



Õiguskantsler

Kilvar Kessler
Finantsinspeksioon
info@fi.ee

Meie 31.03.2020 nr 7-4/200526/2001754

Finantsinspeksiooni nõukogu
info@fi.ee

Finantsjärelevalve

Austatud Finantsinspeksiooni nõukogu
Austatud Kilvar Kessler

Õiguskantsleri poole pöördus 18.03.2020.a avaldusega OÜ Sangallo. Sama avaldus saadeti ka Finantsinspeksioonile. Sarnaseid avaldusi on õiguskantslerile esitatud mitmeid. Samuti on ajakirjanduses käsitletud juhtumeid, mil pank on sulgenud juriidiliste isikute kontosid viidates rahapesu tõkestamisele.

Pankade tõhus ja usaldusväärne toimimine on oluline nii majanduse arenguks kui ka inimeste heaolu ja majandusliku stabiilsuse tagamiseks. Tõhusus ja usaldusväärsus peaks tähendama ühtaegu nii rahapesu tõkestamist kui ka sujuvaid ja kiireid pangatoiminguid õiguspärases majandustegevuses. Seejuures tuleb leida tasakaal panga teabevajaduse ning isiku kohustuse vahel esitada mistahes panga küsitud materjal. Kui tekivad põhjendatud või põhjendamata kahtlused, et juriidiliste isikute kontosid suletakse kergekäeliselt panga muutunud riskiisu tõttu, siis ei soodusta see riigi majanduse arengut ega suurenda sotsiaalset heaolu. Neid kahtlusi, mis seonduvad kontode sulgemise põhjendatusega, tuleb kontrollida ja vajadusel otsida riigil omapoolseid võimalusi probleemide lahendamiseks.

Õiguskantsler ei saa üldjuhul sekkuda eraõiguslike juriidiliste isikute lepingulistesse suhetesse v.a juhul kui eraõiguslik juriidiline isik täidab avalikke ülesandeid. Samas tuleb õiguskantsleril [õiguskantsleri seaduse](#) § 19 alusel kontrollida, kas pädevad riigiasutused täidavad neile seadusega pandud ülesandeid ja tagavad seeläbi põhiõiguste kaitse. See hõlmab ka juhtumeid, mil kellegi õiguste kaitseks võib olla vajalik mõne järelevalveasutuse tegevus. Sellisel juhul tuleb õiguskantsleril kontrollida, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Finantsinspeksioon teeb [Finantsinspeksiooni seaduse](#) (FIS) § 2 lg 1 kohaselt finantsjärelevalvet finantsjärelevalve subjektide üle ning FIS-is, krediidasutuste seaduses, krediidiandjate ja vahendajate seaduses, kindlustustegevuse seaduses, investeerimisfondide seaduses, kogumispensionide seaduses, väärtpaberituru seaduses, liikluskindlustuse seaduses, makseasutuste ja e-raha asutuste seaduses, pandikirjaseaduses ja väärtpaberite registri pidamise seaduses ning nende alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud tegevuse üle.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Finantsjärelevalve eesmärgiks on FIS § 3 lg 1 järgi finantssektori stabiilsuse, usaldusväarsuse ja läbipaistvuse ning toimimise efektiivsuse suurendamine, süsteemsete riskide vähendamine ning finantssektori kuritegelikel eesmärkidel ärakasutamise tõkestamisele kaasaaitamine, et kaitsta klientide ja investorite huve nende vahendite säilimisel ning seeläbi toetada Eesti rahasüsteemi stabiilsust. FIS § 3 lg 3 kohaselt teostatakse finantsjärelevalvet üksnes avalikust huvist lähtuvalt. [Riigikohus on leidnud](#), et finantsjärelevalve eesmärgiks on tagada, et krediidasutus tegutseks kooskõlas kehtiva õigusega ega kahjustaks avalikku huvi.

FIS seletuskirja kohaselt on seadusandja andnud teadvalt Finantsinspeksioonile laialdased volitused finantssektoris tegutsevate ettevõtja tegevuse mõjutamisel, heade tavade rakendamisel ja finantssektori tegevuse läbipaistvuse suurendamisel just seetõttu, et Finantsinspeksioon tegutseb valdkonnas, mille vastu valitseb kõrgendatud avalik huvi.

Finantssektori usaldusele annab tagatise riik nii kohaste seaduste kui ka riikliku finantsjärelevalve kaudu, mis omakorda peab tagama, et finantssektor ja selle osalised vastavad seaduses sätestatud nõuetele ning sekkub otsustavalt, kui seda nõuavad finantsjärelevalve eesmärgid.

[Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) (RahaPTS) § 64 lg 2 järgi teeb Finantsinspeksioon järelevalvet RahaPTS ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle nende krediidasutuste ning finantseerimisasutuste poolt, kelle üle ta teeb järelevalvet Finantsinspeksiooni seaduse alusel ja kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega. Finantsinspeksioon teeb järelevalvet Finantsinspeksiooni seaduses sätestatud korras, arvestades RahaPTS-s sätestatud erisusi.

Viidatud normidest nähtub, et Finantsinspeksiooni ülesanne on muu hulgas tagada, et finantssektor toimiks läbipaistvalt ja efektiivselt ja seeläbi oleks kaitstud lisaks muudele eesmärkidele ka klientide huvid. Samuti valvab Finantsinspeksioon selle üle, et rahapesu tõkestamisel järgitaks õigusaktide nõudeid.

Õigusaktide nõuete järgimise järelevalve ehk seaduslikkuse kontroll tähendab kontrolli selle üle, kas järelevalvealune isik lähtub oma tegevuses õigusnormidest. Seaduslikkuse kontroll ei pea olema üksikjuhtumi õiguspärasuse kontroll, mille FIS § 3 lg 3 välistab.

FIS § 3 lg 3 ei tähenda samas, et avalikes huvides poleks sarnaste üksikjuhtumite grupeerimine ning nendega seotud asjaolude ja probleemide põhjuste väljaselgitamine ning selle pinnalt üldistatud järelduste tegemine. Näiteks kui mitmete isikute juhtumite/kogemuste analüüsist selgub, et mistahes põhjusel rakendavad pangad teatud nõudeid kindlal moel (ebaproportsionaalselt piiravalt), siis on võimalik hinnata, kas see rakenduspraktika vastab kehtivatele õigusnormidele ja parimale praktikale. Taoline järelevalve oleks just avalikes huvides ning võiks aidata kaasa mitmete ühiskonnas kerkinud murede asjatundlikule lahendamisele. Kui avalikkusele jääb (kasvõi ekslik) mulje, et isikute pangakontode sulgemine on väga lihtne või põhjendamatu ning isik on selles olukorras riigi kaitseta, siis mõjutab see negatiivselt nii suhtumist pankadesse kui ka Eesti majanduskeskkonda laiemalt. Selline olukord ei ole kindlasti avalikes huvides. Seetõttu saab ka öelda, et avalikest huvidest lähtuks järelevalve, milles otsitakse vastust ja pakutakse lahendusi isikute gruppide murele.

Mitmekihilisele järelevalvele viitab tegelikult ka FIS seletuskiri, mille järgi sooviti ja nähti ette muu hulgas Finantsinspeksiooni õigus sekkuda vajadusel ettevõtja privaatautonomiasse. FIS seletuskirjas on märgitud, et „Finantsinspeksioon, kes teostab oma pädevuse piires avaliku võimu, peab oma tegevuses lähtuma Põhiseadusest tulenevatest haldusõiguse põhiprintsiipidest.

Finantsinspeksioon tegutseb valdkonnas, mille vastu valitseb kõrgendatud avalik huvi ja mille kaitsmiseks on seadusandja andnud järelevalveasutusele laialdased volitused finantssektoris tegutsevate ettevõtjate tegevuse mõjutamiseks heade tavade rakendamisel, finantssektori tegevuse läbipaistvuse suurendamisel jmt ning samas ka kaalutusõiguse (diskretsiooni, et anda hinnanguid riskidele ja sisustada muid finantssektoris tavapäraselt kasutatavaid määratlemata õigusmõisteid) kohaldamise õiguse. Antud valdkonna spetsiifikast tulenevalt on finantsinspeksioonil järelevalve teostamisel muuhulgas ka õigused ettevõtja privaatautonomiasse sekkumisel, kohaldades seejuures diskretsiooniotsustusi kooskõlas rahvusvaheliselt aktsepteeritud printsiipidega.“

Riigi tegutsemiskohustus lähtub muu hulgas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 13 ja §-st 14 ning nende normide täitmise tagamine on kõigi riigiasutuste ja võimuharude ülesanne. Mõistagi on eraõiguslikul juriidilisel isikul võimalik oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse ja konto sulgemine/lepingu ülesütlemine vaidlustada. Tähelepanuta ei saa aga jätta, et kohtusse pöördumiseks on vajalik maksta riigilõiv või tasuda õigusabi eest ning seda on konto sulgemise korral isikul keeruline või isegi võimatu teha. Kohus lahendab üksikjuhtumeid ja annab hinnangu üksnes neis vaidlustes, mis kohtu ette tuuakse. Kohus ei saa ise juhtumeid valida ega väljuda ka konkreetse vaidluse piiridest. Seetõttu ei saa eeldada, et kohtu ette jõuavad nõ tüüpilised konto sulgemise/lepingu ülesütlemise juhtumid, mis annaks tervikliku ülevaate probleemist. Samuti ei saa üksnes kohtule panna ülesannet leida ja pakkuda üldisi lahendusi ja vastuseid ühiskonnas järjest enam kerkivatele küsimustele seoses kontode sulgemisega. Riigil tuleb tagada põhiõiguste kaitse süsteemselt ning selles on oluline roll finantsjärelevalvel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Rahandusministeerium, Riigikogu rahanduskomisjon

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Rait Sannik 693 8438
Rait.Sannik@oiguskantsler.ee