



Õiguskantsler

Katrin Talihärm  
Eesti Pangaliit  
taliharm@pangaliit.ee

Teie 19.12.2022 nr 53

Meie 13.01.2023 nr 5-3/2306693

## **Põhimakseteenuste kättesaadavus**

Lugupeetud Katrin Talihärm

Täna Teid oluliste küsimuste eest. Õiguskantsleri ametkond ei kogu pidevalt nii täpseid andmeid, nagu küsisite. Õigete ja täielike andmete väljaselgitamine on väga töömahukas ja seetõttu ei saa küsitud statistilisi andmeid ka avaldada. Siiski võib öelda, et pangakonto avamisest keeldumise või konto sulgemisega seotud avaldusi on õiguskantslerile viimaste aastate jooksul esitatud küllalt palju. Seega on põhjust tunnistada, et põhimakseteenuste kättesaadavusega on probleeme.

Kui pangad on piiranud inimese põhimakseteenuste (internetipank, kaardimaksed ja sularahaautomaat) kasutamist või sulgenud pangakonto ning keeldunud uut kontot avamast, paneb see inimese keerulisse olukorda. Näiteks ei saa pangakontota tasuda kommunaalteenuste eest ega maksta lasteaia kohatasu või teha muid taolisi igapäevaelu juurde kuuluvaid makseid. Samuti piirab pangakonto puudumine inimese õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, sest ka selleks tuleb pangaülekandega tasuda riigilõiv. Reeglina laekub töötasu pangakontole, ka seda võimalust pangakontota ei ole.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine on oluline riiklik eesmärk, mille saavutamise eest hoolitsevad ka pangad. Samas vajavad inimesed igapäevaseks toimetulemiseks pangakontot hoolimata sellest, kuidas nende tegevust õiguslikult hinnatakse. Kui inimeselt võetakse täiesti ära ligipääs kõikidele põhimakseteenustele, luuakse eeldus tema sotsiaalseks ja majanduslikuks tõrjutuseks. Seega tuleb hinnata, kas rahapesu ja terrorismi tõkestamise eesmärki on võimalik saavutada inimeste põhiõigusi vähem piiraval viisil. Lahendus võib olla näiteks nn sotsiaalse pangakonto võimaldamine. Sellisel juhul saab seaduse alusel piirata tehingute mahtu ja otstarvet ja rahapesu või terrorismi rahastamise kahtluse all oleva inimese sissetulekud ja väljaminekud oleksid pigem tõhusamalt kontrollitud. Nende inimeste suunamine sularahas arveldama, kasutama variisikuid jne töötab rahapesu ja terrorismi tõkestamisele pigem vastu.

Kokkuvõttes saab öelda, et õiguskantsleri vaateväljas on praegu kaks eraldi, kuid omavahel seotud probleemi. Esimene küsimus puudutab pankade põhjendamiskohustust, juhul kui pank otsustab

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

konto avamisest keelduda või selle sulgeda. Teine küsimus puudutab igapäevase õigust (PS § 14) saada juurdepääs eluks hädavajalikele põhimakseteenustele.

### ***Pankade põhjendamiskohustus***

1. Õiguskantslerile saadetud avaldused puudutavad valdavalt juhtumeid, kui panga vastusest ei ole võimalik aru saada, miks on tegelikult otsustatud inimese pangakonto sulgeda või selle avamisest keelduda, kuna pank ei ole esitanud sisulisi põhjendusi.

Näiteks on inimesele kirjutatud nii: „Viimastel aastatel on jõustunud mitmed siseriiklikud ja rahvusvahelised regulatsioonid, mis seavad pankadele kohustuse rakendada kliendisuhete osas erinevaid hoolsusmeetmeid ning hindama võimalikke klientidega seotud riske. Tulenevalt kõrgendatud ootustest oleme muutnud ka oma riskipoliitikat, mis on tinginud otsuse lõpetada kliendisuhe.“

2. On olnud ka juhtumeid, kus pank viitab veidi konkreetselt, et isik ei ole esitanud hoolsuskohustuse täitmiseks piisavalt andmeid. Näiteks küsib pank välispankade või rahaülekande teenuse pakkuja kinnitusi selle kohta, et inimesel ei ole nende juures kontot, ning kui inimene selliseid kinnitusi saanud ei ole, on pank keeldunud konto avamisest.

Sellises olukorras on pank kirjutanud inimesele nii: „Teavitame Teid, XXXX on võtnud vastu otsuse keelduda Teile arvelduskonto avamisest, tuginedes meie üldtingimuste punktidele XXX, mille kohaselt ei ole panga või XXXXX ettevõtte nõudmisel esitanud või keeldub esitamast identimiseks või seadusest tuleneva muu hoolsusmeetmetäitmiseks nõutavaid andmeid.“

3. Pangad saavad oma otsuseid põhjendada [krediidiasutuste seaduse](#) (KAS) § 89 lõigete 9, 9<sup>1</sup> ja 9<sup>2</sup> ning [võlaõigusseaduse](#) (VÕS) § 710<sup>1</sup> koos kohaldamisega, mis võimaldab konto avamisest keelduda või konto sulgeda ilma põhjalikke selgitusi andmata.

4. KAS § 89 lõiked 9<sup>1</sup> ja 9<sup>2</sup> kohustavad küll panka lepingu ülesütlemist või selle sõlmimisest keeldumist põhjendada, kuid sellest reeglist on erandeid, mis on määratud küllalt avaralt, ning kohustuse eiramine ei mõjuta kokkuvõttes ülesütlemise või keeldumise kehtivust. KAS § 89 lõiked 9<sup>1</sup> ja 9<sup>2</sup> jõustusid alles hiljuti (20.07.2020). Nende vastuvõtmise eesmärk oli, et pangad põhjendaksid oma otsuseid sisulisemalt. Õiguskantslerile esitatud avaldustest ja nende lisade (kirjavahetus pankadega) alusel ei saa aga öelda, et põhjendused oleksid praegu varasemast sisulisemad.

5. Lepingu ülesütlemist või selle sõlmimisest keeldumist ei pea põhjendada, kui keeldumise põhjuste avalikustamine on vastuolus [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses](#) (RahaPTS) või mõnes muus seaduses sätestatuga, või olukorras, kus info avalikustamine võib kahjustada krediidiasutuse teabevahetust õiguskaitse- ja julgeolekuasutustega või koostööd välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooniga (KAS § 89 lõige 9<sup>1</sup>).

6. RahaPTS § 51 paneb kohustatud isikule konfidentsiaalsuskohustuse seoses Rahapesu Andmebüroole teate esitamisega rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtluse korral. Rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlust on sisustatud aga üsna avaralt ja see sõltub ka panga riskiisust (RahaPTS § 49, § 10). Rahapesu Andmebüroo [juhendi](#) kohaselt tuleb teade esitada näiteks ka kohustatud isiku hinnangul ebahariliku või ebaloogilise tehingu kohta. Kokkuvõttes tähendab see,

et väiksemagi kahtlase asjaolu korral võib pank keelduda konto avamisest või konto sulgeda, kuid inimesele selle kohta kohe põhjendusi esitama ei pea.

7. Selleks, et teada saada, kas pangal oli õigus jätta konto sulgemine või avamisest keeldumine põhjendamata, tuleb inimesel minna kohtusse. Lõppastmes saab maakohus otsustada ka seda, kas pangal on oli õigus makseteenuse leping üles öelda või selle sõlmimisest keelduda.

Samas pole ka kohtul praegu õiguslikku alust kohustada pank KAS § 89 lõike 9 ja võlaõigusseaduse VÕS § 710<sup>1</sup> kohaldamise tingimustes isikule põhimakseteenuseid osutama, kui isikul lasub rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlus (RahaPTS § 49, KAS § 89 lõige 9<sup>1</sup>). Seejuures on kahtluse põhjendamise võimalused avarad ja kohtupraktikat, mis kahtluse sisustamist konkreetselt piiritleks, ei ole.

8. Inimeste õigusi ei kaitse selles olukorras ka tarbijavaidluste komisjon. Esiteks ei menetle komisjon avaldusi, milles inimesed kaebavad pangakonto avamisest keeldumise peale. Komisjon saab menetleda üksnes avaldusi, kus on juba olemas lepinguline suhe. Teiseks on komisjonil [tarbijakaitseaduse](#) kohaselt õigus suunata inimene kohtusse ja seda sageli ka tehakse, mistõttu on komisjoni pöördumine selles küsimuses kui vaheetapp. Kolmandaks, komisjoni otsus ei ole vaidlevatele pooltele kohustuslik.

### *Juurdepäas põhimakseteenustele*

9. Nagu olen [märgukirjas](#) selgitanud, tähendab põhimakseteenuste piiramine (sh pangakontode sulgemine) juurdepääsu piiramist elutähtsate teenusele. Põhimakseteenuste piiramisega piiratakse järelikult inimeste põhiõigusi (Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-d 15, 19, 27, 31, 32), mille teostamiseks on vajalik pangakonto olemasolu.

10. Teisisõnu on küsimus selles, kas igal Eesti inimesel peab olema võimalik kasutada pangakontot eluks esmavajalike toimingute teostamiseks ka sel juhul, kui teda kahtlustatakse rahapesus ja riik peab koostöös pankadega tagama põhimakseteenustele teatud tingimustel juurdepääsu (nn sotsiaalne pangakonto). Piiratud võimalustega pangakonto avamise kohustus ei oleks Euroopas ainulaadne.

11. 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.

12. Rahandusministeerium on õiguskantslerile ([18.10.2022 kiri](#)) öelnud, et analüüsib võimalust koostada eraldi õigusakt, mis tagaks senisest parema juurdepääsu põhimakseteenustele. Muu hulgas kaalub ministeerium nn sotsiaalkonto loomise võimalust, kui probleemi ei ole võimalik lahendada põhimakseteenuste osutamist reguleerivate normide muutmisega.

13. Probleemi ei aita lahendada ka finantsvoliniku ametikoha loomine, kui ei muudeta põhimakseteenuse juurdepääsetavuse tingimusi määravat õiguslikku raamistikku, mis tagaks, et igal Eesti elanikul on olenemata tema tegevusele antud õiguslikust hinnangust juurdepääs põhimakseteenustele osas, mis on hädavajalik põhiõiguste realiseerimiseks.

Olen valmis pankade esindajatega kohtuma, et arutada, kuidas saaks parandada ligipääsu põhimakseteenustele.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410  
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee