

Õiguskantsleri 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaade

Raha ja maksud

Finantsteemadest jõudsid ülevaateastal õiguskantsleri tähelepanu alla mitu maksudega seotud küsimust ning rahapesu tõkestamise meetmetega seotud probleemid.

Õiguskantslerilt küsiti hinnangut ka pankrotiseaduse

§ 124 põhiseaduspärasuse ning pangasaladuse avaldamise ja hoidmise kohta.

Riigieelarve pingelise seisu tõttu on asutud otsima riigi ning valdade ja linnade tulude suurendamise võimalusi, sealhulgas varamaksude abil. Märkimisväärselt muudetakse ka maa maksustamist, et anda linnadele ja valdadele suurem õigus otsustada kodualuse maa maksuvabastuse ning maamaksu tõstmise üle.

Riigikogu võttis vastu palju vaidlusi tekitanud mootorsõidukimaksu seaduse, mis peaks põhiosas jõustuma 1. jaanuaril 2025.

Maamaks ja maa hindamine

Maamaks on riiklik maks, kuid mõne maksuelemendi täpsustamine on seadusega delegeeritud valdadele ja linnadele. Linna- või vallavolikogu kehtestab konkreetse omavalitsuse maamaksumäärad seadusega ettenähtud ülem- ja alammäära vahemikus.

Maamaksuseaduse § 5 lõikes 1 on öeldud, et volikogu on volitatud järgmise aasta maksumäärasid kehtestama maksustamisaastale eelneva aasta

1. juulini. Mitmes omavalitsusüksuses tehti maamaksumäärade muutmise otsused hilinemisega ehk pärast 1. juulit. Enamasti olid valdade hilinenud otsused tingitud riigi väljatöötatud vigasest maamaksukalkulaatorist, mille tõttu osutusid maksulaekumised prognoositust väiksemaks. Vea ilmnemisel hakkasid vallad oma määrusi hilinemisega parandama ja maksumäärasid suurendama.

Õiguskantsler tegi [Alutaguse vallale](#), [Anija vallale](#), [Kohtla-Järve linnale](#), [Raasiku vallale](#), [Rakvere vallale](#) ja [Setomaa vallale](#) ettepaneku viia määrad seaduse ja põhiseadusega kooskõlla.

Kirja saanud vallad ja linn arvestasid õiguskantsleri ettepanekut ja tunnistasid vastavad määrad kehtetuks. Teadaolevalt on Vabariigi Valitsuse reservfondist eraldatud kohalikele

omavalitsustele maamaksu laekumiste vähenemise kompenseerimiseks (võrreldes 2023. aasta laekumistega) miljon eurot.

Maa korralise hindamise meetoodika

Maa korralisel hindamisel arvutas riik välja korraga ligikaudu 760 000 katastriüksuse väärtuse. See tähendab, et läbi viidi masshindamine. Maa ligikaudne turuhindadel põhinev väärtus selgitati välja nii, et kasutati masinloetavaid andmeid ning arvestati kõige rohkem maa väärtust mõjutavaid tegureid. Masshindamise tulemused on mõistagi ebatäpsemad kui üksikhindamise tulemused ning nii mõnedki aspektid, mida inimesed pidasid olulisteks maa väärtust mõjutavateks teguriteks, jäid masshindamisel arvesse võtmata. Selle tõttu küsiti õiguskantslerilt selgitusi ka maa hindamise kohta.

Üks küsimustest puudutas riigipiiri läheduse arvestamist maa hindamisel. Maaomanik leidis, et maa väärtust suurendava tegurina on arvesse võetud piiriveekogu, kuid pole arvestatud riigipiirist tulenevaid piiranguid maa kasutamisel.

Õiguskantsler [leidis](#), et maa hindamise meetoodikat pole põhjust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Ehkki riigipiiri lähedust ei ole hindamistegurina arvestatud, võib see mõjutada maa ostu-müügitehinguid ning neid tehinguid võetakse ehitusmaa hindamise mudeli järgi arvesse. Nimelt võib piiri lähedus mõjutada tehingute osapoolte hinnanguid maa väärtuse kohta. Kuivõrd maad on hinnatud krundi lähiümbruses oleva maa ostu-müügitehingute põhjal, kajastub selle kaudu maa väärtuses ka riigipiiri läheduse mõju ning teised sellele asukohale iseloomulikud maa väärtuse kujundajad. Veekogu läheduse tegur kajastab looduslikku tausta ning mitmekesisust ega ole seotud asjaoluga, kas kinnisasjalt pääseb veekogu juurde või mitte.

Masshindamisel ei ole objektiivselt võimalik mõõta, kuidas mõjutab hinda vaade või juurdepääs veekogule. Ka pole maa masshindamisel peetud oluliseks, kas lähedalasuvat veekogu saab kasutada. Seetõttu pole piiriala kitsendused või piiri lähedusest tulenevad ebamugavused veekogu teguri rakendamisel asjassepuutuvad.

Maa-amet selgitas, et 2022. aastal toimunud maa hindamisel ei jõutud kuigi põhjalikult analüüsida seda, kuidas mõjutab julgeolekuolukord maa väärtust. Kuna julgeolekuolukord on muutunud just viimastel aastatel, võis mõju avaldumine tehinguhindades aega võtta. Seetõttu võib idapiiri mõju analüüs olla oluline järgmisel maa korralisel hindamisel, mis toimub 2026. aastal.

Õiguskantsleril paluti hinnata ka erinevate maa väärtust mõjutavate tegurite arvestamist hindamismudelis ning seda, kas tehingute analüüsi tulemusel ja ekspertiisi käigus välja töötatud hindamistegureid on lubatud sätestada ministri määrusega. Ministri määrusega oli reguleeritud, millistes piirkondades ja kuidas arvestatakse maa hindamisel ehitusõigust.

Õiguskantsler [leidis](#), et maa hindamise metoodika valimisel on ministril avar kaalumisruum, kuid need valikud ei tohi siiski olla meelevaldsed. Ei ole põhjust arvata, et metoodika valik oleks olnud meelevaldne. Hindamismudelite osana võib kasutada ka analüüsi tulemusel saadud väärtustegureid.

Veel sooviti teada, kas on põhiseaduspärane, et suuremate maatükkide puhul kasutatakse maksustamishinda vähendavat kohandustegurit. Maa-ameti selgituste kohaselt mõjutab maatüki pindala maatüki turuhinda erinevalt: see sõltub maatüki asukohast ja kasutusest. Ehitusmaa kohta kehtib reegel, et mida suurema pindalaga on katastriüksus, seda väiksem on maa ühikuhind. Põllumajandusmaa korral on seos vastupidine: mida suurema pindalaga katastriüksus, seda kõrgem on ühikuhind.

Maa hindamise metoodika väljatöötamisel analüüsiti tehinguandmeid ning leiti, et kuni 1000 m² suuruse ehitusmaa maaüksuse suurus ei mõjuta oluliselt katastriüksuse väärtust, kuid 1000 m² ületavast pindalast alates maa ühikuväärtus väheneb. Seetõttu on maa korralisel hindamisel arvestatud, et maa pindalast lähtuv väärtus hakkab alates 1000 m² vähenema.

Õiguskantsler [leidis](#), et krundi suurusest tingitud kohandusteguri kasutuselevõtmist ning pindala piiri (1000 m²) valimist, millest alates kohandustegurit kasutatakse, on põhjendatud usutavalt ning kohandusteguri kasutamist pole alust põhiseadusvastaseks pidada.

Õiguskantsleril paluti selgitada ka [maksu suurenemist](#), kui maamaksutõusu piirangut rakendatakse maa ühisomanike suhtes.

Maamaksuseaduse muudatused

Maamaksuseaduses muudeti kodualuse maa maksuvabastuse ja maamaksutõusu piiranguid. Õiguskantsler saatis selle kohta ministriile [arvamuse](#). Õiguskantsleri märkustest lähtuvalt tehti eelnõus ja seletuskirjas ka parandusi. Kuna vallad ja linnad saavad suure otsustusõiguse kodualuse maa maksusoodustuse kehtestamiseks, võib arvata, et see tekitab palju küsimusi, millele palutakse vastust ka õiguskantslerilt.

Mootorsõidukimaksu seadus

Riigikogu võttis 12. juunil vastu mootorsõidukimaksu seaduse. Seaduse eelnõu kohta esitas oma seisukoha ka õiguskantsler, kes väljendas muret selle üle, kuidas mootorsõidukimaks võib mõjutada [puuetega inimeste toimetulekut](#). Mootorsõidukimaksu seaduses oli maksuvabastus ette nähtud puuetega inimeste jaoks spetsiaalselt kohandatud või ümber ehitatud sõidukitele, kuid mitte kõigile sõidukitele, mida kasutatakse puuetega inimeste transpordiks.

Vabariigi President jättis mootorsõidukimaksu seaduse välja kuulutamata, viidates puuetega inimeste ebavõrdsele kohtlemisele.

Riigikogu muutis seadust ja võttis selle vastu 29. juulil.

Muudatuste kohaselt ei võimaldata puuetega inimestele ümber ehitatud või kohandatud sõidukitele varem plaanitud maksuvabastust. Sama seadusega sätestati aga puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muudatused, millega suurendatakse osa puuetega inimeste igakuiseid toetusi ja makstakse ühekordset toetust mootorsõidukimaksust tuleneva mõju leevendamiseks. Lisaks sätestati sotsiaalhoolekande seaduse muudatused, mis hõlbustavad vajalike abivahendite saamist ja vähendavad nende eest makstavat omaosalust.

Muud maksuteemad

Vanade maksumärkidega toodete müümise piirang

Õiguskantsleril paluti hinnata alkoholi-, tubaka-, kütuse- ja elektriaktsiisi seaduse (ATKEAS) § 28 lõike 4¹ põhiseaduspärasust. Selles sättes on öeldud: „Kui maksumärkide uus kujundus kehtestatakse samal ajal kui uus, kõrgem aktsiisimäär, ei ole lubatud varem kehtinud maksumärkidega maksumärgistatud aktsiisikaupa, mis on tarbimisse lubatud enne uue aktsiisimäära jõustumist, müüa ega ladustada väljaspool aktsiisiladu pärast kolme

kalendrikuu möödumist uue kujundusega maksumärkide jõustumise päevast.”

ATKEAS § 28 lõige 4¹ sätestab seega, et vanade maksumärkidega tooteid saab müüa veel kolme kuu jooksul pärast maksutõusu. ATKEAS § 85²¹ järgi ei kohaldata piirangut sigarite ja sigarillode aktsiisimäära muutmisel 2024. aastal ega ka sel juhul, kui sigaritelt ja sigarillodelt makstav aktsiis ei suurene minimaalse maksumäära tõusu tõttu.

Enne 2024. aasta 1. jaanuari kehtinud maksumärkidega sigareid ja sigarillosid on võimalik müüa kogu 2024. aasta jooksul. 2025. ja 2026. aastal jõustuvate maksutõusude kohta sellist erisust ette ei nähtud.

Õiguskantsler [leidis](#), et ettevõtjatele on jäetud piisavalt aega 2025. ja 2026. aastal jõustuvate maksutõusudega kohanemiseks. Säte, millega tõkestatakse madalama aktsiisimäära kehtimise ajal toodete ettevarumist ja sel moel kõrgema aktsiisimaksu tasumise vältimist, on põhiseaduspärane. Kui varem kehtinud maksumääradele vastavate maksumärkidega tubakatooteid oleks võimalik ilma piiranguteta müüa ka 2025. ja 2026. aasta maksutõusu järel, oleks ettevõtjatel võimalik madalama maksumääraga tooteid suuremas koguses ette varuda ning sisuliselt maksutõusu edasi lükata.

Mittevaralise kahju hüvitise maksustamine

Õiguskantsler on varem [juhtinud](#) rahandusministri tähelepanu tulumaksuseaduse § 12 lõikes 3 sätestatud piirangule. Piirangu järgi ei käsitata mittevaralise kahju hüvitist füüsilise isiku tuluna, kui mittevaralise kahju hüvitist maksab riik või kohaliku omavalitsuse üksus või kui selle on välja mõistnud kohus.

Maksuhaldur on tulumaksuseaduse § 12 lõiget 3 tõlgendades asunud seisukohale, et kohtuväliselt makstud mittevaralise kahju hüvitised tuleb maksustada. Seda ka juhul, kui mittevaralise kahju hüvitise on välja mõistnud või vastava kokkuleppe on kinnitanud kohtuväline lepitus- või menetlusorgan. Riigikogu menetleb praegu [tulumaksuseaduse muudatusi \(434 SE\)](#), milles nähakse ette, et ka vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud organi väljamõistetud või kinnitatud mittevaralise kahju hüvitis ei ole tulu.

Kuna seadus ei sätesta mittevaralise kahju hüvitist selgelt maksuobjektina ja see väljamakse ei vasta oma olemuselt tulu mõistele, jääb ikkagi vaieldavaks, kas poolte kokkuleppel makstav mittevaralise kahju hüvitis tuleb lugeda tuluks või mitte. Õiguskantsler [juhtis](#) Rahandusministeeriumi tähelepanu sellele, et mittevaralise kahju hüvitise määratlus peaks lähtuma pigem sisulistest kriteeriumidest, mitte sellest, milline menetlusorgan väljamakse

kinnitab või välja mõistab.

Probleemi olemust ilmestab veel näide hiljutisest õiguskantsleri lepitusmenetlusest. Nimelt tuleks Maksu- ja Tolliameti tõlgenduse kohaselt maksustada ka õiguskantsleri kinnitatud kokkuleppe alusel välja makstav mittevaralise kahju hüvitis. Kui hüvitise oleks välja mõistnud kohus, siis ei tuleks hüvitiselt maksu maksta. Kui Riigikogu seadusemuudatused kavandatud kujul vastu võtab, on hüvitise saajal võimalik tuludeklaratsiooni alusel maksusumma tagasi küsida.

Ettevõtte maksukäitumisele antud hinnang

Õiguskantsleril paluti [hinnata](#) Maksu- ja Tolliameti pakutava maksukäitumise hinnangute teenuse õiguspärasust. Maksukäitumise hinnangu rakendus on reguleeritud Vabariigi Valitsuse 07.03.2019 määruse „Maksukohustuslaste registri põhimäärus“ §-s 34¹ (viimati muudetud 21.12.2023). Ettevõtte maksukäitumise hinnangud on küllaltki üldised riskihinnangud, milles maksukäitumist hinnatakse skaalal 1–3 (1 – olulised puudused, 2 – mõned puudused, 3 – kõik korras) kaheteistkümne näitaja alusel.

Maksukäitumise hinnangute teenust kasutades on ettevõtjal võimalik teada saada, millist teavet on riik tema maksukäitumise kohta kogunud ning mis järeldusi on sellest teinud. Kuna esialgsed riskikäitumise hinnangud tuginevad mõne näitaja statistilisele keskmisele, võib paratamatult tekkida vajadus koostöös ettevõtjaga hinnangut parandada. Seega valmib lõplik maksukäitumise hinnang tihti koostöös ettevõtjaga, arvestades temalt saadud lisateavet.

Ettevõtja saab tutvuda tema kohta kogutud andmetega (konkreetsel juhul riskihinnanguga) ning soovi korral neid andmeid saata ka teistele ettevõtjatele. Järelikult võib ettevõtja ise valida, kas ta soovib enda maksukäitumisele antud hinnangu avalikustada või mitte.

Hinnangu avaldamise nõusoleku saab igal ajal tagasi võtta.

Avalduses toodud asjaolude põhjal õiguskantsler rikkumist ei tuvastanud.

Toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitaskude määramine

Õiguskantsleril paluti kontrollida, kas regionaalministri [määrusega](#) kehtestatud toidu-, sööda- ja veterinaarjärelevalve toimingute eest võetava tunnitasku määr on kooskõlas põhiseadusega.

Õiguskantsler [leidis](#), et tunnitasu määrad võib kehtestada minister, sest tasu kehtestamise tingimused on piisavalt üksikasjalikult ette nähtud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2017/625 (edaspidi EL-i määrus) ja seadusega.

Paraku selgus, et määrusega sätestatud toidu- ja veterinaarjärelevalve tunnitasu määrad on kehtestatud ebaselgetel alustel. Tunnitasu arvutamisel tuleb lähtuda tegelikest järelevalve kuludest toimingueelsel kalendriaastal ja EL-i määruse kohaselt tuleb selle järelevalve kulud ja kuludel põhinev arvutuskäik avalikustada.

Järelevalvetasude aluseks olevate kulude ja arvutuskäigu avalikustamine on oluline selleks, et järelevalvetasud oleks tootjate jaoks määratud läbipaistvalt ja etteaimatavalt. Kui määruses ei ole määrade kehtestamisel lähtutud EL-i määruses ja seaduses sätestatud arvutuskäigust, on määrus vastuolus põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2. EL-i määrusega kehtestatud järelevalvetasude süsteemi järgimine ning ka järelevalveasutuste kulude avalikustamine on tähtis, sest see tagab ühest küljest toiduohutuse kaudu inimeste tervise kaitse ja teisalt ettevõtjate ausa konkurentsi.

Õiguskantsler palus korraldada nii, et järelevalvetasudega seotud teave oleks läbipaistev, ning tagada, et järelevalve tunnitasu määrade kehtestamisel arvestataks toiduseaduse § 49³ lõikes 4 ja veterinaarseaduse § 87 lõikes 5 antud volituse piire.

Regionaalminister [lubas](#) järelevalvetasudega seotud teabe avalikustada asutuste veebilehtedel. Selle teabe leiab Põllumajandus- ja Toiduameti kodulehelt, kus on käsitletud [tasusid ja riigilõive](#). Peale selle kaalub regionaalminister tunnitasu määra arvutamise juhendi koostamist, et oleks üheselt selge, millisele arvutuskäigule ja arvandmetele kehtestatud tunnitasu määrad tuginevad. Ministri hinnangul vastavad kehtestatud tasud toiduseadusele, veterinaarkorralduse seadusele ja EL-i määruses sätestatule.

Põhimakseteenuste kättesaadavus

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine on vaieldamatult oluline riiklik eesmärk, mille saavutamiseks võib piirata ka inimeste põhiõigusi, näiteks piirata juurdepääsu põhimakseteenustele. Ometi vajavad inimesed igapäevaseks toimetulemiseks pangakontot hoolimata sellest, kuidas nende tegevust õiguslikult hinnatakse. Niisiis peab riik leidma viisi, kuidas kaitsta Eesti majanduskeskkonda, aga teisest küljest tagada ka inimeste põhiõigused.

Pangakonto puudumise tagajärjed

Õiguskantslerile on esitatud mitmeid avaldusi, millest selgub, et pank on keeldunud inimesele pangakonto avamisest või on tema konto sulgenud. Pank piirab sellega inimese juurdepääsu põhimakseteenustele (internetipank, kaardimaksed ja sularahaautomaat).

Tõenäoliselt on pangad teinud need otsused rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusega (RahaPTS) kehtestatud nõuetest lähtudes, mis ei luba krediitiasutustel teatud tingimustel teenust osutada või kohustavad teenuse osutamise lõpetama. Pangad ei võta pangakontota inimestelt vastu ka sularahamakseid, sest ka nende tehingute kohta kehtivad RahaPTS-i nõuded.

Neile probleemidele on õiguskantsler varem juhtinud nii [Rahandusministeeriumi](#) kui ka [Riigikogu rahanduskomisjoni](#) tähelepanu ning analüüsinud neid küsimusi füüsiliste ja ka juriidiliste isikute seisukohast.

[Õiguskantsler asus seisukohale](#), et abstraktselt hinnates ei saa pidada ebaproportsionaalseks ja põhiseadusega vastuolus olevaks norme, mis annavad pankadele õiguse lõpetada lepingud (ja maksekontod sulgeda) nende juriidiliste isikutega, keda põhjendatult kahtlustatakse rahapesus või terrorismi rahastamises.

Füüsiliste isikute puhul tuleb aga arvesse võtta, et pangakonto puudumisel on inimese igapäevatoimingute tegemine takistatud. Inimene ei saa sel juhul oma õigusi kaitsta ka kohtu kaudu, sest kohtusse pöördumisel peab ta tasuma riigilõivu. Riigilõivuseaduse § 9 lõige 3 lubab võtta sularaha vastu vaid kuni 10 euro suuruses summas.

Näitena saab tuua olukorra, kus inimese pangakontod suleti, kuna pank pidi täitma RahaPTS-iga seatud nõudeid, ning samal ajal keeldus tööandja maksmast talle töötasu sularahas. Nii ei saanud inimene oma kohustusi täita (kommunaalmakseid teha) ega igapäevatoiminguid teha (põhiseaduse §-d 19, 32).

Kui inimeselt võetakse ära ligipääs kõikidele põhimakseteenustele, võib see kaasa tuua tema sotsiaalse ja majandusliku tõrjutuse, isegi kui õiguslikult on võimalik nõuda sularahamaksete vastuvõtmist.

Õiguskantsler uuris, kuidas omavalitsusüksused on korraldanud lasteaiatasu maksmise. Selgus, et osa omavalitsusüksusi võtab lasteaiatasu vastu nii sularahas kui ka pangaülekandega, kuid on ka neid, kes võtavad tasu vastu üksnes pangaülekandega.

Sedakaudu piiratakse lapse õigust alusharidusele (põhiseaduse §-d 37 ja 12; RKPSJKo [06.02.2023, kohtuasi nr 5-22-10/17](#), p 48) ning ka omandiõigust (põhiseaduse § 32), sest maksega viivitamisel kaasnevad intressid.

Arvesse tuleb võtta ka seda, et 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 (vrd RKHKo [12.06.2002, kohtuasi nr 3-4-1-6-02](#)). Väheneb üksnes pangakonto kaudu rahapesu ja terrorismi rahastamise oht.

Ettepanek viia seadus põhiseadusega kooskõlla

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning omavalitsusüksuste kohustus.

Kui inimesel ei ole pangakontot, et saa ta pöörduda oma õiguste kaitseks ka kohtusse, kuna riigilõivuseadus ei luba tasuda üle 10 euro suurust riigilõivu sularahas. Niisiis piiravad [rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus](#), [krediidiasutuste seadus](#) (KAS), [võlaõigusseadus](#) (VÕS) ja [riigilõivuseaduse](#) (RLS) § 9 lõige 3 koostoimes kohtusse pöördumise põhiõigust. Samal ajal on olemas meetmeid, mis võimaldavad saavutada samu eesmärke, kuid piiravad kohtusse pöördumise põhiõigust vähem kui praegu kehtivad nõuded.

Seetõttu jõudis õiguskantsler järeldusele, et rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus, krediidiasutuste seadus, võlaõigusseadus (st põhimakseteenuse lepingu regulatsioon) ja riigilõivuseaduse § 9 lõige 3 on koostoimes vastuolus põhiseaduse §-dega 14 ja 15, ning tegi Riigikogule [ettepaneku](#) viia need seadused põhiseadusega kooskõlla.

Õiguskantsler palus oma ettepanekus arvesse võtta, et peale kohtusse pöördumise põhiõiguse on piiratud ka teiste põhiõiguste teostamine, milleks on eeldatavasti vaja tasuda riigilõivu pangakonto kaudu. Riigilõivu tuleb maksta näiteks mootorsõiduki juhiloa väljastamise eest (PS § 19), abielu registreerimisel (PS § 27), kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotluse tegemisel (PS § 31), kinnistusraamatu omanikukande tegemisel (PS § 32) ning isikut tõendava dokumendi väljastamise eest (PS § 35).

Riigikogu [toetas 13. mail 2024 toimunud istungil õiguskantsleri ettepanekut](#) ja Riigikogu esimees tegi Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152 kohaselt rahanduskomisjonile ülesandeks alгатada eelnõu rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse,

krediitiasutuste seaduse, võlaõigusseaduse ja riigilõivuseaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Rahandusministeerium saatis 2024. aasta juunikuus õiguskantslerile arvamuse avaldamiseks võlaõigusseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.

Õiguskantsleri ettepanekust johtuvalt oli eelnõus muudetud riigilõivuseaduse § 9 lõiget 3: „Riigilõivu tasuja soovil on riigilõivu võtja kohustatud kuni 10 euro suuruse riigilõivu vastu võtma sularahas.“ Muudatus seisnes selles, et pärast sõna „kohustatud“ oli sättesse lisatud sõna „vähemalt“.

Kahjuks peame möönma, et väljapakutud muudatus ei lahenda õiguselgelt õiguskantsleri kirjeldatud probleemi. Õiguskantsler selgitas [rahandusministrile saadetud arvamuses](#), et põhiseaduse §-de 15 ja 14 koostoimest tuleneb, et igaühel peab olema võimalus tasuda kohtusse pöördumisel nõutav riigilõiv sularahas või pangakonto kaudu. Eelnõus väljapakutud muudatuste põhjal jääb ebaselgeks, kas ja kuidas hakatakse hindama riigilõivu sularahas tasumise põhjendatud vajadust ja mida inimene selleks tegema peab. Seetõttu on kaheldav, kas seadusemuudatus tagab õiguskantsleri kirjeldatud probleemi põhiseaduspärase lahenduse.

Rahapesu Andmebüroo loamenetlused

Mitmed ettevõtjad on pöördunud õiguskantsleri poole murega, et Rahapesu Andmebüroo ei pea kinni seadusega määratud menetlustähtaegadest, mistõttu venivad tegevusloa taotluste menetlused ülemäära pikaks. Tegevusloa taotlejatele ettevõtjatele on jäänud ka ebaselgeks, mille alusel hindab Rahapesu Andmebüroo nendega seotud isikute mainet tegevusloa menetluses. Loataotlejad ei ole rahul, et sisulise otsuse tegemise asemel on amet palunud neil taotluse tagasi võtta.

Rahapesu Andmebüroo haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks tutvusid õiguskantsleri nõunikud märtsikuus Rahapesu Andmebüroos (RAB) kohapeal 2023. aasta jaanuarist juunini esitatud tegevusloa taotluste materjalidega, mille menetlus on lõppenud. Nõunikud analüüsisid kokku 38 taotluse lahendamist.

Kontrollimise käigus analüüsisid nõunikud loataotluste lahendamist haldusmenetluse seaduse (HMS), majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse alusel. Haldusakti vormilist vastavust (nt motivatsiooni osas) HMS-i nõuetele hinnata ei olnud võimalik, sest vaatluse alla ei sattunud

ühtki loamenetlust, mille kohta oleks tehtud keelduv haldusakt. Peale selle tutvuti majandustegevuse registri rakenduse tööga selle testkeskkonnas.

[Rahapesu Andmebüroo loamenetluste kontrolli kokkuvõttes](#) tõi õiguskantsler välja selle, mis on praeguses haldusmenetluses nõuetekohane, ja ka selle, mis vajab parandamist. Ühtlasi andis ta soovitusel, kuidas oleks mõistlik olukorda parandada. Tähtis on see, et tegevusloa taotluste menetlused tagaksid äriühingute ja nendega seotud füüsiliste isikute võrdse ja õiguspärase kohtlemise ning võimaluse kaitsta oma õigusi põhiseaduses ja seadustes ette nähtud viisidel.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et Rahapesu Andmebüroo saadetud kirjad puuduste kõrvaldamise kohta (HMS § 15) olid väga põhjalikud (eriti protseduurireeglitega seotud puuduste osa; RahaPTS § 72 lg 11 p 3). Põhjalikud olid ka ärialase maine kohta koostatud küsimustikud (MSÜS § 19 lg 6, RahaPTS § 72 lg 1 p 11 ja lg 2).

Rahapesu Andmebüroo oli mitmel ettevõttel palunud büroosse tulla (HMS § 17). Neis kutsetes anti haldusmenetluse seisukohast olulist informatsiooni ning teavitati isikuid nende õigustest ja kohustustest (HMS § 36). Nõunikud kuulasid osaliselt ka üht salvestist loataotleja vestlusest juhatuse liikmega. Vestluse alguses tutvustati isikule korrektselt tema õigusi ja kohustusi ning võimaldati suhelda tõlgi vahendusel (HMS § 21).

Rahule ei saa jääda sellega, et Rahapesu Andmebüroo ei arvesta ega järgi RahaPTS § 71 lõikes 1 sätestatud tähtaega. Kuni seadust ei ole muudetud, tuleb andmebürool lähtuda kehtivast õigusest: arvestada ja taotlejale teada anda, millal vastab taotlus kõigile nõuetele ja hakkab kulgema lõppotsuse tegemiseks ettenähtud 60-päevane tähtaeg või pikendatud 120-päevane tähtaeg.

Haldusmenetluses oluliste dokumentide säilitamine Rahapesu Andmebüroos ei ole praegu kooskõlas HMS §-ga 19, sest puudub ühtne toimikute süsteem, mis annaks ülevaate kõigist asja kohta kogutud materjalidest (vt kontrolli kokkuvõtte II ptk). Õiguskantsler soovitas asutusel luua toimikute koostamist ja pidamist reguleeriv sisemine kord ja ühtne toimikute süsteem haldusmenetluses tähtsate dokumentide säilitamiseks. See tagaks, et asutuse juhil on dokumentidest asjakohane ülevaade ning sisekontrolli süsteem on paremini toetatud.

Nõuetekohane ei ole füüsiliste isikute kohta taustakontrolli tegemine ja mitteametliku arvamuse esitamine taotlejatele. Protokollimata ja salvestamata vestlused, mille eesmärgiks on mõjutada taotlejat kontaktisikut või osanikku välja vahetama, ei ole kooskõlas hea halduse

tavaga ega õiguspärane. Sellised toimingud võivad viia olukorrani, kus andmebüroo annab loataotlejaga seotud füüsilise isiku kohta hinnanguid, mille olemasolust isik midagi ei tea ja mille kohta tal ei ole võimalik ka seisukohta esitada. Nii jääb inimene täielikult ilma õigusest teada, milliseid toiminguid on tema suhtes haldusmenetluses tehtud (HMS § 3 lõiked 1 ja 2, § 11 lg 1 punktid 2 ja 3; PS §-d 10, 11 ja 15). Peale selle ei anta inimesele võimalust olla ära kuulatud (HMS § 36) ning oma õigusi kohtus kaitsta (PS § 15; kontrolli kokkuvõtte III ptk).

Õiguskantsler soovitas Rahapesu Andmebürool koostada taustakontrolli tegemise kord, milles oleks kehtestatud, millist teavet on lubatud taustakontrolli tehes kasutada, kuidas see teave tuleb säilitada või kuidas tuleb kasutatud teabele viidata. Kindlasti tuleb seejuures arvesse võtta andmekaitse nõudeid. Õiguskantsler soovitas Rahandusministeeriumil hinnata, kas isiku maine hindamise regulatsioon tagab piisavalt nende isikute õiguste kaitse, kelle mainele Rahapesu Andmebüroo oma hinnangu annab.

Praegu puudub ühesugune tava selle kohta, mille alusel otsustab Rahapesu Andmebüroo tegevusloa taotluse puuduste kõrvaldamise vajaduse üle, taotluse läbi vaatamata jätmise ning millal tehakse asjas sisuline otsus. Ka selle tõttu pole taotlejal võimalik ette näha, kui kaua võib tema taotluse menetlus kesta ja millist otsust võib menetluse tulemusel oodata (vt kontrolli kokkuvõtte IV ptk). Õiguskantsler soovitas Rahapesu Andmebürool oma menetlusotsused seadusest lähtuvalt paremini läbi mõelda.

Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamine on kahtlemata oluline riiklik eesmärk. Seda toetab läbipaistev ja põhiõigusi austav loamenetlus, mis omakorda aitab kaasa ausale konkurentsile. Nende eesmärkide tasakaalustatud koostoimest lähtuvad ka õiguskantsleri soovitused.

Täname andmebüroo ametnikke koostöö eest.

Pangasaladuse avaldamine ja hoidmine

Õiguskantsler kontrollis, kas pankrotiseaduse § 124 vastab põhiseadusele. Õiguskantsleri poole pöördunud inimene märkis, et selle sätte alusel antakse pankrotihaldurile võlgniku arvelduskonto kasutamise õigus ning nii on pankrotihaldurile kättesaadavad pangasaladus ja ka eraelu puudutavad andmed 30 aasta kohta.

Õiguskantsler [leidis](#), et pankrotiseaduse § 124 lõige 1 ei ole põhiseadusega vastuolus. Pankrotiseadus ei võimalda pankrotihaldurile pankrotivara valitsemisel ja ka võlgniku arvelduskonto kasutamisel piiramatut juurdepääsu füüsilise isiku pangasaladusele.

Krediidasutus saab pankrotihaldurile avaldada pangasaladuse ja anda võlgniku arvelduskonto kasutamise õiguse üksnes pankrotiseaduses sätestatud ülesannete täitmiseks. Krediidasutus ja pankrotihaldur on kohustatud hoidma pangasaladust. Kui nad seda kohustust ei täida, kannavad nad selle eest vastutust.