

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2020/2021

Raha

Raha on teema, mis ei jäta kedagi ükskõikseks. Küsimusi ja probleeme tekib sellest, kui raha tuleb makse või tasusid makstes ära anda, aga ka sellest, kuidas ja milleks riik maksumaksja raha kasutab ning mis põhimõtete järgi abimeetmeteks raha jagab.

Lõppenud ülevaateperioodil tegeles õiguskantsler eelarve läbipaistvuse ja arusaadavuse küsimusega ning käsitles seejuures ka Riigikogu rolli eelarve üle otsustamisel. Sageli küsiti, kas riik kohtleb toetust ja laenu andes inimesi ja ettevõtjaid võrdselt ning kas toetused on eesmärgipärased ja proportsionaalsed.

Riigieelarve arusaadavus

Riigikogu liige Aivar Sõerd küsis õiguskantslerilt, kas Riigikogu liikmel on riigieelarve praegust liigendust arvestades võimalik eelarveküsimustes tõhusalt ja tulemuslikult kaasa rääkida.

Õiguskantsler [leidis](#), et riigi kulud, sh investeeringud, on [2021. aasta riigieelarve seaduses](#) kirjas nii üldiselt, et sellest ei ole võimalik saada piisavalt selget ülevaadet, mille tarbeks riigi raha tegelikult kasutatakse. Eelarve on muutunud vähem läbipaistvaks, ühtlasi on muutunud kontroll maksumaksja raha kasutamise üle oluliselt keerulisemaks.

Eelarve ebamäärasus ja üldisus on olnud probleemiks juba pikemat aega. Sellele viitab ka eelarve arusaadavaks muutmise toetusrühma asutamine Riigikogus. Vastupidiselt loodetule muutis tegevus- ja tulemuspõhise eelarve kasutuselevõtt riigieelarve veelgi ähmasemaks.

Riigieelarve kulud liigendatakse valdkondade ja programmide kaupa, kuid nende sisu on jäetud seaduses määratlemata. Seega puudub Riigikogul kontroll selle üle, milliseks kujuneb aastaelarve kulude lõplik jaotus. Kulude tegeliku liigendamise määrab Vabariigi Valitsus. Samas on põhiseaduse §-s 115 ette nähtud, et just Riigikogu võtab vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve.

Eelarve kulukirjed on praegu paraku väga üldised ning ka olemasolev väga üldisel tasemel kulude liigendamine on pahatihti näiline. Näiteks 2021. aasta riigieelarves on Justiitsministeeriumi valitsemisalas üks tulemusvaldkond „Õigusriik“, mille all on ministeeriumi programm „Usaldusväärne ja tulemuslik õigusruum“. Valdkonna ja programmi kulud (174,5 miljonit eurot) kattuvad, ühtlasi ongi Justiitsministeeriumi valitsemisala kuludeks ette nähtud 174,5 miljonit eurot. See tähendab, et kulud on tegelikult liigendamata. Järelikult on tegelik kulude jaotuse üle otsustamine jäetud täiel määral Vabariigi Valitsusele ja ministeeriumile.

Ministeeriumide valitsemisala kulude liigendamisel võib näha sama probleemi. Tulemusvaldkondade ja programmide kulude loetelu sageli kattub ning lõviosa kuludest on liigendamata. Sisuliselt otsustab praegu täidesaatev riigivõim, mis otstarbeks tuleb raha kasutada. Riigikogu eelarve kohta olulisi otsuseid üsna sageli ei tee.

Eelarve ebamäärasusega ning sellega, et täidesaatev riigivõimule on antud raha kasutamise üle suur otsustusõigus, kaasneb suurem korruptsioonirisk. Ühtlasi on suurem oht, et maksumaksja raha kasutatakse ebaotstarbekalt ja mitte-eesmärgipäraselt. Rahvaesindajatena peavad parlamendiliikmed säilitama kontrolli oluliste eelarvepoliitiliste otsustuste üle ning eelarvepoliitika eest vastutama.

Õiguskantsler saatis Riigikogu rahanduskomisjonile, riigieelarve kontrolli komisjonile ja riigieelarve

arusaadavaks muutmise toetusrühmale [märgukirja](#), milles soovitas riigieelarve seaduses sätestada nõuded kulude täiendavale liigendamisele. Rahanduskomisjon ja riigieelarve kontrolli komisjon arutasid küsimust mitmel [istungil](#). Enamik istungil sõna võtnud Riigikogu liikmetest nõustus, et riigieelarve arusaadavuse ja läbipaistvusega on probleeme ning riigieelarve kulukirjed peaksid olema seaduses detailsemalt lahti kirjutatud. Küsimus on õige tasakaalupunkti leidmises Riigikogu ja valitsuse ülesannete vahel.

Õiguskantsleri hinnangul tuleks leida võimalus eelarve koostamiseks viisil, mis lubab Riigikogul täita talle põhiseadusega pandud ülesannet otsustada riigieelarve tulude ja kulude üle ning mis teisalt annab Vabariigi Valitsusele ülesannete täitmiseks piisavalt paindlikkust.

2020. aasta juulis saatis Rahandusministeerium kooskõlastusringile kiirkorras ette valmistatud riigieelarve seaduse muudatused, mille eesmärk on riigi tulud ja kulud senisest detailsemalt lahti kirjutada ning luua Riigikogu liikmetele paremad võimalused eelarve menetlemiseks. Õiguskantsleri [hinnangul](#) on küll astunud samm õiges suunas, ent selleks, et Riigikogu saaks sisulise ja põhiseaduses ette nähtud otsustusõiguse, peaksid muudatused olema veelgi ulatuslikumad.

Taasterahastu ja plastijäätmete makse

Riigikogu kiitis 2021. aasta 10. mail oma otsusega heaks Euroopa Liidu taaskäivitamise kava rahastamise plaani, mille üks osa on plastpakendijäätmete makse Euroopa Liidu eelarvesse. Sellega seoses tuli õiguskantsleril kujundada seisukoht, kas niisugune makse piirab lubamatult Eesti eelarve- ja maksupädevust.

Euroopa Liidu taaskäivitamise kava järgi võtab Euroopa Liit kuni 750 miljardit eurot laenu, et aidata liikmesriikidel lahendada Covid-19 pandeemiast tingitud probleeme. Nii suurt laenu ei ole Euroopa Liit varem kunagi võtnud. Laenajaks on Euroopa Liidu aluslepingutele tuginedes Euroopa Liit, laen makstakse tagasi Euroopa Liidu eelarvest.

Õiguskantsler [leidis](#), et laenuotsuse heakskiitmisega ei loovuta Eesti Euroopa Liidule lisapädevust, ehkki taasterahastu laenukavaga liitumine võib tähendada, et Eesti riik teeb tulevikus Euroopa Liidu eelarvesse senisest mõnevõrra suuremaid makseid (aastas hinnanguliselt 34 miljoni euro võrra rohkem kui praegu). 2003. aasta rahvahääletusel andis Eesti rahvas Euroopa Liiduga ühinemise poolt otsustades õiguse ka Euroopa Liidu aluslepingutes sätestatud volituste kasutamiseks, sh võimalikuks omavahendite süsteemi muutmiseks.

Analüüsides on leitud, et taasterahastu regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu aluslepingutega ning eelarv väliste sihtotstarbeliste laenude kasutamine liikmesriikidele laenamiseks või projektide finantseerimiseks on aluslepingute järgi põhimõtteliselt lubatud. Iga liikmesriik vastutab laenu tagasimaksmise eest vastavalt sellele, kui suur on tema osakaal Euroopa Liidu eelarve sissemaksetes, ning teiste liikmesriikide eest kohustusi ei võeta. Kuna võrreldes Eesti riigieelarve mahuga ei ole tulevikus võimalike lisanduvate kohustuste maht ulatuslik ning suurendatud sissemaksed Euroopa Liidu eelarvesse on ajaliselt ja summaliselt piiratud, ei saa sellise varalise kohustuse võtmist pidada lubamatuks Riigikogu järgmiste koosseisude eelarvepädevuse piiranguks. Oluline on, et Riigikogu arutaks ja otsustaks selliseid küsimusi. Kõnealusel juhul see nii ka oli.

Ringlusse võtmata plastijäätmete kogusel põhinev makse ei too kaasa Riigikogu finantspädevuse piirangut, sest Eesti ei ole andnud Euroopa Liidule mõne maksu kehtestamise pädevust ning Eestile ei ole pandud ka kohustust kehtestada seoses selle otsusega ühtegi maksu. Ka juhul, kui selline kohustus oleks võetud, on sellele otsusele heakskiidu andnud Riigikogu, kellel on õigus otsustada Eestis kehtestatavate maksude üle. Niinimetatud plastimaks ei ole siiski põhiseaduse § 113 tähenduses maks, mida inimesed ja äriühingud maksavad riigile. See on liikmesriikide poolt Euroopa Liidu eelarvesse tehtava makse üks komponent, mille arvutamise aluseks on ringlusse võtmata plastijäätmete kogus.

Makse üks eesmärk on mõjutada Euroopa Liidu liikmesriike vähendama plastpakendijäätmeid. Kui Eestil

ei õnnestu plastijäätmete hulka vähendada või ringlusse võetavate pakendite hulka suurendada, tekib Eestile lisakoormus hinnanguliselt 11 miljonit eurot aastas, mille maksavad solidaarselt kinni kõik Eesti maksumaksjad. Riik võib veel otsustada, milliseid lisameetmeid võtta, et vähendada plastpakendijäätmete hulka ja seeläbi ka vastava makse suurust Euroopa Liidu eelarvesse (vt lisaks „[Euroopa Liidu taaskäivitamise rahastu laen ning ringlusse võtmata plastijäätmetelt arvatav makse](#)“).

Pensionireform

[Kohustusliku kogumispensioni reformi seadusega](#) tekkis inimestel muu hulgas võimalus II pensionisambast raha korraga välja võtta. Riigikohus [hindas](#) seaduse põhiseaduspäraseks, kuid möönis, et mõnel konkreetsel juhul võib seaduse rakendamine siiski viia põhiseadusvastase olukorrani, kui seadusemuudatusega kaasnevad riskid realiseeruvad kellegi suhtes prognoositust suuremas ulatuses. Kohus viitas kohtulahendi alusel sama seaduse suhtes konkreetse normikontrolli algatamise või õiguskantsleri poole pöördumise võimalusele.

Õiguskantslerile on ülevaate koostamise ajal esitatud võrdlemisi vähe II pensionisamba väljamaksetega seotud avaldusi. Võib aga arvata, et õiguskantsleri poole pöördutakse ka sүgisel, kui II pensionisamba raha saavad kätte tööealised inimesed, kes on selleks soovi avaldanud. Inimesed saavad siis teada, kui palju raha nad tegelikult kätte saavad.

Mõned II sambaga seotud avaldused on õiguskantslerile siiski saadetud. Näiteks küsiti pensionilepingu ülesütlemise tasu kohta. Pensionär ei olnud rahul, et seadus ei reguleeri selle tasu suurust ega piirmäära. Tema hinnangul oli tema pensionilepingu ülesütlemise tasu (10%) liiga kõrge. Kui lisada sellele riigile makstav tulumaks (10%), siis tuleks tal II samba pensionilepingu ülesütlemisel ära maksta 20% kogusummast.

Õiguskantsler [leidis](#), et põhiseadus ei nõua ülesütlemise tasu suurust piirava regulatsiooni kehtestamist. Kindlustusandja võib pakkuda võrreldes teiste kindlustusandjatega muid lepingutingimusi soodsamalt ja seeläbi ka suuremat pensioni, ent lisada lepingusse kohustuse maksta lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel ülesütlemise tasu. Riigikohus märkis kohustusliku kogumispensioni reformi seaduse põhiseaduspärasust analüüsid, et kindlustusandjad võivad võtta pensionilepingus kokku lepitud ülesütlemise tasu, kuid selle määr ei tohi sisuliselt välistada lepingu ülesütlemist ([otsuse](#) punkt 118.1).

Õiguskantslerilt küsiti, miks inimestel ei ole võimalik sõlmida investeerimisriskiga pensionilepinguid, ehkki seadus seda lubab (vt „[Investeerimisriskiga pensionileping](#)“). Investeerimisriskiga pensionilepingute võimalus sätestati 2017. aasta juunis vastu võetud ja 2018. aasta alguses jõustunud kogumispensioni seaduse ja investeerimisfondide seaduse muutmise seadusega. Sellisel juhul pensionisambasse kogunenud vara investeeritakse ning riski kannab pensionisaaja. Pension võib seetõttu kas kasvada või kahaneda.

Finantsasutused ei ole seesugust pensionitoodet veel pakkuma hakanud. Selle põhjuseks võib olla ebakindlus, et väljamaksete süsteemi muudetakse. Inimeste huvi II samba raha kindlustuspensionina väljavõtmise vastu on praegu äärmiselt väike, lõviosa pensionile siirdujatest võtab kogu raha korraga välja.

Kui inimene soovib siiski pikaajalist pensioni ja seejuures endiselt investeringutelt saadava tulu arvel pensioni suurendada, saab ta sõlmida fondipensioni lepingu. Fondipension ei ole eluaegne, vaid oleneb perioodist, mille jooksul on pensioni maksmisses kokku lepitud. Tulumaks fondipensioni väljamaksetelt on sõltuvalt väljamaksete perioodist kas null või kümme protsenti.

Mõned õiguskantslerile esitatud avaldused puudutasid II samba väljamaksete maksustamist, eelkõige olukordi, kus II sambast võetakse raha välja ühekordse väljamaksena. Näiteks sooviti, et puuduva töövõimega inimestele kehtiv maksuvabastus laieneks ka osalise töövõimega inimestele (vt „[Kohustusliku kogumispensioni väljamaksete maksustamine osalise töövõime korral](#)“) ning et pensioniealistele kehtivad maksusoodustused laieneksid ka politseinike eripensioni saajatele, kes ei ole veel

vanaduspensioniiikka jõudnud (vt „[Maksusoodustused kohustusliku kogumispensioni väljavõtmisel](#)“). Samuti küsiti, kas II samba väljamaksete maksustamise puhul on tegemist inimeste säästude topeltmaksustamisega. Nii see siiski pole (vt „[II pensionisamba väljamaksete maksustamine](#)“).

Maksud ja tasud

Põhiseaduse § 113 järgi tuleb avalik-õiguslikud rahalised kohustused sätestada seadusega. Vaatamata aastatega juurdunud ja kohtutes läbi arutatud praktikale hiilitakse tasude kehtestamisel seadusest mööda. Viimasel ajal on kombeks juurutada tasusid halduspraktika kaudu. Tasude kehtestamisel on silmapaistvalt leidlikud ka kohalikud omavalitsused, kes mängivad nii tasu kehtestamise vormi kui ka sisuga.

Maksude teemal küsiti õiguskantslerilt ennekõike tulumaksu, maamaksu ja sotsiaalmaksu kohta. Küsimused puudutasid valdavalt õigusselgust või maksuvabastuse või -soodustuse kohaldamist, lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest.

Täiendav maksuvaba tulu

Lastest eraldi elav vanem küsis õiguskantslerilt, miks tema ei saa kasutada laste eest ette nähtud täiendavat maksuvaba tulu. Kuigi ta maksab lastele elatist, kasutab seaduse järgi maksusoodustust vanem, kellele laekub lastetoetus.

Õiguskantsler [selgitas](#), et riik võib maksusoodustuse kasutamisest tekkinud erimeelsuste korral anda eelisõiguse lapsi tegelikult kasvatavale vanemale. Lapsi kasvatav vanem ei ole tulu teenimise seisukohast samas olukorras, milles on ülalpidamiskohustust täitev vanem, sest tema peab kandma ka laste eest igapäevase hoolitsemise ja kasvatamise koormust. Laste eest hoolitsemine võib saada takistuseks elatise teenimisel. Vanemal, kes annab laste ülalpidamiseks raha, kuid laste kasvatamises võrdväärset ei osale, selliseid takistusi ei ole.

Lapsetoetuste ja maksusoodustuse eesmärk on soodustada lapsi kasvatavate vanemate töö- ja pereelu ühitamist. Seetõttu ei ole põhjust pidada meelevaldseks tulumaksuseaduse § 23¹ lõiget 3, mille alusel antakse laste eest ette nähtud maksuvaba tulu kasutamise eelisõigus vanemale, kelle peres lapsed kasvavad. Kui aga vanemad jõuavad omavahel kokkuleppele, on võimalik täiendava maksuvaba tulu mahaarvamise õigust kasutada ka lastest eraldi elaval vanemal.

Maamaksusoodustused

Ehkki maamaks on riiklik maks, laekub see omavalitsuse eelarvesse. Maamaksuseaduses on sätestatud eri liiki maksusoodustusi ja -vabastusi, mõned neist on kehtestanud riik, teised on jäetud omavalitsuste otsustada.

Riigikogu on sidunud kodualuse maa maksust vabastamise üheselt tingimusega, et inimese elukoht peab asuma rahvastikuregistri andmete kohaselt selsamal aadressil ([maamaksuseaduse](#) § 11 lg 1).

Probleeme on tekitanud see, mis tingimustel võib omavalitsus anda lisaks kodualuse maa maksuvabastusele täiendavat maksuvabastust pensionäridele, puuduva ja osalise töövõimega inimestele ning represseeritutele ja nendega võrdsustatud inimestele (maamaksuseaduse § 11 lõiked 5 ja 6). Need maamaksu tasumisest vabastamise võimalused ei ole selgelt seotud tingimusega, et samal maatükil peab asuma maksuvabastuse taotleja rahvastikuregistrisse kantud elukoht. Saab küsida, kas kohalik omavalitsus võib täiendava maksusoodustuse ette näha üksnes kodualuse maatüki eest – sel juhul saaks inimene omavalitsuse otsuse tulemusel maksuvabastust suuremas ulatuses kui 0,15 hektarit linnas või kaks hektarit maal. Või on võimalik maksuvabastust kohaldada ka maatükile, millel ei asu pensionäri, represseeritu jt rahvastikuregistrisjärgne elukoht (nt suvila, maakodu alune maa). Mõned kohalikud omavalitsused tõlgendavadki praegu seadust nii, et täiendav maksuvabastus, mida kohalikud omavalitsused

saavad kehtestada pensionäridele, represseeritutele ning puuduva või osalise töövõimega inimestele, ei ole seotud rahvastikuregistris elukoha registreerimise tingimusega.

Õiguskantsler [leidis](#), et täiendava maamaksuvabastuse kehtestamist reguleerivaid sätteid saab tõlgendada mitmeti ning õiguselguse huvides tuleks kaaluda nende täpsustamist. Riigikogu menetlusse võetud maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduses ([406 SE](#)) on maamaksuseaduse § 11 lõikeid 5 ja 6 muudetud ja täpsustatud nii, et kohalik omavalitsus võib kodualuselt maalt anda suuremat maksuvabastust. Kui see muudatus jõustub, on üheselt selge, et kohalik omavalitsus saab teha pensionäridele, represseeritutele jt täiendava maamaksusoodustuse tingimusel, et samal maatükil on rahvastikuregistri järgi inimese elukoht.

Maksuvabastused ja -soodustused on poliitilise valiku küsimus. Parlament võiks võtta seisukoha ka sellise olukorra suhtes, kui vanainimene või puuduva töövõimega inimene ei tule iseseisvalt igapäevaeluga toime ning peab seetõttu asuma elama oma lähedase juurde teise linna või valda. Ühtlasi võib tal tekkida vajadus enda elukoht ümber registreerida, kui ta soovib saada vallalt või linnalt mõnd sotsiaalteenust. Pärast elukoha ümberregistreerimist tuleb pensionäril oma varasema elukoha aluse maa eest maksta maamaksu.

Kui inimene asub elama hoolekandetasutusse, on tal endiselt õigus saada maamaksuvabastust. Nimelt on [rahvastikuregistri seaduse](#) § 70 lõike 2 punktis 2 sätestatud, et hoolekandetasutusse asumine ei ole rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi muutmise aluseks. Rahvastikuregistrisse kantakse hoolekandetasutuses olevate inimeste viibimiskoht (rahvastikuregistri seaduse § 96 lõige 1). Omavalitsustele võiks jätta paindliku võimaluse kehtestada pensionäridele ja teistele riskirühma kuuluvatele inimestele vajaduspõhiseid maamaksusoodustusi ja -vabastusi.

Kalmistutasud

Õiguskantsleri poole pöördui avalik-õiguslike tasude asjus, mida Tallinn oli kehtestanud linna territooriumil asuvatel kalmistutel. Õiguskantsler leidis, et [hauaplatsi ettevalmistamise tasu](#) ja ka kalmistule [sissesõidu tasu](#) olid kehtestatud seadusliku aluseta. Tallinn nõustus õiguskantsleriga mõlemas küsimuses ning kumbagi tasu praegu enam ei võeta (loe lähemalt peatükist „Õigusriik“).

Järelevalvetasud ja toiduohutuse analüüs

Õiguskantslerilt küsiti, kas Veterinaar- ja Toiduamet võib nõuda järelevalvetoimingute eest tasu, kuigi tegemist on riigieelarvest finantseeritava asutusega ning ettevõtja ei ole riigilt seda teenust tellinud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et järelevalvetasud on kehtestatud seadusega, seega võib ja tuleb sellist tasu võtta. Järelevalvetasude süsteem on kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud põhimõttega, et nõuete täitmise kontrollimise eest kogutakse tasu käitlejatelt.

Küsimus esitati ka toiduohutuse analüüsides kohta. Avalduse saatnud inimese arvates on Terviseameti laborianalüüsides hinnad liiga kõrged ning nende tasude kehtestamist võib pidada toiduvaldkonna ettevõtjate varjatud maksustamiseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et Terviseameti laborianalüüsides tasusid ei ole põhjust pidada ülemääraseks, arvestades teiste laborite hinnakirju, mille järgi võetakse sarnaste proovide analüüsimise eest enamasti sama suurt või samas suurusjärgus tasu. Tegemist ei ole ka maksustamisega. Toiduohutuse tagamise eesmärgil proovide võtmise sageduse määrab toidukäitleja enesekontrolli plaanis, hinnates mitmesuguseid riske, mil viisil ja millal võib toit saastuda ning kui sageli on kontrollimine vajalik. Samuti otsustab käitleja, kas tal on mõistlik proove analüüsida ise (hankides selleks laborivarustuse, pädevad töötajad jne) või viia need analüüsimiseks mõnda teise laborisse, ning milliselt laborilt teenust tellida.

Teekasutustasu objekti määratlus

Õiguskantsler kirjutas Riigikogu majanduskomisjonile saadetud [märgukirjas](#), et liiklusseadus ei sätesta piisava selgusega, kas eriotstarbelist veokit maksustatakse teekasutustasuga või mitte. Õigusselguse huvides tuleks liiklusseadust muuta. Riigikogu [muutis](#) 2021. aasta märtsikuus liiklusseaduses sätestatud veoauto mõistet: veoauto on veose veoks, sõidukite haakes vedamiseks või eritööde tegemiseks ettenähtud auto (liiklusseaduse § 2 punkt 94). Selle tulemusel sai selgeks, et ka eriotstarbeliste veokite eest tuleb maksta teekasutustasu.

Sotsiaalse infrastruktuuri tasu

Kiili Vallavolikogu liige palus õiguskantsleril kontrollida, kas volikogu 2021. aasta 21. veebruari otsusega nr 4 kehtestatud sotsiaalse infrastruktuuri tasu on põhiseaduspärane.

Vallavolikogu kehtestas tasu, mida peavad maksma kõik, kes soovivad algatada vallas nelja ja enama elamuühikuga (korter, ridaelamuboks, elamu) arenduse jaoks detailplaneeringu. Otsust põhjendati vajadusega vähendada uute elanike lisandumisest tulenevat mõju valla eelarvele.

Õiguskantsler [leidis](#), et ehkki kohtupraktika järgi on kohalikul omavalitsusel võimalik arendajaga ka sotsiaalobjektide ehitamises või rahastamises kokku leppida, ei saa vald ühepoolset selliseid rahalisi kohustusi kehtestada. Olemuslikult sarnaneb see tasu kohaliku maksuga, millel on lõivu tunnused (vastusooritusena tasu maksmise eest saab soovitud detailplaneeringu). Tasul on üldine fiskaalne eesmärk, sest selle kehtestamisega püütakse tasandada erinevust elanikkonna kiire ja maksutulu aeglasema kasvu vahel. Vald on kõigile arendajatele kehtestanud ühetaolise tasu ja kui isik selle tasuga ei nõustu, võib ta otsuse vaidlustada halduskohtus (otsuse punkt 4).

Riigikogu menetluses on praegu planeerimisseaduse muutmise seaduse eelnõu ([378 SE](#)), mis käsitleb planeeringuga seotud rajatiste väljaehitamise ja väljaehitamise seotud kulude kandmises kokkuleppimise aluseid ja kulude jaotuse põhimõtteid. Muudatus ei käsitle sotsiaalobjektide finantseerimist. Õigusselguse huvides on siiski oluline, et Riigikogu võtaks seisukoha ka sotsiaalse taristu kulude kohta: kas kulude kandmiseks kokkulepete sõlmimine on lubatud või (seni kuni regulatsioon puudub) keelatud. Kui Riigikogu leiab, et arendajatelt võiks küsida ka ühetaolist sotsiaalse infrastruktuuri tasu või sõlmida arendajatega sotsiaalsete objektide rahastamiseks kokkuleppeid, tuleks need võimalused seadusega luua. Õiguskantsler soovitas sama ka 2017.–2018. aasta ülevaates.

Tööandja deposiidi nõue välismaalaste seaduses

Õiguskantsleril tuli lahendada ettevõtja muret, kes kurtis, et pärast välismaalaste seaduse [muudatuse](#) jõustumist 1. juulil 2020. aastal oli Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) muutnud renditöötajaga seotud tööandja deposiidi arvestamise halduspraktika ettevõtjale ebasoodsamaks. Kui varem tuli deposiiti kanda kümme protsenti tööandja ühe kuu töötasufondist, siis pärast muudatust tuli ettevõtjal deposiiti kanda kümme protsenti konkreetse välismaalase 12 kuu töötasust.

Politsei- ja Piirivalveamet võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele renditöötajana töötamiseks elamisloa, kui tööandjal on töötasuga seotud kohustuste tagamiseks deposiidis [välismaalaste seaduse](#) (VMS) nõuetele vastav rahasumma. Küsimus on selles, millise ajavahemiku eest tööandja deposiiti arvestatakse.

Politsei- ja Piirivalveamet oli avalduse esitamise hetkeks VMS deposiiti reguleerivaid sätteid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) kohaldanud kokku kolmel viisil. Esiteks leidis PPA, et deposiiti kantav summa on seotud töötaja eeldatava töötamise perioodiga. Teiseks leidis PPA, et töötasufond on seotud ühe kuu töötasuga. Kolmas ehk avalduse esitamise ajal kasutusel olnud tõlgendus oli, et töötasufondi arvestamisel

tuleb tugineda eeldatavalt töötamise perioodile või kõige rohkem 12 kuu töötasule. Halduspraktika muutmisest teatas PPA ettevõtjaid e-kirja teel.

Õiguskantsler analüüsis avaldusest ajendatult VMS-s sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vastavust määratletuse nõudele, deposiidi kui rahalise tagatiskohustuse proportsionaalsust ning andis hinnangu PPA halduspraktikale seoses kõnealuse regulatsiooni kohaldamisega.

Õiguskantsler asus Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Siseministeriumile ja Politsei- ja Piirivalveametile saadetud [märgukirjas](#) seisukohale, et tööandja deposiidi kohustust kehtestavad normid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) ei sätesta piisavalt täpselt, milline summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Puudub ka rahalise kohustuse ülempiir. Rahalise kohustuse koormavat iseloomu ja seadusliku aluse nõuet arvestades ei ole seda puudust võimalik ületada ka põhiseaduskonformse tõlgendamise teel. VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2 ei anna PPA-le üldist kaalutlusõigust otsustamiseks, kui pika perioodi alusel deposiiti arvestatakse. Sellist õigust ei ole võimalik välja lugeda kõnealuste sätete sõnastusest ning see ei oleks kooskõlas ka põhiseaduse §-dega 3, 10 ja 113.

Õiguskantsler püstitas märgukirjas ka küsimuse regulatsiooni mõõdupärasuse kohta, kuivõrd ettevõtjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole tööandja deposiit leidnud reaalselt kasutust. Puuduvad ka muud andmed (sh mõjuhinnangud), mis lubaks arvata, et deposiit on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Eelnevalt tulenevalt palus õiguskantsler Siseministeriumil ja Riigikogul esmalt analüüsida välismaalaste seaduses sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vajalikkust. Kui peaks leidma kinnitust, et deposiidi nõue on vajalik, palus õiguskantsler Riigikogul välismaalaste seadust muuta selliselt, et tööandja suudaks ilma kõrvalise abita seadusest välja lugeda rahalise kohustuse suuruse. Reguleerida tuleb ka deposiidi välja- ja tagasimakse tingimusi ja sellega seotud põhilisi menetlusnorme.

Õiguskantsler asus seisukohale, et õiguspäraseks ei saa pidada seda, et PPA on muutnud deposiidi arvestamise perioodi, tuginedes seadusemuudatusele, mis ei ole üldse seotud deposiidi arvestamise perioodiga. Selline praktika muutmine on tööandjate suhtes sõnamurdlik ning õiguskantsler palus seda edaspidi vältida.

Arvestades sellega, et PPA-l kui täitevvõimu asutusel ei ole võimalik jätta määratletuse nõudega vastuolus olevat normi kohaldamata ja tal on kehtiva seaduse kohaldamise kohustus, pakkus õiguskantsler lahendusena välja, et deposiidi arvestamisel saab võtta töötasufondi aluseks ühe kuu töötasu ning deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest. Nii saab seaduse muutmiseni regulatsiooni kohaldada nii, et isikute õigusi riivatakse võimalikult vähe.

Kriisitoetused ettevõtjatele

Õiguskantsler hindas rohkete kriisiabimeetmete kooskõla võrdse kohtlemise põhimõtetega. Mitme avalduse tuum oli abivajaduse tuvastamine: kui piirangute tõttu on kõigil raske, siis keda riik peaks toetama ja keda mitte.

Mitmel juhul on õiguskantsler jõudnud järeldusele, et toetusmeetmete tingimused on mõistlikud ega ole meelevaldsed. Samas on toetusmeetmete tingimuste põhjendused seletuskirjades sageli liiga napid ning tegelikud põhjendused saab teada üksnes eelnõu koostajatele päringuid tehes. Seetõttu on inimestel raske mõista, mis kaalutlustel on määratud toetuse tingimused ja toetust saavad valdkonnad. Arvestades, et tegemist on riigi raha kasutusse andmisega selleks, et aidata ettevõtjatel kriis üle elada, on tegemist muret tekitava suundumusega riigi raha jagamise protsessis. Selline teguviis teeb toetuste jagamise otsustusprotsessi läbipaistmatuks ja arusaamatuks. Kui toetuse jagamise aluseid pole võimalik mõista, on ettevõtjatel keeruline oma õigusi kaitsta, sest toetuste jagamisele on ette nähtud konkreetsed tähtjad.

Niinimetatud etendusasutuste kaasuses esitas õiguskantsler oma [arvamuse](#) Riigikohtu põhiseaduslikkuse

järelevalve asja [nr 5-20-6](#) kohta. Siin tuli Riigikohtul lahendada küsimus, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas, et kultuuriministri 12. septembri 2020 määruse „[COVID-19 puhangust tingitud erakorraline abi kultuuri- ja spordivaldkonnale](#)“ § 4 lõike 2 punkt 6 välistab kriisiabi etendusasutusele, kes ei ole repertuaaristatistika vabatahtlikult esitanud hiljemalt 1. maiks 2020, kuid annab kriisiabi taotlemise õiguse etendusasutusele, kellel oli sel ajal repertuaaristatistika vabatahtlikult esitatud.

Õiguskantsler leidis, et kõnealune regulatsioon on osaliselt vastuolus põhiseaduse § 12 lõikega 1 ja õiguskindluse põhimõttega. Ka Riigikohus [otsustas](#), et ministri määrus on osaliselt põhiseadusega vastuolus ja tunnistas selle vastavas osas kehtetuks.

Toetuse tingimuste meelevaldsus

Õiguskantsleril on mitmel korral tekkinud kahtlus, kas kriisi toetusmeetmed on piisavalt läbi mõeldud ja vastavad võrdse kohtlemise põhimõttele. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda juhul, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Sellest lähtudes hindas õiguskantsler väliskaubandus- ja infotehnoloogiainistri 20.01.2021 määruses nr 2 „[Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga](#)“ (määrus nr 2) kehtestatud meetmeid.

Õiguskantsler leidis oma [märgukirjas](#), et oli meelevaldne jätta toetuseta majutusettevõtjad, kes ei olnud deklareerinud üheksaprotsendise käibemaksumääraga maksustatud teenuseid ega olnud käibemaksukohustuslased. Seda olukorras, kus üheksaprotsendise käibemaksumääraga maksustatud teenuste deklareerimine on vabatahtlik. Õiguskantsler selgitas, et määrusega kehtestatud tingimused majutusettevõtjatele, kellel pole üheksaprotsendise käibemaksumääraga maksustatava käibe deklareerimise kõrval teist võimalust oma majandusnäitajate tõendamiseks, ei taga igas olukorras põhiseadusega kooskõlas olevat tulemust.

Õiguskantsler kontrollis ka seda, kas Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020. aasta määruse nr 87 „[Tööhõiveprogramm 2021–2023](#)“ (määrus nr 87) § 19¹ lõike 1 alusel töötasu toetuse maksmiseks esitatud ettevõtja põhitegevusala määramise tingimus on põhiseaduspärane. Selle tingimuse kohaselt tuli ettevõtja põhitegevusala määramisel lähtuda „Eesti majanduse tegevusalade (EMTAK) klassifikaatorist“. Õiguskantsler selgitas Sotsiaalministeeriumile saadetud [märgukirjas](#), et toetuste jagamine jäigalt üksnes EMTAK-i tegevusalade alusel tekitab küsimuse, kas toetuse tingimused on põhiseaduspärased, kui samal ajal tegutsevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt selle tõttu, et nende EMTAK-i kood ei ole kooskõlas määruse nõudega.

Seda seisukohta kordas õiguskantsler ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja sihtasutusele KredEx saadetud [märgukirjas](#). Märgukiri oli ajendatud avaldusest, milles paluti kontrollida ministeeriumi ja KredEx-i vahel sõlmitud rahastamislepingu tingimust, mis viitas toetuse saamise eeldusena EMTAK-i põhitegevusala koodile.

Lisaks juhtis õiguskantsler tähelepanu, et õigeks ei saa pidada KredEx-i suunist esitada majandusaasta aruanne uuesti, selleks et ettevõtja saaks muuta üksnes põhitegevusala, mis peab formaalselt vastama toetuse taotlemise nõudele. Sellest, et ettevõtte põhitegevusala ei vasta toetuse taotlemise ajal vormiliselt EMTAK-i koodile, ei saa tingimata järeldada, et ettevõtja on majandusaasta aruandes esitanud valeandmeid. Ettevõtete tegevusprofiil võib olla lai ja ka aja jooksul muutuda. Õiguskantsler märkis, et tänapäeva ettevõtjate tegevusprofiilide mitmetahulisust arvestades tuleks kaaluda EMTAK-i põhitegevusala kajastamiseks ja muutmiseks paindlikumate võimaluste loomist. See aitaks registriandmeid korrastada ja teha need ülevaatlikumaks, et saaks hiljem nendele andmetele toetudes korraldada menetluse tõhusamalt ja väiksema kuluga.

Õiguskantsler asus ka [seisukohale](#), et määrusega nr 2 kehtestatud majutusettevõtjate toetamise tingimused ei ole meelevaldsed ega riku võrdse kohtlemise põhimõtet.

Õiguskantsleri poole pöördui mitmel korral murega, et määrus nr 2 näeb ette toetuse saamise võimaluse üksnes Tallinna vanalinnas asuvale toitlustusettevõtjale, kuid mitte vanalinna piiridest väljaspool asuvatele ettevõtetele. Õiguskantsler asus [seisukohale](#), et määrusega nr 2 kehtestatud kriteeriume vanalinna toitlustusasutuste toetamiseks pole põhjust pidada meelevaldseks. Kõnealusel juhul ei ole tegemist olukorraga, kus toetuse maksmise eesmärk oleks üksnes ja ainult toitlustusettevõtjatele kriisikahjude hüvitamine. Tallinna vanalinna toitlustusettevõtja toetust arvestatakse küll ettevõtja käibe languse põhjal, kuid toetuse laiem eesmärk on Tallinna vanalinna kui Eesti külastatavaima turismiobjekti jätkusuutlikkuse säilitamine. Seda silmas pidades on toetusmeede väga konkreetset piiritletud just Tallinna vanalinna kui muinsuskaitsealaga. Selline eesmärk on lubatud ega ole meelevaldne.

Õiguskantslerilt küsiti, kas reisieettevõtjatele ette nähtud toetusraha ümberjagamine määruse nr 2 alusel ? kui ei ole raha kõigi nõuetele vastavate taotluste rahuldamiseks ? paneb osa ettevõtjaid teistega võrreldes ebavõrdsesse olukorda.

Küsimus oli selles, et ümberjagamisel jaotati toetusraha nõuetele vastavate taotluste vahel proportsionaalselt sellega, mis oli vastava toetuse rahastamise eelarve ja nõuetele vastavate taotluste kogusumma suhe. Kuivõrd nõuetekohaseid taotlusi esitati rohkem, kui oli toetuseks ette nähtud raha, vähendati vastavalt määrusele kõiki toetusi 52,27%. Seega said piirmäära ulatuses toetust taotlenud ettevõtjad nende tasutud tööjõumaksude kogusummaga võrreldes toetust proportsionaalselt vähem kui ettevõtjad, kes tasusid makse alla piirmäära.

Õiguskantsler [selgitas](#), et niisugune olukord ei olnud põhjustatud ümberjagamise põhimõttest, vaid sellest, et riik seadis toetuse summale ülempiiri (s.o 80 000 eurot). Ülempiiri seadmist ei saa pidada ebanõistlikuks, sest riigil on toetuste jagamiseks piiratud ressursid. Ka proportsionaalse ümberjagamise põhimõtet ei ole alust pidada meelevaldseks, sest see on loogiliselt seotud ettevõtte esitatud taotluse summaga ning tagab võimalikult laiapõhjalise toetuse jaotamise. Sisuliselt vastab toetusele piirmäära seadmine ja toetuse proportsionaalne vähendamine otsusele, et eeskätt tuleb toetada proportsionaalselt tekkinud kahjuga väiksemaid ettevõtjaid ja mõneti vähem suuremaid ettevõtjaid. Selline eelistuste seadmine on aga ministri pädevuses.

Õiguskantsleri poole pöördus füüsilisest isikust ettevõtja, kellel ei olnud võimalik saada töötasu hüvitist Vabariigi Valitsuse 19. novembri 2020. aasta määruse nr 87 „[Tööhõiveprogramm 2021–2023](#)“ (määrus nr 87 v.r) alusel, kuna tema ettevõtlustulu vähenemine aastate võrdluses ei vastanud töötasu toetuse saamiseks ettenähtud tingimustele. Õiguskantsler [selgitas](#), et selle määrusega FIE-dele kehtestatud toetuse saamise kriteeriume ei saa pidada meelevaldseks, sest need tagavad võimalikult kiiresti toetuse sihipärase väljamaksmise.

Õiguskantslerilt küsiti veel rahvusvahelise liiniveo korraldajatele makstava toetuse tingimuste kohta. Õiguskantsler asus [seisukohale](#), et väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri 5. novembri 2020. a määrusega nr 68 „[Turismiga otseselt seotud majandusharude ettevõtjate COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse puhangust tulenenud kahjude osalise hüvitamise täiendav toetus](#)“ kehtestatud toetuse andmise tingimused ei riku võrdse kohtlemise põhimõtet. Kuivõrd toetusmeetme eesmärk on toetada rahvusvahelist liinivedu jätkanud ettevõtjaid, ei ole rahvusvahelist liinivedu jätkanud ettevõtjad samasuguses olukorras nagu need ettevõtjad, kes rahvusvahelise liiniveo katkestasid. Seetõttu ei saa nõuda ka mõlema grupi võrdset kohtlemist.

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas [loovisikute ja loomeliitude seaduse](#) paragrahvid 12 ja 19 vastavad põhiseadusele, kuna täiendavate toetuste maksmisega seotud korralduskuludeks loomeliitudele lisaraha ette ei nähtud. Õiguskantsler [leidis](#), et loomeliitudele makstavat toetust puudutavad loovisikute ja loomeliitude seaduse normid on põhiseaduspärased. Riigil on mitmeid võimalusi, kuidas hüvitada kriisiolukorra ajal

lisatoetuste maksmisega seotud korralduskulude suurenemist. Mõistlikuks saab pidada ülesannete ümberjaotamist ja raha säästlikku kasutamist. Lisaraha andmist menetluskulude hüvitamiseks saab eeldada juhul, kui ilmneb, et olemasolevast rahast ei piisa. Ka sellises olukorras ei pea tingimata seadust muutma, vaid võib määrata ühekordsed lisaeraldised.

Toetuste asjus pöördusid õiguskantsleri poole ka seakasvatusektori ja aiandusvaldkonna ettevõtjad. Seakasvatuse ettevõtetele kavandatud erakorralise toetuse tingimused olid eelnõus sätestatud nii, et suur hulk toetusraha oleks jagatud vaid väheste seakasvatusega tegelevate ettevõtjate vahel. Eelnõus ei olnud tingimuste valiku kohta selgitusi antud ning puudusid ka isikute erineva kohtlemise põhjendused. Aiandussektori toetuste maksmise tingimuseks oli seatud ühtse pindalatoetuse taotlemine ja nende taotluste rahuldamine PRIA poolt 2020. aastal. Tingimuste seadmisel ei olnud arvestatud, et pindalatoetuste taotlemine on olnud vabatahtlik ja et koroonapandeemia on põhjustanud samamoodi kahju ka neile sektori ettevõtjatele, kes ei ole PRIA-lt ühtset pindalatoetust taotlenud. [Õiguskantsler palus](#) maaeluministri määruses kehtestada sellised toetuse tingimused, mis võimaldaksid kohelda avalikest vahenditest toetuste jagamisel ettevõtteid võrdselt. Maaeluministerium muutis toetuste andmise tingimusi enne määruse kehtestamist.

Toetuse aluseks olevate konkreetsete kriteeriumide määramine on alati hinnanguline. Selle juures on üksikjuhtumi eripära arvestada väga keeruline. Sealjuures võivad meetmete tingimused erineda sõltuvalt sellest, kas eesmärgiks on üksnes ettevõtjate kriisikahjude hüvitamine või konkreetse piirkonna või valdkonna eripära toetamine. Kriisimeetmete kehtestamisel peab leidma tasakaalu olemasoleva ressursi ja kriisi tõttu kahju kannatanud ettevõtjate soovide vahel. Minister peab selle tasakaalupunkti kindlaks tegema ja eelistused seadma.

Põhjenduste avalikkus ja arusaadavus

Kuigi mitmetel juhtudel saab toetuse tingimusi lugeda lõppastmes õigustatuks, võtab järelduseni jõudmine sageli palju aega ega ole kõrvalise abita lihtne.

Seetõttu on õiguskantsler oma [märgukirjas](#) juhtinud tähelepanu sellele, et tõhusa ja ajakohase õiguskaitse huvides tuleb toetusmeetme eesmärki ja seatud tingimusi seletuskirjas kajastada ammendavalt ja arusaadavalt (vt [hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#) § 63). Tavaliselt on määruste alusel antavate toetuste taotlemiseks vähe aega. Näiteks [turismisektori kahjude hüvitamise taotlusvoor](#) oli avatud 29. märtsist 8. aprillini 2021. aastal. Akuutset abivajadust arvestades tuleb seesugust kiirustamist mõista. Samas tuleb alati järgida põhimõtet, et toetusmeetme sihtgrupp oleks määratud võimalikult täpselt. Siis saavad taotlejad vajaduse korral vaidlustada ka äraütlevaid otsuseid ning vaidluse soodsa lahenduse korral ikkagi toetust saada.

Samas, kui inimesele on teada üksnes toetuse saamise kriteeriumid, kuid ei ole üheselt selge, mille alusel on konkreetset juhul toetuse kriteeriumid määratud, pole tal piisavalt teavet otsustada, kas tema on jäetud meetme sihtgrupist välja õiguspäraselt või õigusvastaselt. See aga kahandab märkimisväärselt võimalust kaitsta enda õigusi. Õiguste riive on võimalik sisuliselt välja selgitada ainult sel viisil, et ettevõtja esitab igaks juhaks toetuse taotluse ning äraütleva otsuse korral vaidlustab selle kohtus, taotledes ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalvet. Õiguskantsleril on küll võimalus avaldusest ajendatuna kontrollida määruse põhiseaduslikkusele vastavust, kuid see ei pruugi inimest õigel ajal aidata, kuna analüüsi tulemus selgub tõenäoliselt alles siis, kui konkreetset toetust taotleda ei ole enam võimalik.

Lubamatu on olukord, kus toetusmeetmete kehtestamise põhjendusteni on võimalik jõuda üksnes vaidlustusmenetluses või õiguskantsleri abiga. Seetõttu on õiguskantsler [rõhutanud](#) ka seda, et toetuse tingimuste tagantjärele põhjendamine on problemaatiline.

Rahapesu tõkestamine ja tollijärelevalve

Virtuaalvääringute valdkond areneb kiiresti ning koos sellega tekivad ka uued riskid, sealhulgas rahapesu või pettuste oht.

[Eesti 2020 rahapesu ja terrorismi rahastamise riikliku riskihinnangu](#) kohaselt on suurimad rahapesu riskid seotud virtuaalvääringu valdkonnaga. Ennekõike virtuaalvääringu teenuse pakkujate tegevuslubadega seotud riskid, aga mitte ainult. Virtuaalvääringutega seotud riskid võivad olla seotud nii rahapesu ja terrorismi rahastamisega kui ka investeerimispettustega.

Eesti oli 2017. aastal üks esimesi Euroopa riike, kes virtuaalvääringu teenuste osutamisele kehtestas tegevusloakohustuse. Sellega võeti üle toona veel jõustumata [direktiiv 2015/849](#), mis kehtestas virtuaalvääringu teenustele Euroopa Liidu tasandil esimese õigusliku raamistiku.

Virtuaalvääringu teenuste tegevusloa väljastamine Eestis muutus väga populaarseks, kuna sooviti rahvusvahelist tunnustust oma majandustegevuse legaalsusele. Samas võimaldati seaduse kohaselt taotleda tegevusluba ka siis, kui tegelikult Eestis teenust ei osutatud. Seda lubades muudeti Eesti territooriumil järelevalve tegemine sisuliselt võimatuks, sest ei teenuse osutamise tehniline platvorm ega ka rahapesu tõkestamise nõudeid rakendavad töötajad ei asunud tihti Eestis.

Kuna tegevusloa taotlemine oli väga lihtne, tekkis palju selle võimaluse väärkasutajad, keda riik ei suutnud enam kontrollida. Järelevalve teostamine sõltus paljuski edaspidi teenuse pakkuja soovist alluda järelevalvele. Niisiis suurenes sellega oluliselt risk, et Eesti ettevõtete abil pannakse toime illegaalseid tehinguid, ning koos sellega ka rahvusvahelise mainekahju oht.

Arvestades, et tegevusloa taotluste arv ületas ootused ning ebapiisava õigusloome tõttu riskid kasvasid, võttis Riigikogu 2019. aastal vastu [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse](#) virtuaalvääringutega seotud muudatused, karmistades nõudeid teenuse pakkumisele. Tegevusloa väljastamiseks peavad nüüd ettevõtja registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht (peakontor) ja tegevuskoht olema Eestis.

Õiguskantsleri poole pöördusid mitmed äriühingud, kes kaebasid virtuaalvääringute valdkonna tegevusloa kontrolleseme muudatuste üle, ning välisriigi kodanikud, kes olid mures võimalike pettuste pärast. Kuna virtuaalvääringute valdkond on endiselt vähe reguleeritud ning järelevalve ressursid võrreldes sektoris tegutsevate teenuse pakkujatega ebapiisav, on järelevalve käigus hakatud rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse nõudeid tõlgendama kitsendavalt ning seeläbi piirama ettevõtjate tegevust.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses ei ole öeldud, et kõik juhatuse liikmed peavad asuma Eestis või olema Eesti maksuresidendid, kuid näiteks [järelevalve teostamisel](#) on hakatud seda nõudma ning mitmed virtuaalvääringu teenusepakkujate tegevusload on seetõttu tunnistatud kehtetuks. Õiguskantsler on pidanud lähtuvalt kohtulahenditest selgitama, et kõikide juhatuse liikmete Eestis asumist siiski nõuda ei saa ning oluline on see, kus füüsiliselt asuvad isikud, kes realselt täidavad ühingu juhatuses majandustegevuse juhtimis- ja kontrollifunktsiooni. Teisisõnu, tegemist on kohaga, kus äriühingu juhatus teeb igapäevaseid juhtimisotsuseid.

Pangakontode sulgemine

2020. aasta 20. juulil jõustusid [krediitiasutuste seaduse](#) § 89 muudatused (uued lõiked 91 ja 92), millega kohustati panku rohkem põhjendama, miks nad otsustavad olemasoleva konto sulgeda või keelduvad kontot avamast. Nende muudatuste eesmärk oli panka kui eluliselt või äriliselt tähtsa teenuse osutajat motiveerida põhjalikumalt kaaluma, kas ja miks ei ole mõistlik mõnele isikule kontot avada või kas on ikkagi põhjust suhe kliendiga lõpetada.

Õiguskantslerile on siiski jätkuvalt kaevatud selle üle, et mõni pank on otsustanud isiku konto sulgeda, ilma et oleks esitanud selle kohta vajalikke põhjendusi. Kuigi kaebuste arv on viimasel ajal vähenenud, on siiski

veel inimesi, kes ei saa tasuda vajalike teenuste eest või teha muid igapäevaelu juurde kuuluvaid makseid. Mõne äriühingu majandustegevus on konto sulgemise tõttu sisuliselt seiskunud või tuleb majandustegevus sootuks lõpetada.

Pankade soov maandada võimalikke riske on mõistetav. Rahapesu vastu tuleb süstemaatiliselt võidelda. Selle kattevarjus pole aga õiguspärane võtta isikult ligipääsu põhimakseteenustele ja õiguskaitsele.

Õiguskantsler märkis rahandusministrile saadetud [märgukirjas](#), et rahapesu tõkestamisega seotud nõudeid ei tohi kasutada ettekäändena äriiselt vähem atraktiivsete isikute (sh nt täitemenetluse- ja maksuvõlglaste) tagasilükkamiseks. Kuigi pankadel on krediitiasutuste seaduse kohaselt lubatud ise valida, keda nad soovivad teenindada, piirab pankade valikuõigust füüsilisi isikuid teenindades [võlaõigusseadus](#). Võlaõigusseaduse kohaselt kohustub pank sõlmima põhimakseteenuste osutamiseks lepingu Euroopa Liidus seaduslikul alusel viibiva tarbijaga, kui tarbijal on selle vastu põhjendatud huvi. Seega peab pank 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 sätestatud ja makseteenuse pakkuja kehtestatud teenuste üldtingimustele või makseteenuse osutamise tüüptingimustele.

Tollijärelevalve korraldus

Tollijärelevalve ja postiteenuse õiguspärane korraldus on oluline, sest sellega tagatakse muu hulgas sõnumisaladuse kaitse. Postisaadetise avamine peab olema läbipaistev ja eesmärgipärane. Üldjuhul saab postitootaja postisaadetist avada ja sulgeda tolliametniku juuresolekul, selleks et teha tollikontrolli.

Tollijärelevalve korraldamisel on avatud postisaadetise sisuga keelatud tutvuda põhjalikumalt, kui seda eeldab avamise põhjus. Postisaadetise avamise juures olev inimene peab hoidma postisaadetise avamisel teada saadud postisaladust ([postiseaduse](#) § 32 lõige 5). Samuti on toll kohustatud kaupa sisaldava postisaadetise kohta koostama läbivaatuse tulemuste akti.

Kuna õiguskantslerile kaevati mitmel korral postisaadetiste avamise üle, tegid õiguskantsleri nõunikud kontrollkäigu Eesti Post AS logistikakeskusesse. [Kontrollimisel tuvastati](#), et postisaadetiste avamisel ja märgistamisel ei ole iga kord järgitud [tolliseaduse](#) paragrahvides 61, ja 66 ning postiseaduse paragrahvis 32 sätestatud nõudeid, ei ole koostatud protokolle ega läbivaatusakte ning Eesti Post AS töötaja ei ole alati viibinud saadetise avamise juures. Sellega on rikutud seadust ja hea halduse tava.

Postisaadetiste avamisel tuleb arvestada isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Kui saadetise avamisel ei järgita menetluskorda ning postisaadetise saajat avamisest ei teavitata, rikutakse sellega õigust heale haldusele ([põhiseaduse](#) § 14) ning tekib sõnumisaladuse ([põhiseaduse](#) § 43) rikkumise risk. Maksu- ja Tolliamet kui riigivõimu teostaja on kohustatud [põhiseaduse](#) (§ 14) kohaselt oma tegevusega tagama isiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Maksu- ja Tolliamet peab tollijärelevalvet tehes hoolitsema, et õiglates ja kohases menetluses järgitaks [põhiseaduse](#) §-s 14 sätestatud hea halduse tava.

Postisaadetistega tehtavad toimingud peavad olema eesmärgipärased ja läbipaistvad. Postisaadetise saajale peab hiljem saadetise avamisest teatama ning saadetise avamine peab olema alati eesmärgipärane ja põhjendatud. Üldjuhul on keelatud postisaadetisi salaja avada ning sellest isikut teavitamata jätta. Oma pädevuse piires ja üksnes kohtu loal tohivad postisaadetist avada ja varjatult läbi vaadata jälitus- ja julgeolekuasutused, nende hulgas kriminaalmenetluse raames ka Maksu- ja Tolliamet.