

Maa ja raha

Ettevõtluskeskkond on mitmekesine. Seetõttu hõlmab see peatükk põllumajandustoetusi ja nende menetlust, maa kasutamise tingimusi, ehitamist ja planeerimist, aga ka juurdepääsu põhimakseteenustele ja finantsjärelevalvet.

Alljärgnev valik õiguskantsleri 2019.–2020. aruandeaasta tegevusest tõstab eelkõige esile teemad, millega õiguskantsleri poole pöörduti varasemast rohkem. Sageli on probleemid nii kompleksed, et lahenduseni jõudmiseks tuleb nendega tegelda mitu aastat järjest.

Lõppenud aruandeaastat iseloomustavad lisaks pensionisüsteemi väga põhjalikule analüüsile (loe peatükist „Sotsiaalne turvalisus“) oluliselt sagenenud pöördumised põllumajanduse ja maaelu probleemide pärast. Eesti põllumees on kannatlik ja rahumeelne, ta ei taha riigiga vaielda või pole tal selleks lihtsalt aega. Paraku näitab põllumeeste avalduste lahendamisel saadud teave, et selles valdkonnas tuleb bürokraatiat üha juurde.

Teine esile tõusnud küsimuste ring puudutab juurdepääsu makseteenustele ja finantsjärelevalvet. Rahapesu tõkestamine on vaieldamatult oluline tegevus, aga selle juures ei saa eirata inimeste põhiõigusi. Kuidas tagatakse, et pank kontot kergekäeliselt ei sulgeks? Kuidas saaks ja peaks lahendama võimalikke panga ja kliendi vaidlusi? Need küsimused on olulised ka rahapesu tõkestamisel, sest kellegi kontota jätmise rahapesu tõkestamise eesmärgil ei lahenda probleeme, vaid pigem tekitab neid juurde. Kontota asjaajamisel tehakse rohkem tehinguid sularahaga, mille päritolu ja kasutamist on oluliselt keerulisem kontrollida kui arvelduskonto kasutamist.

Mõistagi ei ole õiguskantsler tähelepanuta jätnud ka maksukorraldust ja majandustegevust ning keskkonda puudutavaid küsimusi, kuid nendel teemadel saab kokkuvõtteid teha aasta pärast.

Avalik ruum

Valdade ja linnade roll

Valdadel ja linnadel on kandev roll avaliku ruumi kujundamisel ja ka osa avalike ressursside kasutamisel. Omavalitsused korraldavad ruumilist planeerimist, annavad projekteerimistingimusi, ehitus- ja kasutuslube ning teevad ehitusjärelevalvet. Samuti tuleb

neil tagada, et säiliks kohalikele elanikele sobiv elukeskkond.

Sageli põrkuvad avaliku ruumi kujundamisel erinevad ja vastandlikud huvid. Omavalitsus peab kaitsma avalikku huvi ning samas arvestama isikute põhiõigustega. Kõiki rahuldava kompromissi leidmine võibki olla keerukas, mõnikord koguni võimatu. Seda enam on oluline järgida seadustega kehtestatud reegleid ning teha kaalutletud ja põhjendatud otsus.

Õiguskantsler on pidanud [selgitama](#) detailplaneeringu siduvat olemust. Detailplaneering on tervikuna kohustuslik: kui seda on kord juba hakatud ellu viima, siis tuleb täita kõiki selle tingimusi. Detailplaneering võib olla keerukate kompromisside tulemus ja mõned tingimused võivad olla detailplaneeringusse lisatud puudutatud isikute huvide kaitseks. Mõistagi ei pruugi detailplaneeringu kõik tingimused olla arendajale meele järele. Omavalitsus peab aga kõigis tema pädevuses olevates menetlustes tagama, et detailplaneeringut järgitaks. Mõnikord võib planeeringu kehtestamisest selle elluviimiseni kuluda aastaid. Kui aja möödudes on elulised vajadused või huvid muutunud, tuleb ka detailplaneeringut muuta või see osaliselt kehtetuks tunnistada. Erandina võib seadusega määratud ulatuses detailplaneeringut muuta ka avatud menetluses antavate projekteerimistingimustega.

Kuigi seadused ja määrused esitavad loetelu dokumentidest, mida ehitus- või kasutusloa taotlemisel tohib nõuda, ei tähenda see, et kõiki neid dokumente alati ja tingimata peab nõudma. Õiguskantsler on [seisukohal](#), et nõuda tuleb neid dokumente, mis vastavad menetluse eesmärgile, ning nende küsimist tuleb vajaduse korral ka põhjendada. Põhjendamiskohustusest ei vabasta see, kui vald või linn kehtestab oma ametnike tööd reguleeriva halduseeskirja, milles loetletakse ehitus- ja kasutusloa menetluses nõutud dokumendid. Ehitus- ja kasutusloa menetluses tuleb arvestada haldusmenetluse üldiste põhimõtetega ja korraldada menetlus eesmärgipäraselt, tõhusalt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt ning vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi. Kõik valla ja linna korraldatavad menetlustoimingud ja menetluse käigus isikutele esitatavad nõuded peavad olema seaduslikud, kohased, vajalikud ja proportsionaalsed. Tuleb teadvustada, et iga esitatud nõude täitmine nõuab üldjuhul lisa-aega ja sageli ka raha. Hea halduse tavaga pole kooskõlas, kui põhjendamatud nõuded toovad kaasa lisakulu.

Ehitusluba väljastades tuleb kaaluda sedagi, kas ja milliseid nõudeid on vaja esitada teiste isikute õiguste kaitseks. Ehitamisega võib kaasnedä mitmesuguseid ebameeldivusi: näiteks müra, mida pole võimalik vältida. Õiguskantsleri [hinnangul](#) saab ehitusloale lisada tingimuse, mis piiritleb müra tekitamise aega ja/või sunnib kasutama müra vähendamise abinõusid.

Ehitusloa andmisel ei pea tingimata piirduma korra- ja ehitusloa § 56 lõikes 2 sätestatud öörahu regulatsiooniga. Näiteks võib õppeasutuse lähedal piirata mürarikast ehitustööd nii, et see häiriks õppetööd võimalikult vähe. Selline lisatingimus ehitusloas tähendab ka seda, et korra- ja ehitusloa § 56 lõikeid 1 ja 2 ei kohaldata (korra- ja ehitusloa § 56 lg 3 p 2).

Kinnisvaraarendused mõjutavad ühiste ressursside tarbimist ja kui kinnisvaraarendust ei suunata, võib elukeskkond halveneda. Juba praegu napib Eestis mõnel pool piisavas koguses kvaliteetset joogivett. Põhjavekkasutamine on piiratud hulgal ja seda tuleb kasutada säästlikult. Seetõttu ei pea kohalik omavalitsus [soodustama](#) põhjavekkasutamist kastmisveeks.

Ehitusmäärused

Varem kehtinud seaduste kohaselt võisid kohalikud omavalitsused ehitus- ja planeerimistegevuses lähtuda ka enda kehtestatud regulatsioonidest. Näiteks lubasid seadused ([ehitusseaduse § 19 lg 4](#); [planeerimisseaduse § 5](#)) valdadel ja linnadel kehtestada ehitusmääruse. Muu hulgas oli ehitusmäärusega lubatud reguleerida planeerimise ja ehitusõiguse menetlusi, sealhulgas näha ette menetlustähtaegu.

Praegu kehtivad seadused sätestavad menetlusküsimusi piisavalt täpselt, mistõttu valdadel ja linnadel pole enam vaja oma reegleid kehtestada. Riigikogu on seadustes muutnud nii tähtaegu kui ka menetlust puudutavaid sätteid, mis tähendab, et mõned varem eksisteerinud menetlust enam ei olegi (näiteks kirjaliku nõusoleku menetlus, planeeringu lihtsustatud korras menetlemine). Seega ei saa ehitusmäärusi seadusega kooskõlas enam rakendada, need võivad mõjuda eksitavana ning vähendada õigusselgust. Sellest tulenevalt kehtestas Riigikogu [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadusega](#), et vallad ja linnad peavad hiljemalt 1. juuliks 2017 ehitusmäärused seadustega kooskõlla viima. Enamik valdu ja linnu on seda kohustust järginud, kuid mitmele omavalitsusele pidi õiguskantsler tegema selle kohta eraldi ettekirjutuse ([Tõrva vald](#), [Kastre vald](#), [Räpina vald](#), [Otepää vald](#), [Mustvee vald](#), [Rakvere vald](#), [Kehtna vald](#), [Narva-Jõesuu linn](#), [Võru vald](#), [Raasiku vald](#), [Keila linn](#), [Ruhnu vald](#), [Jõhvi vald](#), [Maardu linn](#)). Suurem osa valdu ja linnu on õiguskantsleri soovitus arvestanud ja oma ehitusmääruse seadusega kooskõlla viinud. Paljudel juhtudel on ehitusmääruste muutmine viibinud haldusreformi tõttu.

Omavalitsuse enesekorraldusõigus lubab endiselt reguleerida mõningaid planeerimis- ja ehitusõiguse küsimusi. Eelkõige tähendab see õigust reguleerida valla- ja linnaametite ning ametnike töökorraldust ja pädevust. Linna ja valla kehtestatav õigusakt peab olema kooskõlas

seadusega. Tallinna linna ehitusmääruse kohaselt võib linn nõuda enne ehitusprojekti koostamist (ehk enne ehitusloa taotlemist) eskiisi esitamist ja menetleda seda omal äranägemisel. Õiguskantsler tegi linnale [ettepaneku](#) ehitusmäärust muuta, sest seadused sellist ehitusloa menetlusele eelnevat menetlust ette ei näe. Õiguskantsler leidis, et eskiisi menetlus ei ole läbipaistev, selle tulemus ei ole ette ennustatav ning see muudab ehitusloa saamise protsessi isikutele põhjendamatult koormavaks ja ajakulukaks. Linna ruumilise arengu oluliseks suunamiseks näeb seadus ette planeeringumenetluse.

Tehnovõrkude talumistasud ja sundvõõrandamisel makstav tasu

Õiguskantslerilt on tihti küsitud kinnisasjal asuvate teistele isikutele kuuluvate tehnovõrkude talumistasude kohta. Eelkõige on inimesi ajendanud avaldust tegema 1. jaanuaril 2019. aastal jõustunud [seadusemuudatus](#), mille kohaselt oleneb talumistasu maa kasutamise sihtotstarbest ja sellest, milline tehnovõrk maal asub. Nii näiteks ei näe seadus enam ette ärimaal ja elamumaal asuva elektriikaabelliini talumise eest perioodilist talumistasu. Seadus lähtub eeldusest, et sellisel maaüksusel asuva kaabelliiniga kaasneb omandiõiguse riive, kuid see ei välista üldjuhul maa kasutamist senisel sihtotstarbel. Selline lahendus on [põhiseadusega kooskõlas](#).

Mõne avalikes huvides vajaliku ehitise või objekti rajamiseks on paratamatult vaja eraomanduses olev maa võõrandada. [Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus](#) on kehtinud lühikest aega (seadus jõustus 1. juulil 2018) ning selle rakendamise ja tõlgendamise praktika on alles kujunemas. Kuigi regulatsioon soodustab maa võõrandamist kokkuleppe alusel ja näeb kokkuleppe sõlmimisel ette ka hüvitisi, on paratamatu, et mõnikord siiski kokkuleppele ei jõuta. Eelkõige takistavad seda erinevad arusaamad võõrandatava maa väärtusest.

Õiguskantslerile on kaevatud, et võõrandamise eest pakutav hind ei kata omaniku äriplaanis kavandatud ja võõrandamise tõttu saamata jäävat äritulu. Äriplaanis ette nähtud tulu on eelkõige prognoos, mis ei pruugi realiseeruda. Põhiseadusest ei saa tuletada, et kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus peaks tingimata sisaldama teistsugust regulatsiooni ja kohustama hüvitama ka äriplaani kohast saamata jäävat tulu. Seadus näeb ette seesuguste vaidluste lahendamise korra: kui isik ei ole maa võõrandamise eest pakutava hinnaga nõus, tuleb tal pöörduda kohtusse. Seda näeb ette ka põhiseaduse § 32 lõige 1.

Avalikes huvides võõrandataval maal võib asuda omaniku kodu, mistõttu näeb seadus ette

võimaluse maksta kokkuleppe saavutamise korral lisatasu. Seaduse sõnastus ei täpsusta sellise hüvitise maksmise tingimusi. Näiteks pole selge, kas omanik peab ise võõrandatavas elamus elama või võivad lisakompensatsiooni saada ka omaniku pereliikmed, olenemata sellest, kas nad moodustavad omanikuga ühe leibkonna või on nad omaette perekond. Asjaolu, et seadus ei täpsusta lisahüvitise maksmise tingimusi, ei muuda seadust põhiseadusega [vastuolus olevaks](#).

Maaettevõtlus

Elu maapiirkondades püsib ja areneb vaid tänu inimestele, kellel on tahtmist maal elada, seal põllumajandusega või muu ettevõtlusega tegeleda. Suhtlus ametiasutustega, sealhulgas toetuste taotlemine ja kontrollitoiminguid ei tohiks muutuda tarbetult koormavaks.

Põllutööd algavad üldjuhul kevadel ja saavad läbi sügisel. Sel ajal tuleb talunikul askeldada eelkõige põllul, laudas ja karjamaal, mitte aga istuda arvuti taga ja täita riigiametite saadetud formulare. Seetõttu ei peaks PRIA sundima talunikku, et too kontrolliks just kevadel oma põllumassiive ja kaarte. Täpselt samuti ei peaks Veterinaar- ja Toiduameti ametnik tulema lauta lambakarja üle lugema kõige kiiremal poegimis perioodil. Selline läbimõtlemtu töökorraldus mõjutab kõige rohkem väiketootjaid, kellel pole võimalik paberi- ja arvutitööks palgata eraldi töötajat. Ametitel tuleb rohkem arvestada talunike igapäevatööga, et riigi oskamatus oma tegevust planeerida ei takistaks õiguspärast ettevõtlust.

Toetustaotluste läbivaatamisel tuleb lähtuda [toetuse eesmärgist](#). Täitevõim ei saa omavoliliselt ja ilma õigusliku aluseta seada taotlejale [toetuse saamiseks](#) lisatingimusi. Toetuste tingimused peavad olema eesmärgipärased ja neid peab olema võimalik täita.

Näiteks põllumajandusministri [määruse](#) § 7 lõikes 7 on nõue, et loomapidajal tuleb esitada andmed põllumajandusloomade registrisse seitsme päeva jooksul.

§ 7. Veise, lamba ja kitse registreerimine ning veisepassi väljastamise kord ja teatise esitamine sigade, mesilaste, lammaste ja kitsede kohta

(7) Loomapidaja esitab veise, lamba ja kitse kohta registrisse kantud andmete muutumise ning sea ühest karjast teise või toiduseaduse alusel põllumajanduslooma tapmise korraldamiseks tegevusloa saanud ettevõtja ettevõttesse liikumise korral töötlejale andmed seitsme päeva jooksul andmete muutumisest või sea liikumisest arvates.

(7¹) Veise hukkamise, kadumise, hädatapmise, omatarbeks kohapeal lihaks tapmise, kohapeal kontrolltapmise, kohapeal loomataudi leviku tõkestamiseks tapmise või ekspordi korral kannab loomapidaja asjakohased andmed veisepassi ja tagastab selle töötlejale seitsme päeva jooksul asjakohase sündmuse toimumisest arvates.

See tähendab, et kui üks talupidaja müüb teisele mitmesajapealise karja, siis tuleb karja uuel omanikul kanda mitusada looma põllumajandusloomade registrisse seitsme päeva jooksul. Talunike hinnangul pole võimalik nõuet seitsme päeva jooksul täita, kui karja müüja ei tee registris selleks eelnevalt vajalikke toiminguid. Samas võib karja uus omanik põllumajandustoetustest ilma jääda, kui registrikanne hilineb. Maaeluministerium peaks toetustingimuste seadmisel rohkem arvestama päriselus ette tulevate juhtumitega ja eluliste asjaoludega.

PRIA kontrolli käigus täidetakse kohapeal käsikirjaline põldude kontroll-leht asjaolude kohta, mida PRIA spetsialist põllul tuvastas, ning tehakse fotod. Alles pärast kohapeal tehtud kontrolli teeb PRIA kindlaks, mis puudused põldudel esinesid, vormistab selle kohta kontroll-lehe ning saadab toetust taotlenud talunikule tutvumiseks. PRIA kontroll-lehed on vormistatud tabelina, mida on keeruline lugeda, ja seetõttu jääb talunikule tihti arusaamatuks, mida PRIA täpselt ette heidab.

Talunikule makstakse toetus välja kontroll-lehe alusel tehtava otsusega. Seepärast peab talunik PRIA etteheidetest üheselt aru saama. Peale selle tuleb kontroll-lehel kirjeldada tagajärgi, milleni tuvastatud puudused võivad viia. Samuti peab talunik saama selget infot, kuidas ja mis aja jooksul enne otsuse tegemist saab ta esitada oma vastuväiteid.

Õiguskantslerini on jõudnud ka info, et PRIA ei ole alati valmis vaidemenetluse ajal talunikke ära kuulama. Haldusmenetluse seadus ja hea halduse põhimõtte näevad ette, et sellise võimaluse ja mõistliku aja peab inimesele alati andma. Ära kuulamine peab olema sisuline, mitte formaalne. Talunikule, kes soovib PRIA-lt selgitusi, ei piisa kohtumisest PRIA juristiga. Kohtumisel peaks osalema ka PRIA ametnik, kellel on sisulised teadmised maaharimisest, põllukultuuride kasvatamisest jms. Tõenäoliselt on arutelu ja vaidlus sisulised ja väga praktilist laadi, mistõttu peavad ka põhjendused ning vastuväited lähtuma üksikjuhtumist ja olema sisulised.

Hea halduse põhimõttega ei ole kooskõlas ka PRIA haldusaktide muutmise praktika. Kui juba vaidlustatud haldusakti muudetakse osaliselt, siis ei saa haldusakti täielikult kehtetuks tunnistada, et see osaliselt muutmata kujul uuesti kehtestada. Vaidlustatud haldusakti

kehtetuks tunnistamisel tuleb isikul haldusakt teist korda vaidlustada. Haldusakti, mis tegelikult tunnistab eelneva haldusakti kehtetuks, ei saa pealkirjastada ka kui haldusakti muutmist, sest see on eksitav. Seda iseäranis siis, kui paljude isikute kohta antud haldusakti muudetakse sisuliselt näiteks ainult isiku A suhtes. Kui nüüd isikud B ja C on läbinud kohustusliku vaidemenetluse ning pöördunud kaebusega kohtusse, siis tuleb ka neil uuesti seesama haldusakt vaidlustada ning enne kohtusse pöördumist läbida haldusmenetlus.

Mitmeid probleeme on esile tulnud riigimaade kasutusse andmisega. Maareformi seadus nägi ette, et riigile kuuluva põllumaa kasutusvalduse sai pereliikmele üle anda üksnes siis, kui see pereliige tegutses füüsilisest isikust ettevõtjana. Seda ka juhul, kui pereliige tegeles põllumajandusliku tootmisega osaühingu või aktsiaseltsi vormis. Seaduse nõude tõttu tuli sel juhul põllumajandustootmist üle võtval põlvkonnal alustada tegevust ka füüsilisest isikust ettevõtjana. Niisugune asjakorraldus tõi kaasa kaht eri tüüpi ettevõtlusega seotud raamatupidamise kohustuse. Õiguskantsler tegi Riigikogu maaelukomisjonile [ettepaneku](#) kaaluda seaduse muutmist. Praeguseks on Riigikogu maareformi seadust muutnud ja probleem peaks olema lahendatud.

Teine esile kerkinud probleem on samuti seotud kasutusvalduse lepingutega. Nimelt on paljud põllumaade rentnikud saanud aastaid PRIA-lt taotleda põllumajandustoetusi. Viimase aasta jooksul on PRIA aga muutnud oma halduspraktikat ning keeldub nüüd toetusi maksmast tootjatele, kes on aastaid harinud riigi omandis olevaid ja kasutusvaldusesse antud põllumaid, mida kasutusvaldajad on neile välja rentinud. Samuti küsib PRIA tootjatelt varem makstud toetusi tagasi.

PRIA selgitas halduspraktika muutmist sellega, et pindalatoetuste ja maksetaotluste kontrollimise käigus on ilmnunud probleeme maa kasutusõigusega. Arusaamatuks jääb, miks ei ole PRIA neid probleeme täheldanud varem, sest kõnealused põllumaad on riigile kuulunud juba maareformist alates. Talunikud, kes on neid maid aastaid harinud, ei saa aru, kuidas riik maksis neile riigi põllumaade harimise eest põllumajandustoetusi, kuid on nüüd ootamatult leidnud, et toetuste maksmine ei ole enam võimalik ja küsib varem makstud toetused tagasi.

Kõikide pindalatoetuste kohta kehtib nõue, et toetuse saamiseks peab maakasutus põhinema õiguslikul alusel. PRIA tõlgendab seda nii, et kui taotleja ei ole riigimaa kasutusvaldaja, vaid harib kasutusvaldusesse antud põllumaad näiteks rendilepingu alusel, siis ei saa sellisele maale toetust taotleda. Samas ei ole õigusaktides täpsustatud, mida tähendab toetuste taotlemisel maa kasutamise õiguslik alus. Täpsustatud ei ole ka seda, et kasutusvaldusesse

antud ja edasi renditud riigile kuuluvaid põllumaid ei käsitata toetusõiguslikuna. Varasem halduspraktika on tekitanud taotlejates õiguspärase ootuse, et riik on nõus kasutusvaldusesse antud riigi põllumaade harimisega ka kasutusvaldajaga sõlmitud rendilepingu alusel.

Selline järsk halduspraktika muutmine ilma õigusakte muutmata pole kooskõlas hea halduse, õiguskindluse ega õiguspärase ootuse põhimõttega. PRIA-l tuleb otsuste tegemisel arvestada asjaoluga, et ametil kui riigi esindajal pidi olema info riigi põllumaade kasutusvalduse kohta. Halduskohus peab nüüd hindama, kas PRIA otsused, mille alusel küsitakse talunikelt varasemate aastate toetusraha tagasi, on õiguspärased.

Endiselt on probleeme maade katastrikannetega, mille tulemusel on rikutud isikute [omandiõigust](#). Riik on viinud aastaid maareformi läbi selliselt, et on võimaldanud kinnistute piiride ebaselgust, seega tuleb riigil praegu tagajärgedega tegeleda viisil, mis ei rikuks isikute omandiõigust. Kui tehakse toiminguid kinnisasja piiri asukohta täpselt teadmata, võib juhtuda, et näiteks kergliiklustee ehitatakse võõrale maale või raiutakse puid võõralt kinnistult.

[Ka maamõõtjad](#) ei saa vastutada haldusorgani varasema tehnilise võimekuse või töökorralduslike puudujääkide eest. Kui varem ei ole suudetud teha kontrollimenetlust piisava põhjalikkusega, tuleb arvestada võimalusega, et kontrollmõõdistamise korraldab riik omal kulul.

Riik peab arvestama isikute omandipõhiõigusega nii teede planeerimisel, metsateatiste registreerimisel kui ka [jahipidamise üle järelevalvet tehes](#).

Pangandus

Makseteenuste kättesaadavus

Mitmed inimesed ja äriühingud on õiguskantslerile kaevanud, et pangad on piiranud nende põhimakseteenuste (internetipank, kaardimaksed ja sularahaautomaat) kasutamist või sulgenud pangakonto ning keeldunud uut kontot avamast.

Mõistagi paneb see inimesed ja äriühingud keerulisse olukorda, sest pangakontota ei saa tasuda näiteks kommunalteenuste eest ega teha teisi vajalikke makseid. Äriühingute majandustegevus on pärast kontode sulgemist sisuliselt seiskunud või tuleb neil

majandustegevus sootuks lõpetada.

Pangakonto sulgemine piirab ka inimese õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Riigilõiv tuleb tasuda pangaülekandega, samuti võib inimene vajada tasulist õigusabi ning tasumiseks vajalikku maksekanalit. Pangakontode kergekäeline sulgemine ei soodusta ka riigi majanduse arengut ega suurenda sotsiaalset heaolu.

Pankade soovi maandada võimalikke riske võib mõista. Rahapesu vastu tuleb süstemaatiliselt võidelda. Selle varjus pole aga õiguspärane võtta ligipääs põhimakseteenustele ja õiguskaitsele ning seeläbi luua alus inimeste sotsiaalseks ja majanduslikuks tõrjutuseks.

Õiguskantsler märkis rahandusministrile saadetud [märgukirjas](#), et rahapesu tõkestamisega seotud nõudeid ei tohi kasutada äriliselt vähem atraktiivsete isikute (sh näiteks täitemenetluse- ja maksuvõlglaste) eiramise ettekäändena. Äriliselt 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 kulutusi.

Kuigi pankadel on krediitiasutuste seaduse kohaselt lubatud kliente valida, piirab pankade valikuõigust füüsiliste isikute puhul võlaõigusseadus (VÕS). See seadus kohustab pankasõlmima põhimakseteenuste osutamiseks lepingu Euroopa Liidus seaduslikul alusel viibiva tarbijaga, kui tarbijal on selle vastu põhjendatud huvi.

Makseteenused on hädaolukorra seaduse tähenduses elutähtsad teenused, mille toimepidevust korraldab Eesti Pank. Põhimakseteenuste piiramine (sh pangakontode sulgemine) tähendab seega inimeste juurdepääsu piiramist elutähtsale teenusele, mis on eriti oluline just kriisiolukorras (nt haiguspuhangu korral), kui inimesel ei pruugi olla ühtegi muud võimalust ostude eest tasuda.

Seega peab pank sõlmima makseteenuse lepingu ja avama pangakonto isikule, kelle suhtes ei ole rahapesu ja terrorismi rahastamise kahtlust. Pangakonto avamisest ei saa keelduda ka juhul, kui isik ja tema taotletavad lepingutingimused vastavad seaduses sätestatule, panga kehtestatud teenuste üldtingimustele või makseteenuse osutamise tüüptingimustele.

Pank peab tagama, et inimene 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 õiguspärase piirata täitemenetluse võlgniku õigust teha deebetkaardiga makseid, internetipangas ülekandeid ja võtta sularahaautomaadist raha.

Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalvemenetluses tuvastati, et ainult üks elutähtsat makseteenust pakkuv pank (AS SEB Pank) tagab arestimata jäetud summade ulatuses füüsilisele isikule kõik nõutud põhimakseteenused. Põhimakseteenuseid on piiranud nii Luminor Bank, Swedbank kui ka LHV Pank. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve pankade üle on veel pooleli.

Täitemenetluse seadustiku (TMS) § 115 lõige 5 sätestab, et kui kohtutäitur on saatnud pangale täitmiseks võlgniku pangakonto arestimisakti, loetakse arestimisakt kehtivaks ka selle pangakonto suhtes, mille võlgnik avab edaspidi. Sama paragrahvi lõige 5¹ täpsustab, et pank võib ka keelduda konto avamisest võlgnikule, kelle konto arestimise kohta on samas pangas täitmisel kohtutäiturilt saadud arestimisakt. Samas ei keela TMS § 115 lõige 5¹ pangal avada kontot siis, kui isikul selles pangas kontot pole. Vastupidi täitemenetluse seadustikule sätestab maksukorralduse seadus (MKS § 131 lg 5), et pangal on keelatud avada kontot maksukohustuslasele, kelle konto arestimise kohta on pangale saadetud maksuhalduri korraldus.

Seega on kehtivad õigusnormid vastuolulised: TMS § 115 lõige 5¹ lubab põhimõtteliselt võlgnikule konto avada, kuid MKS § 131 lõige 5 välistab selle teatud isikute kohta. Seejuures ei näe võlaõigusseadus ette võimalust keelduda täitemenetluse võlgnikule ega ka maksuvõlgnikule konto avamisest. Võlaõigusseaduse kohaselt ei tohi võlgnike kontot ka sulgeda ega nende juurdepääsu põhimakseteenustele piirata.

Pangakontoga seotud piirangud suurendavad veelgi enam võlgniku finantsilist tõrjutust ning raskendavad võla tasumist. Maksekonto direktiivist ja Euroopa Komisjoni soovitudest lähtudes tuleb selliseid piiranguid vältida. Nende piirangute tõttu võivad inimesed eriti keerulisse olukorda sattuda eeskätt suurema kriisi korral.

Õiguskantsler leidis, et rahandusministril tuleb üle vaadata täitemenetluse seadustiku ja maksukorralduse seaduse normid ning tagada, et nii täitemenetluse võlgnikel kui ka maksuvõlgnikel oleks juurdepääs kontole ning et nad saaksid põhimakseteenuseid ka tegelikult kasutada.

Riskide hindamine ja finantsjärelevalve korraldus

Rahapesu tõkestamiseks tuleb kehtestada selged põhimõtted ja kontrollimehhanismid, mis välistaksid ebaseaduslike ja läbipaistmatute finantsstruktuuride kasutamise.

Lähtudes krediitiasutuse seaduse (KAS) § 89 lõikest 9, tuginevad pangad põhimakseteenuse piiramisel rahapesu tõkestamise seaduse (RahaPTS)

§-s 20 ja § 42 lõikes 1 sätestatule. Nende sätete kohaselt on makseteenuse lepingu lõpetamise aluseks panga riskiisu või nii-öelda ärimudeli muutumine. Pankade koostatud riskiisu dokumentide alusel määrab pank, milliseid riske ta on valmis võtma.

Rahvusvahelised standardid näevad ette, et rahapesu tõkestamise juhised peaksid reguleerima eelkõige riskide haldamist ja juhtimist. Pole siiski välistatud, et riskide haldamise ja juhtimise asemel on Eestis pangad finantsjärelevalve hirmus asunud riske vältima.

Financial Action Task Force (FATF, rahvusvaheline valitsuste koostööorganisatsioon, mis koordineerib rahapesu ja terrorismi rahastamise vastast võitlust) soovib pankadele terviklikku riskipõhist lähenemisviisi, sest rahapesuriskid ei ole kõikidel juhtudel ühesugused. Kuigi klient võib olla kõrge riskiastmega, ei pruugi ta tingimata tegeleda rahapesu või terrorismi rahastamisega. Selleks et kontrollida võimalikke rahapesuriske, mis on seotud potentsiaalselt kõrge riskiga klientidega, tuleb kasutada tugevdatud hoolsusmeetmeid.

FATF ja [Moneyvali raport](#) soovivad pankadel riskide vältimise asemel tegeleda riskide juhtimisega. 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).

Eeltoodust lähtudes [pöördus](#) õiguskantsler Finantsinspeksiooni poole, et juhtida tähelepanu juriidiliste isikute kontode sulgemisele (pankade muutunud riskiisu tõttu), mis ei soodusta riigi majanduse arengut ega suurenda sotsiaalset heaolu. Kahtlusi, mis seonduvad kontode sulgemise põhjendatusega, tuleb finantsjärelevalve käigus kontrollida ja vajadusel otsida võimalusi probleemide lahendamiseks.

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 materjale.

Finantsinspeksioon teeb pankade üle finantsjärelevalvet, mille eesmärk on finantssektori

stabiilsuse, usaldusvääruse 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 ([Finantsinspektsiooni seaduse \(FIS\) § 3 lg 1](#)). FIS § 3 lõike 3 kohaselt tehakse finantsjärelevalvet üksnes avalikust huvist lähtuvalt. Riigikohus on leidnud, et finantsjärelevalve eesmärk on tagada, et krediidiasutus tegutseks kooskõlas kehtiva õigusega ega kahjustaks avalikku huvi.

Finantssektori usaldusele annab tagatise riik nii kohaste seaduste kui ka riikliku finantsjärelevalve kaudu. Järelevalve peab tagama, et finantssektor ja selle osalised vastavad seaduses sätestatud nõuetele, ning sekkub otsustavalt, kui seda nõuavad finantsjärelevalve eesmärgid. Finantsinspektsiooni ülesanne on muu hulgas kindlustada, et finantssektor toimiks läbipaistvalt ja efektiivselt ning seeläbi oleks lisaks muude eesmärkide täitmisele kaitstud ka klientide huvid. Samuti valvab Finantsinspektsioon selle üle, et rahapesu tõkestamisel järgitaks õigusaktide nõudeid. Seaduslikkuse kontroll ei pea olema üksikjuhtumi õiguspärasuse kontroll, mille välistab FIS § 3 lõige 3. See ei tähenda samas, et avalikes huvides pole sarnaste üksikjuhtumite grupeerimine ning nendega seotud asjaolude ja probleemide põhjuste väljaselgitamine ning selle põhjal üldistatud järelduste tegemine.

Riigil tuleb tagada põhiõiguste kaitse süsteemselt ning selles on oluline roll finantsjärelevalvel. Mõistagi tuleb vajaduse korral vastavat valdkonda reguleerida, kuid muudatused peavad sobituma ülejäänud õiguskorraga. Haldustrahvide määramise kohta on [palju küsimusi](#), mille lahendamine on keeruline ning vajab põhjalikku arutelu.