takistusi rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise nõuete tõttu.

Asjaolud, mida ettepaneku järgimisel arvesse võtta

29. Ettepaneku täitmiseks on riigil mitmeid alternatiivseid ja kumulatiivseid lahendusi.

30. Näiteks on võimalik seadusega sätestada, et iga inimene saab teatud ulatuses kasutada pangakontot (nn sotsiaalne pangakonto)⁹ või maksta riigilõivu sularahas, kui tal puudub pangakonto.

31. Kohtusse pöördumise põhiõigust silmas pidades on võimalik muuta RLS § 9 lõiget 3, kuid tuleb arvesse võtta, et sularaha käitlemise nõuete¹⁰ kohaselt võib see suurendada kohtute halduskoormust, mis kohtute praegust töökoormust¹¹ arvestades ei pruugi olla mõistlik lahendus.

32. Lahendusi kaaludes tuleb arvesse võtta, kui palju need suurendavad ettevõtete ja riigi halduskoormust ning mõjutavad teisi põhiõigusi (vt ettepaneku p 37 jj).

33. Näiteks on inimestel võimalik kõiki makse tasuda sularahas Maksu- ja Tolliametile ([maksukorralduse seaduse](#) § 105 lg 1).¹²

34. Arvestada tuleb seda, kuidas toimuks põhiõiguste tagamine kõige paremini kriisiolukorras (nt haiguspuhang). Sularaha kasutamine aja jooksul pigem väheneb¹³. Seetõttu on põhimaksekonto

⁸ Vt ka õiguskantsleri [08.03.2018 seisukoht](#) põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-18-1, p 4.

⁹ Vt ka õiguskantsleri [18.05.2023 ettekanne rahanduskomisjonile](#).

¹⁰ Rahandusministri 11.12.2003 määrus nr 105 „[Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend](#)“.

¹¹ Vt nt [V. Kõve ettekanne 03.06.2022 kohtunike täiskogul](#).

¹² Ajavahemikul 01.01.2023–31.12.2023 tegid füüsilised isikud kokku 2317 sularahas sisse makset kogusummas 289 979 eurot. Maksu- ja Tolliameti 29.02.2024 vastus õiguskantsleri päringule.

¹³ Vt [Eesti Panga pressiteade 13.12.2023](#) ja [Eesti Panga selgitused digieuro kohta 18.01.2023](#).

majandus- ja ühiskondlikus elus osalemiseks hädavajalik. Makseteenused on ka hädalukorra seaduse § 36 lõike 3 kohaselt elutähtsad teenused, mille toimepidevust korraldab Eesti Pank¹⁴. Põhimakseteenuseid piirates (sh pangakonto sulgemine) piiratakse ka inimese juurdepääsu elutähtsale teenusele. Niisiis on eriti tähtis tagada teenuse kättesaadavus kriisiolukorras (sh nt haiguse ja seda enam haiguspuhangu korral), kui inimesel ei pruugi olla võimalik teha oste muul viisil kui pangaülekanedega.

35. Kui inimeselt võetakse ära ligipääs kõikidele põhimakseteenustele, võib see kaasa tuua tema sotsiaalse ja majandusliku tõrjutuse, isegi kui õiguslikult on võimalik nõuda sularahamaksete vastuvõtmist. Õiguskantsler uuris, kuidas on võimalik kohalikes omavalitsustes maksta lasteaiatasu. Selgus, et osa kohalikke omavalitsusi võtab lasteaiatasu vastu nii sularahas kui ka pangaülekanedega, kuid on ka neid, kes võtavad tasu vastu üksnes pangaülekanedega¹⁵. Sedakaudu piiratakse lapse õigust alusharidusele (PS § 37, § 12; RKPSJKo [06.02.2023 nr 5-22-10/17](#), p 48) ning ka omandiõigust (PS § 32), sest maksega viivitamisel kaasnevad intressid. Õiguskantslerile on teatatud juhtumist, kus inimese pangakontod suleti RahaPTS-iga seatud nõuete täitmise tõttu ning töödandja keeldus maksmast töötasu sularahas, mis pani inimese väga keerulisse olukorda, sest nii ei saanud ta oma kohustusi täita (kommunaalarveid tasuda) ega igapäevatoiminguid teha (nt toitu osta; PS §-d 19, 32).

36. Arvesse tuleb võtta ka seda, et inimese pangakonto avamisest keeldumine või konto sulgemine ei pruugi rahapesu tõkestamisele tingimata kaasa aidata, sest inimene võib sel juhul kasutada tehingute tegemiseks sularaha, variisikut või mõnd muud maksevahendit, mis ei pruugi rahapesuohtu vähendada (vrd RKHKo [12.06.2002, nr 3-4-1-6-02](#))¹⁶. Väheneb üksnes pangakonto kaudu rahapesu ja terrorismi rahastamise oht.

Riigilõivu ja trahvide tasumisega seotud põhiõiguste teostamine

37. Olukorras, kus inimesel ei ole pangakontot (kuna need on suletud või nende avamisest on keeldutud) ja ta ei saa riigilõivu tasuda sularahas rohkem kuni 10 euro suuruses summas, on piiratud ka kõikide teiste põhiõiguste teostamine, mis eeldavad riigilõivu tasumist rohkem kui 10 eurot.

38. Toon mõned näited toimingute kohta, mille tegemiseks tuleb maksta riigilõivu, ja nendega seotud põhiõiguste kohta:

¹⁴ Nii makseteenus kui ka sularaharinglus on elutähtsad teenused, mille toimepidevust korraldab Eesti Pank ([hädalukorra seaduse](#) § 36 lõige 3).

¹⁵ Euro piiranguteta vastuvõtmise kohustuse sätestab [euro kasutusele võtmise seaduse](#) (EKVS) § 2. Selle sätte lõike 1 kohaselt on Eesti Pank ja Eestis tegutsevad krediitiasutused kohustatud euromünte ja pangatähti vastu võtma piiranguteta. EKVS § 2 lõikes 1 nimetatud isikud on kohustatud vastu võtma korraga kuni 50 kehtivat euromünti, sõltumata nende väärtusest, pangatähti aga piiranguteta, kui ei ole muu makseviisi kasutamise kokkulepet. [Võlaõigusseadus](#) (VÕS) täpsustab, millisel viisil toimub rahalise kohustuse täitmine. VÕS § 91 lõike 1 kohaselt võib rahalise kohustuse täita sularahas. Rahalise kohustuse võib täita ka muul viisil, kui osapooled on nii kokku leppinud või kui seda kasutatakse tasumise kohas tavaliselt majandustegevuses. Lisaks tuleb võlasuhtes arvestada hea usu põhimõttega. Võlasuhtele ei kohaldata seadusest, tavast või tehingust tulenevat, kui see oleks hea usu põhimõttest lähtuvalt vastuvõetamatu (VÕS § 6). Sätte olemust arvestades võib väita, et VÕS § 91 lõike 1 esimene lause on tarbijast võlgniku suhtes imperatiivse iseloomuga – tarbijalt ei tohiks võtta õigust tasuda sularahas. Isegi kui tarbija on sellest õigusest lepinguga loobunud, tuleks lugeda selline kokkulepe VÕS § 5 ja TsÜS § 97 alusel tühiseks (P. Varul; I. Kull; V. Kõve; M. Käerdi. *Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn, 2006. § 91 komm., lk 283). Vt ka H-L. Härma. *Seadusliku maksevahendi kasutamise õigus töötasude maksmisel ja riiklike kohustuste täitmisel*. Juridica 2014.

¹⁶ Vt ka [Rahapesu Andmebüroo Aastaraamat 2023](#), lk 9.

- isikut tõendava dokumendi väljastamine (RLS § 272) – eneseteostusvabadus (PS § 19), õigus riigist lahkuda (PS § 35);
- nimeseaduse alusel tehtavad toimingud, näiteks uue nime taotlus (RLS § 341) – eneseteostusvabadus (PS § 19);
- kinnistusraamatu kannete tegemine, näiteks omanikukanne (RLS §-d 74, 76, RLS lisa 2) – omandiõigus (PS § 32);
- mootorsõiduki juhiloa väljastamine või vahetamine (RLS § 142⁷⁶ jj) – eneseteostusvabadus (PS § 19);
- abielukande tegemine; abielulahutuse kande tegemine või kooselu lepingu lõpetamine (RLS §d 59 lg 2, § 338-339)¹⁷ – eneseteostusvabadus (PS § 19) ja perekonnaelu kaitse (PS § 27);
- tegevusloa taotluse läbivaatamine (RLS § 344) – ettevõtlusvabadus (PS § 31);
- kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotlus (RLS § 342) – eneseteostusvabadus (PS § 19), ettevõtlusvabadus (PS § 31).

39. Ka trahvide tasumine väärteomenetluse seadustiku alusel on praegu võimalik vaid pangakonto kaudu (vt väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 54⁴ lõige 1¹⁸, § 54² lg 3, § 54⁹ lõige 2 punkt 3, § 57 punkt 16, § 74 lõige 1 punkt 17, § 111 punkt 10). Kui inimesel ei ole võimalik trahvi tasuda, on tema õigused piiratud eelkõige tagajärgedega, mida trahvi tasumata jätmine endaga kaasa toob. Näiteks rahatrahvi sundtäitmine kohtutäituri menetluses, millega kaasnevad täitekulud; sissenõude pööramine raha puudumisel asjadele; rahatrahvi asendamine aresti või üldkasuliku tööga (VTMS § 54⁴ lõige 2, § 54¹⁰ lõige 2, § 204 lõige 3, § 211 lõige 1; täitemenetluse seadustiku § 52, § 199 jj) – omandiõigus (PS § 32), eneseteostusvabadus (PS § 19), õigus vabadusele ja isikupuutumatussele (PS § 20).

40. Ettepanekut kaaludes pöörake palun tähelepanu sellele, et ka muude põhiõiguste piiramine pangakonto puudumise korral leiaks mõistliku lahenduse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

¹⁷ V.a kanded notari poolt, millisel juhul kohalduvad notaritasud (RLS § 47 lg 1 p 6).

¹⁸ Ka Politsei- ja Piirivalveameti veebilehel on kirjas, et trahvi on võimalik tasuda vaid internetipangas ja pangakontoris.