



Õiguskantsler

Martin Helme
Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 07.05.2019 nr

Meie 10.03.2020 nr 6-1/191286/2001261

Märgukiri põhimakseteenuste tagamise kohta

Austatud minister

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitmed inimesed kaebusega, et pangad on piiranud nende põhimakseteenuste (internetipank, kaardimaksed ja sularahaautomaat) kasutamist¹ või sulgenud pangakonto ning keeldunud uut kontot avamast.²

Mõistagi paneb see inimesed väga raskesse olukorda. Pangakontota ei saa tasuda kommunaalteenuste ega ka näiteks lasteaias kohatasu eest või teha muid taolisi igapäevaelu juurde kuuluvaid makseid. Samuti piirab kontode sulgemine inimeste õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, sest ka selleks tuleb pangaülekandegas tasuda riigilõiv.

Pankade soov maandada võimalikke riske on mõistetav. Rahapesu vastu tuleb süstemaatiliselt võidelda. Selle kattevarjus pole õiguspärane võtta osadelt inimestelt ligipääs põhimakseteenustele ja õiguskaitsele ning seeläbi luua alus nende sotsiaalseks ja majanduslikuks tõrjutuseks.

Seetõttu jagan Teiega kogutud teavet ja palun Teil analüüsida, kas ja kuidas on vaja muuta seadust, et põhiõiguste teostamiseks oleks tarbijatele tagatud vähemalt ühe pangakonto kaudu juurdepääs kõikidele põhimakseteenustele. Ei saa välistada, et mitmed selles märgukirjas kirjeldatud probleemid saab lahendada ka normide rakenduspraktika (ja riskide haldamise) muutmisega.

Makseteenus kui elutähtis teenus

1. Sularaha kasutamine üha väheneb. Seetõttu on põhimaksekonto tänapäeva ühiskonna majandus- ja ühiskondlikus elus osalemisel hädavajalikuks eeltingimuseks. Makseteenused on ka [hädaolukorra seaduse](#) § 36 lg 3 tähenduses elutähtsad, mille toimepidevust korraldab Eesti Pank. [Makseteenuse ja sularaharingluse kirjelduse ja toimepidevuse nõuetes](#) on kehtestatud makseteenuse ja sularaharingluse kui elutähtsate teenuste kirjeldus ja nende toimepidevuse nõuded

¹ Vt ka õiguskantsleri kirja [„Krediitiasutuste tegevus põhimakseteenuste piiramisel“](#).

² Eesti Panga andmete kohaselt oli 2018. aastal 1 924 072 nõudmiseni hoiust (arvelduskontod), millele oli juurdepääs internetipanga kaudu (2017. aastal oli kontosid 1 856 396). 2018. aastal suleti 178 287 arvelduskontot (2017. aastal 203 241). Täpsem statistika sulgemise põhjuste kohta Eesti Pangal puudub.

Õiguskantsleri Kantselei

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

ning elutähtsa teenuse osutajate loetelu. 2020. aasta märtsi seisuga on elutähtsa makseteenuse osutajad AS SEB Pank, Swedbank AS, AS LHV Pank ja Luminor Bank AS.

2. Põhimakseteenuste piiramine (sh pangakontode sulgemine) tähendab seega isiku juurdepääsu piiramist elutähtsale teenusele. Erilise tähtsusega on teenuse kättesaadavus kriisiolukorras (sh nt haiguse ja seda enam haiguspuhangu korral), mil inimesel ei pruugi ollagi muid võimalusi mistahes ostude tegemiseks kui pangaülekandega. Põhimakseteenuste piiramine tähendab järelikult isiku nende põhiõiguste olulist piiramist, mille teostamiseks on vajalik pangakonto olemasolu.

Põhimaksekontole juurdepääsu tagamine

3. Pangal on [krediitiasutuste seaduse](#) (KAS) § 89 lg 9 kohaselt lubatud ise valida, keda ta soovib teenindada ja keda mitte, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Panga valikuõigust piirab [võlaõigusseaduse](#) (VÕS) § 710¹. VÕS §-s 710¹ sätestatud piirang pankadele on KAS § 89 lg 9 suhtes erinorm. Selle normiga võttis Eesti üle [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/92/EL](#) (maksekonto direktiivi art 16).

4. VÕS § 710¹ lg 2 kohustab pankka sõlmima põhimakseteenuste osutamiseks lepingu Euroopa Liidus seaduslikul alusel viibiva tarbijaga, kui tarbijal on selle vastu põhjendatud huvi. Pank peab sõlmima makseteenuse lepingu ja avama pangakonto isikule, kelle suhtes ei ole rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlust ning kui isik ja tema taotletavad lepingutingimused vastavad seaduses sätestatule ja makseteenuse pakkuja kehtestatud teenuste üldtingimustele või makseteenuse osutamise tüüptingimustele (VÕS § 710¹ lg 1 ja 5).

5. Kuigi viidatud maksekonto direktiivi kohaselt on oluline, et pangad tagaksid, et nende kliendid ei kasuta finantsüsteemi sellistel ebaseaduslikel eesmärkidel nagu pettus, rahapesu, ei tohiks nad seada tõkkeid tarbijatele, kes soovivad maksekonto piiriülese avamise ja kasutamise teel saada kasu siseturu eelistest. Seetõttu ei tohi rahapesu tõkestamisega seotud nõudeid kasutada ettekäändena äriiselt vähem atraktiivsete tarbijate (sh nt täitemenetluse võlglast) tagasilükkamiseks. Äriiselt vähem atraktiivne võib panga jaoks olla ka riikliku taustaga isikule pangakonto avamine, kuivõrd sellega kaasneb pangale kõrgendatud hoolsuskohustus, mille täitmiseks tuleb pangal teha tavapärasest enam kulusid.

6. Kui pangad on sulgenud olemasoleva pangakonto või keeldunud uut kontot avamast, siis on küsitud tarbijalt teise pangakonto olemasolu kohta. Euroopa Liidu liikmesriikidel on lubatud põhimaksekontot pakkuvatel pankadel konto avamise taotlus tagasi lükata, kui tarbijal juba on asjaomase liikmesriigi territooriumil tegutsevas pangas pangakonto, mis võimaldab kasutada põhimaksekontoga seotud teenuseid (maksekonto direktiivi art 16 lg 5). Taotlust ei tohi tagasi lükata juhul, kui tarbija teatab, et ta on saanud teatise selle teise pangakonto sulgemise kohta. Pangad võivad seejuures toetuda tarbija kirjalikule kinnitusele. Kuna Eesti ei ole pidanud vajalikuks selle maksekonto direktiivi sätet üle võtta, on pangad (lähtudes VÕS §-st 710¹) kohustatud teise pangakonto olemasolust olenemata füüsiliste isikutega põhimakseteenuste osutamiseks makseteenuse lepingu sõlmima (v.a rahapesu kahtlusega seotud erand).

[7. Ka Euroopa Komisjon on oma soovitusel leidnud](#), et tarbija, kes seaduslikult elab Euroopa Liidus ja kellel veel ei ole pangakontot oma residentsuse liikmesriigis, peaks selle saama avada ja seda kasutada. Liikmesriigid peavad seejuures olenemata tarbija finantsolukorrast (k.a töötus või isiklik pankrot) tagama põhimaksekontole võimalikult laialdase juurdepääsu. Läbipaistvuse ja tarbijate õiglase kohtlemise tagamiseks on pangad kohustatud tarbijat kirjalikult teavitama, miks nad keelduvad põhimaksekontole juurdepääsu andmast, ning tarbija peab saama seda otsust

vaidlustada. Sellise teabe saamise õigust võidakse piirata üksnes juhul, kui piirang on hädavajalik ja proportsionaalne meede julgeoleku või avaliku korra tagamiseks.

[8. Euroopa Parlamendi esitatud raportis](#) (istungidokument) on eelnimetatud Euroopa Komisjoni soovitude juures täpsustatud järgmist: põhimaksekonto avamisel ei tohiks võtta arvesse selliseid kriteeriume nagu sissetulekute suurus või regulaarsus, töökoha olemasolu, varasemad laenuandmed, võlakoormus, võimalik pankrot või kontoomaniku eeldatav käive. Põhimaksekonto avamisest võib keelduda või selleks antud loa tühistada Euroopa Liidu või liikmesriigi asjaomaste õigusaktide alusel ainult objektiivsetel põhjustel, mis puudutavad näiteks rahapesu ja terrorismi rahastamist käsitlevate õigusaktide mittetäitmist, pettust, usalduse kuritarvitamist või dokumentide võltsimist ning põhimaksekontoga seotud nõuete pidevat rikkumist.

9. Eespool viidatud materjalidest ja normidest nähtub, et õigusaktidega (VÕS § 710¹, maksekonto direktiivi art 16) on soovitud tagada füüsiliste isikute juurdepääs põhimakseteenustele. Põhimakseteenuseid ei saa kasutada pangakontota, kuid ometi ei ole pangakonto ja põhimakseteenused inimestele alati kättesaadavad. Õiguskantsleri praktikas on olnud juhtumid, mil kontole juurdepääs on piiratud täitemenetluse võlgnikele ja seoses panga riskiisu või ärimudeli muutusega.

Täitemenetluse võlgnike ja (maksu)võlgnike pangakontodele juurdepääsu piiramine

10. Pank peab tagama, et füüsiline isik saaks põhimakseteenuseid kasutada arestimata jäetud summa ulatuses. Põhimakseteenuste osutamist ei tohi mingil moel piirata (sh tehingute arvu) ning makseteenuse lepinguga pakutavate teenuste ulatus peab jääma samaks (VÕS § 710¹ lg 9 ja lg 10). Sestap ei ole õiguspärane piirata täitemenetluse võlgniku õigust teha deebetkaardiga makseid, internetipangas ülekandeid ja võtta sularahaautomaadist raha.

11. Tarbijakaitse ja Tehnilisejärelevalve Amet on järelevalve tulemusena tuvastanud, et üksnes üks elutähtsat makseteenust pakkuv pank (AS SEB Pank) tagab arestimata jäetud summade ulatuses füüsilisele isikule kõik nõutud põhimakseteenused. Põhimakseteenuseid on erinevalt piiranud nii Luminor Bank AS, Swedbank AS kui ka AS LHV Pank.

[12. Täitemenetluse seadustik](#) (TMS) § 115 lg 5 sätestab, et kui kohtutäitur on saatnud pangale täitmiseks võlgniku pangakonto arestimisakti, loetakse arestimisakt kehtivaks ka võlgniku poolt edaspidi avatava pangakonto suhtes. Sama paragrahvi lõige 5¹ täpsustab, et pank võib ka keelduda pangakonto avamisest võlgnikule, kelle konto arestimise kohta on samas pangas täitmisel kohtutäiturilt saadud arestimisakt. Samas ei keela TMS § 115 lõige 5¹ pangal avada pangakontot, kui isikul selles pangas kontot pole. Vastupidiselt aga TMS-le sätestab [maksukorralduse seadus](#) (MKS § 131 lg 5), et pangal on keelatud avada kontot maksukohustuslasele, kelle pangakonto arestimise kohta on saadud maksuhalduri korraldus.

13. Seega on kehtivad õigusnormid vastuolulised – TMS § 115 lg 5¹ lubab põhimõtteliselt võlgnikule konto avada, kuid MKS § 131 lg 5 selle teatud isikute osas välistab. Seejuures ei näe VÕS ette võimalust keelduda konto avamisest või konto sulgeda täitemenetluse ega ka maksuvõlgnikul või piirata juurdepääsu põhimakseteenustele.

14. Pangakontoga seotud piirangud suurendavad veelgi enam võlgniku finantsilist tõrjutust ning raskendavad võla tasumist, mida tuleb maksekonto direktiivist ja Euroopa Komisjoni soovitudest lähtudes vältida. Eriliselt raskeks muutub inimeste olukord mistahes laiaulatusliku kriisi korral. Eelnevat arvestades tuleb üle vaadata TMS ja MKS tulenevad pangakonto avamisest keeldumist

puudutavad normid ja tagada, et nii täitemenetluse kui ka maksuvõlgnikel oleks juurdepääs kontole ning seda saaks ka põhimakseteenuste osas tegelikult kasutada.

Pankade riskipõhine rahapesu kahtluse hindamine

15. Rahapesu tõkestamiseks on mõistagi oluline kehtestada selged põhimõtted ja kontrollimehhanismid, mis välistaksid ebaseaduslike ja läbipaistmatute finants skeemide kasutamise.

16. Lähtudes KAS § 89 lg-st 9, tuginevad pangad põhimakseteenuse piiramisel RahaPTS §-s 20 ja § 42 lg-s 1 sätestatule, mille järgi on makseteenuse lepingu lõpetamise aluseks panga riskiisu või n-ö ärimudeli muutumine.

17. Pangad koostavad riskiisudokumendid, kus riskiisu määramisel võetakse aluseks [Finantsinspektsiooni soovituslikud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise juhised](#), [Rahapesu Andmebüroo juhised](#) ja [Pangaliidu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise poliitika ja suunised](#). Seega tähendab riskiisu panga enda poolt määratletud riski tüüpi ja taset, mida pank on valmis võtma.

18. Rahvusvaheliste standardite kohaselt peaksid rahapesu tõkestamise juhised keskenduma eelkõige riskide haldamisele ja juhtimisele. Pole siiski välistatud, et riskide haldamise ja juhtimise asemel asutakse riske vältima.

19. Näiteks Finantsinspektsiooni juhiste (p 7.7) kohaselt peab pangal tekkima rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus isegi siis, kui panga teatamiskohustuse täitmise aluseks ei ole rahapesu või terrorismi rahastamise kahtlus, vaid n-ö kahtlane või ebaharilik tehing.

20. Seda arvestades võib põhjendamatult ja lihtsalt tekkida rahapesukahtlus väga paljude isikute suhtes. Kui pangad rakendavad juhiste sel viisil, et sulgevad kõik need pangakontod, mille kaudu tehakse ebaharilik tehing, siis on pank järginud talle suunatud reegleid. Eraldi analüüsi vajab, kas Finantsinspektsiooni juhiste järgimine selles küsimuses seadusega sätestatud piiridesse.

21. Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskid ei ole kõikidel juhtudel samad, mistõttu on oluline [FATF soovitus](#) kohaselt [terviklik riskipõhine lähenemisviis](#). Selleks et kontrollida võimalikke rahapesuriske, mis on seotud potentsiaalselt kõrge riskiga klientidega, tuleb kasutada kliendisuhete lõpetamise asemel RahaPTS kohaselt tugevdatud hoolsusmeetmeid. Kuigi klient võib olla kõrge riskiastmega, ei pruugi ta tingimata tegeleda rahapesu või terrorismi rahastamisega. FATF soovitus ja [Moneyvali raporti](#) kohaselt tuleb pankadel riskide vältimise asemel tegeleda riskide juhtimisega. FATF standardite ja selgituste kohaselt ei tohiks riskide vähendamine olla ühelgi juhul pangale vabanduseks, et vältida riskipõhist lähenemisviisi. Kliendisuhete lõpetamist tuleb hinnata igal üksikjuhul eraldi ning see saab olla põhjendatud üksnes siis, kui rahapesu ja terrorismi rahastamise riske ei saa vähendada (p 7).

22. Moneyvali hinnangul (p 5) võib pankade riskide vähendamisega kaasneda uusi riske ja läbipaistmatust ülemaailmses finantsüsteemis. Näiteks võib kliendisuhete lõpetamine sundida inimesi kasutama vähem reguleeritud või reguleerimata kanaleid. Raha liikumine reguleeritud ja jälgitavate kanalite kaudu teeb rahapesu tõkestamise hõlpsamaks, mistõttu ei aita kliendisuhete lõpetamine sageli kaasa rahapesu tõkestamisele. Pangad peavad hindama riskide realiseerumise tõenäosust ning sellega kaasnevaid tagajärgi. Selleks et tuvastada rahapesuriski, on asutustel võimalik rakendada proportsionaalseid meetmeid ja kontrolli, et neid riske vähendada kontot sulgemata.

Kokkuvõte ja võimalikud lahendused

23. Pangakonto kasutamise võimalus mõjutab oluliselt inimeste põhiõigusi, sest tänapäeval on pangakontota võimatu või väga keeruline [põhiseaduse](#) (PS) alusel teostada omandiõigust (PS § 32), osaleda ettevõtluses (PS § 31), tegeleda eneseteostusega (PS § 19), hoolitseda oma pere ja laste eest (PS § 27) või pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse (PS § 15).

24. VÕS § 710¹ näeb küll ette, et tarbijale tuleb maksekonto avada ning selle kaudu peab ta saama kasutada põhimakseteenuseid. Teisalt KAS § 89 lg 9 järgi on pank vaba otsustama, keda teenindada või keda mitte, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

25. VÕS § 710¹ on küll KAS § 89 lg 9 suhtes erinorm, kuid lubab erandina konto sulgeda või keelduda pangakonto avamisest isikutele, kelle osas pank saab viidata rahapesu kahtlusele. VÕS § 710¹ lg 5 kohustab krediitiasutust makseteenuse lepingu sõlmimisest keelduma RahaPTS § 42 lg 1 sätestatud alustel, kuid keeldumine peab olema põhjendatud (VÕS § 710¹ lg 6). Seejuures ei ole rahapesu kahtlus kuigi selgepiiriline olukord. Lähtudes kasvõi Finantsinspektsiooni juhendist selgub, et rahapesu kahtlusena tuleks juhendi järgimiseks käsitleda mistahes ebaharilikku tehingut.

26. Õiguskantsleri praktikas olnud juhtudel ei ole inimesele tema konto sulgemist põhjendatud kuigi sisuliselt. Pank on teadaolevatel juhtudel viidanud üksnes muutustele riskiisus või ärimudelis. Inimesel ei ole sellise põhjenduse vastu end võimalik ka kuidagi kaitsta, sest põhjendus ei lähtu inimesest endast või vähemalt ei esitata vastavaid sisulisi selgitusi, mida oleks võimalik kuidagi ümber lükata. Üksnes riskiisu või ärimudeli muutumine ei ole piisav põhjendus tarbija pangakonto sulgemiseks. See tähendab, et inimestel, kes on mingil põhjusel kõrgema riskitasemega või keda kahtlustatakse inimese enda teadmata nt ebahariliku tehingu tõttu rahapesus, suletakse konto ja neil on väga keeruline uuesti pangakontot avada. Ühtlasi puudub sellel inimesel juurdepääs põhimakseteenustele.

27. Seega tuleb nentida, et VÕS § 710¹ ja KAS § 89 lg 9 ei ole koostoimes piisavalt selged, et tagada kõigile tarbijatele juurdepääs pangakontole ja selle kaudu põhimakseteenustele. VÕS § 710¹ ei pane pankadele sõnaselgelt ka kohustust tagada tarbijale põhimakseteenused olenemata tema finantsolukorrast. Samuti ei ole õigusnormiga välistatud, et pangad lõpetavad kõik ühe füüsilise isiku makseteenuse lepingud, eeldades, et sel füüsilisel isikul on konto mõnes teises pangas.

28. Puudub ka tõhus vaidlustamise kord. Arvestades seda, kui oluline on inimesele pangakonto olemasolu, tuleb selle sulgemisega seotud vaidlused lahendada võimalikult kiiresti. Samuti on oluline, et säärase vaidluse algatamiseks poleks inimesel vaja tasuda riigilõivu pangaülekandega, sest pärast konto sulgemist tal seda võimalust ei ole.

[29. Euroopa Komisjoni mõjuhinnangu](#) kohaselt on finantsilise tõrjutuse välistamiseks mitu võimalust. Näiteks võib pakkuda äriiselt vähem atraktiivsetele tarbijatele lihtsustatud ja piiratud võimalustega põhimaksekontot. Kui pangad ei paku põhimakseteenust vabatahtlikult, võib riik määrata ühe või mitu pankat, kes tagavad kõigile tarbijatele piiratud põhimakseteenuste pakkumise (maksekonto direktiiv art 16).

30. Arvestades makseteenuse olulisust, oleks ka Eestis võimalik seadusega sätestada, et näiteks elutähtsat teenust osutavad pangad on kohustatud pakkuma kõikidele tarbijatele piiratud võimalustega põhimakseteenust.

31. Füüsiliste isikutega kliendisuhete lõpetamine peaks tervikliku riskipõhise käsitlemise korral olema äärmuslik lahendus või sootuks välistatud. Ka väga kõrge riskitasemega füüsilisel isikul peab olema võimalik saada pangakonto. Riigil on võimalik sellisteks juhtudeks seadusega kehtestada pangakonto kasutamise piirangud, mis võimaldavad inimesel saada oma pangakontole töötasu ning maksta konto kaudu arveid. Seetõttu oleks mõistlik kaaluda pangakontode sulgemist puudutavate normide muutmist selliselt, et tarbijale oleks üldjuhul tagatud pangakonto kasutamine ning konto sulgemiseks tuleb pangal alati riigilt eelnev luba saada.

32. Palun pakkuge lahendusi, mis võimaldaksid kõigil füüsilistel isikutel saada juurdepääs pangakontole (elutähtsale teenusele) ja selle kaudu kasutada põhimakseteenuseid. Põhimakseteenuse piiramine tekitab finantsilist tõrjutust, mis toob omakorda kaasa sotsiaalse tõrjutuse ning vähendab haavatavamate ühiskonnagruppide (väikese sissetulekuga inimesed, töötud jt) heaolu.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu õiguskomisjon ja rahanduskomisjon, Finantsinspektsioon.

Rait Sannik 693 8438
Rait.Sannik@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431
evelin.lopman@oiguskantsler.ee