

§ 111. [Eesti Panga pädevus]

Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal. Eesti Pank korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest.

Autor *Carolín Zoova*

Ajaloolised tekstid

VAK 1919: § 11. Kuni jäädavas põhiseaduses ettenähtud seadusandline asutus oma tegevust ei ole algatanud, teostab Asutav Kogu riigi seadusandlist ja juhtivat võimu; tema

b) määrab vabariigi sissetulekute ja väljaminekute eelarve, kinnitab vabariigi kontrolööri aruanded, otsustab laenude ja raha tegemist.

Olulised kohtulahendid

RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 – arvamus euro asjas, RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12 – ESM, EK 27.11.2012, C-370/12 – Pringle, EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt., EK 11.12.2018, C-493/17 – Weiss jt.

Valikkirjandus

Madis Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – *Juridica* 2019/1, lk 11–23.

Raimund Hagelberg. Pangandust reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid. – *Juridica* 2001/3, lk 153–159.

Jana Kask. Makrofinantsjärelevalve roll ja võimalused finantsüsteemi stabiilsuse tagamisel. – *Juridica* 2020/8, lk 614–622.

Julia Laffranque. Pilg Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – *Juridica* 2007/8, lk 523–536.

Lasse Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – *Juridica* 1999/10, lk 480–486.

Alexander Lott. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. – *Juridica* 2013/1, lk 3–26.

Alexander Lott. Süvendatud majandus- ja rahaliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsesele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele. – *Juridica* 2013/8, lk 546–564.

Uno Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. – *Juridica* 2011/1, lk 12–26.

Märt Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevalve: kas ühtne ebaühtlus? – *Juridica* 2021/1, lk 35–42.

Meelis Mark jt. Eesti pangandusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003.

Uno Mereste. Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem. – RiTo 14/2006.

Illimar Pärnamägi, Age Inkinen, Alexander Lott. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega. – *Juridica* 2012/5, lk 331–342.

Kadri Siibak. Mõningaid virtuaalrahaga seotud õiguslikud probleemid. – *Juridica* 2015/5, lk 326–331.

Siim Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? – *Juridica* 2020/8, lk 603–613.

Andres Tupits. Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus. – *Juridica* 2000/1, lk 54–62.

Andres Tupits. Keskpanga funktsioonid. – *Juridica* 2001/3, lk 160–169.

Andres Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid. – *Juridica* 2005/7, lk 459–465.

Andres Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi? – *Juridica* 2012/1, lk 13–21.

Sven Tõlp. Milleks oli vaja Eesti Panga seadust. – *Juridica* 1993/3, lk 53.

Villu Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100. Tallinn: Eesti Pank 2019.

Sisukord:

- I. Sissejuhatus
- II. Rahaline suveräänsus ja keskpanga roll selle teostamisel
- III. Eesti Panga asutamisest kuni euroliidu liikmelisuseni
 - A. Enne Teist maailmasõda
 - B. Taasiseseisvumise algusaastad
 - 1. Eesti Panga taasasutamine ja õigusliku raamistiku loomine
 - 2. Eesti Panga ülesanded
 - C. Teekond euroliitu
- IV. Eesti euroliidu osana
 - A. Euro kui Eestis kehtiv seaduslik maksevahend
 - B. Euroala ühtne rahapoliitika
 - C. Euroala majanduspoliitika
 - D. Pangandusliit
 - 1. Euroopa finantsjärelevalvesüsteemi reform
 - 2. Majandus- ja rahaliidu ning pangandusliidu suhestumine
 - 3. Pangandusliidu sambad
 - E. Süvenev föderaliseerumine
 - F. Euroliidust lahkumine
- V. Põhiseaduse § 111 muutmine
 - A. Muutmisvajadus
 - B. Võimalikud lahendused
 - 1. Põhiseaduse § 111 kehtetuks tunnistamine
 - 2. Euroklausel
 - 3. Tagavaraklausel
 - C. Kokkuvõtlik lahendus

I. Sissejuhatus

- 1 Eesti Pank (EP) on Eesti Vabariigi (EV) keskpang ja põhiseaduslik institutsioon, millele on PS § 111 sõnastuse kohaselt antud pädevus emiteerida Eesti raha, korraldada raharinglust ja seista hea riigi vääringu stabiilsuse eest, kusjuures nii 1920. kui ka 1937. aasta PSis puudusid eraldi sätted EP kohta. Euroala liikmelisusest tingituna on Eesti rahapoliitiline pädevus üle läinud Euroopa Liidu (EL) tasandile ja oluliselt on teisenenud EP institutsionaalne tegutsemisvorm, eesmärk ja ülesanded. Euroliit on üks pool ELi majandus- ja rahaliidu (EMU) poliitikast ning Eestile kohalduvad ka teatud majanduspoliitilised erinõuded. Pärast 2008. aasta globaalset finantskriisi on ELi tasandil toimunud ka ulatuslik finantsjärelevalve reform: peamiselt euroala liikmesriike hõlmava pangandusliidu initsiatiivi raames on tööle hakanud Ühtne Järelevalvemehhanism (SSM) ja Ühtne Kriisilahenduskord (SRM) ning nii EP kui ka EP asutus Finantsinspeksioon (FI) on kaasatud Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi (ESFS). EMU ja pangandusliidu poliitikate raames toimub aina süvenev föderaliseerumine. Riigikohus on juba 2006. aastal leidnud, et PS § 111 toime on peatunud teatud vastuolude tõttu ELi õigusega¹ ning sätte muutmisevajadus on pidevalt olnud PSi muutmise arutelude keskmes (vt täpsemalt allpool PS § 111.V.A komm.).

II. Rahaline suveräänsus ja keskpanga roll selle teostamisel

- 2 Riigi suveräänsuse üks aspekte on riigi rahaline suveräänsus, mille ilminguks on traditsiooniliselt peetud riigi ainuõigust emiteerida tema territooriumil seadusliku maksevahendina kehtivat raha.² Riigi ja raha seost kirjeldava raha riigiteooria kohaselt on raha seaduse loomingu, millele on raha emiteerinud riigis antud universaalse vahetusväärtuse tähendus.³ Riigi vääring ehk selle territooriumil kehtiv maksevahend on ühtlasi rahvuslik sümbol ja osa riikluse ideest⁴ ning rahvusvahelise õiguse kohaselt riigi suveräänsuse lahutamatu ilming⁵.
- 3 Rahaline suveräänsus tähendab ka riigi võimet reguleerida teiste vääringute kasutamist enda territooriumil, näiteks öelda, millises vääringus tohib teha makseid või täita teatud kohustusi. Riigil on oma vääringu kursi määratlemis- ja muutmiseõigus, mille kohaselt välisriigid on üldjuhul kohustatud tunnustama riigi vääringu devalvatsioone ja revalvatsioone või ka seda, kui riik võtab kasutusele uue vääringu.⁶ Kaasaja autorid on rahalise suveräänsuse aspektidena toonudki välja riigi õiguse reguleerida rahaga seonduvaid

¹ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16–19.

² Juba J. Bodin on enda 1576. aasta teoses „Les Six Livres de la République“ leidnud, et suveräänne õigus müntida raha kuulub monarhile, vt C. D. Zimmermann. The concept of monetary sovereignty revisited. – The European Journal of International Law 24/2013/3, lk 801; vt ka A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid. – Juridica 2005/7, lk 461.

³ A. Tupits – M. Mark jt. Eesti pangandusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003, lk 20; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461; K. Siibak. Mõningad virtuaalrahaga seotud õiguslikud probleemid. – Juridica 2015/5, lk 326. Vt ka originaalkäsitlust raha riigiteooria osas: G. F. Knapp. Die Staatliche Theorie des Geldes. München u. Leipzig: Duncker & Humblot 1905; vt ka F. A. Mann. The Legal Aspect of Money. 5th Ed. Oxford: Clarendon Press 1992, lk 8, 20.

⁴ P. Craig, G. de Burca. EU Law: Text, Cases, and Materials. Oxford University Press 2015, lk 731; R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability. Oxford University Press 2006, lk 22; K. Siibak. Mõningad virtuaalrahaga seotud õiguslikud probleemid, lk 326.

⁵ I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega. – Juridica 2012/5, lk 337, vt ka seal viidatud Alalise Rahvusvahelise Kohtu 1929. aasta lahend: Case Concerning the Payment of Various Serbian Loans Issued in France. (France v. Kingdom of the Serbs, Croats and Slovenes) [1929] Ser. A, 20/21.

⁶ F. Gianviti. Current legal aspects of monetary sovereignty. – International Monetary Fund. Current Developments in Monetary and Financial Law 4/2005, lk 4; vt ka F. A. Mann. The Legal Aspect of Money, lk 460–478.

küsimusi, aga ka pangandussüsteemi ja maksesüsteemidega seonduvat, lisaks võimet kontrollida rahapoliitikat (sh rahapakkumist ja intressimäärasid), vahetuskursipoliitikat ning seada valuuta- ja kapitalikontrolle.⁷ Teised autorid on üldistavalt leidnud, et rahalise suveräänsuse aspektideks saab lisaks riigi vääringu ja selle stabiilsusega seonduvale pidada ka riigi üldise finantsstabiilsuse, st toimivate finantsturgude edendamist ja rahandussüsteemi terviklikkuse ja usaldusvärsuse tagamist.⁸

- 4 Keskpankade roll riigi rahalise suveräänsuse teostamisel on pidevalt muutunud.⁹ Algselt oli raha emiteerimine ja selle stabiilsuse eest seismine suverääni (nt kuninga, keisri) õigus, mis demokraatia ja võimude lahususe kontseptsiooni arenedes liikus täidesaatva võimu, eelkõige valitsuse pädevusse ja alles seejärel keskpankadele.¹⁰ Sealjuures on eri allikates esimese algelise keskpangana nimetatud 1668. aastal peamiselt sõjapidamise finantseerimiseks asutatud Rootsi keskpanga Sveriges Riksbanki eelkäijat.¹¹ Aastaks 1900 oli maailmas üksnes 18 nn keskpanka, enamik neist asus Euroopas ja olid kas täielikult erakapitalil või osati avalikul ja erakapitalil põhinevad ettevõtted, mille ülesandeks oli eelkõige sõdade finantseerimine ja lühiajaliste eralaenu andmine, erisusega, et vastutasuks teatud hulgal valitsuse võlgade finantseerimise eest anti neile teatud erioigused, sh õigus emiteerida pangatähti.¹² Monopoli raha emiteerida sai enamik keskpanku alates 19. sajandi teisest poolest ja 20. sajandi algusest¹³, hiljem ka rolli „pankade pangana“ ja vajadusel ka „viimase astme laenajana“, st pakkudes likviidsusabi vastava riigi

⁷ R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 22–23.

⁸ C. D. Zimmermann. The concept of monetary sovereignty revisited, lk 809–810.

⁹ R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 22.

¹⁰ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 25.

¹¹ Vt nt A. Tupits. Keskpanga funktsioonid. – *Juridica* 2001/3, lk 161; R. Dall’Orto Mas, B. Vonessen, C. Fehlker, K. Arnold. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate. – ECB Occasional Paper Series No. 248 / October 2020, lk 9; G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group. Bank for International Settlement (BIS). May 2009, lk v. Keskpankade eelkäijana on osa autoreid välja toonud ka 1609. aastal asutatud, kuid 1820. aastal töö lõpetanud Amsterdami panga Amsterdamsche Wisselbank, mis täitis osa tänapäeva keskpanga funktsioone, vt J. Frost, S. S. Hyun, P. Wierds. An early stablecoin? The Bank of Amsterdam and the governance of money. – BIS Working Papers No. 902, November 2020, lk 3; R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States. New York: Springer Science+Business Media 2018, lk 3. Eraldi on välja toodud ka 1694. aastal asutatud Inglise Bank of England, mis asutati samuti peamiselt sõjapidamise finantseerimiseks ja mis oli sisuliselt erakapitalil põhinev pank, kuid millele anti teatud eristaatus selle eest, et ta finantseeris osa valitsuse võlgasid. Teisalt on rõhutatud, et sellisel kujul ei olnud Bank of Englandi näol tegemist tänapäeva tähenduses keskpangaga, vaid saades endale järk-järgult juurde klassikalisi keskpangale omaseid funktsioone, arenes selleks aja jooksul, vt F. Capie, G. Wood. The development of the Bank of England’s objectives: evolution, instruction or reaction. – P. Conti-Brown, R. M. Lastra. Research Handbook on Central Banking. Northampton: Edward Elgar 2018, lk 34. Teised autorid on välja toonud, et modernse tehnokraatliku ja avalik-õigusliku vormis toimiva keskpanga mudel on tugevalt mõjutatud ka Ameerika Ühendriikides (USA) toimunud institutsionaalsetest arengutest ja eriti 1913. aastal tööle hakanud USA Föderaalreservi Süsteemi (*US Federal Reserve System*) kujunemisest, vt P. Conti-Brown. Central banking and institutional change in the United States: punctuated equilibrium in the development of money, finance and banking. – P. Conti-Brown, R. M. Lastra. Research Handbook on Central Banking, lk 6.

¹² R. Dall’Orto Mas, B. Vonessen, C. Fehlker, K. Arnold. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 9.

¹³ Näiteks Bank of England sai pangatähtede andmise monopoli juba 1844. aastal, kuid Sveriges Riksbank alles 1904. aastal. Eelnevalt andsid „pangatähti“ välja paljud kommertspangad, puudus üks ja ühine „raha“, nii nagu seda kaasajal võiks mõista. Bank of Englandi osas vt nt F. Capie, G. Wood. The development of the Bank of England’s objectives: evolution, instruction or reaction, lk 34; Sveriges Riksbanki osas vt G. Söderberg. Why did the Riksbank get a monopoly on banknotes? – Sveriges Riksbank Economic Review 2018/3, lk 6.

territooriumil asuvatele pankadele¹⁴, ning ka ülesande tagada turvalisi ja efektiivseid maksesüsteeme ning teha pangandusjärelevet¹⁵.

- 5 1960. aastate lõpust kuni 1980. aastateni kestnud kõrge inflatsiooniga perioodi järel on juurdunud arusaamad liigkõrge inflatsiooni kahjulikkusest majandusele.¹⁶ Riikide rahapoliitika keskmesse on tõusnud hinnastabiilsuse tagamine, st inflatsiooni ohjeldamine, ja valitsusest sõltumatud keskpangad on saanud selle enda ülesandeks¹⁷ (vt PS § 112.II.A komm.). Sealjuures on erinevad autorid tänapäevase keskpanga tuumikfunktsioonidena välja toonud rahapoliitika teostamist, finantsstabiilsuse tagamist (sh järelevalve pankade ja arveldus- ning maksesüsteemide üle), raharingluse korraldamist ja finantsinfrastruktuuri põhielementide, sh maksesüsteemide haldust ning ka reservihaldust. Keskpanga määravaks tunnuseks peab osa autoreid siiani selle monopoli emiteerida raha ehk teisisõnu varustada finantsüsteemi arveldusvaraga, tagades rahapakkumist ning likviidsust, olles sealjuures mõnes riigis ka nn viimase astme laenaja.¹⁸ Reaalselt erinevad keskpanga täidetavad ülesanded aga riigiti¹⁹ ning keskpanga olemus on mõjutatud konkreetse riigi poliitilistest, sotsiaalsetest ja juriidilistest aspektidest²⁰.
- 6 Õiguskirjanduses on täheldatud teatud rahalise suveräänsuse „erosiooni“ kas või kuuluvuse tõttu rahvusvahelistesse organisatsioonidesse nagu IMF.²¹ Teatud rahalise suveräänsuse kao toob kaasa ka rahaliitu või rahaühtsusse kuulumine. Rahaühtsuse puhul loobub riik suveräänsusest õigusest emiteerida raha ja hakkab kasutama mõne teise riigi vääringut,

¹⁴ Nt 1876. aastal tööle hakanud Saksa Riigipangast (Deutsche Reichsbank) sai juba enne Weimari perioodi nn likviidsusreserv kommertsbankadele, st „viimase astme laenaja“ ja „pankade pank“, vt M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar. Werkstand: 92. EL August 2020, art 88 äärenr 10; vt ka W. Bossu, S. Hagan, H. Weenink. Safeguarding central bank autonomy: the role of transparency and accountability. – ECB Legal Conference 2017. Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities, lk 38.

¹⁵ Nt USA Föderaalreservi Süsteem (*Federal Reserve System*) sai selle loomisel 1913. aastal ülesande teha pangandusjärelevet, kuid osariigi tasandil tehti USAs teatud järelevet pankade üle juba 19. sajandil. Enamikus arenenud riikides hakkas pangandusjärelevalve aktuaalseks muutuma alles pärast 1920.–1930. aastate panganduskriisi, vt täpsemalt USA osas Federal Reserve Act. – Dec. 23, 1913, ch. 6, 38 Stat. 251; S. Vanatta. Theorizing bank supervision through its history. University of Oxford, Faculty of Law Blog; vt pangandusjärelevalve arengu osas üldiselt R. Dall’Orto Mas, B. Vonessen, C. Fehlker, K. Arnold. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 10; A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 167.

¹⁶ R. Dall’Orto Mas, B. Vonessen, C. Fehlker, K. Arnold. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 9–11, 14.

¹⁷ Samas, lk 7; R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 91–92; R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence. – P. Conti-Brown, R. M. Lastra. Research Handbook on Central Banking. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing 2018, lk 300; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective. Oxford University Press 2015, lk 17–18.

¹⁸ Vt eri autorite seisukohad: A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 24–26, 34–36; A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 160–169; T. Annus. RÕ₂, lk 196; L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 1; M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 43, 45; D. Green. The relationship between micro-macro-prudential supervision and central banking. – E. Wymeersch, K. J. Hopt, G. Ferrarini. Financial Regulation and Supervision: A Post-Crisis Analysis. Oxford University Press 2012, lk 57–58.

¹⁹ Näiteks Rahvusvaheline Arvelduste Pank (BIS) on avaldanud taksonoomia kahekümne erineva funktsiooniga, mida keskpang võib täita, vt G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 6–11, 28–55.

²⁰ A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 160.

²¹ C. D. Zimmermann. The concept of monetary sovereignty revisited, lk 803; R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 26–32; F. Gianviti. Current legal aspects of monetary sovereignty, lk 11.

sõlmides selleks üldjuhul lepingu (vt ka allpool PS § 111.IV.F komm.).²² Rahaliit on aga mitme iseseisva riigi ühine rahasüsteem, mida iseloomustab ühine vääring, mida emiteerib üks keskpank ja mis on seaduslik maksevahend kõikides selle liikmesriikides.²³ Rahaliidu tuntuim näide on ilmselt euroliit, mis ei ole aga sugugi ainus ega ka vanim rahaliit maailmas.²⁴ Rahahütsuse osas on osa autoreid leidnud, et teise riigi vääringut kasutama hakates „allub“ riik ühtlasi ka selle teise riigi suveräänsusele, rahaliidu puhul „delegeerib“ aga riik suveräänsuse kas teisele riigile või supranatsionaalsele riikide ühendusele.²⁵ Samas on leitud, et kui rahaliidu liikmetel ei ole võimalik kontrollida, kuidas liit talle antud rahapoliitilisi volitusi rakendab, siis on korrektsem öelda, et liikmesriigid on need konkreetset volitused „üle andnud“, mitte „delegeerinud“.²⁶ Sarnaselt on Saksa õiguskirjanduses euroliidu kontekstis arvatud, et kuna rahapoliitikaalane õigusloome on ELi pädevuses, ei ole korrektne öelda, et liikmesriigid on üle andnud enda suveräänsuse rahapoliitiliste volituste „täitmise“, vaid riikide rahapoliitiline suveräänsus on läinud täielikult üle ELi tasandile.²⁷ Teisalt ei ole rahaliidu või rahahütsuse moodustamine riigi rahateooriaga vastuolus.²⁸ On ka leitud, et rahaliitu kuulumine ei pruugi olla riigi suveräänsuse piiramine, vaid selle efektiivne teostamine globaliseerunud ning finantsiliselt integreeritud majanduskeskkonnas.²⁹ Rahalise suveräänsuse kontseptsioon ei ole seega staatiline, vaid kohaneb pidevalt muutuva globaalse reaalsusega.³⁰ Vastavalt muutub ka keskpanga roll.

²² Nt Liechtenstein on küll Euroopa Majanduspiirkonna liige, kuid on Šveitsiga 1980. aastal sõlminud rahalepingu, mille kohaselt Liechtenstein kasutab oma rahana Šveitsi franki, millega seonduvat juhib omakorda Šveitsi keskpank, vt lepingut: AS 1981 1715; BBl 1980 III 1261. Währungsvertrag zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein, <https://www.fedlex.de>. Samas on Kosovo ja Montenegro euro kasutusele võtnud ELiga rahalepingut sõlmimata juba 2002. aastal, vt Euroopa Komisjoni kodulehekülj. The euro. Use of the euro. The euro outside the euro area (https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/use-euro/euro-outside-euro-area_en, 07.04.2021). Vt näidete osas R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 109. Vt rahahütsuse definitsiooni osas A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 22; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461.

²³ Seisukoha osas vt A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 21; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461.

²⁴ Alates 1945. aastast on eksisteerinud CFA-frangi tsoon, mis hõlmab kahte Aafrika rahaliitu. Sealjuures puuduvad nende rahaliitude liikmetel eraldiseisvad riiklikud keskpangad ja neid ühendab vastav regionaalne keskpank: 1) Lääne-Aafrika Riikide Keskpank (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest), mis ühendab kaheksat Aafrika riiki ning 2) Kesk-Aafrika Riikide Pank (Banque des États de l'Afrique Centrale) ühendab kuut riiki. Teine näide on 1950. aastal asutatud Kariibi mere idaosa riikide rahaliit, mida haldab Ida-Kariibi Keskpank (Eastern Caribbean Central Bank, vt näite osas G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 60. Vt seisukoha osas A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 21; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461.

²⁵ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 22; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461.

²⁶ C. D. Zimmermann. The concept of monetary sovereignty revisited, lk 815.

²⁷ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 4.

²⁸ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 22; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461.

²⁹ C. D. Zimmermann. The concept of monetary sovereignty revisited, lk 817.

³⁰ Samas, lk 806.

III. Eesti Panga asutamisest kuni euoliidu liikmelisuseni

A. Enne Teist maailmasõda

- 7 EV väljakuulutamise hetkel, 24. veebruaril 1918 valitses Eesti territooriumil rahanduslik segadus. Pärast seda kui Saksa okupatsioon lõppes ja võim 19. novembril 1918 Ajutisele Valitsusele üle läks, muutus olukord veelgi keerulisemaks. Näiteks rahaministri 3. detsembri määrusega lubati riigimakse maksta kõigis rahva käes olevates rahades – nii enne sõda kehtinud Vene tsaarirublad kui ka vahepealsel ajal Eesti territooriumile ja rahva kätte jõudnud duumarublad, idarublad ning Saksa ja idamarkades.³¹ 26. novembril 1918 otsustas Ajutine Valitsus olukorda korrastada ja anda välja Eesti oma raha, milleks 13. detsembril 1918 välja antud määruse³² kohaselt said margad ja pennid.³³ Ajutine Valitsus asus rajama ka Eesti Panka (EP). 1919. aasta 24. veebruari, mil Ajutine Valitsus kinnitas EP põhikirja³⁴, peetakse EP asutamiskuupäevaks.³⁵ Põhikirja kohaselt eraõigusliku aktsiapangana loodud EP-l oli õigus teha kommertsbankadele lubatud operatsioone, näiteks anda hoiuseid ja laene (vt nt § 11 lg 4 ja 7).³⁶ Teistest pankadest pidi EP-d eristama muuhulgas ainuõigus EV territooriumi piires anda välja pangatähti (st kehtivat raha) ning riigi raha- ja krediidikorraldusfunktsioonide täitmise ja marga tagamise ülesanded.³⁷
- 8 Samas oli VAK 1919 § 11 punkti b kohaselt õigus otsustada „laenude ja raha tegemist“ Asutaval Kogul selle ajani kui „põhiseaduses ettenähtud seadusandline asutus oma tegevust ei ole algatanud“ ja EP kohta ei olnud eraldiseisvaid sätteid. Ka 1920. aasta PSis ei olnud EP kohta eraldiseisvaid sätteid. EP pidi põhikirja kohaselt olema Vabariigi Valitsuse „juhatuse ja kontrolli all“ töötav pank (§ 1 lg 1) ning „pangatähtede valmistamine ja väljaandmine, nende tagasivõtmine ja kustutamine“ pidi sündima rahaministeeriumi ja „riigi kontrolli esitajate“ otsekohese järelevalve all (§ 12). 1921. aasta seisuga oli eraõigusliku aktsiapangana loodud EP valitsuse ainuomandis ja rahaministri valitsemise all, kellel oli vastavalt ainuõigus määrata ka EP nõukogu ja juhatuse liikmed.³⁸
- 9 EV algusaastad olid majanduse ja rahanduse vallas ebastabiilsed, muu hulgas ekstensiivse laenutegevuse ja katteta rahatähtede väljaandmise tõttu. Rahvasteliidu 1925. aasta aruandes kritiseeriti samuti Eesti majanduslikku ja rahanduslikku olukorda ning pakuti välja reformikava EP-le.³⁹ 1927. aastal võeti raha- ja pangareformi läbiviimiseks vastu mitu uut seadust, mis jõustusid 1928. aastal. Muu hulgas tuli uue EV rahaseaduse⁴⁰ kohaselt

³¹ Teadaanne riigimaksude kohta – RT 1918, 5, lk 1, vt selle kohta V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100. Tallinn: Eesti Pank 2019, lk 62.

³² Ajutise Valitsuse määrus riigikassatähtede väljaandmise kohta – RT 1918, 7.

³³ Vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 63, vt ka seal viidatud J. Valge. Lahtirakendamine. Eesti Vabariigi majanduse stabiliseerimine 1918–1924. Tallinn: Rahvusarhiiv, 2003, lk 113.

³⁴ RT 1919, 28–29, 69.

³⁵ V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 66–68; V. Poom. Märkmeid Eesti Panga saamisest ja kümneaastasest tegevusest. – Eesti Pank 1919–1929. Tallinn: Eesti Pank 1999, lk 27.

³⁶ Sealjuures võeti Eesti Panga loomisel ja selle põhikirja koostamisel eeskujuks Saksa Riigipank ja Prantsuse Pank, mis olid tollal eristaatutes erapangad, vt J. Kukk. Kui Eesti Pangale alus pandi. – Eesti Pank 1919–1929. Tallinn: Eesti Pank 1999, lk 11–12; V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 66–68, 70.

³⁷ Põhikirja § 1 kohaselt sai EP ülesandeks „korraldada rahaliikumist Eesti Vabariigis, kergendada maksuõiendusi nii sise- kui väljamaal ja kanda hoolt vabade kapitalide kasuliku mahutamise eest“. § 12 kohaselt oli EP-l „vabariigi piirides ainuõigus pangatähtede väljaandmiseks“. § 13 seadis nõude, et välja antud pangatähtede kogusumma pidi olema kaetud panga kulla ja muu metalli tagavara, riigi väärtpaberite ja võlakohustuste ning ka diskonteeritud vekslitega. Vt ka V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 66–68, 70.

³⁸ Samas, lk 85.

³⁹ Samas, lk 107–108; vt ka seisukohta A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 28.

⁴⁰ RT 1927, 48, 42.

1928. aastal EV seadusliku maksevahendina marga asemel käibele kroon. 1927. aastal võeti vastu ja avaldati Riigi Teatajas seadusena ka uus EP põhikirj⁴¹, milles fikseeriti EP eksklusiivne pädevus emissioonipangana 25 aastaks (vt § 1 ja 2).⁴² Samas ei olnud EP tänapäeva arusaamade kohaselt sõltumatu keskpang (vt ka PS § 112.II.C.1 komm.). Enamik EP aktsiatest kuulus ka 1930. aastatel valitsusele.⁴³ 1937. aasta PSis ei olnud sätteid EP kohta.⁴⁴

B. Taasiseseisvumise algusaastad

1. Eesti Panga taasasutamine ja õigusliku raamistiku loomine

- 10 15. detsembril 1989 võttis ENSV Ülemnõukogu vastu otsuse Eesti Panga taasrajamise kohta 1. jaanuarist 1990.⁴⁵ EP sai talle seadusega pandud ülesandeid realselt täitma hakata alles pärast seda, kui Eesti Vabariigi Ülemnõukogu võttis 20. augustil 1991 vastu otsuse Eesti riiklikust iseseisvusest ja ülemnõukogu 24. oktoobri 1991 otsusega⁴⁶ ühendati NSV Liidu Riigipanga Eestis tegutsenud struktuuriüksused EPga.⁴⁷ Ülemnõukogu 19. detsembri 1991 otsusega⁴⁸ tunnistati 1919. aastal EV keskpangana asutatud EP õiguste ja kohustuste järjekestvust ning anti need taasasutatud EP-le.⁴⁹

⁴¹ RT 1927, 48, 44. Sealjuures on 1927. aasta põhikirja ja tänapäeva EPSi vahel leitud ka palju ühisjooni, vt A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 28; vt ka V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 107–111.

⁴² Valitsus loobus selleks ajaks riigikassatähtede ja vahetustähtede väljalaskmisest (§ 1) ja „valitsus ega tema asutused“ ei olnud õigustatud mingisuguseid põhikirjas fikseerimata erikorraldusi tegema kogu selle aja jooksul, mil EP-l oli emissiooni ainuõigus (§ 46 lg 2). Vt seisukoha osas A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 28; vt ka reformipaketi raames vastu võetud riigi kassatähtede ja vahetustähtede emissiooni lõpetamise seadus, RT 1927, 48, 43.

⁴³ Kuigi 1929. aastal pandi EP aktsiad müüki, jäi pea 70% nendest siiski valitsusele, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 85, 117–118; A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 28.

⁴⁴ Küll oli 1937 PS § 84 lg 1 punkt d kohaselt „emissioonipanga juhataja“ ameti poolest Riiginõukogu liige, vt täpsemalt PS § 112.III.B komm.

⁴⁵ Eesti NSV Ülemnõukogu otsus nr 616 „Eesti Panga asutamise kohta“. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1989, 40, 918.

⁴⁶ NSV Liidu Riigipanga Eesti Vabariikliku Panga ühendamise kohta Eesti Pangaga. – RT 1991, 37, 456.

⁴⁷ Sisuliselt ei andnud NSVL Riigipanga Eesti osakond enne seda enda ülesannete täitmist EP-le üle, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 229, 250–251; vt ka Eesti Panga 1990. aasta aruanne, lk 4, 14–15.

⁴⁸ Eesti Panga õiguste ja kohustuste järjekestvuse kohta. – RT 1991, 45, 569; vt ka sellekohaseid arutelusid: Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu stenogrammid. XI kd, 1991. Tallinn: Riigikogu kantselei dokumendi- ja asjaajamisosakond 2011, lk 347–350.

⁴⁹ Vastav põhimõte sai kirja ka 18. mail 1993 vastu võetud EPS § 1 lg-s 1. Kirjanduses on välja toodud, et otsus oli vajalik eelkõige 1940. aastal välismaal külmutatud kullavarude tagasisaamiseks, vt L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1. Nimelt käisid 1991–1992. aastal mitmed läbirääkimised 1940. aastal Inglise Panka, Rootsi Riigipanga ning Rahvusvaheliste Arvelduste Panka (BIS) jäänud EP kulla tagasisaamise üle, et kasutada seda krooni kattevarana, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 251–252. Osa autoreid on aga osutanud sellise lahenduse probleemkohtadele, vt H. Schneider. The principle of separate and balanced powers in Estonian Constitutions. – Juridica International II/1997, lk 35–49.

- 11 1992. aasta PSis tehti fundamentaalne otsus kajastada, erinevalt 1920. ja 1937. aasta põhi-seadustest, ka EP ja Eesti rahaga seonduvat. Sealjuures olid Jüri Adamsi eelnõus olemas EP kohased sätted, kuid 1992. aasta PSi jõudnud § 111 ja § 112 sõnastusest nähtub ka Jüri Raidla töögrupi eelnõu mõju.⁵⁰
- 12 Keskpangaga seonduva reguleerimine põhiseaduses ei ole globaalses vaates aga reegel. Näiteks on BIS analüüsinud 100 riigi põhiseadust ja leidnud, et nendest üksnes 35 riigi põhiseaduses olid sätted keskpanga kohta.⁵¹ Ilmselt saab PS § 111 ja ka PS § 112 jõudmist PSi lõppteksti põhjendada osati sellega, et Eestis oli enda suveräänsuse ja iseseisvuse jõustamise ühe aspektina hädavajalik luua omaenda keskpank ja anda välja omaenda raha.⁵²
- 13 PS § 111 sõnastusega andsid PSi loojad teadlikult raha emissiooni ainuõiguse EP-le kui valitsusest sõltumatu keskpangale.⁵³ EV rahaseadus⁵⁴, mille kohaselt sai EV rahahühikuks Eesti kroon, oli jõustunud 20. mail 1992 ja 20. juunist 1992 oli Eesti territooriumil ainus seaduslik maksevahend rubla asemel Eesti kroon.⁵⁵ Täpsustus PSi tekstis, et EP ülesandeks on „garanteerida Eesti omavaluuta stabiilsust“, sündis alles pärast seda, kui said paika EP ülesanded Eesti raha emiteerida ja selle ringlust korraldada.⁵⁶ Otsus „Eesti raha“ võrdsustada „riigi vääringuga“, mitte „rahvusliku rahaga“ sündis PSi väljatöötamisel keeleekspertide nõul, kuna seda peeti „sisukamaks“.⁵⁷
- 14 1920. ja 1937. aasta põhiseadustes ei olnud EP kohaseid sätteid, kuid PS § 111 lõpliku sõnastuse puhul võib näha paralleele EP 1927. aasta põhikirjaga, mille § 1 kohaselt oli EP „emissiooni keskpank“, millele anti „ainuõigus EV pangatähti valmistada ja neid välja anda“, § 2 kohaselt oli EP „peaülesanne“ kindlustada oma tähtede väärtust, mille jaoks ta pidi „oma põhikirja piirides korraldama Eesti raha ringvoolu ja ka krediiti“.

⁵⁰ Põhiseadusliku Assamblee juhatajale 19. septembril 1991 esitatud J. Raidla eelnõus oli sätestatud:
§ 111 Eesti Vabariigi raha nimetuse ja rahaühikud määrab seadus. Raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal.

§ 112 Eesti Vabariigi raharingluse ja arveldamise korra määrab seadus.

§ 113 Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.

J. Adamsi eelnõus oli sätestatud:

§ 79 Raha emissiooni ainuõigus Eestis on Eesti pangal.

Eesti pank juhib seaduse alusel pangandust Eestis ja korraldab raharinglust.

Eesti panga direktori nimetab ametisse riigikogu ettepanekul ja vabastab ametist riigivanem.

Eesti pank annab oma tegevusest aru riigikogule.

Sealjuures ei olnud A. Lepsi ja K. Kulboki 1991. aastal esitatud PSi eelnõudes eraldi sätteid EP osas. A. Lepsi, K. Kulboki, J. Adamsi ja J. Raidla eelnõude osas vt Eesti Vabariigi Põhiseaduse eelnõu variandid; RA, ERA.R-2324.1.4; 19.09.1991–13.12.1991.

⁵¹ Vt täpsemalt G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 59, 62. Näiteks ei ole lähiriikidest Läti põhiseaduses eraldi sätteid keskpanga staatuse ega ka Läti raha emiteerimise osas, vt ingliskeelset tõlget: <https://likumi.lv/ta/en/id/57980-the-constitution-of-the-republic-of-latvia>.

⁵² Vt seisukohta, et enamikule pärast Nõukogude Liidu lagunemist tekkinud või iseseisvunud vabariikidele olid suveräänsuse ja iseseisvuse jõustamiseks hädavajalikud elemendid nii omaenda keskpank kui ka raha: R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 22.

⁵³ Vt J. Raidla sõnavõtt: Põhiseaduse Assamblee stenogrammid. 3. istung, 27. september 1991, lk 17.

⁵⁴ Eesti Vabariigi rahaseadus. – RT 1992, 21, 299.

⁵⁵ Rahareformi läbiviimiseks oli oluline roll 27. märtsil 1991 moodustatud rahareformi komiteel, vt ENSV Ülemkogu seadus Eesti Vabariigi rahareformi komitee moodustamise kohta. – RT 1991, 13, 173. Komitee 17. juuni 1992 dekreedid nr 030 „Rahareformi läbiviimisest“ kohaselt muutus alates 20. juunist kella neljast hommikul ainsaks seaduslikuks maksevahendiks Eesti kroon, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 255; Eesti Panga kodulehekül. Eesti Pank. Muuseum. Keskpangast lihtsalt ja selgelt. Eesti raha ajalugu (<https://www.eestipank.ee/museum/eesti-raha-ajalugu>, 25.08.2021).

⁵⁶ Vt L. Hänni sõnavõtt: Põhiseaduse Assamblee stenogrammid. 24. istung, 6. veebruar 1992, lk 8.

⁵⁷ Vt L. Hänni sõnavõtt: Põhiseaduse Assamblee stenogrammid. 26. istung, 14. veebruar 1992, lk 16.

- 15 PS vastuvõtmise ajal reguleeris EP tegevust osati 1989. aasta pangaseadus⁵⁸, milles oli sätestatud lisaks EP põhiülesannetele ka kommertsbankade ja muude krediidiasutuste asutamise kord ja tegevuse põhialused. Ülemnõukogu poolt 15. märtsil 1990 kinnitatud EP põhikiri⁵⁹ aitas lahendada pangaseadusega reguleerimata küsimusi ja täpsustada EP ülesandeid raha- ja krediidisüsteemi juhtimisel.⁶⁰
- 16 18. mail 1993 võeti EP ülesannete, ülesehituse ja töökorralduse reguleerimiseks vastu Eesti Panga seadus (EPS)⁶¹, mis on PS § 104 lg 2 p 12 kohaselt nn konstitutsiooniline seadus. EPSi alusel töötati välja ka uus EP põhikiri, mis kinnitati 1993. aasta novembris ja milles konkretiseeriti EP-le EPSiga pandud ülesanded.⁶² EPSi vastuvõtmise vajadust on põhjendatud muu hulgas sellega, et seni kehtinud EP põhikiri sisaldas sätteid, mis reguleerisid rohkem kui ainult EP tegevust, lisaks dubleerisid 1989. aasta pangaseadus ning 1990. aasta põhikiri teineteist. EPSi olemasolus nähti ka EP sõltumatuse tagatist.⁶³
- 17 Hierarhiliselt kõrgemal positsioonil asuvate õigusaktide, nagu põhiseaduse või konstitutsiooniliste seaduste muutmine on võrreldes lihtseadustega keerukam. Keskpangaga seonduva sätestamine kõrgema astme õigusaktis annab keskpangale seega suurema tagatise tema mandaadi ja talle delegeeritud riigivõimu püsimiseks, eriti poliitiliselt ebastabiilsetes oludes.⁶⁴ EP taasrajamise ja taasiseseisvunud EV algusaastatel olid teravad arutelud EP ja VV omavahelise täpse rolli- ning pädevusjaotuse üle. Arvestades ajastut, oli see ka mõistetav: Eesti oli aastakümneid olnud lülitatud tsentraliseeritud riigipanga süsteemi, mis toimis olemuselt teisiti kui rahandussüsteem, mille keskmes on sõltumatu keskpang. Teadlikkus demokraatlikele ühiskondadele omastest printsiipidest oli vähene.⁶⁵ Teisalt tuleb arvestada, et keskpanga sõltumatuse kontseptsioon oli nii rahvusvahelisel kui ka Euroopa tasandil saanud laiemat kõlapinda alles 1980. aasta lõpus ja 1990. aastate alguses. Ka kõik Lääne-Euroopa riigid ei olnud 1990. aastate alguses viinud läbi

⁵⁸ Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi pangaseadus. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1989, 41, 919.

⁵⁹ Eesti NSV Ülemnõukogu otsus nr 146 „Eesti Panga tegevuse küsimuste kohta“. Eesti Panga põhikiri. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1990, 9, 929.

⁶⁰ Vt ka R. Hagelberg. Pangandust reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid. – Juridica 2001/3, lk 154.

⁶¹ Eesti Panga seadus. – RT I 1993, 28, 498, seisukoha osas vt P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni 16. märtsi 1998 lõpparuanne, lk 1.

⁶² Eesti Panga nõukogu otsus „Eesti Panga põhikirja kinnitamine“. – RTL 1994, 3, 75; R. Hagelberg. Pangandust reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid, lk 156.

⁶³ S. Tõlp. Milleks oli vaja Eesti Panga seadust. – Juridica 1993/3, lk 53.

⁶⁴ G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 61. Eesti õiguskirjanduses on välja toodud, et kuna PS on eriline, põlvkondadeüleline dokument, mis erineb tavaseadusest, on ka PSi muutmise kord erinev ning PSi muutmisele on nii menetluslikud kui ka materiaalsed piirangud, vt täpsemalt U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud. – Juridica 2021/5, lk 336 jj.

⁶⁵ Taasiseseisvumise algusaastatel oli tugev pingeseisund VV ja EP vahel. EP 1990. aasta aruandest nähtub, et kuigi 1989. aasta pangaseadusega olid EP-le kui keskpangale kinnitatud prerogatiivid, VV ja tema täitevorganid neid alati ei tunnistanud (vt Eesti Panga 1990. aasta aruanne, lk 4, 14–15). EP-le heideti ette „riik riigis“ olemist. Sõltumatu keskpanga ja valitsuse tegevusvaldkondade ning majanduspoliitiliste eesmärkide vahel nähti konfliktiohtu, niisamuti ka ohtu valitsuse tegevusvabadusele ning majanduspoliitilistele pürgimustele. Puudus laiem teadlikkus selle osas, et „konflikt täitevõimu ja keskpanga vahel ongi euroopaliku keskpangasüsteemi ja võimude lahususel põhineva demokraatliku ühiskonna alus“, vt U. Mereste. Eesti Pank peabki olema nagu riik riigis! – SL Õhtuleht 13.05.1997; U. Mereste. Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem. – RiTo 14/2006; vt ka V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 232–233.

õiguslikke ja institutsioonilisi muudatusi, et tagada enda riigi keskpanga sõltumatust⁶⁶ (vt ka PS § 112.II.B komm.).

2. Eesti Panga ülesanded

- 18 PS § 111 ls-ga 1 on Eesti raha emissiooni ainuõigus antud EP-le. Vastav põhimõte oli kirjas ka 1993. aastast kuni 30. detsembrini 2010 kehtinud EPSi redaktsiooni⁶⁷ (edaspidi 2010 EPS) § 2 lg-s 2. Sätte kohaselt pidi Eesti raha emiteerimine ning käibelt kõrvaldamine toimuma seaduse alusel, milleks oli 1. jaanuaril 2011 samuti kehtivuse kaotanud EV rahaseadus⁶⁸. EV rahaühik ja ainus seaduslik maksevahend oli Eesti kroon ning EP-1 oli ainuõigus Eesti krooni nii emiteerida ehk käibele lasta kui ka käibelt kõrvalda (EV rahaseaduse § 1–3). Eesti krooni puhul kasutati mujal maailmas vähepopulaarset valuutakomitee süsteemi, kus kogu käibelolev raha peab olema ranges vastavuses selle emiteerija kulla- ja välisvaluuta reservidega.⁶⁹ Vastavalt pidi Eesti Vabariigi seaduse Eesti krooni tagamise kohta⁷⁰ (EEKS) § 1 alusel Eesti kroon olema täielikult tagatud EP kulla ja konverteeritava välisvaluuta reserviga ja § 4 kohaselt võis EP ringluses olevate Eesti kroonide hulka muuta vastavalt oma kulla- ja konverteeritava välisvaluuta reservi muutumisele (sh reservide hoidmine ja kasutamise korraldamine oli 2010 EPS § 2 lg 3 kohaselt EP pädevuses).⁷¹
- 19 PS § 111 teises lauses nimetatud ülesannet „raharinglust korraldada“ täpsustas 2010 EPS § 2 lg 1, mille kohaselt oli EP ülesandeks korraldada raharinglust Eestis ja ka välisriikidega. Samas on kirjanduses leitud, et PSi tähenduses „raharingluse korraldamine“ täiendas raha emiteerimise funktsiooni ja oli eeskätt riigisisel tasandil piisava ja kvaliteetse sularaha olemasolu tagamine ja maksesüsteemide haldamine.⁷²
- 20 PS § 111 ls-ga 2 antakse EP-le ka ülesanne „seista hea riigi vääringu stabiilsuse eest“. 2010 EPS § 2 ls-s 1 eristati EP ülesannet „tagada hinnastabiilsus“ ülesandest „seista hea riigi vääringu eest“. Samas on nii Saksa kui ka Eesti õiguskirjanduses leitud, et „vääringu stabiilsuse eest hea seisimine“ võib hõlmata endas nii vääringu nn sisemise stabiilsuse ehk

⁶⁶ Valitsusest sõltumatu keskpanga mudel on olnud globaalselt eelistatuim institutsionaalne vorm alles alates 1980. aastate lõpust ja 1990. aastate algusest, vt R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 300. ELi tasandil mängis keskpanga sõltumatuse printsiibi leviku juures olulist rolli see, et EMU teises etapis, mis algas 1. jaanuaril 1994, pidid liikmesriigid võtma samme, et tagada enda keskpankade sõltumatus, ning oma riigisisest õigust vastavalt kohandama (vt allpool PS § 111. III.C komm.); vt ka Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 1992. – EÜT C 224, 31.08.1992, lk 6–79, art 109e lg 5). Sealjuures olid näiteks Prantsusmaal 1990. aastate alguses tulised arutelud keskpanga sõltumatuse ulatuse ja sobivuse üle Prantsusmaa konstitutsioonilise raamistikuga. EKP osas vt R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 91–92; P. Craig, G. de Burca. EU Law: Text, Cases, and Materials, lk 727, 733–734; K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power. Oxford University Press 2009, lk 131; R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 55–61; Prantsusmaa osas vt K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power, lk 112–114.

⁶⁷ Eesti Panga seadus. – RT I, 12.11.2010, 14.

⁶⁸ Vt viimast redaktsiooni Eesti Vabariigi rahaseadus. – RT I 2009, 62, 405.

⁶⁹ L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 3; L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112 – Juridica 1999/10, lk 480–486. On leitud, et valuutakomitee kasuks otsuse langetamine oli poliitiline ja rahapoliitiline valik, et väljuda rublatsoonist ning saavutada rahvusvaluuta kiirem stabiliseerimine ja stabiilse rahanduskeskkonna püsimine, vt K. Kukkk. Rahareform ja selle eellugu 1989–1992. – I. Lepik jt. Pikk üleminek: Eesti valuutakomitee 1992–2010. Tallinn: Eesti Pank 2014, lk 32–33.

⁷⁰ Eesti Vabariigi seadus Eesti krooni tagamise kohta. – RT 1992, 21, 300.

⁷¹ L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 3.

⁷² A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 160, vt ka L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

ostujõu tagamist (st hindade stabiilsuse tagamist inflatsiooni ohjeldamise näol) kui ka nn välise stabiilsuse ehk vääringu kursi stabiilsuse hoidmise komponenti.⁷³ Õiguskirjanduses on ka arvatud, et EP ülesandega tagada „krooni kursi stabiilsust“ seondusid 2010 EPS §-s 14 nimetatud „raharingluse reguleerimiseks“ antud õigused, muu hulgas õigus emitteerida, osta või müüa väärtpabereid, osta või müüa väärismetalli ning välisvaluutat, anda krediidi-asutustele laene, kehtestada erinevaid eeskirju, kohustuslikke normatiive, intressimäärasid ja ka laenuandmise limiite.⁷⁴ Samas, kuna Eesti krooni puhul oli kasutusel valuutakomitee süsteem, ei omanud eelkirjeldatud õigused Eesti krooni stabiilsuse tagamisel erilist tähtsust.⁷⁵ Kroon oli fikseeritud kursiga valuuta: 1992. aasta rahareformist kuni 31. detsembrini 2001 oli krooni kurss fikseeritud Saksa marga suhtes vahekorras 8 Eesti krooni = 1 Saksa mark, seejärel oli krooni kurss EP presidendi määruse⁷⁶ alusel fikseeritud euro suhtes vahekorras 15,6466 Eesti krooni = 1 euro.⁷⁷ EEKS §-ga 2 oli EP-le antud pädevus kindlaks määrata Eesti krooni ametlik kurss Saksa marga suhtes, omamata aga sealjuures õigust Eesti krooni devalveerida, ning samuti oli paika pandud Eesti krooni tehnilise kõikumise piirmäär.⁷⁸

- 21 Osa Eesti õigusteadlaste seas leiti, et EPSiga olid EP-le antud PS §-s 111 loetelust oluliselt laiemad õigused ja funktsioonid. 2010 EPS § 2 lg-s 4 olid EP ülesannetena välja toodud ka riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamine ja krediitipoliitika suunamine. Kui võrd PSi kohaselt kuulub poliitika VV pädevusse, leidis osa õigusteadlasi, et EP-le oli EPSiga delegeeritud täidesaatva võimu funktsioonid, mis vastavalt PSile oleks pidanud kuuluma VV-le, kusjuures problemaatiliseks peeti ka EP sellekohast määrusandlusõigust.⁷⁹ Teised autorid tõid välja, et PS § 111 ls 2 tähenduses raharingluse korraldamist ja vääringu stabiilsuse eest hea seismist võib üldistavalt kokku võtta „rahapoliitika teostamisena“, mida keskpanga sõltumatuse põhimõttest tulenevalt peab tegema valitsusest sõltumatu keskpank.⁸⁰ Leiti ka, et EP tegelik sõltumatus ei ole saavutatav õigusetu anda raharingluse korraldamiseks ja vääringu stabiilsuse tagamiseks kohustuslikke õiguse üldakte.⁸¹ Kuigi EP-le anti EPSiga erinevad volitused „raharingluse reguleerimiseks“, olid valuutakomiteesüsteemis asjakohased just EP administratiivsed vahendid (nt erinevate reserv- ja likviidsusnõuete sätestamine).⁸²
- 22 Teine probleemkoht oli EP tehtav pangandusjärelevalve.⁸³ Nimelt oli kuni 31. detsembrini 2001 EP pädevuses ka krediidi-asutuste ehk pangandusjärelevalve, mh krediidi-asutuste tegevuslubade andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratooriumi

⁷³ Vääringu „sisemise“ ja „välise“ stabiilsuse osas vt M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 30, 44; B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz. 46. vlj. München: C. H. Beck 2021, GG art 88 äärenr 5. Eesti õiguskirjandusest nähtuvalt saab järeldada, et PS § 111 võib hõlmata nii välise kui ka sisemise stabiilsuse komponenti, vt L. Lehis. – PSKV, PS § 111 komm. 3.

⁷⁴ Siinpuhul võib näha paralleele lähenemisega, mis oli esindatud EP 1927. aasta põhikirjas, mille § 2 kohaselt oli EP peaülesanne „oma tähtede väärtuse kindlustamine“ ja mille jaoks ta pidi „raha ringvoolu ja krediiti korraldama“.

⁷⁵ L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

⁷⁶ EP presidendi 31.12.1998 määrus nr 39 „Eesti krooni kursi fikseerimine euro suhtes.“ – RTL 1999, 6, 66.

⁷⁷ Eesti Panga kodulehekülj. Eesti Pank. Muuseum. Keskpangast lihtsalt ja selgelt. Eesti raha ajalugu (<https://www.eestipank.ee/muuseum/eesti-raha-ajalugu>, 26.08.2021).

⁷⁸ Vrd L. Lehis. – PSKV, PS § 111 komm. 3.

⁷⁹ Vt seisukohtade osas P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve, lk 3; L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

⁸⁰ A. Tupits. Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus. – Juridica 2000/1, lk 59.

⁸¹ I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega. – RiTo 21/2010, lk 7.

⁸² A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 166; A. Tupits. Eesti Pangandusõiguse alused, lk 35; sarnast seisukohta vt ka K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power, lk 205.

⁸³ P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve, lk 3; L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

kehtestamine ja krediidasutuse sundlikvideerimise määramine.⁸⁴ Jooksvat pangandusjärelevalvet tegi 1992. aastal EP struktuuriüksusena tegutsema hakanud Pangainspeksioon. Samas olid Rahandusministeeriumi valitsemisalas kindlustusalast järelevalvet tegev Kindlustusinspeksioon ja väärtpaberijärelevalvet tegev Väärtpaberiamet.⁸⁵ Probleem kaotas suurema aktuaalsuse, kui FISi⁸⁶ jõustumisel 1. jaanuaril 2002 alustas EP juures asuva asutusena tööd Finantsinspeksioon (FI), mis ühendas endas Pangainspeksiooni, Väärtpaberiinspeksiooni ja Kindlustusinspeksiooni.⁸⁷ 2002. aastal jõustunud EPSi redaktsiooni § 2 lg 5 sõnastust muudeti nii, et EP ülesandeks sai teha koostööd FIga finantsstabiilsuse tagamiseks. Samas on jätkuva arutelusid tekitanud FI institutsionaalne kuuluvus ja õiguslik vorm (vt PS § 112.V.C komm.).

C. Teekond euroliitu

- 23 24. novembril 1995 esitas Eesti ametliku taotluse ELiga⁸⁸ ühinemiseks, tuginedes Eesti ja ELi liikmesriikide vahel sõlmitud assotsieerumislepingule⁸⁹. Otsuse Eestiga ühinemisläbirääkimiste alustamiseks võttis ELi Nõukogu vastu 13. detsembril 1997 ja 31. märtsil 1998 algasid liitumisläbirääkimised Eesti ja ELi vahel.⁹⁰
- 24 Paralleelselt liikus EL enda majandus- ja rahaliidu (EMU)⁹¹ poliitika kolmanda etapi jõustumise, sealhulgas ka euro ülevõtmise suunas.⁹² EMU oli saanud nn konstitutsioonilise vundamendi 7. veebruaril 1992 allkirjastatud ja 1. novembril 1993 jõustunud Maastrichti ehk Euroopa Ühenduse asutamislepinguga (EÜ leping)⁹³. Esimeses etapis, mis sai alguse 1. juulil 1990, kehtestati kapitali vaba liikumine liikmesriikide vahel. 1. jaanuaril 1994 alanud teise etapi⁹⁴ alguses asutati liikmesriikide keskpankasid koondav ja nende omavahelist koostööd soodustav Euroopa Rahainstituut (European Monetary Institute)⁹⁵, ning 1. juunil 1998 võttis sellekohase töö üle Euroopa Rahainstituudi otsene järglane Euroopa Keskpank (EKP). Kolmas etapp algas 1. jaanuaril 1999⁹⁶, kus muu hulgas võeti

⁸⁴ Vt 2001. aastani kehtinud EPS § 2 lg 5, § 17–24 sõnastust. Vt ka L. Lehis. – PSKV, PS § 112 komm. 7.

⁸⁵ S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb? – *Juridica* 2020/8, lk 603–605.

⁸⁶ Vt redaktsiooni Finantsinspeksiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267.

⁸⁷ Lehis. – PSKV, PS § 112 komm. 7; vt täpsemalt S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 603–605.

⁸⁸ 1995. aastal küll Euroopa Ühenduste nime all, kuid lihtsuse huvides kasutab autor tekstis lühivalt „EL“.

⁸⁹ Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsieerumisleping (Euroopa leping). – RT II 1995, 22, 120.

⁹⁰ Eesti ühinemisleping Euroopa Liiduga. Seletuskiri. Välisministeerium 2004, lk 14, lk 14; vt selle kohta V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 312.

⁹¹ Ingl *Economic and Monetary Union*.

⁹² Esmakordselt püstitati ELi tasandil EMU loomise eesmärk 1969. aastal. 1970. aastate lõpus loodi Euroopa rahasüsteem ja tehti samme valuutakursside omavaheliseks reguleerimiseks. Ettepanek EMU loomiseks kolmes etapis pakuti välja 1989. aasta Delors'i aruandes ja sama aasta Madridi Euroopa Ülemkogul võeti vastu otsus teha EMU loomiseks esimesi samme. Delors'i aruande osas vt J. Delors. Committee for the Study of Economic and Monetary Union. Report on economic and monetary union in the European Community. Presented 17.04.1989, lk 27–38; vt ka Delors'i komitee (1988–1989) avalikustatud dokumentide kataloogi; 1989. aasta Madridi Euroopa Ülemkogul otsuse osas vt Presidency Conclusions. European Council. Madrid 26.–27.06.1989. SN 254/2/89, lk 10.

⁹³ Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 1992). – EÜT C 224, 31.08.1992 (1992 EÜ asutamisleping), lk 6–79 (1992 EÜ asutamisleping). Vt Eesti jaoks ELiga liitumise ajal relevantne ja uuendatud numeratsiooniga Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 2002). – EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33–184 (2002 EÜ asutamisleping).

⁹⁴ 1992 EÜ asutamisleping art 109e lg 1; 2002 EÜ asutamisleping art 116 lg 1.

⁹⁵ 1992 EÜ asutamisleping art 109f; 2002 EÜ asutamisleping art 117 lg 1.

⁹⁶ 1992 EÜ asutamisleping art 109j lg 4; 2002 EÜ asutamisleping art 121 lg 4 ls 1.

- 11 ELi liikmesriigis ülekanderahana käibele euro⁹⁷ ja seniste liikmesriikide keskpangad integreeriti Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS).⁹⁸
- 25 Kuna Eesti Vabariigi seadus Eesti krooni tagamise kohta (EEKS) oli sidunud Eesti krooni kursi Saksa marga kursiga (vt PS § 111.III.B.2 komm.), suhestus 1. jaanuaril 1999 Eesti krooni kurss automaatselt eurosse. Kui 1. jaanuaril 2002 võeti ELi liikmesriikides (v.a Suurbritannia, Taani ja Rootsi) ametlikult käibele euro paberraha ja mündid, lakkas ka Saksa mark kehtimast ja Eesti kroon seoti ametlikult euroga. Eesti krooni täpne kurss euro suhtes kehtestati Eesti Panga presidendi määrusega⁹⁹. Vastu võeti ka õigusaktides rahaühikute euroga asendamise seadus¹⁰⁰, mille kohaselt seadustes (v.a välislaenulepingutes ja riigigarantii andmisega seotud seadustes) loeti euro kasutusele võtnud ELi liikmesriikide rahaühikud rahaühikuks euro.¹⁰¹
- 26 Eesti ja Euroopa Liidu ühinemislepingu¹⁰² kohalduma hakkamisel 1. mail 2004¹⁰³ võttis Eesti (koos kõikide teiste uute liikmesriikidega) endale muu hulgas kohustuse ühineda EMUga ja võtta kasutusele ühisraha euro.¹⁰⁴ Liikmesriigi ühinemine eurotsooniga on aga mitmeastmeline protsess, millest võtavad osa nii Euroopa Komisjon, EKP, Euroopa Parlament kui ka Euroopa Liidu Nõukogu. Lõppotsuse liikmesriigi „liitumiskõlbulikkuse“ osas teeb Nõukogu (vt Euroopa Liidu toimimise lepingu¹⁰⁵ (ELTL) art 140 ja selle protokoll nr 13¹⁰⁶). Sealjuures peab liikmesriik eurotsooniga liitumiseks vastama ELTL art 140 lg-s 1 välja toodud nn lähenemiskriteeriumitele (Maastrichti kriteeriumid), millel on nii majanduslik kui ka õiguslik komponent. Majanduslikku komponenti kuuluvad inflatsiooni, avaliku sektori jätkusuutliku rahastamise, vahetusmehhanismide ja intressimäära kriteeriumid. Õiguslik komponent nõuab riigi õiguse kooskõla ELTLi ning
-
- ⁹⁷ 1992 EÜ asutamisleping art 1091 lg 4; 2002 EÜ asutamisleping art 123 lg 4 ls 1.
- ⁹⁸ Vt EMU arengu ja euro kasutuselevõtu osas Lehis. – PSKV, PS § 111 komm. 1; V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 312; M. Herdegen. – GG art 88 äären 15–18; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 3–4; P. Craig, G. De Burca. EU Law: Text, Cases, and Materials, lk 726–730; R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 175–195; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, Role and Functions. 2nd edition. European Central Bank 2006, lk 15–28; A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461; Majandus- ja rahaliidu ajalugu. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/79/majandus-ja-rahaliidu-ajalugu>, 04.04.2021).
- ⁹⁹ Eesti krooni kursi fikseerimine euro suhtes. – RTL 1999, 6, 66.
- ¹⁰⁰ Õigusaktides rahaühikute euroga asendamise seadus. – RT I 2001, 100, 647.
- ¹⁰¹ V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 312–313; L. Lehis. – PSKV, PS § 111 komm. 3.
- ¹⁰² Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga (Ühinemisleping). – RT II 2004, 3, 8.
- ¹⁰³ Lepingu Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi osalemise kohta Euroopa Majanduspiirkonnas ratifitseerimise seadus. – RT II 2004, 12, 51; Välisministeeriumi teadaanne. Välislepingu jõustumine. – RT II, 23.02.2021, 4.
- ¹⁰⁴ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 163; vastav kohustus on sisuliselt sätestatud ka Ühinemisakti artiklis 4, vt arvamuse osas A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 461; A. Tupits. Legal Framework for the Eurosystem National Central Bank. Doktoritöö. University of London Queen Mary College 2010, lk 203; vt Akt Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemistingimuste ja Euroopa Liidu aluslepingutesse tehtavate muudatuste kohta (Ühinemisakt). – EÜT L 236, 23.09.2003, lk 33.
- ¹⁰⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.
- ¹⁰⁶ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. Protokoll (nr 13) Lähenemiskriteeriumide kohta. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 281–282.

selle protokolliga nr 4 (Statuudiga)¹⁰⁷ (vt ELTL art 130 ja 131).¹⁰⁸ Liikmesriik, mis ei ole veel eurot üle võtnud või on teinud otsuse euro mitteülevõtmise osas, loetakse liikmesriigiks, mille suhtes kehtib erand (ELTL art 139 lg 1). Liikmesriikide liitumisvalmiduse osas annavad Euroopa Komisjon ja EKP enda lähenemisaruannetega Nõukogule aru vähemalt kord kahe aasta järel (või siis, kui liikmesriik, mille suhtes on kehtestatud erand, seda taotleb) (ELTL art 140 lg 1).¹⁰⁹

- 27 28. juunil 2004 ühines Eesti Euroopa vahetuskursimehhanismi ERM2ga, mida peetakse euro „ooteruumiks“. Vastavalt pidi Eesti euroga liitumisvalmiduse tõestamiseks vähemalt kahe aasta vältel hoidma krooni euro suhtes stabiilsena ning täitma Maastrichti kriteeriumid. Kuigi Eesti seadis eesmärgiks eurole üle minna esimesel võimalusel, milleks oli 1. jaanuar 2007, sai ELiga ühinemisele järgnenud liiga kiire inflatsioon sellele takistuseks.¹¹⁰ Euroga liitumiseks vajalikud majanduskriteeriumid õnnestus täita 2010. aasta kevadeks, mil nii Euroopa Komisjon kui ka EKP andsid enda avaldatud lähenemisaruannetes Eestile positiivse hinnangu.¹¹¹ 13. juulil 2010 anti ELi rahandusministrite nõukogul lõplik heakskiit Eesti liitumisele euroalaga ja 1. jaanuaril 2011 tunnistati Eestis suhtes kehtestatud erand kehtetuks, misjärel Eestist sai eurotsooni 17. liige.¹¹²

IV. Eesti euroliidu osana

A. Euro kui Eestis kehtiv seaduslik maksevahend

- 28 Euroliitu kui rahaliitu kuulumine on tugevalt mõjutanud Eesti riikluse aluseid. Eesti rahvas on, volitades 14. septembri 2003. a rahvahääletusel Eestit ühinema ELiga, andnud ühtlasi volituse Eesti ühinemiseks ühisrahaga euro¹¹³ ja Eesti rahalise suveräänsuse üle kandmiseks supranatsionaalsele ELi tasandile¹¹⁴.

¹⁰⁷ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. Protokoll (nr 4) Euroopa keskpankade süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja kohta. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 230–250.

¹⁰⁸ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 19–20; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, Role and Functions, lk 34–28; Majandus- ja rahaliidu ajalugu. Teabelehed Euroopa Liidu kohta (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/79/majandus-ja-rahaliidu-ajalugu>, 04.04.2021).

¹⁰⁹ Kirjutamise hetkel ei ole Bulgaaria, Horvaatia, Tšehhi, Taani, Ungari, Poola, Rumeenia, Rootsi ja Taani eurot üle võtnud. Sealjuures on näiteks Taani 1992. aastal teada andnud, et ei soovi osaleda EMU kolmandas etapis ning seega eurot üle võtta. Selles on kokku lepitud ka ELTLi protokollis nr 16 teatavate Taanit käsitlevate sätete kohta. Taani vastavust lähenemiskriteeriumitele lähenemisaruannetes ei hinnata, vt Euroopa Komisjoni kodulehekülj. The euro. Enlargement of the euro area. Convergence Reports (https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/enlargement-euro-area/convergence-reports_en#convergence-reports-since-1996, 05.04.2021), vt ka H. K. Scheller. The European Central Bank. History, Role and Functions, lk 39.

¹¹⁰ V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 316, 319; A. Lipstok. Eurole üleminek Eestis endiselt majanduspoliitika prioriteet. – RiTo 13/2006; vt EKP ja Euroopa Komisjoni hinnangute osas Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne detsember 2006, lk 37–38; European Commission. Convergence Report December 2006. European Economy No. 1, 2006, lk 17, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication497_en.pdf (05.04.2021).

¹¹¹ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne mai 2010, lk 40–42; European Commission. Convergence Report 2010. European Economy No. 3, 2010, lk 14.

¹¹² Nõukogu otsus, 13. juuli 2010, vastavalt aluslepingu artikli 140 lõikele 2 euro kasutuselevõtu kohta Eestis 1. jaanuaril 2011 (2010/416/EL). – ELT L 196, 28.07.2010, lk 24–26; vt ka V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 339–340; L. Lehis. – PSKV, PS § 111 komm. 1.

¹¹³ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 163.

¹¹⁴ Kõik eurotsooniga liitunud liikmesriigid on andnud üle suure osa enda rahalisest suveräänsusest ELi tasandile. Saksa õiguskirjanduses on leitud, et riikide puhul, mis olid liikmesriigid EMU kolmanda etapi alguses, läks rahaline suveräänsus ELi tasandile üle vastavalt 1. jaanuaril 1999, vt M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 17.

- 29 Üks tuntavaim rahalise suveräänsuse ülemineku aspekt on see, et euro kasutusele võtmise seaduse¹¹⁵ jõustumisel 1. jaanuaril 2011 kaotas kehtivuse Eesti Vabariigi rahaseadus¹¹⁶ ja krooni asemel sai Eestis ainsaks seaduslikuks maksevahendiks ehk vääringuks euro.¹¹⁷ Euro kui Eestis kehtiva maksevahendiga seonduvaid õiguslikult siduvaid akte saab anda ja vastu võtta eelkõige ELi tasandil, Eestil on selline pädevus üksnes siis, kui selleks on volitus või kui see on vajalik ELi õigusaktide rakendamiseks (vt ELTL art 2 lg 1, art 3 lg 1 punkt c).¹¹⁸ Krooni ümberarvestamisel eurodeks lähtuti ELi Nõukogu määrusest 1103/97/EÜ teatavate euro kasutuselevõtuga seotud sätete kohta.¹¹⁹ Europangatähtede kui seadusliku maksevahendi staatus on reguleeritud ELTLi artikliga 128 ja see, et euro-mündid on ainsad mündid, millel on kõikides eurotsooni liikmesriikides seadusliku maksevahendi seisund, on sätestatud ELi Nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 (euro kasutuselevõtu kohta) artiklis 11.¹²⁰ Kirjutamise hetkel on arutelu all ka digitaalse euro loomine, kuid ei ole kokku lepitud, millisele ELi aluslepingu sättele sealjuures tugineda. Ühe variandina on nähtud digitaalsele eurole rahatähtedega võrdse seadusliku maksevahendi staatuse andmist ja sealjuures ELTLi art-le 128 ja Statuudi art-le 16 tuginemist.¹²¹
- 30 Euroopa Parlamendile ja nõukogule on ELTL art 133 alusel antud ka nn üldvolitus seadusandliku tavamenetluse kohaselt kehtestada vajalikud meetmed euro kasutamiseks ühishahana (olles sealjuures konsulteerinud EKPga).¹²² Vastavale sättele tuginedes on vastu võetud näiteks euro võltsimise vastaseid õigusakte.¹²³ Ka EKP-l on ELTL art 132 alusel õigus anda teatud suuniseid ja juhiseid euroga seonduva täpsustamiseks.¹²⁴

¹¹⁵ Euro kasutusele võtmise seadus. – RT I 2010, 22, 108.

¹¹⁶ Vt viimane versioon enne kehtetuks tunnistamist Eesti Vabariigi rahaseadus. – RT I 2009, 62, 405.

¹¹⁷ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18; vt ka I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. Euroopa stabiilsus-mehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega, lk 337.

¹¹⁸ P. Craig, G. De Burca. EU Law: Text, Cases, and Materials, lk 728.

¹¹⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1103/97, 17. juuni 1997, teatavate euro kasutuselevõtuga seotud sätete kohta. – EÜT L 162, 19.06.1997, lk 1–3; vt ka Euro kasutusele võtmise seaduse eelnõu seletuskiri. 709 SE, lk 6.

¹²⁰ Komisjoni soovitus, 22. märts 2010, euro pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse ulatuse ja mõju kohta (2010/191/EL). – ELT L 83, 30.03.2010, lk 70–71.

¹²¹ On kaalutud ka digitaalse euro loomist rahapoliitilise instrumendina, tuginedes nt ELTL art 127 lg-le 2 ja Statuudi art-le 17, 20 või 22, vt European Central Bank. Report on a digital euro, 2020, lk 24.

¹²² Y. Emilie Yoo. – H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje. Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 7. vlj. Bade-Baden: Nomos 2015, AEUV art 119 äärenr 11; M. Selmayr. – H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje. Europäisches Unionsrecht. 7. vlj. 2015, AEUV art 133 äärenr 14.

¹²³ Vt nt nõukogu määrus (EÜ) nr 1339/2001, 28. juuni 2001, milles sätestatakse euro võltsimise takistamiseks vajalikud meetmed. – EÜT L 181, 04.07.2001, lk 6–10; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1210/2010, 15. detsember 2010, euromüntide autentimise ja ringlusse kõlbatute euromüntide käitlemise kohta. – ELT L 339, 22.12.2010, lk 1–5.

¹²⁴ Vt nt Euroopa Keskpanga otsus (EL) 2019/669, 4. aprill 2019, millega muudetakse otsust EKP/2013/10 euro pangatähtede nimiväärtuste, tehniliste nõuete, reprodutseerimise, vahetamise ja ringlusest kõrvaldamise kohta (EKP/2019/9). – ELT L 113, 29.04.2019, lk 6–8; Euroopa Keskpanga otsus (EL) 2011/67, 13. detsember 2010, euro pangatähtede emiteerimise kohta (EKP/2010/29). – ELT L 35, 09.02.2011, lk 26–30.

B. Euroala ühtne rahapoliitika

- 31 Eesti kui euroala liikmesriigi rahapoliitiline pädevus on ELTL art 3 lg 1 punkt c kohaselt üle läinud ELile ja Eesti on pädevuse selles valdkonnas kaotanud.¹²⁵ Siinpuhul tuleb rõhutada, et ehkki EMU on ELi kui terviku poliitika, on ELi ainupädevuses vaid eurot kasutavate riikide (st euroala) rahapoliitika reguleerimine. Euroalaga mitteliitunud liikmesriikidel ja nende keskpankadel on säilinud teatud pädevus oma rahapoliitilistes küsimustes (vt ELTL art 139 lg 2 ja art 282 lg 4).¹²⁶
- 32 Teisalt puudub ELi aluslepingutes konkreetne rahapoliitika definitsioon. Osa autoreid on leidnud, et rahapoliitika all ELTL art 3 lg 1 punkt c tähenduses võib mõelda nii rahapoliitikat kitsas mõttes kui ka vahetuskursipoliitikat.¹²⁷ On teisi autoreid, kes, tuginedes Euroopa Kohtu *Pringle* lahendis toodud seisukohale, on väitnud, et rahapoliitikat ELTL art 3 lg 1 punkti c tähenduses reguleerivad peamiselt ELTL art-tes 127–133 toodud kitsalt rahapoliitilised sätted.¹²⁸ Seega, ehkki ELTLis puudub täpne rahapoliitika definitsioon, on kindlaks määratud rahapoliitika eesmärgid ja vahendid, mis EKPSil on selle poliitika teostamiseks.¹²⁹
- 33 Euroala rahapoliitika (ja ühtlasi ka vahetuskursipoliitika) esmane eesmärk on hindade stabiilsuse säilitamine (ELTL art 119 lg 2). Alates 2003. aastast oli hindade stabiilsus EKP nõukogu kvantitatiivse määratluse kohaselt euroala ühtlustatud tarbijahinnaindeksi (ÜTHI) aastakasv keskpika aja jooksul „alla, kuid lähedal 2%-le“.¹³⁰ 2021. aasta juulis kinnitas EKP nõukogu uue sümmeetrilise inflatsioonieesmärgina konkreetset 2% keskpika aja jooksul ning tõi välja, et edaspidi kavatakse EKP nõukogu korrapäraselt hinnata oma rahapoliitika strateegia asjakohasust, kusjuures järgmine hindamine peaks toimuma 2025. aastal.¹³¹ ELi tasandil paika pandud rahapoliitiline hinnastabiilsuse tagamise eesmärk on seega saanud ka Eesti kui euroala liikme rahapoliitika peaesmärgiks.
- 34 Rahapoliitilise hinnastabiilsuse eesmärgi täitmine on ELTLi ja Statuudi kohaselt antud EKPSile (vt ELTL art 127 lg 1, art 282 lg 2 ning Statuut art 2). EKPS koosneb EKPst ja kõikide liikmesriikide keskpankadest (ELTL art 282 lg 1 ls 1, Statuut art 1 ls 1). EKPSi liikmelisus tuleneb ELi liikmelisusest. EKPSi tuleb eristada eurosüsteemist, mille moodustavad EKP ja üksnes euro kasutusele võtnud liikmesriikide keskpangad (ELTL

¹²⁵ ELTL art 3 lg 1 punkti c kohaselt on ELi ainupädevuses nende liikmesriikide rahapoliitika, mille rahaühik on euro. Vt ka J. Gren, *The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints*. – ECB Legal Working Paper Series No. 17/July 2018, lk 8; H. Siekmann, *The Legal Framework for the European System of Central Banks*. – SAFE White Paper No. 26, 2015. Goethe University Frankfurt, SAFE-Sustainable Architecture for Finance in Europe, lk 5; A. Hinarejos, *The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective*, lk 5; C. D. Zimmermann, *The concept of monetary sovereignty revisited*, lk 815; R. M. Lastra, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, lk 200.

¹²⁶ A. Tupits, *Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi?* – *Juridica* 2012/1, lk 13.

¹²⁷ U. Häde. – C. Callies, M. Ruffert, *AUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*. 5. vlj. München: C. H. Beck 2016, AEUV art 133 äärenr 4.

¹²⁸ EK 27.11.2012, C-370/12 – *Pringle*, p 48; W. Obwexer. – H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje, *Europäisches Unionsrecht*. 7. vlj 2015, AEUV art 3 äärenr 17.

¹²⁹ Vt EK 11.12.2018, C-493/17 – *Weiss jt*, p 50; EK 16.06.2015, C-62/14 – *Gauweiler jt*, p 42; EK 27.11.2012, C-370/12 – *Pringle*, p 53.

¹³⁰ Eesti Panga kodulehekülj. Rahapoliitika. Hinnastabiilsuse tähtsus (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/hinnastabiilsuse-tahtsus>, 04.04.2021); EKP kodulehekülj. Monetary Policy. Strategy. Two per cent inflation target (<https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html>, 04.04.2021).

¹³¹ Vt inflatsioonieesmärgi muutmise kohta avaldust EKP kodulehekülj. Avaldus EKP rahapoliitika strateegia kohta (https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monopol_strategy_statement.et.html, 08.07.2021) ja Eesti Panga kodulehekülj. EKP nõukogu kiidab heaks uue rahapoliitika strateegia (<https://www.eestipank.ee/press/ekp-noukogu-kiidab-heaks-ue-rahapoliitika-strateegia-08072021>).

art 282 lg 1 ls 2, Statuut art 1 ls 2).¹³² Hinnastabiilsuse eesmärgi tagamiseks vajalike peamiste rahapoliitiliste ülesannete (st ELTL art 127 lg-s 2 ja Statuut art 3 lg-s 1 nimetatud ülesannete) täitmine on antud eurosüsteemile (vt Statuut art 42 lg 1 ja vastavalt art 3).¹³³

- 35 Üks eurosüsteemi põhilisi rahapoliitilisi ülesandeid on ELi rahapoliitika määratlemine ja rakendamine (ELTL art 127 lg 2 taane 1, Statuut art 3 lg 1 taane 1). Rahapoliitiliste otsuste tegemine on tsentraliseeritud ja üle antud EKP-le, mille otsuseid tegevateks organiteks on selle nõukogu ja juhatus (ELTL art 129 lg 1, Statuut art 9 lg 3). Nõukogu koosneb EKP juhatuse liikmetest ja eurosüsteemi keskpankade juhtidest, sh ka EP presidendist (ELTL art 283 lg 1, Statuut art 10 lg 1). EKP juhatusse kuuluvad EKP president, asepresident ja neli liiget (ELTL art 283 lg 2, Statuut art 11 lg 1). ELi rahapoliitikat määratleb EKP nõukogu, mis teeb vajalikke otsuseid ning annab nende rakendamiseks vajalikke suuniseid (Statuut art 12 lg 1). Kooskõlas EKP nõukogu suuniste ja otsustega annab ka EKP juhatus riikide keskpankadele vajalikke juhiseid (Statuut art 12 lg 1). Rahapoliitiliste otsuste reaalne täideviimine, st rakendamine toimubki eurosüsteemi keskpankade poolt, mis peavad sealjuures toimima kooskõlas EKP suuniste ja juhustega (Statuut art 14 lg 3).¹³⁴
- 36 1. jaanuaril 2011 jõustunud EPSi redaktsioonis on EP ülesandeks kaasa aidata rahapoliitika kujundamisele ja viia ellu EKP nõukogu poolt määratletud rahapoliitikat (EPS § 2 lg 2 p 1). Eurosüsteemi liikmena ei kujunda EP enam Eesti iseseisvat rahapoliitikat, vaid osaleb euroala rahapoliitika kujundamisel EP presidendi kaudu EKP nõukogu töös ja viib ellu EKP nõukogu poolt paika pandud rahapoliitikat eurosüsteemi raames, juhindudes EKP juhustest ja suunistest.¹³⁵
- 37 Rahapoliitika elluviimiseks teeb EP rahapoliitilisi operatsioone EKP poolt paika pandud eurosüsteemi operatsioonilise raamistiku rahapoliitiliste instrumentidega, milleks on muu hulgas rahaturgudel tehtavad avaturuoperatsioonid ja laenamise ja hoiustamise püsivõimaluste pakkumine (vt Statuudi IV peatükk, sh art 18, vrd EPS § 14 p 1–4 sõnastus, vt ka PS § 112.III.C.3 komm.).¹³⁶

¹³² EKPSi koosseisu kuuluvad kõik liikmesriigid, sh need, kes ei ole veel eurot üle võtnud või kelle suhtes on kehtestatud püsiv erand, nt Taani (vt Statuut art 16). Erisus EKPSi ja eurosüsteemi vahel viidi ELi aluslepingutesse sisse Lissaboni leppega 2009. aastal, vt J. Gren. The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints, lk 5. EP on samuti välja toonud, et EKPSi liikmeks sai EP juba enne eurosüsteemi liikmeks saamist: vt Eesti Panga 2011. aasta aruanne, lk 3 viide 1, <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/250964>.

¹³³ Euroopa Kohus on toonitanud, et ELTL art 127 lg-t 1, mis sätestab eesmärgi säilitada hinnastabiilsust, ei kohaldata liikmesriikidele, kes ei kuulu euroalasse. EKP on aga seisukohal, et Statuudi art 42 lg 1 ja art 2 koosmõjust tulenevalt peaks ka eurosüsteemiväliste, kuid EKPSi kuuluvate keskpankade esmane eesmärk olema hinnastabiilsuse säilitamine, vt Euroopa Kohtu seisukohta EK 27.11.2012, C-370/12 – Pringle, p 54; vt EKP seisukohta Euroopa Keskpang. Lähene misaruanne juuni 2020. Funktsionaalne sõltumatus (<https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9f6fc8d4c0.et.html>).

¹³⁴ Vt J. Gren. The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints, lk 8–10, 12; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, Role and Functions, lk 49–64.

¹³⁵ A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 464; A. Tupits. Legal Framework for the Eurosystem National Central Bank, lk 203–204.

¹³⁶ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 50, 75–77; Eesti Panga kodulehekülj. Rahapoliitika. Operatsiooniline raamistik (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/operatsiooniline-raamistik>, 05.04.2021). Vt ka Euroopa Keskpanga suunis (EL) 2015/510, 19. detsember 2014, eurosüsteemi rahapoliitika raamistiku rakendamise kohta (EKP/2014/60). – ELT L 91, 02.04.2015, lk 3–135.

- 38 Raha emiteerimist, mis traditsioonilise käsitluse kohaselt on keskpankade tuumikülesanne, nähakse eurosüsteemi raames rahapoliitilist pädevust toetava tagatise ja lisaülesandena.¹³⁷ EKP-l on ainuõigus anda luba europangatähtede emissiooniks liidu piires (ELTL art 128 lg 1, Statuut art 16). EP-l puudub seega õigus iseseisvalt otsustada europangatähtede emiteerimise osas. Vastavalt on EPSis EP rolli defineeritud kui europangatähtede emiteerimisele kaasa aitamist (EPS § 2 lg 2 p 5) ja sätestatud, et EP-l on europangatähti õigus emiteerida EKP loal (EPS § 14¹ lg 1). EP-l on küll Eesti Vabariigis euromüntide emiteerimise ainuõigus, kuid selleks peab EKP emissioonimahu eelnevalt heaks kiitma (ELTL art 128 lg 2 ls 1, EPS § 2 lg 2 p 5, EPS § 14¹ lg 2).
- 39 Vahetuskursipoliitikaalaste otsuste tegemine jääb väljapoole EKPSi pädevust ja selle eest vastutab ELi Nõukogu (ELTL art 219).¹³⁸ Samas on EP kui eurosüsteemi liikme üks peamisi rahapoliitilisi ülesandeid ka välisvaluutatehingute sooritamise vastavalt ELTL art-le 219, st kooskõlas ELi Nõukogu otsustega¹³⁹, lisaks maksesüsteemide tõhusale toimimisele kaasaaitamine¹⁴⁰ ja ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja juhtimine¹⁴¹, aga ka nn lisaülesannete täitmine¹⁴², nagu statistika kogumine¹⁴³. EP-l on võimalik omal kulul ja vastutusel täita ka riigisiseseid nn dispositiivseid funktsioone, mis ei kuulu ELTLi ega Statuudi kohaselt EKPSi pädevusse. Samas on EKP-l õigus sellise ülesande täitmist keelata, kui ta leiab, et see segab EKPSi eesmärkide ja ülesannete täitmist (Statuut art 14 lg 4, vt ka EPS § 2 lg 2 p 8), ja Statuudi art 35 lg 6 alusel pöörduda Euroopa Liidu Kohtu (ELK) poole, kui keelust kinni ei peeta. Näiteks on Statuudi art 14 lg-le 4 tuginedes riigi keskpangal võimalik täita nn viimase astme laenaja funktsiooni, st kus pakutakse era- korralist likviidsusabi vastava liikmesriigi territooriumil asuvale raskustes olevale pangale.¹⁴⁴ EKP on sisuliselt nõustunud ka sellega, kui liikmesriigi keskpangale on riigisisest pandud traditsiooniliselt valitsussektori pädevusse kuuluvaid ülesandeid, nagu tagatisgarantii andmine (vt ka PS § 112.III.A komm.).¹⁴⁵

¹³⁷ EKP rahapoliitika. Euroopa Keskpang 2011, lk 16, https://www.eestipank.ee/sites/default/files/publication/et/EKP/muud/ekp_rahapoliitika.pdf; Eesti Panga kodulehekül. Rahapoliitika. Operatsiooniline raamistik (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/operatsiooniline-raamistik>, 05.04.2021).

¹³⁸ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 33.

¹³⁹ ELTL art 127 lg 2 taane 2, Statuut art 3 lg 1 taane 2, EPS § 14 p 3 ja 4. Samas ei ole EPS § 2 lg-s 2 eraldiseisvana ja otsesõnu välja toodud välisvaluutatehingute sooritamise ülesannet.

¹⁴⁰ ELTL art 127 lg 2 taane 4, Statuut art 3 lg 1 taane 4, vt EPS § 2 lg 2 p 4, § 24².

¹⁴¹ ELTL art 127 lg 2 taane 3, Statuut art 3 lg 1 taane 3, vt EPS § 2 lg 2 p 2, § 26 lg 4.

¹⁴² Nn lisaülesannete osas vt EKP rahapoliitika. Euroopa Keskpang 2011, lk 16.

¹⁴³ Statuut art 5, vt EPS § 2 lg 2 p 7, § 34; EKP rahapoliitika. Euroopa Keskpang 2011, lk 16.

¹⁴⁴ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 43; C. V. Gortsos. Last resort lending to solvent credit institutions in the euro area before and after the establishment of the SSM. – ECB Legal Conference. From Monetary Union to Banking Union, on the way to Capital Markets Union. New opportunities for European Integration. European Central Bank 2015, lk 53; vt standardiseeritud ELA lepingut Agreement on emergency liquidity assistance. European Central Bank 17.05.2017; vt ka EKP sellekohast 19.06.2017 pressiteadet <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ecb.pr170619.et.html>.

¹⁴⁵ Vt EKP sellekohast arvamust Opinion of the European Central Bank of 28 March 2012 on the deposit-guarantee scheme (CON/2012/22); vt veel ülesandeid, mille osas EKP on arvamust avaldanud Opinion of the European Central Bank of 28 June 2016 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property (CON/2016/34); Opinion of the European Central Bank of 12 November 2015 on the regulation of companies acquiring credit (CON/2015/45); vt veel loetelu EKP 2016 lähenemisaruanne, juuni 2016, lk 31–32; vt ka uusimat loetelu nn valitsussektori ülesannetest Euroopa Keskpang. Lähenemisaruanne juuni 2020. Avaliku sektori rahastamine või avaliku sektori poolt kolmandate isikute ees võetud kohustuste rahastamine; vt kirjanduses J. Gren. The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints, lk 7–8; M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 51, 87.

C. Euroala majanduspoliitika

- 40 Euroliit on üksnes üks pool ELi rakendatavast majandus- ja rahaliidu (EMU) poliitikast, kus rahaliit tähendab rahapoliitikat ja majandusliit majandus- ja eelarvepoliitikat.¹⁴⁶ EP kui eurosüsteemi liikme kohustus on kooskõlas ELTLiga toetada ka ELi üldist majanduspoliitikat ja kaasa aidata muude majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamisele, kahjustamata sealjuures aga hindade stabiilsuse säilitamise eesmärki (ELTL art 119 lg 2, 127 lg 1 ls 2, Statuut art 2 ls 2, EPS § 2 lg 1). Keskpanga tagatavat hinnastabiilsust võib näha ka alusena ELi teiste raha- ja majanduspoliitiliste eesmärkide realiseerumisele (vt Euroopa Liidu lepingu¹⁴⁷ (ELL) art 3 lg 3 lõik 1).¹⁴⁸ Samuti on leitud, et hinnastabiilsuse säilitamise eesmärk on suunatud ka liikmesriikidele ja ELi institutsioonidele, mitte üksnes nende keskpankadele (ELL art 3 lg 1 ja ELTL art 119 lg 3)¹⁴⁹, mispuhul võib näha positiivset seost eelarvedistsipliinist kinnipidamise ja hinnastabiilsuse saavutamise vahel.¹⁵⁰ Eestil on kohustus pidada kinni eelarvedistsipliini reeglitest (eelkõige ELTL art 126 sätestatud nõuded, vt ka ELTL art 121–126) ning vastav järelevalve- ja sanktsiooni- režiim on konkretiseeritud ELi eelarve eeskirjades (nn stabiilsuse ja kasvu pakt).¹⁵¹ Eurosooni liikmena kohalduvad Eestile ka erisätted majanduspoliitika vallas (ELTL art 5 lg 1 lõik 2, art 136–138).¹⁵²
- 41 Teisalt ei ole majanduspoliitika, erinevalt rahapoliitikast, ELi aluslepingute kohaselt tsentraliseeritud, vaid „koordineeritud“ (ELTL art 5 lg 1).¹⁵³ Rahapoliitika ja majanduspoliitika (sh eelarvepoliitika) asümmeetrilist disaini on nähtud euroala võlakriisi ühe juurpõhjuseks¹⁵⁴ ja vastavalt on reformitud EMU raamistikku. Majandusjuhtimise raamistikku on täiendatud valitsustevaheliste lepingutega, nagu nn fiskaalpakt¹⁵⁵, mis jõustus 1. jaanuaril 2013.¹⁵⁶ ELTL art 136 muudatused löid aga aluse 2012. aasta loodud Euroopa stabiilsusmehhanismile (ESM).¹⁵⁷
- 42 Siinpuhul tasub rõhutada, et vastavalt keskpanga sõltumatuse põhimõttele tuleb eristada keskpanga poolset rahapoliitika teostamist ning valitsuse poolset majandus- ja eelarvepoliitika teostamist (vt PS § 112.II.A komm., § 112.III.A komm.).¹⁵⁸ Euroopa Kohus on ESMi kontekstis leidnud, et majanduspoliitilist euroala finantsstabiilsuse eesmärki tuleb selgelt eristada rahapoliitilisest hindade stabiilsuse säilitamise eesmärgist ELTL art 127 lg 1 tähenduses, isegi kui kogu euroala stabiilsus mõjutab ka sellel alal kasutatava raha

¹⁴⁶ A. Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi?, lk 13.

¹⁴⁷ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016, lk 13–46.

¹⁴⁸ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 32.

¹⁴⁹ Samas, art 88 äärenr 3, 35.

¹⁵⁰ Samas, art 88 äärenr 38.

¹⁵¹ Samas, art 88 äärenr 22; A. Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi?, lk 14–15; vt ka kokkuvõtet eelarvepoliitika järelevalve raamistikust ning stabiilsuse ja kasvu pakti õigusaktidest <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=LEGISSUM:l25019>.

¹⁵² Vt L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 111 komm. 1.

¹⁵³ A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 3–5, 17.

¹⁵⁴ Vt asümmeetrilise probleemkohtade osas samas, lk 3–10; A. Tupits. Kas võlakriis muudab Euroopa Liidu ja tema liikmesriikide pädevusi?, lk 14–15.

¹⁵⁵ Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping Belgia Kuningriigi, Bulgaaria Vabariigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Eesti Vabariigi, Iirimaa, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Itaalia Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Ungari, Malta, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Poola Vabariigi, Portugali Vabariigi, Rumeenia, Sloveenia Vabariigi, Slovaki Vabariigi, Soome Vabariigi ja Rootsi Kuningriigi vahel. – RT II, 08.11.2012, 4.

¹⁵⁶ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 111 komm. 1; A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahaliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele. – Juridica 2013/8, lk 553.

¹⁵⁷ Vt punkt 2, Euroopa stabiilsusmehhanismi (ESM) asutamisleping. – RT II, 14.09.2012, 2. Vt ka RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 218.

¹⁵⁸ A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 3–5, 17.

stabiilsust.¹⁵⁹ Riigikohus on ESMi kohases lahendis leidnud, et „euroala majanduslik ja finantsiline jätkusuutlikkus kuulub alates Eesti kuulumisest euroala riikide sekka Eesti põhiseaduslike väärtuste hulka“.¹⁶⁰ Samas ei ole finantsstabiilsuse tagamine ESMi raames EP ülesanne. Euroala võlakriisi järgselt eurosüsteemis kasutusele võetud mittestandardsete rahapoliitiliste meetmete, st nn varade ostukavade programmide¹⁶¹ osas on Euroopa Kohus leidnud, et EKP rahapoliitilise meetme kaudne mõju majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamisele ei muuda meedet olemuselt majanduspoliitiliseks. EKP-l ega EKPSil ei ole iseseisvat majanduspoliitilist pädevust (vt ka PS § 112.III.C.6 komm.).¹⁶² Finantsstabiilsus ongi ELi tasandil erinevates kontekstides kasutatud mõiste, mille saavutamine on antud erinevatele institutsioonidele.¹⁶³

D. Pangandusliit

1. Euroopa finantsjärelevalvesüsteemi reform

- 43 Finantsstabiilsuse tagamisel on üks komponent finantsjärelevalve, mis ei ole traditsiooniliselt keskpanga tuumikülesanne¹⁶⁴, kuid enamikul kaasaja keskpankadel on sealjuures teatud roll.¹⁶⁵ 2008. aastal alanud globaalse finantskriisi ühe põhipõhjuseks nähti riigiti ühtlustamata finantsjärelevalvet ja -regulatsiooni ning puudujääkide elimineerimiseks algatati ELi tasandil pretsedenditu reform.¹⁶⁶ 2011. aastal hakkas De Larosière'i eksperdirühma 2009. aasta aruandes¹⁶⁷ toodud soovitude põhjal tööle Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem (ESFS), mille raames on loodud valdkondlikud järelevalveorganid Euroopa Pangandusjärelevalve (EBA)¹⁶⁸, Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve (ESMA)¹⁶⁹ ning Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve (EIOPA)¹⁷⁰. Kriisi järel on enam esile tõusnud ka makrotasandi usaldatavusjärelevalve olulisus ning selle tegemiseks

¹⁵⁹ EK 27.11.2012, C-370/12 – Pringle, p 56, vrd RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 163–165.

¹⁶⁰ RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 163; vt ka A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahaliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsesele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele, lk 559.

¹⁶¹ Nt 2012. aastal pressiteates välja kuulutatud riigivõlakirjade järelturult ostmise programm (OMT); 2015. aastal alanud avaliku sektori varade järelturgudel ostmise programm (PSPP).

¹⁶² EK 11.12.2018, C493/17 – Weiss jt, p 61; EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt, p 52 ja viidatud EK 27.11.2012, C-370/12 – Pringle, p 56.

¹⁶³ Y. Mersch. Financial stability and the ECB. Keynote speech. ESCB Legal Conference 6–7 September 2018. European Central Bank 2018, lk 13.

¹⁶⁴ D. Green. The relationship between micro-macro-prudential supervision and central banking, lk 57–58.

¹⁶⁵ D. Calvo jt. Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis? – Bank of International Settlements. Financial Stability Institute. FSI Insights on Policy Implementation No. 2018/8, lk 2.

¹⁶⁶ Vt nt G. L. Schiavo. The European Banking Union and its impact on legal disciplines: a short introduction. – G. L. Schiavo (toim.). The European Banking Union and the Role of Law. Edward Elgar Publishing 2019, lk 1; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 40.

¹⁶⁷ The High-level Group of Financial Supervision in the EU. Chaired by Jacques de Larosière. Brussels 25 February 2009, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf, vt ka Komisjoni teatis – Euroopa finantsjärelevalve {SEK(2009) 715} {SEK(2009) 716}. /* KOM/2009/0252 lõplik */ , <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52009DC0252>.

¹⁶⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1093/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Pangandusjärelevalve). – ELT L 331, 15.12.2010, lk 12–47.

¹⁶⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1095/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtpaberiturujärelevalve). – ELT L 331, 15.12.2010, lk 84–119.

¹⁷⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1094/2010, 24. november 2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Kindlustus- ja Tööandjapensionide Järelevalve). – ELT L 331, 15.12.2010, lk 48–83.

on loodud Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB)¹⁷¹. ESFSi koosseisu kuuluvad ka Euroopa järelevalveasutuste ühiskomiteed ja riiklikud järelevalveasutused.¹⁷² ESFSi tasandil koordineerimisest paraku finantsjärelevalve ühtlustamiseks ei piisanud ja 2012. aastal jõuti kokkuleppele pangandusliidu loomises.¹⁷³ Selle raames on viidud krediitiasutuste järelevalve ja kriisilahendusülesannete alal vastutus ja kooskõlastamisprotsessid ELi tasandile ning välja on töötatud uus finantsjärelevalve materiaalõiguslik raamistik, nn ühtsed eeskirjad (ingl *single rulebook*).¹⁷⁴

2. Majandus- ja rahaliidu ning pangandusliidu suhestumine

- 44 ELi aluslepingud ei täpsusta EMU ja pangandusliidu kui poliitiliste eesmärkide omavahelist hierarhiat või suhestumist.¹⁷⁵ Erinevalt näiteks EMUst on pangandusliidu loomisel osati tuginetud ka ELTLi sätetele, mis puudutavad siseturu loomist või parendamist.¹⁷⁶ Üldiselt aga on arvatud, et EMU ja pangandusliidu eesmärgid täiendavad üksteist.¹⁷⁷ Näiteks on ELi tasandil leitud, et pangandusliit on hädavajalik täieliku ja sügavalt integreeritud EMU saavutamiseks, kuivõrd ühisraha puhul on ühtne ja täielikult integreeritud finantssüsteem oluline rahapoliitika mõju edasikandumise, liikmesriikides riskide piisava hajutamise ja euroala pangandussüsteemi suhtes tuntava üldise usalduse seisukohast.¹⁷⁸ Samuti, kuigi pangandusliidust võivad osa võtta ka euroalasse mittekuuluvad

¹⁷¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1092/2010, 24. november 2010, finantssüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve kohta Euroopa Liidus ja Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu asutamise kohta. – ELT L 331, 15.12.2010, lk 1–11 ning nõukogu määrus (EL) nr 1096/2010, millega antakse Euroopa Keskpannangale eriülesanded seoses Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu tegevusega. – ELT L 331, 15.12.2010, lk 162–164.

¹⁷² Vt nt määrus (EL) nr 1092/2010, art 1; määrus (EL) nr 1093/2010 art 2. Vt ka A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 41, 43; S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 605–610.

¹⁷³ Vt Komisjoni 12.09.2012 teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Tegevuskava pangandusliidu poole liikumiseks, COM(2012) 510; Euroopa Nõukogu pressiteade: Council Agrees Position on Bank Supervision. 17739/12, PRESSE 528. Brussels, 13.12.2012, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/134265.pdf. Probleemkohtade osas loe M. Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevalve: kas ühtne ebaühtlus? – *Juridica* 2021/1, lk 35–42; vt ka A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahaliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsel ning põhiseaduse aluspõhimõtetele, lk 554; G. L. Schiavo. The European Banking Union and its impact on legal disciplines: a short introduction, lk 1; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 44–45.

¹⁷⁴ Pangandusliit. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/88/banking-union,05.04.2021>); D. Calvo jt. Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, lk 2; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 42.

¹⁷⁵ A. de Gregorio Merino. The Banking Union in EU law: an EU institutional law perspective. – G. L. Schiavo. The European Banking Union and the Role of Law, lk 47.

¹⁷⁶ EKP-le on antud pädevus teostada krediitiasutuste usaldatavusjärelevalvet ning Ühtne Järelevalvemehhanism (SSM) on loodud tuginedes ELTL art 127 lg-le 6, mille kohaselt võib EKP-le anda määruste abil ühehäälselt eriülesandeid, mis käsitlevad krediitiasutuste ja muude rahaasutuste, välja arvatud kindlustusseltsid, usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalvega seotud poliitikat. Samas on pangandusliidu teiste „sammaste“ loomiseks vajalike õigusaktide andmisel osati tuginetud ka ELTL art-le 114, vt A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 41; G. Barrett. The European Banking Union and the Economic and Monetary Union – A re-telling of *Cinderella* with an uncertain happily ever after? – G. L. Schiavo. The European Banking Union and the Role of Law, lk 15.

¹⁷⁷ A. de Gregorio Merino. The Banking Union in EU law: an EU institutional law perspective, lk 47; vt nn viie juhi aruannet J.-C. Juncker jt. Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine. Euroopa Komisjon 22.06.2015, lk 11, https://ec.europa.eu/info/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en.

¹⁷⁸ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 806/2014, et luua Euroopa hoiuste tagamise skeem. – Euroopa Komisjon. Strasbourg, 24.11.2015 COM(2015) 586 final 2015/0270 (COD), lk 2, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=ET>.

liikmesriigid, ühtivad pangandusliit ja euroliit kirjutamise hetkel liikmete poolst pea täielikult.¹⁷⁹

3. Pangandusliidu sambad

- 45 2014. aastal hakkas toimima pangandusliidu esimene samm, euroala panku hõlmav Ühtne Järelevalemehhanism (ingl *Single Supervisory Mechanism*, SSM).¹⁸⁰ EKP-le on SSMi raames omistatud pädevus teostada euroala ja euroalasse mittekuuluvate, kuid SSMiga ühinenud liikmesriikide oluliste krediidasutuste üle pangandusjärelevet (mh anda sellistele krediidasutustele tegevuslubasid, tagada usaldatavusnõuete ja muude regulatiivsete nõuete täitmist).¹⁸¹ EKP teeb SSMi raames tihedat koostööd ka liikmesriikide pangandusjärelevetega.¹⁸² Eesti pangandusjärelevetina osaleb FI SSMi raames otsuste üle hääletamisel ja koostööraamistiku *Joint Supervisory Team* töös.¹⁸³ FI täidab ka järelevetüleandeid, mis ei ole EKP-le üle antud¹⁸⁴, näiteks teostab järelevet nn mitteoluliste krediidasutuste üle, mis on FI-lt tegevusloa saanud, ja ka oluliste krediidasutuste üle küsimustes, mis ei ole selgelt üle antud EKP-le, sh teenuste järelevet ja rahapesu ning terrorismi tõkestamine (AML/CTF)¹⁸⁵.¹⁸⁶ Kommenteerimise

¹⁷⁹ Erandina kuuluvad pangandusliitu euroalasse mittekuuluvad Bulgaaria ja Horvaatia. Sealjuures võib seda näha sammuna euro kasutuselevõtu suunas, vt EKP 11.09.2020 sellekohane pressiteade <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200911~882a53b229.en.html>; vt ka M. Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevet: kas ühtne ebaühtlus?, lk 40.

¹⁸⁰ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Kesk pangale eriüleandmed seoses krediidasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevet poliitikaga. – ELT L 287, 29.10.2013, lk 63–89 (SSMi määrus).

¹⁸¹ Vt SSMi määrus, art 4, mis nimetab EKP konkreetseid üleandmed, ja art 6 lg 4, mis annab kriteeriumid, mille alusel otsustada krediidasutuse „olulisuse“ üle. Vt ka S. Tammer. Finantssektori järelevetmehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 606; M. Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevet: kas ühtne ebaühtlus?, lk 35 jj.

¹⁸² ELTL art 127 lg 5 kohaselt peab EKPS tervikuna aitama kaasa krediidasutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevet ning rahandussüsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamisele.

¹⁸³ Vt täpsemalt Euroopa Kesk pangaga määrus (EL) nr 468/2014, 16. aprill 2014, millega kehtestatakse raamistik Euroopa Kesk pangaga ja riiklike pädevate asutuste vaheliseks ning riiklike määratud asutustega tehtavaks koostööks ühtse järelevetmehhanismi raames (ühtse järelevetmehhanismi raammäärus) (EKP/2014/17). – ELT L 141, 14.05.2014, lk 1–50. Vt ühend- või komposiitmenetluse mõiste ja probleemkohtade osas M. Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevet: kas ühtne ebaühtlus?, lk 40; ESCB Legal Conference 2020. Panel 6. Judicial review of the acts of EU institutions and bodies in a multi-level administrative framework, lk 269–302; C. Toomingas. Transnatsionaalne haldusakt Euroopa Liidu ja Eesti õiguses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2017, lk 11.

¹⁸⁴ SSMi määrus, art 1 lg 5.

¹⁸⁵ Samas tuleb arvestada, et rahapesu ja terrorismi rahastamise alased rikkumised võivad olla üheks alustest, mille tõttu EKP saab krediidasutuselt tegevusloa ära võtta, näiteks Versobank ASi kaasuse puhul, vt S. Tammer. Finantssektori järelevetmehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 607. Vt ka viidatud S. Tammer. Krediidasutuse tegevusloa kehtetuks tunnistamine ja sellega seonduvad praktilised tähelepanekud. – *Juridica* 2018/5, lk 338–349.

¹⁸⁶ Vt täpsemalt SSMi raames järelevet teostamise kohta S. Tammer. Finantssektori järelevetmehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 606–607; M. Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevet: kas ühtne ebaühtlus?, lk 39; A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahaliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele, lk 555; Finantsinspektsiooni kodulehekül. Ühtse finantsjärelevet loomise ajalugu (<https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/finantsinspektsioonist/uhitse-finantsjarelevet-loomise-ajalugu>, 05.04.2021); Pangandusliit. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/88/banking-union> 05.04.2021); vt ka L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 6.

hetkel on ELi tasandil tehtud ettepanekuid ühtse AMLi/CTFi järelevalveasutuse loomiseks¹⁸⁷, mispuhul võib FI pädevus selles küsimuses muutuda.

- 46 EKP-1 ja ESRB-1 on SSMi raames ka teatud makrofinantsjärelevalvealane pädevus. Erinevalt mikrotasandi usaldatavusjärelevalvest, mis keskendub üksikutele turuosalistele, on makrofinantsjärelevalve eesmärk tegeleda kogu finantssüsteemi ühiste riskidega ja aidata kaasa finantssüsteemi kui terviku vastupanuvõimele ja majanduse stabiilsusele, üritades vältida süsteemsete riskide kuhjumist. Esimesel tasandil peaks aga süsteemseid riske hindama ja vajadusel meetmeid kehtestama liikmesriigi makrofinantsjärelevalve asutus, milleks Eestis on alates 2014. aastast EP (vt EPS § 2 lg 2 p 3, § 24¹ lg 1).¹⁸⁸ EP on seega saanud täiendava finantsstabiilsusala pädevuse.¹⁸⁹ Siinpuhul on aga leitud, et hindade stabiilsuse tagamine peaks siiski jääma eurosüsteemi keskpanga põhieesmärgiks.¹⁹⁰
- 47 2014. aastal pandi alus pangandusliidu teisele sambale, Ühtsele Kriisilahenduskorrale (ingl *Single Resolution Mechanism*, SRM), hoidmaks ära selliseid kahjusid, mida pankade maksejõuetus oli minevikus tekitanud.¹⁹¹ SRMi raames loodi 2015. aastal iseseisva ELi asutusena tööd alustanud Ühtne Kriisilahendusnõukogu (ingl *Single Resolution Board*, SRB) ning SRB hallatav Ühtne Kriisilahendusfond (ingl *Single Resolution Fund*, SRF)¹⁹². Kriisilahendusmeetmete üle teeb otsuse SRB, kuid praktilistes küsimustes täidetakse otsust koostöös euroala riikide kriisilahendusametustega, milleks on Eesti puhul FI (FIS § 4 lg 2).¹⁹³

¹⁸⁷ 20.07.2021 esitles Euroopa Komisjon seaduste paketti, et tõhustada ELi AML/CTF reegleid, vt Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega asutatakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise amet ning muudetakse määruseid (EL) nr 1093/2010, (EL) nr 1094/2010 ja (EL) nr 1095/2010. Brüssel, 20.07.2021. COM(2021) 421 final. 2021/0240(COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0421&from=EN>. Vt ka nõukogu järeldused rahapesuvastase võitluse ja terrorismi rahastamise tõkestamise kohta. Brüssel, 05.11.2020, 12608/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12608-2020-INIT/et/pdf>; vt sellekohast kokkuvõtet ELi nõukogu Majandus- ja rahandusministrite istung nr VC-ECOFIN-041120 videokonverents, 04.11.2020. – <https://www.consilium.europa.eu/et/meetings/ecofin/2020/11/04>.

¹⁸⁸ J. Kask. Makrofinantsjärelevalve roll ja võimalused finantssüsteemi stabiilsuse tagamisel. – *Juridica* 2020/8, lk 617, 619; Eesti Panga koduleheküljel. Finantsstabiilsus. Makrofinantsjärelevalve (<https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus/makrofinantsjarelevalve>, 05.04.2021); Euroopa Finantsjärelevalve Süsteem. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/84/europaisches-system-der-ffdinanzaufsicht-esfs->, 05.04.2021).

¹⁸⁹ Vt Eesti Panga kodulehekülge, kus on EP finantsstabiilsusele kaasaaitavate tegevustena veel lisaks välja toodud näiteks analüüsise koostamist ja finantssektori poliitika kujundamisel osalemist: Eesti Pank. Finantsstabiilsus (<https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus>, 07.04.2021).

¹⁹⁰ Vt Y. Mersch. Financial stability and the ECB. Keynote speech, lk 16.

¹⁹¹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 806/2014, 15. juuli 2014, millega kehtestatakse ühtsed eeskirjad ja ühtne menetlus krediidasutuste ja teatavate investeerimisühingute kriisilahenduseks ühtse kriisilahenduskorra ja ühtse kriisilahendusfondi raames, ELT L 225, 30.07.2014, lk 1–90 (SRMi määrus).

¹⁹² Fondi ülesanded on sätestatud SRMi määruse art-s 7, vt S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 608.

¹⁹³ Vt S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 607–608; Pangandusliit. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/88/banking-union>, 05.04.2021). Vt ka Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu koduleheküljel: Poliitikavaldkonnad. Pangandusliit. Ühtne kriisilahenduskord (<https://www.consilium.europa.eu/et/policies/banking-union/single-resolution-mechanism/>, 05.04.2021).

- 48 Komisjon esitas 2015. aasta lõpus seadusandliku ettepaneku¹⁹⁴, mille eesmärk on lisada pangandusliidule ka kolmas komponent – Euroopa hoiuste tagamise skeem (CDGS).¹⁹⁵ Kirjutamise hetkel ei ole hoiuste tagamise skeemi veel loodud ja Eestis täidab muu hulgas krediidiastutuse klientide poolt paigutatud vahendite kaitse ning kriisilahendusmeetmete ja -õiguste rakendamise rahastamiseks vajalike vahendite kogumise eesmärki Tagatisfond (TFS¹⁹⁶ § 2 lg 1). Samas on kommenteerimise hetkel plaan ühendada Tagatisfond FIga¹⁹⁷ ja alates 2020. aastast tegutsevad FI ja Tagatisfond samas hoones.¹⁹⁸
- 49 EP makse- ja arveldussüsteemide järele vaatamise ülesande (EPS § 2 lg 2 p 4, § 24²) eesmärk on sarnaselt makrofinantsjärelevalvega tihedalt seotud finantsstabiilsuse hoidmise ja rahapoliitika mõjususe kindlustamisega ning neidki ülesandeid teostab EP osaliselt eurosüsteemi raames.¹⁹⁹ Samas ei ole makse- ja arveldussüsteemide järele vaatamine otseselt hõlmatud pangandusliidu struktuuri. Erineb ka „järele vaatamise“ õiguslik alus, kuivõrd „maksüsteemide tõhusale toimimisele kaasaaitamise“ on EP kui eurosüsteemi liikme ülesanne ELTL art 127 lg 2 alusel (vt PS § 111.IV.B komm.).²⁰⁰

E. Süvenev föderaliseerumine

- 50 Õiguskirjanduses on rahaliitu võrreldud föderatsiooniga, kuna sinna kuuluvus mõjutab fundamentaalselt selle liikmete riiklike aluseid, rahandust, eelarvet ja majandust.²⁰¹ Euroliitu kui rahaliitu kuuluvus on nendes aspektides avaldanud sügavat mõju ka Eestile. Samas on leitud, et selgelt föderalistlikku ELi liikumine pole kehtiva PSiga kaetud.²⁰² Teised autorid on aga seisukohal, et tundub mõistlik loobuda soovist määratleda ELi õiguslikku iseloomu abstraktselt kui *sui generis* moodustist ja selle asemel keskenduda küsimusele, kui konsolideerunud föderatsiooniga on tegu ehk vastata küsimusele, kui kaugel ollakse teel föderaalriigi poole.²⁰³

¹⁹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 806/2014, et luua Euroopa hoiuste tagamise skeem. – Euroopa Komisjon. Strasbourg, 24.11.2015 COM(2015) 586 final 2015/0270 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=ET>.

¹⁹⁵ Vt J.-C. Juncker jt. Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine, lk 11; Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ja Euroopa Keskpangale majandus- ja rahaliidu lõpuleviimiseks võetavate meetmete kohta, COM(2015) 600 (final). Brüssel 21.10.2015.

¹⁹⁶ Tagatisfondi seadus. – RT I, 02.06.2021, 14.

¹⁹⁷ Vt veel S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 612; Pangandusliit. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Euroopa Parlament (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/88/banking-union>, 05.04.2021).

¹⁹⁸ Vt 18.12.2019 pressiteadet FI koduleheküljel: Finantsinspeksioon ja Tagatisfond hakkavad tegutsema ühe katuse all, <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspeksioon-ja-tagatisfond-hakkavad-tegutsema-ue-katuse-all>.

¹⁹⁹ Eesti Panga kodulehekülg. Maksed. Makse- ja arveldussüsteemide järele vaatamine (<https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/makse-ja-arveldussusteemide-jarele vaatamine>, 05.04.2021).

²⁰⁰ Vt ka Eesti Panga makse- ja arveldussüsteemide järele vaatamise raamkava (https://haldus.eestipank.ee/sites/default/files/files/Makseseadused/et/jarele vaatamine/makse_ ja_arveldussusteemide_jarele vaatamise_raamkava_04.03.2019.pdf, 05.04.2021).

²⁰¹ Rahaliitu kuulumise mõjude osas vt A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 22; vt ka viidatud F. A. Mann. The Legal Aspect of Money, lk 509.

²⁰² J. Laffranque jt. – PSKV₅. PSTS. Sissejuhatus, komm. 17. Vt ka viidatud RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223, kus üldkogu ei ole otsesõnu kasutanud mõistet „föderatsioon“, kuid toonud välja, et PSTS ei ole volituseks legitimeerida ELi loimumisprotsessi ega piiramatult delegeerida Eesti pädevust ELile.

²⁰³ B. Aaviksoo. Petturlik hr Rottmann, föderaliseeruv Euroopa ja põhiseaduse aluspõhimõtted – poleemiline pastiš. – Juridica 2013/4, lk 229.

- 51 ELi poliitilisel tasandil on tehtud üleskutseid „rahvusriikide föderatsiooni“ loomiseks, süvendamiseks aluslepingutel põhinevat majanduslik-poliitilist integratsiooni.²⁰⁴ Õiguskirjanduses on rõhutatud, et ELi lähiajaloo on raske leida sellises ulatuses ning niivõrd intensiivset föderaliseerumisprotsessi, nagu seda on pangandusliidu areng.²⁰⁵ Viimastel aastatel on toonitatud ELi majandus- ja rahaliidu (EMU) poliitika „majandusliidu“ komponendi sügavama integratsiooni tagamise, pangandusliidu loomise lõpuleviimise ja ka kapitaliturgude liidu loomise eesmärkide olulisust.²⁰⁶ Eelneva taustal on leitud, et mingil hetkel võib vajalik olla ELi aluslepingute muutmine. Näiteks finantsjärelevalve puhul oli lubatav Ühtse Järelevalvemehhanismi (SSM) raames pangandusjärelevalve alase pädevuse üleandmine EKP-le ELTL art 127 lg 6 alusel, kuid finantsjärelevalve edaspidisel euroopastumisel on sättel poliitilised ja institutsionaalsed piirid.²⁰⁷ Juba Ühtse Kriisilahendusmehhanismi (SRM) määruse vastuvõtmise ajal tõusetusid (eelkõige Saksamaa ja Soome praktikas) küsimused, kas ELi institutsioonidele teatud ülesannete üleandmine võib riivata selliseid põhiseaduslikke printsiipe nagu keskpanga sõltumatus, demokraatia ning fiskaalsuveräänsus, muu hulgas seetõttu, et ELi tasandil loodud Ühtse Kriisilahendusefondi (SRF) puhul on nõutud, et seda tuleb rahastada liikmesriikide pankadelt kogutavate osamaksetega.²⁰⁸ Eesti õiguskirjanduses on täiendavalt analüüsitud, kuid võivad SRM riivata PSi ranget omandipõhiõiguse kaitse standardit.²⁰⁹ SRMi määrus võeti kompromisslahendusena vastu ELTL art 114 alusel, kuid seda täiendati riikidevahelise kokkuleppega SRFi sissemaksete tegemist korra osas²¹⁰, mispuhul on leitud, et selline hübriidmeetod, ELi ja rahvusvahelise õiguse segunemine, on sisuliselt toonud kaasa konstitutsioonilise pluralismi.²¹¹
- 52 PSTS §-i 1 saab käsitada tulevikku suunatud volitusena, mis lubab Eestil kuuluda muutuvasse ELi, kuid seda tingimusel, et ELi aluslepingu muutmine või uus alusleping on PSiga kooskõlas. See ei ole aga volituseks legitimeerida ELi lõimumisprotsessi ja piiramatult delegeerida Eesti pädevust ELile. Seetõttu peab eeskätt Riigikogu iga ELi aluslepingu muutmisel, samuti uue aluslepingu sõlmimisel eraldi läbi arutama ja otsustama, kas ELi aluslepingu muudatus või uus alusleping toob kaasa sügavama ELi lõimumisprotsessi ja sellest tuleneva Eesti pädevuste täiendava delegeerimise ELile, seega ka PSi põhimõtete ulatuslikuma riive. Ulatuslikuma delegeerimise või riive puhul on vaja küsida kõrgema võimu kandjalt ehk rahvalt nõusolekut ja tõenäoliselt täiendada uuesti

²⁰⁴ Vt seisukohta A. Lott. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus. – *Juridica* 2013/1, lk 3 ja viidatud J. M. D. Barroso. 2012. aasta kõne olukorrast Euroopa Liidus. Strasbourg, 12.09.2012.

²⁰⁵ A. de Gregorio Merino. The Banking Union in EU law: an EU institutional law perspective, lk 45, vt sarnane seisukoht S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 605.

²⁰⁶ Vt nt J.-C. Juncker jt. Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimine, lk 7, 11; Euroopa Komisjoni aruteludokument majandus- ja rahaliidu süvendamise kohta. COM(2017) 291. Brüssel 31.05.2017; Komisjoni teatis. Edasised sammud Euroopa majandus- ja rahaliidu loomise lõpuleviimiseks: tegevuskava. COM(2017) 821 final. Brüssel 06.12.2017.

²⁰⁷ M. Selmayr. – AEUV art 127 äärenr 62.

²⁰⁸ A. de Gregorio Merino. The Banking Union in EU law: an EU institutional law perspective, lk 46–47, vt ka SRMi määruse art 69 ja sissejuhatus p 19, kus on välja toodud, et fondi tuleks rahastada riigi tasandil pankadelt kogutavatest osamaksetest ning selle eesmärk on muu hulgas nõrgendada seost konkreetse liikmesriigi puhul tajutava fiskaalseisundi ning selles liikmesriigis tegutsevate pankade ja ettevõtjate rahastamiskulude vahel.

²⁰⁹ A. Lott. Süvendatud majandus- ja rahaliidu rajamine: mõju põhiõiguste kaitsele ning põhiseaduse aluspõhimõtetele, lk 546–564.

²¹⁰ A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 46. Vt SRMi määruse art 69 ja sissejuhatus p 19, mille kohaselt tuleks pankadelt kogutavatest osamaksetest saadud vahendid koondada liidu tasandil vastavalt valitsustevahelisele lepingule nende osamaksete ülekandmise ja ühiskasutusse võtmise kohta; vt ka Osamaksete ühtsesse kriisilahendusfondi ülekandmise ja ühiskasutusse võtmise leping. – RT II, 05.11.2015, 6.

²¹¹ A. de Gregorio Merino. The Banking Union in EU law: an EU institutional law perspective, lk 46–47.

PSi.²¹² Samas on just viimasel ajal Eesti iseotsustusõiguse ulatuslikum piiramine tulenenud ELi teisese õigusest, st kus aluslepinguid ei muudeta ja välislepinguid ei sõlmita (vt nt SSMi määrus). Sel juhul tuleks analüüsida ELi teisese õiguse kavandite PSile vastavust ja taotleda vastuolu korral nende kavandite muutmist. Juba kehtiva teisese õiguse puhul on võimalik ka pöörduda ELK poole, et kontrollida teisese õiguse vastavust esmasele õigusele ja taotleda vastuolu korral teisese õiguse kehtetuks tunnistamist.²¹³

F. Euroliidust lahkumine

- 53 ELi aluslepingute kohaselt on rahaliidu loomine tagasipööramatu protsess ning otseselt ei ole käsitletud euroliidust lahkumist.²¹⁴ Ka poliitilisel tasandil on väljendatud kindlat veendumust, et euro püsimine on ELi püsimise seisukohalt fundamentaalne küsimus.²¹⁵ Samas on osa autoreid pidanud liikmesriigi euroliidust lahkumise võimalikkust selle riigi rahalise suveräänsuse nn viimaseks allesjäänud ilminguks.²¹⁶ Ka Saksa õiguskirjanduses on eelkõige riigiõiguslikust aspektist peetud oluliseks euroliidust lahkumise stsenaariumite analüüsimist.²¹⁷
- 54 Valdavalt ollakse arvamusel, et eurotsoonist lahkumine on kõikide selle liikmete konsensuse küsimus. Esiteks annaks ELL art 50 alusel EList lahkumine ka aluse rahaliidust lahkumiseks.²¹⁸ On vaieldav, kas liikmesriik saaks euroalast lahkuda EList lahkumata (osa autoreid on siinpuhul alusena välja pakkunud nt ELL art 48).²¹⁹ Ühelt poolt on väidetud, et rahaliiduga liitumine on liikmesriigi aluslepingutest tulenev kohustus ja aluslepinguid rikkumata ei saa euroliidust lahkuda.²²⁰ Teisalt on leitud, et ELTL art 139 annab sisuliselt võimaluse eurot mitte üle võtta ja seetõttu ei tohiks keelatud olla ka eurotsoonist lahkumine.²²¹ Eesti õiguskirjanduses on analoogiliselt üldise seisukohana välja toodud, et juhul kui Eesti ei täida ELi liikme kohustusi, tuleb alustada läbirääkimisi EList lahkumiseks või saavutada poliitiline lahendus, mis võimaldab Eestil ELi liikme

²¹² RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 223.

²¹³ J. Laffranque jt. – PSKV₅. PSTS. Sissejuhatus, komm. 17.

²¹⁴ P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections. – European Central Bank Legal Working Paper Series No. 10 / December 2009, lk 6, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scplps/ecblwp10.pdf>.

²¹⁵ Sealjuures oli küsimus eriti kriitiline euroala võlakriisi perioodil. Vt nt EKP endise presidendi M. Draghi kõne Global Investment Conference'il Londonis 26.07.2012, kus said öeldud kuulsad sõnad: „EKP on valmis tegema ühisraha päästmiseks kõike, mis iganes vaja.“, <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.et.html>; A. Merkeli omaaegsed seisukohad saab kokku võtta lausega: „*Schreitet der Euro, dann schreitet Europa*“, vt originaaltekannet Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zu den Euro-Stabilisierungsmaßnahmen. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-795942>, 19.05.2010.

²¹⁶ R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 28.

²¹⁷ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 27.

²¹⁸ Samas; H.-D. Horn. Rechtliche Möglichkeiten eines Ausscheidens aus der Eurozone im Auftrag von Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen im Europäischen Parlament. Philipps-Universität Marburg 2019, lk 3, <https://www.uni-marburg.de/de/fb01/professuren/oeffrecht/prof-dr-hans-detlef-horn/ausscheiden-aus-dem-euro.pdf>; Deutscher Bundesbank Wissenschaftliche Dienste. Ausarbeitung. Fragen zu einem etwaigen Ausscheiden Griechenlands aus der Euro Zone. Rechtliche Rahmenbedingungen für ein Ausscheiden aus der Eurozone und/oder aus der EU. Verpflichtungen Griechenlands im Zusammenhang mit den Hilfspaketen der EU sowie Sanktionen im Fall der Nichterhaltung. Bundestag 2012 (WD11–3000–144/12), lk 38, <https://www.bundestag.de/resource/blob/414520/09fb18b701a02f915d0abaeb6be1367c/WD-11-144-12-pdf-data.pdf>.

²¹⁹ D. Meyer. Rechtliche Möglichkeiten eines Ausscheidens aus dem Euro und die Rückübertragung der Währungssouveränität. – EuR 2013/334, lk 339–340; Fragen zu einem etwaigen Ausscheiden Griechenlands aus der Euro Zone, lk 38.

²²⁰ P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections, lk 28.

²²¹ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 27.

- kohustuse negatiivsete tagajärgedeta (sh trahvita) täitmata jätta.²²² Euroliidust ühepoolse väljaastumise võimalikkust on analüüsitud ka rahvusvahelise õiguse aspektist, tuues välja, et siin võiks aluseks olla eelkõige rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni²²³ art 62²²⁴ või ka rahvusvahelise õiguse nn *clausula rebus sic stantibus* põhimõte.²²⁵ Euroliidust välja heitmist ei peeta kirjanduses võimalikuks.²²⁶
- 55 Teoreetilisest võimalikkusest hoolimata oleks praktikas eurotsoonist lahkumine äärmiselt komplitseeritud protsess. Kui mingil viisil oleks võimalik lahkuda euroliidust EList lahkumata, tooks see ilmselt siiski kaasa ka EMU ning tõenäoliselt ka pangandusliidu raamistikust lahkumise, millel oleks ulatuslikud tagajärjed nii liikmesriigi kui ka terve ELi raha-, eelarve- ja majanduspoliitilisele olukorrale ning finantsjärelevalve korraldusele. Mõjud oleksid sarnased föderaalriigist lahkumisega.²²⁷ Kitsalt rahanduse vallas peaks läbi mõtlema, kuidas toimub liikmesriigile rahalise suveräänsuse ja rahapoliitiliste volituste tagastamine praktikas.²²⁸ Riigis kehtiva raha, selle vahetuskursi, tagatuse ja ringlusega seonduva peaks taas sätestama riigisisese õigusega.²²⁹ Sisuliselt peaks looma uue vääringu, kuna nn tagasi võetud vana vääringut on endises vormis väga raske taas kasutusele võtta.²³⁰ Liikmesriigi keskpangale tuleks tagastada sissemakse, mille pank on teinud EKP kapitali²³¹, ja eurosüsteemile üle antud välisvaluutareservid^{232,233}. Mõelda tuleks ka, mida peale hakata näiteks juba käimasolevate rahapoliitiliste operatsioonidega.²³⁴
- 56 Kuivõrd ELi aluslepingute raamistik toimib eeldusega, et liikmesriigid võtavad kasutusele euro, on vähetõenäoline, et EL aktsepteerib, kui liikmesriigid omavahel või liikmesriik mõne ELi-välise riigiga moodustab uue rahaliidu või rahaühitsuse ELi liikmelisuse ajal. Samas poleks liikmesriigil EList lahkudes välistatud võimalus moodustada uus rahaliit või rahaühitsus.
- 57 Vastukaaluks ei tähenda EList lahkumine aga automaatselt, et endine liikmesriik ei võiks teoreetiliselt eurot oma territooriumil edasi kasutada. See on võimalik, näiteks sõlmides ELTL art 219 lg-s 3 nimetatud rahalepingu. Euro kasutamiseks on sõlminud lepingu näiteks Andorra, Vatikan, San Marino ja Monaco.²³⁵ EL taunib euro kasutamist

²²² J. Laffranque jt. – PSKV₅, PSTS. Sissejuhatus, komm. 16.

²²³ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon. – RT II 2007, 15.

²²⁴ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 27.

²²⁵ H.-D. Horn. Rechtliche Möglichkeiten eines Ausscheidens aus der Eurozone im Auftrag von Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformier im Europäischen Parlament, lk 17.

²²⁶ Viimane oli aktuaalne küsimus euroala võlakriisi perioodil, vt Fragen zu einem etwaigen Ausscheiden Griechenlands aus der Euro Zone, lk 38; P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections, lk 10.

²²⁷ M. Herdegen. – GG art 88, äärenr 27; vt sarnaselt A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 22 ja viidatud F. A. Mann. The Legal Aspect of Money, lk 509.

²²⁸ P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections, lk 10.

²²⁹ D. Meyer. Rechtliche Möglichkeiten eines Ausscheidens aus dem Euro und die Rückübertragung der Währungssouveränität, lk 340–341.

²³⁰ P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections, lk 10; M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 28.

²³¹ EKP 5 miljardi euro suuruse kapitali ainsad märkijad ja seega omanikud on riikide keskpangad, vastavalt riigi keskpangale määratud osakaalule (Statuut art 28 ja 29).

²³² Statuudi art 30 kohaselt on riikide keskpangad kohustatud varustama EKPd välisvaluutareservidega kuni summani, mis on võrdne 50 miljardi euroga. Iga riigi keskpanga osamaksud on määratud proportsionaalselt tema osaga EKP märgitud kapitalis.

²³³ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 28.

²³⁴ P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections, lk 10.

²³⁵ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 107–109; M. Selmayr. – AEUV art 133 äärenr 20; P. Athanassiou. Withdrawal and expulsion from the EU and EMU. Some reflections, lk 41–42; D. Meyer. Rechtliche Möglichkeiten eines Ausscheidens aus dem Euro und die Rückübertragung der Währungssouveränität, lk 334, 337; R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 242.

ühepoolselt, st rahalepingut sõlmimata, ja omab pädevust rakendada sellisel juhul sanktsioone, kuid ei ole seni rakendanud meetmeid Kosovo ja Montenegro osas, mis võtsid euro ELiga rahalepingut sõlmimata kasutusele juba 2002. aastal.²³⁶

V. Põhiseaduse § 111 muutmine

A. Muutmisvajadus

- 58 Arutelud PS §-i 111 muutmise vajaduse üle olid aktuaalsed juba enne ELiga liitumist. 1996. aastal moodustatud VV PSi juriidilise ekspertiisi komisjon jõudis järeldusele, et ELiga ühinemine on võimalik vaid siis, kui PSi eelnevalt muudetakse²³⁷, ja üheks probleemkohaks pidasid eksperdid ka §-i 111.²³⁸ PSi üksikute sätete muutmise asemel võeti 2003. aastal vastu nn III akt PSTS ja § 111 sõnastus jäi puutumata.
- 59 Teravamalt kerkis PS § 111 muutmise vajadus esile pärast seda, kui EKP ja Euroopa Komisjon leidsid enda 2004. aasta lähenemisaruannetes, et PS § 111 sõnastus ei võta

arvesse rahapoliitilise pädevuse üleminekut ELile ega ole seega kooskõlas EÜ asutamislepingu ja Statuudis sätestatuga (eelkõige EÜ asutamislepingu art-ga 106, mis on pärast Lissaboni lepet ELTL art 128). Kuigi tunnistati, et PSTS § 2 eemaldab selle vastuolu sisuliselt, anti siiski tungiv soovitus PS §-i 111 õigusselguse huvides ka formaalselt muuta.²³⁹ Kuna euro kasutuselevõtu eelduseks on riigisiseste õigusaktide vastavus ELi aluslepingutele ja Statuudile, oleks vastuolu võinud saada takistuseks Eesti ühinemisele euroga (vt eespool PS § 111.III.C komm.).²⁴⁰

- 60 2006. aasta lahendis tuvastas Riigikohus, et „kuna PS § 111 sätestab EP ainuõiguse emiteerida Eesti raha ja EÜ asutamislepingu artikli 106 kohaselt on EÜ piires ainsa seadusliku maksevahendi staatust omava euro emiteerimise lubamise ainuõigus EKP-l, siis ei ole PS § 111 ühitatav ELi õigusega, see tähendab, et PS § 111 ja ELi õigust ei ole võimalik samaaegselt kohaldada. Tulenevalt PSTS §-st 2 tuleb seega PS § 111 kohaldamata jätta ja lähtuda EÜ asutamislepingu artiklist 106. Nii tekib pärast EV EMU täieõiguslikuks liikmeks saamist õiguslik olukord, kus EP võib emiteerida europangatähti EKP loal ja euromünte EKP poolt ettenähtud mahus, kusjuures euro on EV territooriumil ainus seaduslik maksevahend. EP-l ei ole EMU täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigus või Eesti krooni emiteerimise õigus“.²⁴¹ Kusjuures

²³⁶ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 110, vt Euroopa Komisjoni kodulehekülj. The euro. Use of the euro. The euro outside the euro area (https://economy-finance.ec.europa.eu/euro/use-euro/euro-outside-euro-area_en, 07.04.2021).

²³⁷ J. Laffranque jt. – PSKV₅ PSTS. Sissejuhatus, komm. 1; vt ka Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon 1998.

²³⁸ J. P. Gardner. Euroopa Liidu liikmestaatusest tulenevate ühtlustatavate teemade ülevaade Eesti Vabariigi põhiseaduses. Sigma 1997 – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, lk 19; L. Lopez Guerra. Euroopa liitu kuulumine ja Eesti põhiseadus. Veneetsia komisjon 1998. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, lk 8; M. Niemivuo. Euroopa liidu liikmelisus ja Eesti põhiseadus. – Justiitsministeerium, põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon 1997, lk 6–7.

²³⁹ European Central Bank. Convergence report 2004, lk 221, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004en.pdf>. Ka Euroopa Komisjon oli sellisel seisukohal, kuid ei teinud otsust viidet PSTSile, vt European Economy. Convergence Report 2004. Technical annex. A Commission services working paper. SEC(2004)1268, lk 16, [http://aei.pitt.edu/95143/1/SEC_\(2004\)_1268.pdf](http://aei.pitt.edu/95143/1/SEC_(2004)_1268.pdf).

²⁴⁰ J. Laffranque. Põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves. – Juridica 2007/8, lk 530 (allviide 45).

²⁴¹ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16–19.

hilisemas õiguskirjanduses on leitud, et Riigikohtu 2006. aasta seisukohaga on legitimeeritud PSi implitsiitne muutmine PSTSi vastuvõtmise teel.²⁴²

- 61 Euroopa Komisjon leidis 2006. aasta aruandes, et Riigikohtu otsus ei eemaldanud küll formaalseid vastuolusid PSi ja ELi aluslepingute vahel, kuid lõi õigusselguse selle osas, et euro ülevõtmise järgselt PS § 111 ei kohaldu ja sätet ei ole seetõttu enam formaalselt vajalik muuta.²⁴³ Samal seisukohal oli Euroopa Komisjon ka 2008. aasta²⁴⁴ ja 2010. aasta²⁴⁵ lähenemisaruannetes. EKP on enda 2006. aasta aruandes sisuliselt nõustunud Euroopa Komisjoni seisukohaga, kuid leidnud, et kui Eesti peaks kunagi PSi muutma, tuleks ka PS § 111 sõnastus viia kooskõlla asutamislepinguga (praegu eelkõige ELTLiga).²⁴⁶
- 62 Üldiselt on konstitutsiooni stabiilsus väärtus, mis võib seista kõrgemal põhiseaduse muutmise või ulatusliku korrastamise vajadusest²⁴⁷ ja Eesti 1992 PSi sagedasest muutmisest on sellepärast hoidutud.²⁴⁸ Samas on ka Eesti õiguskirjanduses leitud, et see, kui PSi ei muudeta vastavalt oludele ja Riigikohus võib ELi õigusele tuginedes PSi sätteid n-õ magama panna, tähendab leppimist PSi erosiooni ja funktsiooni nõrgenemisega.²⁴⁹ PS §-i 111 formaalne muutmise või kehtetuks tunnistamine on jätkuvalt olnud PSi paranduste ja täienduste teemaliste arutelude raames käsitletav küsimus.²⁵⁰ Kusjuures keskpanga pädevusega seonduv puutub üksnes kaudselt PSi tuuma ja indentiteeti ning seetõttu ei peaks PS § 111 muutmise olema ei menetluslikest ega ka materiaalsestest nõuetest tulenevalt takistatud.²⁵¹

²⁴² U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud, lk 335.

²⁴³ European Commission. Convergence Report December 2006, lk 57.

²⁴⁴ European Commission. Convergence Report 2008. European Economy No. 3/2008, lk 77.

²⁴⁵ Täpsemalt leidis Euroopa Komisjon, et „*While the formal ruling of the Supreme Court does not in itself remove the formal incompatibilities /.../ it nevertheless provides legal clarity, in particular on the inapplicability of Article 111 after the introduction of the euro in Estonia. A formal amendment of this article of the Constitution is no longer required*“. Vt European Commission. Convergence Report 2010, lk 79.

²⁴⁶ Vastavalt: „11. mail 2006 tunnistas Riigikohus põhiseaduse § 111 kohaldamatuks ning tõi seega küsimusse selgust. Siiski tuleks põhiseaduse § 111 sõnastus edasisel muutmisel asutamislepinguga vastavusse viia.“ Vt Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne detsember 2006, lk 211, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612et.pdf>. 2008. ega 2010. aasta lähenemisaruanne pole EKP enda seisukohta muutnud, vt European Central Bank. Convergence Report May 2008, lk 236, <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200805en.pdf?6d3d26e75810b9fc9e25e23e1c1c0ddb>; Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne mai 2010, lk 238–239.

²⁴⁷ A. Lott. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus, lk 4–5, viidatud J. Adams. Kuidas ja kuhu oleks võimalik põhiseadusega edasi minna. – RiTo 22/2010.

²⁴⁸ A. Lott. Euroopa Liidu arengusuunad ja Eesti põhiseadus, lk 4–5 ja viidatud U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise ja muutused põhiseaduses. – Juridica 2011/1, lk 19–20.

²⁴⁹ Vt M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega. – Juridica 2019/1, lk 12; U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise ja muutused põhiseaduses, lk 24 jj.

²⁵⁰ Vt allpool PS § 111. V.B komm., mh nt viidatud Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 11 (justiitsministri ettepanekud); lk 66, 329 (R. Maruste); lk 293 (J. Raidla), lk 291 (A. Jõks); lk 258 (U. Lõhmus); lk 258, 292 (P. K. Tupay).

²⁵¹ PS muutmise menetluslike ja materiaalseste piirangute osas vt U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud, lk 336–337, 341–342.

B. Võimalikud lahendused

1. Põhiseaduse § 111 kehtetuks tunnistamine

- 63 Riigikohus käsitles enda lahendis peamiselt PS §-i 111 esimeses lauses toodu vastuolu ELi õigusega ega analüüsinud otsesõnu sätte teise lause sisu.²⁵² Ka õiguskirjanduses on euro ülevõtmise kontekstis valdavalt pööratud tähelepanu PS § 111 ls 1 problemaatilisusele.²⁵³ Osa Eesti õigusteadlasi on leidnud, et Riigikohtu lahendi valguses on kaotanud toime üksnes PS § 111 ls 1.²⁵⁴ Põhiseaduse asjatundjate kogu on 2018. aastal leidnud, et PS § 111 ls 1 tuleks tunnistada kehtetuks põhjendusega, et tekst ei vasta tegelikkusele.²⁵⁵ Seisukohast järeldub, et alles tuleks jätta PS § 111 ls 2, mille kohaselt oleks EP-l õigus „korraldada raharinglust ja seista hea riigi vääringu stabiilsuse eest“. Selline lahendus on problemaatiline, kuna PS § 111 sõnastus, kus jääks alles üksnes sätte teine lause, ei kajastaks adekvaatselt olukorda, kus Eesti rahaline suveräänsus ja EP rahapoliitilised pädevused on üle läinud ELi tasandile.
- 64 PS § 111 on olemuselt rahapoliitiline säte, mis määratleb EP peamised instrumendid Eesti rahapoliitika teostamisel. Eurosüsteemi liikmena ei kujunda EP aga enam Eesti iseseisvat rahapoliitikat, vaid osaleb euroala rahapoliitika kujundamisel EP presidendi kaudu EKP nõukogu töös ja viib ellu EKP nõukogu poolt paika pandud rahapoliitikat eurosüsteemi raames, juhindudes EKP juhistest ja suunistest (vt PS § 111.IV.B komm.).²⁵⁶ EKP ja Euroopa Komisjoni lähenemisaruannetes ei ole osutatud üksnes PS § 111 esimese lause ja ELi õiguse vastuoludele, vaid mainitud on sätte kui terviku problemaatilisust. Veel enam, EKP on ka enda uuemates lähenemisaruannetes leidnud, et „liikmesriigi õigusaktide sätteid, mis käsitlevad rahapoliitikat, peavad ette nägema, et liidu rahapoliitika ülesannet tuleb täita eurosüsteemi kaudu“.²⁵⁷ Mitte üksnes PS § 111 esimene lause ei vasta enam tegelikkusele, vaid ka sätte teises lauses toodud pädevused on kaotanud toime ning materiaalse ja formaalse sisu.²⁵⁸
- 65 Samas on osa Eesti autoreid väitnud, et euro on „Eesti riikluse üheks tunnuseks, mis moodustab osa Eesti suveräänsusest, nii nagu seda Euroopa Liitu astumise järel tuleks tõlgendada“ ja PS § 111 ls 2 tähenduses „vääringu stabiilsuse eest hea seismist“ on võimalik tõlgendada nii, et see hõlmab euro stabiilsuse eest seismist.²⁵⁹ Vaidlust ei ole selle üle, et riigi vääring ehk riigis seadusliku maksevahendina kehtiv rahaühik on traditsioonilises käsitluses riigi suveräänsuse lahutamatu ilming, ega ka selle üle, et euro on alates 1. jaanuarist 2011 Eestis kehtiv seaduslik maksevahend ja seega vääring.²⁶⁰ Euroliidu kui

²⁵² Sellele on tähelepanu osutanud nt I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega, lk 338; U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses, lk 14.

²⁵³ Vt nt H. Schneider. Constitution in a blast of changes. – *Juridica International* XII/2007; A. Albi. Estonia's Constitution and the EU: How and to what extent to amend it? – *Juridica International* VII/2002.

²⁵⁴ I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega, lk 337.

²⁵⁵ Vt eri autorite seisukohad Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne, lk 11 (justiitsministri ettepanekud); lk 66, 329 (R. Maruste); lk 293 (J. Raidla), lk 291 (A. Jõks); lk 258 (U. Lõhmus); lk 258, 292 (P. K. Tupay).

²⁵⁶ A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 464; A. Tupits. Legal Framework for the Eurosystem National Central Bank, lk 203–204.

²⁵⁷ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. 2.2.7 Riikide keskpankade õiguslik lõimumine eurosüsteemiga. Ülesanded.

²⁵⁸ Vt A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 464; A. Tupits. Legal Framework for the Eurosystem National Central Bank, lk 203–204.

²⁵⁹ I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega, lk 337.

²⁶⁰ Samas; viidatud Riigikohtu seisukoht RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18.

rahaliidu liikmesriigid on aga üle andnud oma rahalise suveräänsus ELile kui supranatsionaalsele riikide ühendusele (vt PS § 111.II komm. ja § 111.IV.A komm.). Euro kehtib kõikides euroala riikides seadusliku maksevahendi ehk väeringuna ELi õiguse alusel. Euro ei ole eksklusiivselt Eesti, vaid euroala mitme iseseisva liikmesriigi üks ja ühine rahaühik²⁶¹, mille emiteerimise otsustab lõppastmes EKP²⁶² (vt PS § 111.IV.B komm.).

- 66 Lisaks hõlmab PS § 111 ls-ga 2 EP-le antud ülesanne „seista hea väeringu stabiilsuse eest“ endas väeringu nn sisemise stabiilsuse ehk hindade stabiilsuse tagamise (inflatsiooni ohjeldamise) ja väeringu nn välise stabiilsuse, st väeringu kursi stabiilsena hoidmise ülesannet (vt PS § 111.III.B.2 komm.).²⁶³ EKP hinnangu kohaselt peab alates 1. maist 2004, kui EP sai EKPSi liikmeks, EP tegevuse peamine eesmärk olema nn väeringu sisemise stabiilsuse ehk hinnastabiilsuse tagamine (vt PS § 111.IV.B komm.). EKP seisukohast tulenevalt peab EP eesmärk riigisiselt olema määratletud selgelt ja õiguskindlalt ning täielikus kooskõlas hinnastabiilsuse esmase eesmärgiga²⁶⁴, nagu on sõnastatud EPS § 2 lg-s 1 (vt PS § 111 ja EPS § 2 lg 1 erineva sõnastuse osas ka PS § 112.III.C.2 komm.). Tagamaks kooskõla ELi aluslepingutes sätestatuga, on näiteks Tšehhi 2002. aastal muutnud oma 1993. aasta põhiseadust nii, et Tšehhi Panga kohustus tagada „väeringu“ stabiilsust on asendatud kohustusega tagada „hindade“ stabiilsust.²⁶⁵ Seoses väeringu kursi tagamisega oli EP-le enne euro kasutuselevõttu EEKS §-ga 2 antud pädevus kindlaks määrata Eesti krooni kurss Saksa marga suhtes (omamata sealjuures küll õigust Eesti krooni devalveerida). Eesti krooni vahetuskurss euro suhtes oli fikseeritud Eesti Panga presidendi määruses²⁶⁶.²⁶⁷ Euroala vahetuskursipoliitikaalane otsustusõigus on aga ELi Nõukogul ning EP ülesanne eurosüsteemi liikmena on teostada välisvaluutatehinguid kooskõlas ELi Nõukogu otsustega (vt PS § 111.IV.B komm.). Tasub ka rõhutada, et PS § 111 tähenduses „väeringu stabiilsuse“ tagamist ei tohiks samastada majanduspoliitilise „euroala finantsstabiilsuse“ tagamise eesmärgiga, nagu see on ESMil ja millekohane pädevus EP-l puudub (vt PS § 111.IV.C komm.).²⁶⁸
- 67 EP korraldab jätkuvalt Eesti-sisest raharinglust PS § 111 ls 2 tähenduses, kuid seda teeb ta euro rahatähtede emiteerimisele „kaasa aidates“. Euro rahatähtede emiteerimine toimub üksnes EKP loal ning euromünte emiteeritakse EKP heaks kiidetud mahus (vt PS § 111.IV.B komm.). Raharingluse korraldamise osa on ka maksesüsteemide haldamine²⁶⁹, mispuhul on kodumaiste makse- ja arveldussüsteemide järelevaatamise ülesanne jäänud

²⁶¹ Osa autoreid on leidnud, et eurole võib sisuliselt anda ka mitte üksnes euroala, vaid ka „liidu“ väeringu staatuse, vt nt M. Selmayr, AEUV art 133 äärenr 19. Kindlasti on euro aga EL sümbol, vt nt R. M. Lastra. *Legal Foundations of International Monetary Stability*, lk 200; J.-V. Louis. *Monetary policy and central banking in the Constitution*. – L. Amicorum, P. Zamboni Garavelli. *Legal Aspects of the European System of Central Banks*. Frankfurt am Main: European Central Bank 2005, lk 28.

²⁶² Vt ka A. Tupits. *Eesti pangandusõiguse alused*, lk 21; A. Tupits. *Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid*, lk 461.

²⁶³ Vt PS § 111 sisu osas L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 3; väeringu „sisemise“ ja „välise“ stabiilsuse osas vt M. Herdegen. – GG Art 88 äärenr 30, 44; B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. *BeckOK Grundgesetz*. 46. vlj. München: C. H. Beck 2021, GG art 88 äärenr 5.

²⁶⁴ Euroopa Keskpang. *Lähenemisaruanne juuni 2020. Funktsionaalne sõltumatus*.

²⁶⁵ Vt Tšehhi põhiseaduse mitteametlik tõlge inglise keelde: https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/CZECH%20REPUBLIC_Constitutional%20law.pdf. Tšehhi põhiseaduse muudatuste osas vt M. Pernica. *Legal Aspects of Decision Making on the Central Bank's Primary Objective*. Conference: *The Role of Management in the Economic Paradigm of the XXIst Century*, At: Bucharest, Romania 2017, https://www.researchgate.net/publication/322988454_Legal_Aspects_of_Decision_Making_on_the_Central_Bank's_Primary_Objective.

²⁶⁶ Eesti krooni kursi fikseerimine euro suhtes. – RTL 1999, 6, 66.

²⁶⁷ Vrd L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 3.

²⁶⁸ Vt erinevat arvamust I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. *Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega*, lk 338.

²⁶⁹ A. Tupits. *Eesti pangandusõiguse alused*, lk 30.

EP-le. Samas tuleb maksesüsteemide usaldusväärse ja tõrgeteta toimimise tagamisega tegeleda ka eurosüsteemi raames²⁷⁰ ning kogu Eesti makse- ja arvelduskeskkond on tugevalt reguleeritud ELi tasandi õigusaktidega.²⁷¹ Enne euroliiduga liitumist võis EP raharingluse korraldamise aspektina ringluses olevate Eesti kroonide hulka muuta vastavalt oma kulla ja konverteeritava välisvaluuta reservi muutumisele, kuivõrd EEKSi kohaselt pidi Eesti kroon olema täielikult tagatud EP kulla- ja konverteeritava välisvaluuta reserviga.²⁷² Eurosüsteemi liikmena on EP ülesandeks ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja juhtimine EKPS regulatiivses raamistikus (vt ELTL art 127 lg 2 taane 3, EPS § 2 lg 2 p 2, § 26 lg 4) (vt PS § 111.IV.B komm.). Osa Eesti välisvaluutavarudest on antud üle EKP-le²⁷³ ja nende haldamisel tegutseb EP suisa EKP nimel ja agendina.²⁷⁴

- 68 Tuginedes kitsalt argumentidele, et „säte ei vasta enam tegelikkusele“, ei piisa PS § 111 ls 1 kehtetuks tunnistamisest, vaid tuleks kaaluda PS § 111 tervikuna PS tekstist väljajätmist²⁷⁵ või sätte muutmist mul viisil (vt all PS § 111.V.C komm.).

2. Euroklausel

- 69 Eesti õigusteadlaste seas on olnud arutelusid PSTSi kehtetuks tunnistamise osas. Selle tulemina taastuks aga PSi täiendamise muudetud normide muutmiseelne sisu.²⁷⁶ Kuivõrd selline olukord tähendaks PS § 111 puhul selget vastuolu ELi õigusega, on välja pakutud lahendus, et „riigi otsustusõiguse osa ühiseks teostamiseks ülekandmise klauslite“ asendamisel jäetakse alles PS § 111 tekst ja Rumeenia põhiseaduse eeskujul²⁷⁷ täiendatakse PSi nn euroklausliga, mille kohaselt „Euroopa Liidu liikmeks olekul võib seadusega asendada Eesti Vabariigi rahaühiku Euroopa Liidu ühise rahaühikuga“. Kusjuures seda on võimalik teha 1) nn hajusregulatsiooni vormis, kus euroklausel sätestatakse PS § 111 teise lõikena või 2) kontsentreeritud vormis, kus euroklausel paigutatakse PS §-i 121 täiendavaks lõikeks.²⁷⁸
- 70 Samas looks PS §-i 111 konkreetse „euroklausliga“ täiendamine ebakorrekse tulemi, mille kohaselt „ELi ühise raha emissiooni ainuõigus on EP-l, mis korraldab raharinglust ja seisab hea vääringu stabiilsuse eest“. Euro emiteerimise otsustamine on EKP pädevuses ja „vääringu“ stabiilsuse eest hea seimine ei ole eurosüsteemi liikmelisuse vältel korrektselt formuleeritud eesmärk (vt nt eespool PS § 111.IV.B komm. ja PS § 111.V.B.1 komm.).

²⁷⁰ Vt ELTL art 127 lg 2 taane 4; Eesti Panga kodulehekülj. Maksed. Makse- ja arveldussüsteemide järelevaatamine (<https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/makse-ja-arveldussusteemide-jarele-vaatamine>, 05.04.2021).

²⁷¹ Vt Eesti Panga kodulehekülj. Maksed. Õiguslik keskkond (<https://www.eestipank.ee/maksed-arveldused/oiguslik-keskkond>, 05.04.2021).

²⁷² L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 3.

²⁷³ Statuudi art 30 lg 1.

²⁷⁴ Art 2 lg 2, Euroopa Keskpanga suunis, 20. juuni 2008, Euroopa Keskpanga välisvaluutareservi haldamise kohta riikide keskpankade poolt ja selle varaga seotud tehingute õigusdokumentide kohta (uuestisõnastamine) (EKP/2008/5) (2008/596/EÜ). – ELT L 192 19.07.2008, lk 63.

²⁷⁵ Vt seisukohta A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 464; A. Tupits. Legal Framework for the Eurosystem National Central Bank, lk 203–204.

²⁷⁶ J. Laffranque jt. – PSKV₅. PSTS. Sissejuhatus, komm. 14. U. Lõhmus on leidnud, et PSTSi puhul ei pruukinud tegemist olla PSi teksti korrekse muutmisega, kuid see ei tingi PSTSi kehtetust, vaid tuleks kaaluda „2003. aasta poliitilises olukorras tehtud ebakorrektsuse parandamist“, viitega PSi asjatundjate kogu 2018. aasta tegevusaruandele, vt U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud, lk 342.

²⁷⁷ Viitega Rumeenia põhiseaduse § 137 lg 2 lausele 2, vt mitteametlik tõlge inglise keelde: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ro/ro021en>.

²⁷⁸ M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega, lk 23; M. Ernits. IX. Euroopa Liit ja suveräänsus. – Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Tallinn: Justiitsministeerium, põhiseaduse asjatundjate kogu 2018, lk 103–105.

- 71 Euroklausli sellist sõnastust on põhjendatud asjaoluga, et stabiilne ja selge õiguslik regulatsioon on käibel oleva raha stabiilsuse üks komponente.²⁷⁹ VV PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni nõustanud M. Niemivuo on aga sedastanud, et rahvusvahelises võrdluses kuuluvad kohalikku raha puudutavad sätted harva rahvuslike põhiseaduste põhituumade moodustavate sätete hulka ja „samuti võib näida, et kohaliku raha sätet pole põhiseaduses vajagi, kui Eesti saab ELi liikmeks“.²⁸⁰ 1. märtsil 2000 jõustunud Soome põhiseadusest on näiteks eemaldatud varasema, 1919. aasta põhiseaduse §-s 72 sätestatu, mille kohaselt Soome rahaühik oli Soome mark. Soome 2000. aasta põhiseaduse § 91 reguleerib üksnes Soome Panga institutsioonilisi aspekte.²⁸¹
- 72 Kui ELi riikide põhiseadustes on üldse sätteid seoses riigi vääringuga, siis ongi need suunatud vääringuga seonduvate institutsiooniliste aspektide reguleerimisele.²⁸² Osa euroala liikmesriikide põhiseadustes on näiteks sätestatud, millisel institutsioonil on õigus reguleerida riigi vääringuga seonduvat. Samas on sellised sätted praktikas kaotanud senise tähenduse, kuna rahanduse vallas võib õiguslikult siduvaid akte vastu võtta eelkõige ELi tasandil ning liikmesriikidel endil on vastav pädevus üksnes siis, kui neil on selleks volitus või kui see on vajalik ELi õigusaktide rakendamiseks (vt PS § 111.IV.A komm.).²⁸³ Teine praktika, mida võib riikide põhiseadustes leida, on see, et on sätestatud keskpanga mandaat raha emiteerida, kuid pigem on riigid sellised sätted põhiseaduse tekstist enne euro kasutuselevõttu eemaldanud.²⁸⁴ Leedu muutis 2006. aastal oma konstitutsiooni artiklit 125, kustutades sealt lause, mille kohaselt on Leedu Pangal vääringu emiteerimise ainuõigus.²⁸⁵ Portugali põhiseaduse art-s 105 oli enne 1992. aastat sätestatud Portugali Panga pädevus rahapoliitika formuleerimisel ja raha emiteerimisel.²⁸⁶ Portugali muudetud põhiseaduse art 102 kohaselt on „Portugali Pank riigi keskpank ja täidab oma ülesandeid kooskõlas seaduse ja rahvusvaheliste normidega, mis on Portugalile siduvad“.²⁸⁷

²⁷⁹ M. Ernits. IX. Euroopa Liit ja suveräänsus, lk 103.

²⁸⁰ Vt M. Niemivuo. Euroopa liidu liikmelisus ja Eesti põhiseadus, lk 6.

²⁸¹ A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 464, vt Soome põhiseaduse mitteametlik tõlge inglise keelde: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.

²⁸² Vt ka I. Simon. Constant and changing elements in the regulation of money. – *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica* 51/2010, lk 272.

²⁸³ L. Lehis on välja toonud, et eelkõige föderatiivse korraldusega riikides (Austria, Saksamaa) on raharingluse korraldamine põhiseadustes ära nimetatud kui föderatsiooni (liidu) ainupädevusse kuuluv ülesanne, vt L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevat põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486. Näiteks on selline säte Saksa GG art 73 lg 1 p 4, mille algseks eesmärgiks oli fikseerida, et ainupädevus vääringu, st sularaha ja müntide kohaseks seadusandluseks on liitvabariigi tasandil, liidumaadel selline pädevus puudub. Õiguskirjanduses on leitud, et euroala liikmelisus on toonud kaasa sätte olulisuse vähenemise, vt A. Uhle. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 73 äärenr 84. Sarnased sätted on näiteks Prantsuse konstitutsiooni art 34 (inglisekeelne tõlge: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constiution_anglais_oct2009.pdf); Itaalia konstitutsiooni art 117 lg 2 punkt e (inglisekeelne tõlge: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf); Kreeka konstitutsiooni art 80 lg 2 (inglisekeelne tõlge: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agglisko.pdf>).

²⁸⁴ I. Simon. Constant and changing elements in the regulation of money, lk 272; R. M. Lastra. Legal Foundations of International Monetary Stability, lk 18.

²⁸⁵ J. Laffranque. Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. Euroopa Liidu õigusega seotud võtmeküsimused põhiseaduslikkuse järelevalves, lk 530. Vt Leedu konstitutsiooni ingliskeelne mitteametlik tõlge: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lt/lt045en.pdf>.

²⁸⁶ Mitteametlik tõlge: https://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en#s48.

²⁸⁷ Ingl: *The Bank of Portugal shall be the national central bank and shall perform its functions as laid down by law and in accordance with the international rules by which the Portuguese state is bound.* Vt mitteametlik tõlge https://constituteproject.org/constitution/Portugal_2005?lang=en#s48.

3. Tagavaraklausel

- 73 Enne kui Eestis otsustati PSTSi vastuvõtmise kasuks, tegid õigusteadlased ettepanekuid PS §-i 111 täiendada sarnaselt sellele, kuidas muudeti seoses EÜ lepingu ratifitseerimise ja EMU asutamisega Saksamaa konstitutsiooni (*Grundgesetz*, GG)²⁸⁸ artiklit 88.²⁸⁹ Enne 1992. aastat oli GG art-s 88 sätestatud, et „Liit asutab emissiooni- ja keskpangana Liidupanga (Bundesbank)“. Sätte esialgne eesmärk oli anda Bundesbanki asutamiseks konstitutsionaalne mandaat²⁹⁰, hiljem toimis see institutsionaalse garantiina, et Bundesbank saaks tegutseda emissiooni- ja keskpangana.²⁹¹ 1992. aastal lisati olemas-olevale sättele teine lause²⁹², mille kohaselt võib „Bundesbanki ülesanded ja volitused ELi liikmelisuse raames üle anda EKP-le, tingimusel, et viimane on sõltumatu ning juhindub hinnastabiilsuse tagamise peaesmärgist“.²⁹³ Õiguskirjanduses on leitud, et GG art 88 täiendatud sõnastus annab hästi ettekujutuse sellest, et GGd määratleb supranatsionaalne sisu ning GG näol on tegemist üksnes „osalise konstitutsiooniga Saksa-Euroopa konstitutsioonilises raamistikus“.²⁹⁴ Samuti on arvatud, et lubatav oleks isegi kõik Bundesbanki pädevused ja volitused üle kanda EKP-le.²⁹⁵ GG art 88 ls 1 alles jätmist on aga õigustatud sellega, et euroliidust lahkumise korral peaks taastuma Bundesbanki minimaalne funktsionaalne garantii rahapoliitiliste instrumentide osas²⁹⁶, millega täita enda rolli emissioonipangana ja tagada vääringu stabiilsust.²⁹⁷ Eesti õiguskirjanduses on viitega teiste Saksa autorite seisukohtadele leitud, et riigi kohustus vääringu kindlustamiseks ja stabiilsuse tagamiseks peaks olema reguleeritud põhiseaduse tasandil.²⁹⁸
- 74 Euroliidust lahkumine oleks praktikas aga äärmiselt komplitseeritud protsess, mille üheks probleemkohaks oleks tuvastada, millised on konkreetsed EP volitused, mis peaksid „taastuma“. Krooni puhul kehtinud valuutakomiteesüsteemi raames ei omanud EP-le raharingluse korraldamise ja vääringu stabiilsuse eest hea seismiseks antud laialdased õigused Eesti krooni stabiilsuse tagamisel niivõrd olulist tähtsust²⁹⁹ kui näiteks Bundesbanki puhul Saksa marga osas. Euroliidust lahkumisel tuleks uuesti lahti mõtestada Eesti rahaga seonduv ning EP roll Eesti rahalise suveräänsuse teostamisel. On kaheldav, kas PS §-s 111 toodu on sel puhul relevantne. Seni kuni Eesti on ELi ja euroliidu liige, võib § 111 edasine jätmine PSi teksti tagavaraklauslina „igaks juhuks“ olla aga ideelises vastuolus ELL art 4 lg-s 3 (st endises EÜ asutamislepingu art-s 10) toodud lojaalse koostöö kohustusega.³⁰⁰

²⁸⁸ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.05.1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Artikel 1 und 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020, BGBl. I S. 2048.

²⁸⁹ A. Albi, R. Maruste. Eesti Vabariigi põhiseadus Euroopa Liidu õiguskorras. – *Juridica* 2003/1, lk 3–7, kusjuures väljapakutud sõnastus oleks järgnev: „PS § 123⁴. Eesti liitumisel Euroopa Rahaliiduga võib Eesti Panga pädevusi delegeerida Euroopa Keskpangale.“; H. Beemelmans. Ekspertiis Euroopa Liitu kuulumise ja Eesti põhiseaduse kohta. – Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, lk 6. Vt ka A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 464.

²⁹⁰ Vt ka L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevat põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

²⁹¹ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 2.

²⁹² Vt Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 21.12.1992, BGBl. I S. 2086, art 1 nr 7.

²⁹³ Sks: „Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet.“

²⁹⁴ M. Herdegen. – GG art 88 äärenr 4.

²⁹⁵ B. Remmert. – GG art 88 äärenr 2.

²⁹⁶ M. Herdegen. – GG art. 88 äärenr 28.

²⁹⁷ Samas, äärenr 46.

²⁹⁸ I. Pärnamägi, A. Inkinen, A. Lott. Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamislepingu artikli 4 lõike 4 kooskõla Eesti põhiseadusega, lk 337.

²⁹⁹ A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 166; L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevat põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486; P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve, lk 3.

³⁰⁰ A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid, lk 459, 463–464.

C. Kokkuvõtlik lahendus

- 75 PS § 111, mis sätestab EP rahapoliitilised pädevused, on osati ajale jalgu jäänud. Riigikohtu lahendist ning Eesti õiguskirjandusest nähtub arusaam, et PS § 111 ls 1 sõnastus ei ole ELi õigusega kooskõlas. Ka PS § 111 ls 2 ei kajasta tegelikkust, kus Eesti rahaline suveräänsus, sh rahapoliitiline pädevus on läinud üle ELi tasandile. EP peamine mandaat ja pädevused on määratletud ELi tasandil ning enda peamisi ülesandeid teostab EP eurosüsteemi raamistikus.
- 76 Üldiselt on konstitutsiooni stabiilsus oluline väärtus ja PSi sagedasest muutmisest tuleks hoiduda. Hetkel on valitud lahendus, kus PS on implitsiitselt muudetud PSTSi vastuvõtmisega³⁰¹ ja vastavalt on PS § 111 toime peatunud. EKP ja Euroopa Komisjon on leppinud küll lahendusega, kus PS § 111 on Riigikohtu arvamusega „magama“ saadetud, kuid üksnes senikaua, kui ei tehta mistahes muid muudatusi Eesti PSi juures. Kui hakatakse korrastama PSi teksti, tuleks korda teha ka PS § 111.
- 77 PS § 111 muutmise viis on küsimus paindlikkuse ja õiguskindluse osas. Põhiseadused peavad kaitsma põhiseadusliku korra põhimõtteid kiire muutmise eest hetkesituatsioonides.³⁰² Niisamuti nõuab keskpanga sõltumatuse põhimõte, et valdkonna õigusraamistik peab tagama stabiilse ja pikaajalise aluse keskpanga toimimisele.³⁰³ Riigi rahalise suveräänsuse kontseptsioon, selle ulatus ning teostamise viisid on aga pidevas arengus. Muutuvad majandus- ja rahapoliitilised doktriinid. Keskpankade mandaat ja pädevused on läbi ajaloo muutunud ja muutuvad ka edaspidi. Eelnevast lähtudes tuleks eelistada PSis sellist sõnastust, mis ei satuks lähitulevikus jälle vastuollu tegelikkusega ehk võtab arvesse erinevaid tulevikustsenaariume.
- 78 Eesti õigusteadlaste seas on arutletud PSi reformimise üle PSTSi kehtetuks tunnistamise teel. Õiguskirjanduses on arvatud, et PS §-i 111 „muutmiseelse sisu“ taastumise vältimiseks tuleks PSi täiendada „euroklausliga“, mille kohaselt „ELi liikmeks olekul võib seadusega asendada EV rahaühiku ELi ühise rahaühikuga“³⁰⁴. Esiteks looks PS §-i 111 täiendamine euroklausliga aga ebakorrekse tulemi, kus „ELi ühise raha emissiooni ainuõigus on EP-l, mis korraldab raharinglust ja seisab hea vääringu stabiilsuse eest“. Euro emiteerimise otsustamine on aga EKP pädevuses ja „vääringu“ stabiilsuse eest hea seisimine ei ole eurosüsteemi liikmelisuse vältel korrektselt formuleeritud eesmärk. Teisalt, kuigi euroklausli sellist sõnastust on põhjendatud sellega, et stabiilne ja selge õiguslik regulatsioon on käibel oleva raha stabiilsuse üks komponente, kuuluvad rahvusvahelises võrdluses kohalikku raha puudutavad sätted harva rahvuslike põhiseaduste põhituuma moodustavate sätete hulka (vt euroklausli osas PS § 111.V.B.2 komm.).
- 79 Maandamaks riske juhuks, kui peab lahkuma EList või euroliidust, on Saksa GGsse seoses EÜ lepingu ratifitseerimise ja EMU asutamisega lisatud klausel, mis lubab Bundesbanki ülesanded ja volitused ELi liikmelisuse raames üle anda EKP-le, kuid „igaks juhuks“ on alles jäetud viited Bundesbanki minimaalsetele rahapoliitilistele instrumentidele. Samas oleks euroliidust lahkumine praktikas aga äärmiselt komplitseeritud protsess ja niisuguses

³⁰¹ U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud, lk 335.

³⁰² U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses, lk 14. Eesti õiguskirjanduses on välja toodud, et kuna PS on eriline seadus, mis erineb tavaseadusest, on ka muutmise kord erinev ning on nii menetluslikud kui ka materiaalsed piirangud PSi muutmisele, vt täpsemalt U. Lõhmus. Põhiseaduse muutmise piirangud, lk 336 jj.

³⁰³ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus; vt ka G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 61.

³⁰⁴ Vrd M. Ernits. Võimalikud põhiseaduse muudatused seoses Euroopa Liiduga ja riigi otsustusõiguse ülekandmisega, lk 23; M. Ernits. IX. Euroopa Liit ja suveräänsus, lk 103–105.

olukorras tuleks uuesti fundamentaalselt lahti mõtestada Eesti rahanduse ja EP pädevusega seonduv. On kaheldav, kas PS § 111 sõnastus sellises olukorras vastaks vajadustele (vt „tagavaraklausli“ osas PS § 111.V.B.3 komm.).

- 80 Seoses ELi ja eurosüsteemi liikmelisusega on Soome, Tšehhi, Leedu ja Portugali põhi-seadustest eemaldatud sätted riigi vääringu või keskpanga konkreetsete rahapoliitiliste pädevuste kohta, eelkõige need, mis seonduvad raha emiteerimise õigusega. Kui üldse, siis on jäetud sisse institutsioonilised sätted või täpsustatud keskpanga tegevuse õiguslikke aluseid (vt PS § 111.V.B.2 komm.). Eesti õiguskirjanduses on tehtud ettepanekuid üksnes PS § 111 ls 1 kustutamiseks, aga nagu eespool viidatud, ei kajasta ka allesjääv PS § 111 ls 2 tegelikkust. Kui soovida tingimata säilitada § 111 teine lause, tuleks kindlasti muuta ka selle sõnastust nii, et EP peamiseks eesmärgiks oleks „hindade“, mitte „vääringu“ stabiilsuse tagamine. Samas oleks ka formuleering „Eesti Pank korraldab raharinglust ning seisab hea hindade stabiilsuse eest“ ebatäpne, mittetäielik, samas ka liialt spetsiifiline. Parem oleks kaaluda Leedu ja Portugali eeskujul EP konkreetsete pädevuste loetlemise asemel sätestada, et „Eesti Pank on Eesti Vabariigi keskpank“ ning kaaluda selle formuleeringu ühendamist olemasoleva PS § 112 tekstiga, mis sätestab EP sõltumatuse ja aruandlus-kohustuse, kuid ühtlasi seab paika nii EP tegutsemisalused kui ka positsiooni Eesti riigikorra struktuuris (vt PS § 112.I komm.).
- 81 Vaadates aga laiemat rahvusvahelist praktikat, on vähemuses riigid, mille põhiseaduses on üldse sätteid riigi keskpanga või vääringu kohta. Kuigi 1992 PSi vastuvõtmise ajal oli EP konkreetsete pädevuste sätestamine PSis mitmeti põhjendatav (vt PS § 111.III.B. 2 komm., PS § 112.II.C.2 komm.), siis laiendades Eesti õiguskirjanduses toodud seisukohta, et „raha emiteerimise küsimust ei ole vaja sätestada PSi tasandil“³⁰⁵, ei ole kaasajal ka EP teisi (rahapoliitilisi) pädevusi, mis on suuresti määraletud ELi tasandil, vaja sätestada PSi tasandil. Optimaalne ja teiste riikide praktikat, euroliitu kuuluvust ning ka erinevaid tulevikutsenaariume arvesse võttes lahendus oleks ka PS § 111 tervikuna kehtetuks tunnistamine.

³⁰⁵ L. Lehis. – PSKV₂, PS § 111 komm. 4; L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 111 komm. 1.