

§ 112. [Eesti Panga sõltumatus ja aruandlus]

Eesti Pank tegutseb seaduse alusel ja annab aru Riigikogule.

Autor *Carolín Zoova*

Ajaloolised tekstid

PS 1937: § 84. Riiginõukogu liikmeiks on:

- 1) ameti poolest;
- d) emissioonipanga juhataja.

Olulised kohtulahendid

RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 – arvamus euro asjas, RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13 – Eesti Panga määrused, RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14 – Finantsinspektsiooni menetlusõigus I, RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15 – Finantsinspektsiooni menetlusõigus II, EK 10.07.2003, C-11/00 – Komisjon *vs.* EKP, 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., EK 26.02.2019, liidetud kohtuasjad C-202/18 ja C-238/18 – Rimšēvičs *vs.* Läti

Valikkirjandus

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

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

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

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

Ilmar Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega. – *RiTo* 21/2010.

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. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel. – *Juridica* 2001/3, lk 175–181.

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

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

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. Keskpanga sõltumatuse põhimõte**
 - A. Keskpanga sõltumatuse vajalikkus**
 - B. Põhimõte rahvusvahelisel ja Euroopa Liidu tasandil**
 - C. Keskpanga sõltumatuse põhimõte Eesti õiguskorras**
 - 1. Enne Teist maailmasõda**
 - 2. Pärast taasiseseisvumist**
- III. Keskpanga sõltumatuse aspektid**
 - A. Institutsiooniline sõltumatus**
 - B. Personaalne sõltumatus**
 - C. Funktsionaalne sõltumatus**
 - 1. Seadus, mille alusel Eesti Pank tegutseb**
 - 2. Eesmärk ja ülesanded**
 - 3. Rahapoliitilised instrumendid**
 - 4. Määrusandlusõigus**
 - 5. Keskpanga laenukeeld**
 - 6. Varade ostukavad**
 - 7. Eesti Panga seaduse muutmisevajadus**
 - Finantsõltumatus**
 - D. Õiguslik sõltumatus**
- IV. Aruandluskohustus, tegevuse läbipaistvus ja kohtulik kontroll**
- V. Finantsjärelevalve ja kriisilahendusülesanded**
 - A. Finantsjärelevalve struktuur ja sõltumatus**
 - B. Keskpanga sõltumatus finantsjärelevalve tegemisel**
 - C. Finantsinspektsiooni sõltumatus**
 - D. Euroopa Keskpanga aruandluskohustus Riigikogu ees**

I. Sissejuhatus

- 1 Eesti PS § 112 määratleb Eesti Panga (EP) kui põhiseadusliku institutsiooni tegutsemisalusena seaduse ja sätestab EP aruandluskohustuse Riigikogu ees. Sellisena seab säte paika EP positsiooni Eesti riigikorra struktuuris, kuid annab ühtlasi ka EP kui Eesti keskpanga sõltumatuse tagatised ja piirid. Otsesõnu on EP sõltumatuse nõue sätestatud Eesti Panga seaduse¹ (EPS) §-s 3.
- 2 Keskpanga sõltumatuse printsiip on leidnud kajastamist ka teiste riikide konstitutsioonides või keskpankade kohastes õigusaktides. ELi tasandil on tegemist konstitutsioonilise printsiibiga, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu² (ELTL) art-s 130 ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja³ (Statuudi) art-s 7. Vastavalt peavad nii EKP kui ka liikmesriigi keskpangad oma rahapoliitilises otsustus-tegevuses olema kaitstud mistahes poliitilise surve eest. Põhimõte seab ka laiemad nõuded keskpanga õiguslikule raamistikule.
- 3 Finantsjärelevalve ei ole tingimata keskpankade tuumikülesanne ning finantsjärelevalve süsteem erineb riigiti, samas on enamikus riikides keskpankadel sealjuures täita oma roll. Traditsiooniliselt on keskpanga sõltumatuse põhimõte olnud suunatud eelkõige rahapoliitilise otsustustegevuse kaitsmisele poliitiliste mõjutuste eest, kuid eriti pärast 2008. aasta finantskriisi on esiplaanile kerkinud ka finantsjärelevalve sõltumatuse vajalikkus.

¹ Eesti Panga seadus. – RT I, 22.04.2020, 3.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47–390.

³ 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.

II. Keskpanga sõltumatuse põhimõte

A. Keskpanga sõltumatuse vajalikkus

- 4 Algselt oli raha emiteerimine suverääni (st kuninga, keisri) õigus, mis demokraatia ja võimude lahususe kontseptsiooni arenedes liikus täidesaatva võimu, eelkõige valitsuse pädevusse.⁴ 17. sajandi lõpus asutati esimesed algelised keskpangad peamiselt valitsuse võlgade ja sõjapidamise finantseerimiseks.⁵ Veel 20. sajandi alguses olid keskpangad valdavalt erakapitalil või siis osati era- ja osati avalikul kapitalil põhinevad ettevõtted, mille ülesanne oli eelkõige sõdade finantseerimine ja lühiajaliste eralaenu andmine, erisusega, et vastutasuks teatud hulgal valitsuse võlgade finantseerimise eest oli neil õigus emiteerida pangatähti (vt keskpanganduse ajaloo kohta PS § 111.II komm.).⁶ Üldistavalt võib paljudes riikides ka 20. sajandi teise pooleni keskpanga ja valitsuse vahelist suhet iseloomustada alluvussuhtena, kus keskpank pidi käituma valitsuselt saadud juhiste kohaselt.⁷
- 5 Samas on valitsus poliitiline organ, mis võtab otsuste tegemisel üldiselt arvesse valimis- süklit ja populaarsusreitinguid. Sealjuures võivad konkureerivate lühiajaliste (majandus) poliitiliste eesmärkide taustal tagaplaanile jääda pikaajalised rahapoliitilised eesmärgid, nagu seda on hinnastabiilsuse tagamine. Nii võib valitsusele tunduda atraktiivne valimis- lubaduste finantseerimiseks täiendavalt „raha trükkida“.⁸ Riigieelarve defitsiidiga hädas olev valitsus võib aga soovida võtta temast sõltuvalt keskpangalt laenu või müüa keskpangale riigi võlakirjasid, kusjuures rahapakkumise suurenemise tõttu väheneb ka riigivõla reaalkäärtus.⁹ Rahapoliitilist pädevust omaval valitsusel võib paratamatult tekkida ka kiusatus lühiajalisel majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamiseks, nagu majandus- kasvu soodustamine või tööpuuduse vähendamine, alandada intressimäärasid. Mistahes rahapakkumise suurenemise varjuküljena suureneb aga inflatsioon. Lühiajalise kiire inflatsiooni korral peaks kas järgmine või tagasivalitud sama valitsuskoosseis inflatsiooni alandamiseks intressimäärasid taas tõstma. Kujuneb nn poliitiline majandus- sükkel ning suureneb majanduslik volatiilsus.¹⁰ Kontrollimatu ja ekstsessiivse rahatrüki tagajärjel,

⁴ A. Tupits – M. Mark jt. Eesti pangandusõiguse alused. Tallinn: Juura 2003, lk 25.

⁵ Sel eesmärgil asutati 1668. aastal Rootsi Sveriges Riksbanki eelkäija ning 1694. aastal Inglise Bank of England. Vt nt Andres Tupits. Keskpanga funktsioonid. – Juridica 2001/3, lk 161; R. Dall’Orto Mas jt. 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. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op248-28bebb193a.en.pdf>; 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. – <https://www.bis.org/publ/othp04.pdf>; F. Capie, G. Wood. The development of the Bank of England’s objectives: evolution, instruction or reaction. – P. Conti-Briwbn R. M. Lastra, Research Handbook on Central Banking. Northampton: Edward Elgar 2018, lk 34.

⁶ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 9.

⁷ 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 299.

⁸ Vt R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 13; 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 9; R. Wrobel. Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte. Ordnungspolitische Diskurse, No. 2018-01, Ordnungspolitisches Portal (OPO), lk 3–4. – <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181282/1/102887277.pdf>; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions. 2nd edition. European Central Bank 2006, lk 123. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecbhistoryrolefunctions2006en.pdf>.

⁹ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 39.

¹⁰ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 9; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 13.

eriti sõdade ajal ja poliitiliselt ebastabiilsetel perioodidel, on ajaloos ette tulnud ka hüperinflatsiooni perioode.¹¹

- 6 1980. aastate lõpust ja 1990. aastate algusest alates on valitsusest sõltumatu keskpanga mudel saanud demokraatlikes riikides eelistatuimaks institutsionaalseks vormiks, et tagada rahanduslikku stabiilsust.¹² Nimelt juurutas 1960. aastate lõpust kuni 1980. aastateni kestnud kõrge inflatsiooniga periood arusaama majanduskasvu ja inflatsiooni omavahelisest negatiivsest seosest. Riikide rahapoliitika keskmesse on tõusnud hindade stabiilsuse tagamise eesmärk.¹³ 1990. aastate algusest alates läbi viidud erinevad empiirilised uuringud on näidanud, et just *de facto* sõltumatud keskpangad suudavad tagada madalama inflatsioonitaseme ja ühtlasi stabiilsema majanduskeskkonna.¹⁴ Kaasaegne keskpanga sõltumatuse põhimõte nõuab, et hindade stabiilsuse tagamise eesmärgist lähtuv rahapoliitika on sõltumatus keskpanga pädevuses ja seda tuleb teostada eraldiseisvalt valitsuse pädevusse jäävast eelarve- ja majanduspoliitikast.¹⁵
- 7 Poliitilisest survest sõltumatu ja tehnilise ekspertasutusena funktsioneeriv keskpank suudab paremini teha ebapopulaarseid otsuseid, mis võivad olla objektiivselt vajalikud rahapoliitiliste eesmärkide saavutamiseks, eelkõige inflatsioonieesmärgist kinnipidamiseks (nt tõsta intressimäärasid inflatsiooni alandamiseks). Sõltumatu keskpanga rahapoliitika ei ole niivõrd tundlik lühiajalistele poliitilistele kaalutlustele, on seega järjepidevam ja lähtub pikaajalisematest eesmärkidest.¹⁶ Samuti on leitud, et poliitilistest mõjutustest sõltumatu ja rahandusvaldkonna eksperte koondava keskpanga otsused on üldsuse silmis usaldusväärsemad.¹⁷ Keskpankade avalikustatav informatsioon on põhiline allikas, millele tuginedes kujuneb ühiskondlik inflatsiooniootus, st ootus, kui kiiresti tõusevad hinnad

¹¹ Eesti puhul saab siin välja tuua näiteks Esimese maailmasõja ajal ja sellele vahetult järgnenud perioodil ning lähiajalooost ka 1990. aastate alguses aset leidnud kiiret inflatsiooni. Rahvusvahelisel tasandil on üldtuntud näide aga Weimari vabariigis 1920. aastate alguses aset leidnud hüperinflatsioon. Vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100. Tallinn: Eesti Pank 2019, lk 54–65; vt ka R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 10.

¹² R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 301.

¹³ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 7, 12–13.

¹⁴ Vt üht esimest uuringut: A. Alesina, L. H. Summers. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. – Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 25, Nr. 2 (Mai 1993), lk 151–162.

¹⁵ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, 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. Wrobel. Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte, lk 4; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 17–18.

¹⁶ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 10; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 17–18. Üheks teoreetiliseks aluseks peetakse siinjuures K. Rogoffi „konservatiivse keskpankuri“ kontseptsiooni, vt R. Wrobel. Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte, lk 4; A. Posso, G. B. Tawadros. Does greater central bank independence really lead to lower inflation? Evidence from panel data. – Economic Modelling, Bd. 33 (2013), Nr 4, lk 244–247. Vt uurimust ennast: K. Rogoff. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. – Quarterly Journal of Economics, Bd. 100 (1985), Nr 4, lk 1169–1190.

¹⁷ Vt R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 10; R. Wrobel. Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte, lk 3–4; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 78–79, 121; vt rahapoliitika ülekandemehhanismi osas Eesti Panga koduleheküljel. Rahapoliitika. Rahapoliitika ülekandemehhanism (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/rahapoliitika-ulekandemehhanism>, 07.04.2021).

lähitulevikus.¹⁸ Usaldus keskpanga vastu ankurdab seega ühiskondlikku inflatsiooniootust ning aitab kaasa rahapoliitika ülekandemehhanismi toimimisele, st rahapoliitiliste otsuste mõju ülekandumisele majandusele.¹⁹

B. Põhimõtte rahvusvahelisel ja Euroopa Liidu tasandil

- 8 Keskpanga sõltumatuse põhimõtet on nimetatud „euroala rahanduse nurgakiviks“, millel on ELi õiguskorras „konstitutsiooniline“ staatus, kuivõrd see on sätestatud ELTL art-s 130 (vt ka Statuut²⁰ art 7).²¹ Sealjuures on nii ELi kui ka rahvusvahelisel tasandil põhimõtte juurdumisele kaasa aidanud ka Saksamaa Liidupanga, st Deutsche Bundesbanki eeskuju, millele oli juba 1957. aastal selle kohta käiva seadusega²² antud teatud rahapoliitiline sõltumatus ning mis oli pärast Bretton Woodsi süsteemi kokkukukkumist võrreldes teiste riikidega edukam inflatsiooni ohjeldamisel ja riigi vääringu väärtuse säilitamisel.²³ Rahvusvahelisel tasandil on keskpanga sõltumatuse põhimõtte levikut toetanud ka Rahvusvaheline Valuutafond (IMF).²⁴ Vastavalt kajastub kaasajal keskpanga sõltumatuse printsiip eri riikide konstitutsioonides või riikide keskpankasid reguleerivates õigusaktides, kusjuures keskpanga reguleerivat peamist riigisisest õigusakti kutsutakse ELTLis ja

¹⁸ Vt A. Jung, P. Kühl. Can central bank communication help to stabilise inflation expectations. – ECB Working Paper Series No. 2547 / May 2021, lk 2, 4. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2547~c0217ac1e0.en.pdf>.

¹⁹ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 10; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 78–79, 123; vt Eesti Panga kodulehekülj. Rahapoliitika. Rahapoliitika ülekandemehhanism. (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/rahapoliitika-ulekandemehhanism>, 07.04.2021).

²⁰ 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.

²¹ H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 123.

²² Gesetz über die Deutsche Bundesbank (*Bundesbankgesetz*). – Bundesgesetzblatt vom 30. Juli 1957 (Nr. 33), lk 754–765.

²³ ELi tasandil mängis keskpanga sõltumatuse printsiibi leviku juures olulist rolli see, et majandus- ja rahaliidu (EMU) teises etapis, mis algas 1. jaanuaril 1994, pidid liikmesriigid astuma samme, et tagada enda keskpankade sõltumatus, ning oma riigisisest õigust vastavalt kohandama (vt Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 1992) – EÜT C 224, 31.8.1992, lk 6–79, art 109e lg 5). Sealjuures võeti Euroopa Keskpanga (EKP) ja Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) loomisel suuresti eeskujuks Bundesbanki mudel ja Saksa nn ordo-liberaalne majanduskäsitlus ning ELi aluslepingutega antud sõltumatuse määr peegeldab Saksa Bundesbankile antud pädevusi ja staatust. Samas olid näiteks Prantsusmaal 1990. aastate alguses tulised arutelud keskpanga sõltumatuse ulatuse ja selle üle, kuidas keskpanga sõltumatust sobitada enda konstitutsioonilise raamistikuga. Enne 1994. aastat peeti Prantsuse keskpanga üheks kõige „sõltumaks“ maailmas. Vt Bundesbanki ja EKP osas: R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 91–92; K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power. Oxford: Oxford University Press 2009, lk 131; P. Craig, G. de Burca. EU law: text, cases, and materials. Oxford: Oxford University Press 2015, lk 727, 733–734; R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 55–61; vt Prantsusmaa kohta K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power, lk 112–114; vt üldiselt Bretton Woodsi süsteemi kokkukukkumisele järgnevast perioodist keskpanganduses V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 213–215; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 11.

²⁴ Rahvusvahelisel Valuutafondilt (IMF) finantsabi saamise üks eeltingimus võib olla nõue tagada riigi keskpanga sõltumatus, vt A. Kern, B. Reinsberg, M. Rau-Goehring. The role of IMF conditionality for central bank independence. ECB Working Paper Series. No. 2464/August 2020, lk 2–3; IMFi kodulehekülj. IMF Conditionality (<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/IMF-Conditionality>, 25.08.2021).

Statuudis²⁵ ning ka osas kirjanduses keskpanga põhikirjaks või statuudiks. Keskpangale antud vabaduse määra kirjeldamiseks on kasutatud nii mõisteid „autonoomia“, „sõltumatus“ kui ka „iseseisvus“.²⁶ Kirjeldamiseks keskpanga operatsioonilist vabadust, tuleks mõne autori hinnangul eelistada mõistet „autonoomia“, samas kui „sõltumatus“ viitab institutsiooniliste piirangute puudumisele.²⁷ PS § 112 kommenteerimisel kasutab autor Eesti õiguskirjanduses ja seadusandluses esindatud ühtset mõistet „sõltumatus“.²⁸

C. Keskpanga sõltumatuse põhimõtte Eesti õiguskorras

1. Enne Teist maailmasõda

- 9 Enne Teist maailmasõda erinevatel aegadel Eestis kehtinud konstitutsioonilistes aktides ei olnud otseselt sätteid EP ega selle sõltumatuse kohta. VAK 1919 § 11 punkti b kohaselt anti õigus otsustada „laenude ja raha tegemist“ Asutavale Kogule „selle ajani kui põhiseaduses ettenähtud seadusandline asutus oma tegevust ei ole algatanud“. 1920. ja 1937. aasta PSis sarnaseid sätteid ei olnud.²⁹ EP juhindus tegevuses enda põhikirjast.
- 10 1919. aasta põhikirjaga³⁰ sai EP ainuõiguse EV piires anda välja pangatähti ning ülesande „korraldada rahaliikumist Eesti Vabariigis, kergendada maksuõiedusi nii sise- kui väljamaal ja kanda hoolt vabade kapitalide kasuliku mahutamise eest“. Samas pidi EP töötama EV valitsuse „juhatuse ja kontrolli all“ ja „pangatähtede valmistamine ja väljaandmine, nende tagasivõtmine ja kustutamine“ pidi samuti sündima rahaministeeriumi ja „riigi kontrolli esitajate otsekoohese järelevalve all“ (vt § 1, § 12). 1921. aasta seisuga oli aktsiapangana loodud EP tegelikult valitsuse ainuomandis ja rahaministri valitsemise all, kellel oli omakorda ainuõigus määrata EP nõukogu ja juhatuse liikmed.³¹ Vabariigi algusaastate ekstensiivne laenutegevus ja katteta rahatähtede väljaandmine viis EV majanduslikult raskesse seisu ning päädis 1927. aasta raha- ja keskpangareformiga, mille tulemina jõustus 1928. aastal uus rahaseadus³² ja EV seadusliku maksevahendina tuli marga asemel käibe kroon ning kehtima hakkas ka uus EP põhikirjaga³³. Põhikirjaga delegeris valitsus EP-le 25 aastaks ainuõiguse emiteerida EV pangatähti (vt § 1, § 51 p 1) ja EP sai peaülesandeks nende tähtede väärtuse kindlustamise, mille jaoks ta pidi „põhikirja

²⁵ Nt ELTL art 131, Statuut art 14 lg 1 ja 2 seavad erinõuded riigi keskpanga „põhikirjale“. Siinpuhul tuleks aga uurida, kas tegemist on riigi keskpanga põhikirjaga sisuliselt, mitte üksnes formaalse nime poolest, ja näiteks riigi tasandil vaadata, milline organ on vastava akti vastu võtnud. Näiteks EP põhikirja on vastu võtnud EP nõukogu ja EP statuudiks tuleks eelkõige pidada EPSi (vt allpool PS § 112.III.C.1 komm.).

²⁶ Eestikeelsete sõnade „sõltumatus“ või „iseseisvus“ ja mitte „autonoomia“ vastet kasutavad ka Rootsi, Saksamaa, Portugal, Poola, Malta, Läti ja Leedu enda õiguskorras, kirjeldamaks keskpangale antud vabaduse määra, vt A. Khan. Central Bank Legal Framework in the Aftermath of the Global Financial Crisis. IMF Working Paper WP/17/101. International Monetary Fund 2017, lk 23–24. – <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/05/01/Central-Bank-Legal-Frameworks-in-the-Aftermath-of-the-Global-Financial-Crisis-44858>.

²⁷ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 11; A. Khan. Central Bank Legal Framework in the Aftermath of the Global Financial Crisis, lk 20–21; T. Lybek. Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework. IMF Legal Department Seminar 2004. – <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2004/cdmf/eng/lybek.pdf>.

²⁸ Vt nt EPS § 3 lg 1; L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1.

²⁹ Iseenesest oli 1920 PS §-s 60 määratletud, et VV juhtis EV sise- ja välispoliitikat (1933. aasta muudatuse järel sai vastava pädevuse riigivanem, vt 1933 PSMS § 60) ning 1937 PS § 48 p 1 sõnastuse kohaselt teostas VV riigi poliitikat kõikidel aladel (vt ka Vabariigi Presidendi pädevusi 1937 PS § 39).

³⁰ RT 1919, 28–29, 69.

³¹ V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 85.

³² RT 1927, 48, 42.

³³ 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.

piirides korraldama raha ringvoolu ja krediiti“ (§ 2), fikseerides nii EP eksklusiivse pädevuse EV emissioonipangana.³⁴ 1928. aastal jõustunud põhikirja kohaselt ei olnud „valitsus ega tema asutused“ õigustatud mingisuguseid põhikirjas fikseerimata erikorraldusi tegema kogu selle aja jooksul, mil EP-l oli emissiooni ainuõigus (§ 46 lg 2). Samas oli EP ühe talitusena märgitud „valitsusele ajutiste laenude andmist jooksva aasta riigi eelarves ettenähtud kuludeks“ (§ 51 p 11). Sealjuures peeti kõiki riigi ja riigiasutuste pangaarveid EPs, kusjuures riigi siselaenude väljalaskmine ja valitsemine pidi sündima EP kaudu (§ 44). Rahaministril oli õigus määrata panka „valitsuse komissar“, kes võis võtta osa kõigist EP nõukogu koosolekutest sõna- ja protestiõigusega (§ 45) ja nõuda EP „raamatute ettenäitamist“ ja „omale tarbilikke teateid“ (§ 46 lg 1). Samuti oli VV-l õigus emissiooniõigus EP-lt ära võtta olukorras, kui EP ei täida talle ettenähtud kohustusi. Panga emissiooniõiguse lõppemise või kaotamise puhul oli VV-l õigus Riigikogu otsusel pank täielikult riigile üle võtta, ülevõtmisõiguse kasutamata jätmisel võis erakorralise täiskogu koosoleku otsuse põhjal otsustada, et EP jätkab oma tegevust uue põhikirja alusel ja ilma „emissiooni panga eesõigusega“ (§ 70 ja 71). Samuti kuulusid enamik EP aktsiatest 1930. aastatel valitsusele.³⁵ Kuigi enne Teist maailmasõda tegutsenud EP-l oli eristaatus võrreldes teiste pankadega ning teatud autonoomia, eriti raha emiteerimisel, siis kaasaegse käsitluse kohaselt ei saa enne Teist maailmasõda tegutsenud EPd pidada valitsusest täielikult sõltumatuks keskpangaks (vt ka PS § 111.III.A komm.).

2. Pärast taasiseseisvumist

- 11 1992. aasta PSi tekstis ei ole otsesõnu sätestatud EP sõltumatust nagu riigikontrolli (§ 132), õiguskantsleri (§ 139 lg 1) ja kohtute (§ 146) puhul. Asjaolule, et PS-s puudub sõnaselge säte EP sõltumatuse kohta (valitsusest) on osutanud ka VV PS juriidilise ekspertiisi komisjoni nõustanud prof. H. Schäffer.³⁶ Samas peaks PSi loojate hinnangul PS § 112 sõnastus „põhiseaduslikus keeles kinnitama, et EP-l pole vähimatki alluvusvahekorda valitsusega“.³⁷ Ka kaasaegses Eesti õiguskirjanduses on konsensus, et PS § 112 annab EP sõltumatuse tagatised.³⁸ Otsesõnu on EP sõltumatuse nõue sätestatud EPS §-s 3.³⁹
- 12 EP taasrajamise ja EV taasiseseisvumise algusaastatel olid õigus- ja majandusteadlaste seas teravad arutelud EP ja VV omavahelise täpse rolli- ja pädevusjaotuse üle. Põhjendusega, et PSi kohaselt on kogu täitevvõim VV pädevuses ja selle jaotumine ei ole PSi kohaselt lubatav, heideti EP-le ette riik riigis olemist.⁴⁰ Praktikas jäi aga peale konsensus,

³⁴ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 28; V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 107–109.

³⁵ Kuigi 1929. aastal pandi EP aktsiad müüki, jäi pea 70% nendest siiski valitsusele, vt samas lk 85, 117–118; A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 28.

³⁶ Prof. H. Schäffer. Riigi rahandus Eesti Vabariigi põhiseaduses. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni 16. märtsi 1998 lõpparuanne. IV osa, lk 3.

³⁷ J. Raidla sõnavõtt: Riigikogu kodulehekülj. Põhiseaduse Assamblee stenogramm. 3. istung, 27. september 1991, lk 17.

³⁸ Vt nt L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 1.

³⁹ Põhimõtteliselt oli sarnane säte ka 1989. aasta pangaseaduses (Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi pangaseadus. – ENSV Ülemnõukogu ja Valitsuse Teataja 1989, 41, 919). Samas kaaluti EPSi väljatöötamisel ka nn valitsusele alluva emissioonipangaga rahasüsteemi. Arvestades tollal muudes riikides valitsevat dogmat ja ELi suundumusi, otsustati siiski sõltumatu keskpanga kasuks, vt U. Mereste. Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem. – RiTo 14/2006.

⁴⁰ Vt nt: H. Schneider. The Principle of Separate and Balanced Powers in Estonian Constitutions. – Juridica International II/1997; U. Mereste. Eesti Pank peabki olema nagu riik riigis!, SL Õhtuleht 13.05.1997. On arvatud, et sõltumatu keskpanga ja valitsuse tegevusvaldkondade ning majanduspoliitiliste eesmärkide vahel nähti konfliktiohtu valitsuse enda tegevusvabadusele ja majanduspoliitilistele pürgimustele, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 232–233; U. Mereste. Põhiseaduslikkus ja keskpangasüsteem. – RiTo 14/2006.

et keskpanga sõltumatuse põhimõttest tulenevalt peabki EP teatud mõttes olema riik riigis, kuhu koonduvad rahapoliitilised küsimused.⁴¹ Seoses Eesti rahapoliitilise pädevuse üleminekuga ELi tasandile ei oma eelnev küsimus kaasajal enam niivõrd aktuaalset tähendust (vt PS § 111.IV komm.). Sarnaselt on Saksa õiguskirjanduses leitud, et Bundesbank on seoses EKPSi tööle hakkamisega kaotanud riik riigis staatuse, mis sellele omal ajal omistati.⁴²

III. Keskpanga sõltumatuse aspektid

- 13 Eri riikide keskpankade tegelikku sõltumatuse määra on üritatud mõõta ja omavahel võrrelda, võttes aluseks faktoreid nagu poliitiline, majanduslik ja õiguslik sõltumus.⁴³ Näiteks Rahvusvaheliste Arvelduste Panga (BIS) uuringus on pööratud tähelepanu pigem õiguslikule komponendile ja leitud, et keskpanga reaalne sõltumatuse määr on sellest, kui täpselt on riigi seadustes sätestatud keskpanga mandaat; kuidas on eristatud valitsuse ja keskpanga omavahelisi ülesandeid; kas keskpangal on keelatud valitsust rahastada; millisel määral on keskpangale antud autonoomia ise seada rahapoliitilisi vahe-eesmärke; kas ja kuidas on reguleeritud keskpanga ametnike ametisse määramise kord ja ametiaja pikkus.⁴⁴ Keskpanga *de jure* sõltumus ei tähenda alati aga seda, et keskpangal on *de facto* sõltumus, mis on vajalik selleks, et keskpank suudaks täita oma põhieesmärki tagada stabiilne inflatsioonitase.⁴⁵ Siiski saab eeltoodud õiguslikke aspekte näha tagatisena keskpanga sõltumatusele.⁴⁶
- 14 VV PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni nõustanud prof. H. Schäffer leidis 1996. aastal, et „kuna Eesti pürib EÜ liikmeks, tuleks tal tarvitusele võtta abinõud, andmaks tõhusaid garantiisid sõltumatu riikliku panga tekkeks, mis oleks kord integreeritav Euroopa Keskpankade Süsteemi (ESCB)“.⁴⁷ ELTL art-st 130⁴⁸ (samast sõnastuses Statuudi art 7) tuleneb

⁴¹ Vt U. Mereste. Eesti Pank peabki olema nagu riik riigis!; U. Mereste. Põhiseaduslikkus ja keskpanga-süsteem. – RiTo 14/2006.

⁴² K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power, lk 131.

⁴³ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 11–12; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 26–27; A. Kern, B. Reinsberg, M. Rau–Goehring. The role of IMF conditionality for central bank independence, lk 2; vt nt üht esimest sellekohast uuringut: V. Grilli, D. Masciandaro, G. Tabellini. Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. – Economic Policy, Vol. 6, No. 13 (Oct. 1991), lk 342–392.

⁴⁴ G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 58.

⁴⁵ Vt A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 39; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 26 jj; R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 13; R. Wrobel. Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank: Eine Erfolgsgeschichte, lk 4–5. Näiteks EP 1990. aasta aruandes leiti, et kuigi juriidiliselt olid EP-l kinnitatud prerogatiivid, siis VV ja tema täitevorganid neid alati ei tunnistanud (Eesti Panga 1990. aasta aruanne, lk 4, 14–15). Vastavalt on üritatud välja töötada ka mõõdikuid, et hinnata keskpanga *de facto* sõltumatust, nt „keskpanga juhatajate“ vahetumise sagedus, nt A. Cukierman, A. Webb, B. Neyapti. Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. – The World Bank Economic Review, Vol. 6, No. 3, September 1992, lk 353–398.

⁴⁶ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 16.

⁴⁷ H. Schäffer. Riigi rahandus Eesti Vabariigi põhiseaduses, lk 3.

⁴⁸ 1996. aastal kehtinud 1992 EÜ asutamislepingu ja ka 2004. aastal, st Eesti jaoks ELiga liitumise ajal relevantse ja uuendatud numeratsiooniga 2002 EÜ asutamislepingu art 108 (vt ka art 116 lg 5 ja 109), vt: Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 1992) – EÜT C 224, 31.8.1992 (1992 EÜ asutamisleping), lk 6–79 (1992 EÜ asutamisleping) ja Euroopa Ühenduse asutamisleping (Konsolideeritud versioon 2002) – EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33–184 (2002 EÜ asutamisleping).

nõue, et tagatud peab olema liikmesriigi keskpanga sõltumatus.⁴⁹ Samas on just euro ülevõtmise eelduseks vastamine nn lähenemiskriteeriumitele (Maastrichti kriteeriumid), millel on nii majanduslik kui ka õiguslik komponent (vt ELTL art 140 lg 1 ja PS § 111. III.C komm.). Õiguslik komponent nõuab riigi õiguse kooskõla ELTLi ja Statuudiga (vt ELTL art 130 ja 131).⁵⁰ Alates 1998. aastast kasutatakse EKP ja ka Euroopa Komisjoni koostatavates lähenemisaruannetes⁵¹ liikmesriikide õigusaktide ELi aluslepingutele vastavuse hindamisel 1995. aastal Euroopa Rahainstituudi (st EKP eelkäija, vt PS § 111. III.C komm.) määratletud keskpanga sõltumatuse kriteeriume⁵². Sarnaselt on ka kommenteerimise hetkel viimases, 2020. aasta lähenemisaruanandes EKP eristanud funktsionaalse, institutsioonilise, isiku- ja finantssõltumatuse kriteeriumit⁵³; Euroopa Komisjon institutsioonilist, finantsilist ja personaalset sõltumatust⁵⁴. Teemakohases kirjanduses on samuti nimetatud institutsioonilist, finantsilist, personaalset, funktsionaalset (osa autoreid ka funktsionaal-operatsioonilist) kriteeriumit ning täiendavalt mainitud õigusliku sõltumatuse kriteeriumit.⁵⁵ Sisuliselt peegeldavad ja süstematiseerivad need nõuded, küll ELi kohaste erisustega, ka rahvusvahelisel tasandil tunnustatud praktikad ja arusaamised.⁵⁶ Eesti pidi looma vastavad tagatised EP sõltumatusele selleks, et kasutusele võtta euro, ning peab nende kriteeriumite täitmise tagama ka praegu, olles eurosüsteemi liige. Vastavalt peab kooskõlla olema viidud EP kohane õiguslik raamistik.

A. Institutsiooniline sõltumatus

- 15 EKP, liikmesriikide keskpankade ja nende otsuseid tegevate organite liikmete institutsioonilise sõltumatuse garantii on otsesõnu sätestatud ELTL art-s 130⁵⁷ ja Statuudi art-s 7.⁵⁸ Vastavalt peavad EKP ja liikmesriikide keskpangad ja nende otsuseid tegevate organite liikmed saama täita EKPSi liikmelisusest tulenevaid ülesandeid ja kohustusi sekkumise ja juhusteta kolmandate osapoolte poolt, olgu nendeks osapoolteks ELi institutsioonid,

⁴⁹ Vt nt L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 1.

⁵⁰ M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar. Werkstand: 92. EL August 2020. – 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>).

⁵¹ European Monetary Institute. Convergence Report. Report required by Article 109j of the Treaty establishing the European Community. March 1998, lk 11–13. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1998en.pdf?0df593af72d05daa0c35d6dde92adc0c>; vt ka Euroopa Komisjoni sama aasta aruanne European Commission. Commission's recommendation concerning the third stage of economic and monetary union. Convergence report 1998. Growth and employment in the stability-oriented framework of EMU. European Economy No. 65/1998, lk 45. – https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication8013_en.pdf.

⁵² Vt Rahainstituudi 1996. aasta aruanne: European Monetary Institute. Progress Towards Convergence. November 1996, lk 100–104. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr1996en.pdf?329d77734d21b5d0184388efd94646b4>.

⁵³ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. 2.2.3 Liikmesriikide keskpankade sõltumatus.

⁵⁴ European Commission. Convergence Report 2020. European Economy Institutional Paper 129/2020, lk 29.

⁵⁵ R. Dall'Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17; C. Zilioli, A. L. Riso. New tasks and central bank independence: the Eurosystem experience. – P. Conti-Brown, R. M. Lastra. Research Handbook on Central Banking. Northampton: Edward Elgar Publishing 2018, lk 162–163; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 123–126. Vrd ka A. Tupits. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel. – Juridica 2001/3, lk 176, kus ei ole eristatud „õigusliku“ sõltumatuse kriteeriumit.

⁵⁶ Vt G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 58; üldiselt R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 11–12.

⁵⁷ Vt L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 1; M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 82.

⁵⁸ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus.

organid või asutused või liikmesriikide valitsused või teised organid. Seejuures on säte sõnastatud kahe-suunaliselt: ühest küljest ei tohi mistahes kolmas osapool sekkuda EKP või liikmesriigi keskpanga ja nende otsustusorganite tegevusse ja teisest küljest ei tohi EKP ega liikmesriigi keskpank või nende otsustusorganite liikmed ise selliseid juhiseid ka taotleda või lasta kolmandatel osapooltel enda otsustustegevuses osaleda.⁵⁹ Põhimõtet peegeldab ka EPS § 3 lg 1 ja 1¹ sõnastus.

- 16 ELTL art 130 ja Statuudi art 7 mõte on kaitsta keskpanga igasuguse poliitilise surve eest.⁶⁰ Eesti õiguskirjanduses on vastavalt leitud, et EP poliitiline sõltumatus täidesaatsvast võimust väljendub selles, et VV-I ei ole õigust sekkuda EP juhtorganite tegevusse ja anda nendele korraldusi.⁶¹ Samas laiendavad ELTLi, Statuudi ja EPSi sõnastused EP institutsioonilise sõltumatuse garantiid kaugemale VVst ning ka suhetele teiste täidesaatsva riigivõimu asutustega ja ka kolmandate isikutega. Näiteks on EKP hinnangul keelatud seadustes sätestada EP sõnaselge kohustus konsulteerida enne enda otsuste tegemist kolmandate isikutega.⁶² Eelnev ei tähenda aga seda, et EP ei tohiks vajadusel asuda dialoogi teiste asutustega. ELTL art 130 ja Statuudi art 7 ei välista VV ja EP omavahelise koostöö võimalust, kuid see peaks toimuma koordineeritud-, mitte subordinatsioonisuhte raames.⁶³ Lõppastmes on institutsioonilise sõltumatuse nõude eesmärk see, et EP juhtorganite liikmed saaksid teha enda mandaadist lähtuvaid otsuseid, ilma et neid sealjuures mõjutataks.⁶⁴
- 17 Keelatud ei ole vastupidine olukord, kus EP saab anda VV-le nõu majanduspoliitilistes küsimustes. VV ei tohi langetada olulisi majanduspoliitilisi otsuseid ilma EP seisukohta ära kuulamata (EPS § 4 lg 2). Kirjanduses on leitud, et keskpank peaks siiski olema ettevaatlik liigse sekkumise eest majandus- ja eelarvepoliitikasse ning poliitilisse debatti. Hoiduma peaks ka liiga tihedalt lävimast enda otsustest mõjutatud sidusrühmadega. Vastasel juhul võidakse keskpangas hakata nägema poliitilist jõudu ja kaob veendumus, et keskpank on tõepoolest sõltumatu ekspertasutus.⁶⁵
- 18 EP ja selle juhtorganite liikmed võivad EKPSi ülesannete täitmisel taotleda ja saada täitmiseks juhiseid EKP-lt (EPS § 3 lg-s 1¹). ELTL art-st 130 ja Statuudi art-st 7 tulenev sõltumatuse tagatis sellises EKP ja liikmesriigi keskpanga omavahelises suhtes ei kehti, kuivõrd liikmesriikide keskpangad peavad toimima kooskõlas EKP suuniste ja juhistega (vt Statuut art 12 lg 1, art 14 lg 3; PS § 111.IV.B komm.).⁶⁶ Samas on leitud, et EKP sellised juhised ja suunised alluvad Statuudi art 35 lg 1 kohaselt Euroopa Liidu Kohtu

⁵⁹ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17; P. Craig, G. de Burca. EU law: text, cases, and materials, lk 728; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 122.

⁶⁰ EK 10.07.2003, C-11/00 – Komisjon vs. EKP, p 134. Vt ka R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 9; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 17.

⁶¹ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 3.

⁶² Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus.

⁶³ Vt seisukohad: T. Annus. RÕ, lk 197; A. Tupits. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel, lk 177; Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 122.

⁶⁴ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17.

⁶⁵ A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 18.

⁶⁶ J. Gren. The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints. – ECB Legal Working Paper Series No. 17/July 2018, lk 7.

(ELK) kontrollile. Vajadusel saab liikmesriigi keskpang taotleda talle adresseeritud siduva otsuse või suunise tühistamist.⁶⁷

- 19 Õiguskirjanduses on leitud, et EKPSi-välise ehk liikmesriigi keskpanga Statuudi art 14 lg 4 kohaselt „omal vastutusel ja kulul“ dispositiivsete ülesannete täitmisele⁶⁸ ei laiene ELTL art-ga 130 ja Statuudi art-ga 7 antud sõltumatuse tagatis (vt Statuudi art 14 lg 4 osas PS § 111.IV.B komm.).⁶⁹ Kuna EPS § 3 lg 1 sõnastuse kohaselt on EP igasuguses, mitte üksnes rahapoliitilises tegevuses sõltumatu muudest riigiasutustest, on aga mõeldav, et riigisiselt laiendab EPS sõltumatuse garantiid ka EP niisugustele ülesannetele, mis ei ole hõlmatud ELTL art 130 kaitsega. Igal juhul peab tagatud olema, et EP-l oleks piisavad vahendid ka dispositiivsete ülesannete täitmiseks ja selliste ülesannete täitmine ei tohiks ohustada EP poolset EKPSi ülesannete täitmist (vt Statuut art 14 lg 4 sõnastust ja finantssõltumatuse kohta allpool § 112.III.D komm.).⁷⁰

B. Personaalne sõltumatus

- 20 Keskpanga institutsioonilise sõltumatuse kriteeriumit täiendab personaalse ehk isiku-sõltumatuse nõue⁷¹, mille sisu on kaitsta välismõjutuste eest kitsalt keskpanga juhtorganite liikmeid.⁷² Juhtorganite liikmete valimiseks peab olema läbipaistev kord ja muud tagatised, et selliseid otsuseid ei tehtaks meelevaldselt. Selgelt peab olema sätestatud ka kord ja alused juhtorgani liikme tagandamiseks, et ennetada juhtorgani liikme kõrvaldamist meelevaldsetel alustel.⁷³ Personaalset sõltumatust tagavad keskpanga juhtorgani liikmete võrdlemisi pikad ja seadusega sätestatud ametiajad.⁷⁴ EKP jaoks on ka oluline, et liikmesriigi keskpanga juhtorgani liikmete mistahes muud ülesanded või tegevused ei ole sellised, et need võiksid sattuda vastuollu ülesannetega, mida keskpang EKPSi raames täidab.⁷⁵
- 21 PSis on EP organitena nimetatud EP nõukogu, selle esimeest ja teisi liikmeid (§ 65 p 7 ja 9, § 74, § 78 p 11 ja 12) ning EP presidenti (§ 74, § 78 p 12). EPSis on EP järelevalve- ja juhtimisorganitena nimetatud EP nõukogu (§ 6), selle esimeest (§ 7) ja liikmeid (§ 8), aga ka EP presidenti ja asepresidente (§ 10) ning EP juhatust (§ 13). Õiguskirjanduses on EP juhtorganitena välja toodud nõukogu ja presidenti⁷⁶, täiendavalt ka juhatust ja asepresidente⁷⁷. ELi aluslepingud toovad esile ja annavad teatud eristaatuse keskpanga

⁶⁷ Vt Statuut art 35 lg 1; M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 92.

⁶⁸ Täpsemalt võib ELTL art 14 lg 4 kohaselt riigi keskpang täita muid funktsioone peale Statuudis loetletute, välja arvatud juhul, kui EKP nõukogu leiab, et see segab EKPSi eesmärkide ja ülesannete täitmist. Niisuguseid funktsioone täidetakse riikide keskpankade vastutusel ja kulul ning neid ei loeta EKPSi funktsioonide osaks.

⁶⁹ J. Gren. The Eurosystem and the Single Supervisory Mechanism: institutional continuity under constitutional constraints, lk 7–8; B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz. 46. Edition. München: C. H. Beck 2021, GG art 88 äärenr 25; M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 51, 82, 87.

⁷⁰ Euroopa Keskpang. Lähenemisaruanne juuni 2020. 2.2.3 Liikmesriikide keskpankade sõltumatus.

⁷¹ H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 124.

⁷² R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 18.

⁷³ European Commission. Convergence report 1998, lk 45; vrd Euroopa Keskpang. Lähenemisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus; vt ka H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 125.

⁷⁴ On leitud, et keskpanga sõltumatust aitab tagada ka juhtorgani liikmete valimisaegade nn astendamine, st kord, kus eri juhtorgani liikmeid valitakse ja nimetatakse ametisse eri aegadel, vt G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 71.

⁷⁵ European Commission. Convergence report 1998, lk 45; vrd Euroopa Keskpang. Lähenemisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus.

⁷⁶ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 3.

⁷⁷ T. Annus. RÕ, lk 197.

- juhatajale, kelleks Eesti puhul on EP president. Samas peavad EKPSi ülesandeid täites keskpanga juhatajaga samu tagatise omama ka teiste juhtorganite liikmed (vt ELTL art 130 ja Statuudi art 7).⁷⁸
- 22 EP tegevust juhib EP juhatus, mis koosneb selle esimehest, kelleks on EP president, ja asepresidentidest (EPS § 13 lg 1). EPS § 10 lg-s 3 on eraldi rõhutatud, et EP president ja asepresidendid on oma ülesannete täitmisel sõltumatud ega või olla muus ametis, teenistuses või osaliseks tegevuses, mis olemuselt piirab või võib piirata EP sõltumatust või avaldada negatiivset mõju EP eesmärkide saavutamisele või ülesannete täitmisele.
- 23 EP president on EP põhiline esindus- ja juhtorgan ning EP-le kuuluvate täidesaatva võimu volituste teostaja (vt EPS § 11 EP presidendi pädevuste kohta).⁷⁹ Eriline staatus oli „emissioonipanga juhatajal“ ka näiteks 1937 PS § 84 lg 1 punkt d kohaselt, kuivõrd tegemist oli ameti poolest Riiginõukogu liikmega. Eurosüsteemi kuuluva keskpanga juhatajana kuulub EP president aga EKP nõukogusse (ELTL art 283 lg 1, Statuut art 10 lg 1), mille pädevuses on ELi rahapoliitika määramine (Statuut art 12 lg 1). Saksa õiguskirjanduses on Bundesbanki kontekstis leitud, et EKP nõukogu töös osalev eurosüsteemi keskpanga juhataja tegutseb liikmesriigi esindajana ja teostab sealjuures liikmesriigi riigivõimu. Liikmesriik saab mõjutada ELi rahapoliitikat just seeläbi, et tema keskpanga juhataja osaleb EKP nõukogus töös. Keskpanga presidendi teostada on seega jäänud see osa euroala liikmesriigi rahapoliitilisest pädevusest, mis ei ole kandunud üle ELi tasandile (vt rahapoliitilise pädevuse ülemineku osas PS § 111.IV.A komm. ja PS § 111.IV.B komm.).⁸⁰
- 24 Statuudi kohaselt peab EKPSi liikme keskpanga juhataja ametiaeg olema vähemalt viis aastat ja olema sellisena ka keskpanga põhikirjas sätestatud (Statuut art 14 lg 2). EP presidendi nimetab seitsmeks aastaks ametisse Vabariigi President EP nõukogu ettepanekul ja mitte rohkemaks kui üheks järjestikuseks ametiajaks (PS § 78 p 12, EPS § 10 lg 1).⁸¹ EP asepresidendid nimetab viieks aastaks ametisse EP nõukogu EP presidendi ettepanekul (EPS § 10 lg 2¹).
- 25 EPS § 12 lg-s 4 on sätestatud nõue, mille kohaselt võib EP presidendi ja asepresidendi tagasi kutsuda ainult Statuudi art 14 lg-s 2 sätestatud alustel, milleks on isiku mittevastamine tingimustele, mis on vajalikud tema kohustuste täitmiseks, või kui isik on süüdi tõsisel ülestamises.⁸² Ametist vabastamise otsuse peale võib keskpanga juhataja ise või EKP nõukogu esitada Euroopa Kohtusse hagi aluslepingute või mõne selle kohaldamist puudutava õigusnormi rikkumise alusel (Statuut art 14 lg 2). Sama kehtib ka keskpanga presidendi ametiaja peatamise kohta, mis võib tegelikult kaasa tuua ametist vabastamise. Euroopa Kohus on näiteks tühistanud Läti korruptsiooni ennetamise ja tõkestamise büroo (läti Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs) otsuse, millega keelati Läti Panga presidendil I. Rimšēvičsil ajutiselt täita oma ametikohustusi.⁸³ Erinevalt keskpanga

⁷⁸ European Commission. Convergence report 1998, lk 45; Euroopa Keskpank. Lähemisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 125.

⁷⁹ T. Annus. RÕ, lk 197; L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 3.

⁸⁰ M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 57, 60, 74, 83.

⁸¹ EKP hinnangul on pikem ametiaeg kui viis aastat lubatav, vt Euroopa Keskpank. Lähemisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus.

⁸² 2004. aasta lähemisaruanne leidis EKP, et tol hetkel kehtinud EPS § 12 lg 1, mille kohaselt EP presidendi sai ka süüdimõistva kohtuotsuse alusel ametist tagandada, ei olnud kooskõlas ELi aluslepingute keskpanga sõltumatuse alaste sätetega, vt European Central Bank. Convergence report 2004, lk 220. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr2004en.pdf>.

⁸³ EK 26.02.2019, liidetud kohtuasjad C-202/18 ja C-238/18 – Rimšēvičs vs. Läti. Vt ka Euroopa Keskpank. Lähemisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus.

- juhatajast ei ole keskpanga teiste juhtorganite liikmetel aga õigus pöörduda Euroopa Kohtu poole, kui neid on õigusvastaselt tagandatud.⁸⁴
- 26 EP nõukogu teostab järelevalvet EP tegevuse üle (vt EP nõukogu ainupädevuste osas EPS § 9 lg 2). EP nõukogu koosneb esimehest, Riigikogu fraktsioonide esindajatest ja valdkonna asjatundjatest (EPS § 6 lg 1). Alates 2. maist 2020 kehtiva EPS § 6 lg 2 kohaselt lähtutakse EP nõukogu moodustamisel põhimõttest, et iga Riigikogu fraktsioon esitab ühe oma liikme ja EP nõukogu esimees neli valdkonna asjatundjat liikmekandidaatideks.⁸⁵ EP nõukogu esimehe nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul (PS § 65 p 7, EPS § 7 lg 1) ja nõukogu teised liikmed nimetab Riigikogu ametisse Riigikogu rahanduskomisjoni ettepanekul (PS § 65 p 9, EPS § 8 lg 1).
- 27 EP nõukogu esimehe ametiaeg on viis aastat (EPS § 7 lg 1). EP nõukogu valdkonna asjatundjast liikme volitused algavad tema nimetamise otsuse jõustumisel ja lõpevad EP nõukogu esimehe volituste lõppemisel. Riigikogu liikmest EP nõukogu liikme volitused algavad tema nõukogu liikmeks nimetamise otsuse jõustumisel ja kestavad kuni tema Riigikogu liikme volituste peatumise või lõppemiseni (EPS § 8 lg 5). Sealjuures võib 2. mail 2020 jõustunud EPSi redaktsiooni kohaselt EP nõukogu esimehe (EPS § 7 lg 1²) ja ka teised EP nõukogu liikmed (EPS § 8 lg 9) ametisse nimetada kuni kaheks järjestikuseks ametiajaks. Seadusemuudatuse eesmärk oli seada ametiaegade arvule ülempiir ja tagada seeläbi liikmete rotatsioon.⁸⁶
- 28 EP nõukogu esimehe ja liikme tagasikutsumise alused on EPSis sätestatud teisiti ja spetsiifilisemalt kui EP presidendi ja asepresidentide puhul.⁸⁷ Riigikogul on õigus kutsuda tagasi EP nõukogu esimees või EP nõukogu liige siis, kui isiku suhtes on jõustunud süüdimõistev otsus kriminaalasjas, pankrotimäärus, ärikeelu kohaldamine või seaduse alusel ettevõtjaks olemise õiguse äravõtmine, samuti kui isik ei vasta enam seadustest tulenevatele nõuetele, on olulisel määral enda kohustused jätnud täitmata, kahjustanud EP huve või on muu mõjuv põhjus, millest tingituna nõukogu liige on sobimatu oma kohustusi täitma (EPS § 12 lg 1). Riigikogu võib fraktsiooni esindaja EP nõukogust tagasi kutsuda, kui fraktsiooni esindaja lahkub fraktsioonist, ja nimetada fraktsiooni uue esindaja (EPS § 12 lg 3).
- 29 PSi loomisel olid arutelud, kuidas reguleerida EP juhtorganite valimise ja volitustega seonduvat.⁸⁸ Hiljem on õigusteadlaste seas diskuteeritud, kas PSi tasandil oleks vaja sätestada EP presidendi kui põhiseadusliku institutsiooni juhi volituste kestus.⁸⁹ Arvestades, et teiste ELi liikmesriikide praktikas on keskpanga organi liikmete volituste

⁸⁴ H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 125. EKP on sealjuures leidnud, et õiguskindluse huvides oleks soovitatav konkreetselt ette näha riigi kohtute õigus vaadata läbi otsuseid, millega vabastatakse ametist keskpanga teisi EKPSiga seotud ülesannete täitmisse kaasatud otsustusorganite liikmeid, vt Euroopa Keskpang. Läheneisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus. Kohtuliku läbivaatamise õigus. EPSis puuduvad sellised sätted EP asepresidentide kohta.

⁸⁵ Sealjuures on välja toodud, et Riigikogu seotus EPga nõukogu töö kaudu aitab mõlemal institutsioonil oma ülesandeid täita parimal moel ja selline koosseis peegeldab EP aruandekohustust Riigikogu ees, vt Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 97 SE., vt ka L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 3.

⁸⁶ Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 97 SE, lk 1.

⁸⁷ EP nõukogu on eeskätt EP järelevalveorgan. Statuudi art 14 lg-s 2 toodud aluseid kohaldatakse üksnes selliste teiste juhtorgani liikmete suhtes, kes on kaasatud EKPSiga seotud ülesannete täitmisse, vt Euroopa Keskpang. Läheneisaruanne juuni 2020. Isikusõltumatus.

⁸⁸ Vt arutelusid: Riigikogu kodulehekülj. Põhiseaduse Assamblee stenogrammid. 3. istung, 27. september 1991, lk 45; 6. istung. 4. oktoober 1991, lk 24–25; 5. istung. 11. oktoober 1991, lk 12; 6. istung, 18. oktoober 1991, lk 20, 25–30; 19. istung. 6. detsembril 1991, lk 75–82.

⁸⁹ Vt selle kohta: L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – Juridica 1999/10; P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve. – Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni 16. märtsi 1998 lõpparuanne, lk 3.

kestus sarnaselt Eestiga reguleeritud keskpanga statuudis, mitte põhiseaduses⁹⁰, ja EP presidendi ametiaja miinimummäär on sätestatud ELi tasandil, ei ole küsimus kriitilise tähtsusega.

C. Funktsionaalne sõltumatus

- 30 Funktsionaalne sõltumatus nõuab, et keskpanga tegevuse eesmärk, ülesanded, pädevused ja volitused ning ka piirangud keskpanga tegevusele oleksid seadustes sätestatud selgelt, täpselt ja mittevastuoluliselt⁹¹, et muu hulgas vältida ebaselgust ja konflikte, mis võivad tekkida keskpanga ja valitsuse omavahelises rollijaotuses.⁹² PS § 112 sõnastus, mille kohaselt EP tegutseb seaduse alusel, toetab eeltoodud käsitlust. Samas peab sellises seaduses sätestatu olema täpne, konkreetne ja mittevastuoluline.

1. Seadus, mille alusel Eesti Pank tegutseb

- 31 Keskpanga õigusliku raamistiku valik mõjutab seda, kui hõlpsasti saab keskpanga mandaati, st tema õigusi ja kohustusi vastavalt oludele muuta ja seega avaldab see mõju ka keskpangale delegeeritud riigivõimu püsivusele.⁹³ EKP on leidnud, et õigusraamistik, mis lubab keskpanga institutsioonilist töökorraldust sageli muuta, mõjutab ka organisatsioonilist ja juhtimisega seotud stabiilsust ning avaldab seeläbi negatiivset mõju keskpanga sõltumatusele.⁹⁴ 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 sõltumatusele, sh tema mandaadi ja talle delegeeritud riigivõimu püsimiseks.⁹⁵
- 32 EP peamised pädevused on sätestatud PS §-s 111, kuid säte ei vasta seoses eurosüsteemi kuulumisega enam tegelikkusele ning Riigikohtu hinnangul on selle toime peatunud. Sätte formaalne muutmine ja kehtetuks tunnistamine on pidevalt olnud Eesti õigusteadlaste seas arutelu all (vt PS § 111 muutmise või kehtetuks tunnistamise osas PS § 111.V komm.).
- 33 Eesti tasandil on peamine seadus, mille alusel EP tegutseb ja kus on sätestatud EP tegevuse eesmärk, ülesanded, järelevalve- ja juhtorganid ning nende pädevused, EPS. PSi loojad on andnud EP mandaadi püsivusele ning seeläbi ka sõltumatusele lisatagatise sellega, et EPS ei ole lihtseadus, vaid konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks ja muutmiseks on nõutav Riigikogu koosseisu häälteenamus (PS § 104 lg 2 p 12).⁹⁶
- 34 On olemas ka EP nõukogu kinnitatud Eesti Panga põhikiri⁹⁷ (Põhikiri), mis reguleerib peamiselt EP sisemise töökorraldusega seonduvaid küsimusi. EP sisemise töökorralduse

⁹⁰ A. Tupits. Euroopa Liidu riikide keskpangade õigusliku seisundi võrdlus. – *Juridica* 2000/1, lk 57.

⁹¹ Vt A. Tupits. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel, lk 176; R. Dall'Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17; G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 57–58, 65.

⁹² G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 66.

⁹³ Samas, lk 57, 61.

⁹⁴ Euroopa Keskpang. Lähenemisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus.

⁹⁵ G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 57, 61.

⁹⁶ Vt R. Hagelberg. Pangandust reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid. – *Juridica* 2001/3, lk 156; S. Tõlp. Milleks oli vaja Eesti Panga seadust – *Juridica* 1993/3, lk 53. Vt ka: J. Jäätma, T. Kolk, J. Liventaal, T. Runthal. – PSKV₅, PS § 104 komm. 23.

⁹⁷ Eesti Panga põhikiri. – Kinnitatud Eesti Panga nõukogu 28.04.2015. a otsusega nr 3-1.

alused on kirjeldatud küll Põhikirjas, mille kinnitamise pädevus kuulub EP nõukogule (EPS § 9 lg 2 p 5), kuid EP olulisemad institutsioonilised küsimused on siiski sätestatud EPSi tasandil (vt EP riigisisese õigusliku raamistiku osas ka PS § 111.III.B.1 komm.).

- 35 ELTL ja Statuut loovad erinõuded, millele liikmesriigi keskpanga põhikiri peab vastama (vt ELTL art 131, Statuut art 14 lg-d 1 ja 2), kuid ELi aluslepingute tähenduses tuleks EP põhikirja ehk statuudina näha eelkõige EPSi (vt üleval PS § 112.II.B komm.). Eelnev ei tähenda, et ka EP Põhikiri ei peaks olema kooskõlas ELi aluslepingutes sätestatuga.
- 36 EP peab oma tegevuses juhinduma ka PSist, PSTSist, ELTList, Statuudist, EKP õigusaktidest ja muudest seadustest (EPS § 1 lg 3, Põhikiri § 1 lg 1). EKP-l on õigus anda määrusi, võtta vastu otsuseid, anda suuniseid ja juhiseid ning esitada ka õiguslikult mitte-siduvaid soovitusi ja arvamusi, (ELTL art 132 lg 1, Statuut art 12 lg 1, art 34 lg 1).

2. Eesmärk ja ülesanded

- 37 Funktsionaalse sõltumatuse nõue ei tähenda, et keskpank peaks olema sõltumatu oma eesmärkide seadmisel, vaid pigem on see vabadus valitsuse sekkumiseta valida instrumentide vahel, millega täita talle pandud eesmärgid (vt instrumentide osas täpsemalt PS § 112.III.C.3 komm.).⁹⁸ Keskpanga eesmärkide sätestamine on üldjuhul seadusandja, mitte keskpanga ülesanne⁹⁹ ning keskpankadele sõltumatuse andmise eesmärk on aidata kaasa selle eesmärgi saavutamisele.¹⁰⁰
- 38 ELTL ja Statuudi kohaselt on EP esmane rahapoliitiline eesmärk¹⁰¹ hindade stabiilsuse säilitamine (ELTL art 127 lg 1, art 282 lg 2 ning Statuut art 2).¹⁰² EKP seisukohast tulenevalt peab EP eesmärk ka riigisiselt olema määratletud selgelt ja õiguskindlalt ning olema täielikus kooskõlas hinnastabiilsuse esmase eesmärgiga.¹⁰³ Vastavalt on EP eesmärk sõnastatud EPS § 2 lg-s 1, erinevalt aga PS § 111 ls-s 2, mis seab EP ülesandeks „vääringu“ stabiilsuse eest hea seismise. Kuigi PS § 111 toime on Riigikohtu otsuse¹⁰⁴ kohaselt peatunud, mõjub EPSi ja PSi erinev ning vastuoluline sõnastus EP mandaati õonestavalt ega ole kooskõlas EKP seisukohaga. Selguse huvides tuleb PS § 111 ülevaatamisel kaaluda sätte sõnastuse korrigeerimist või PS § 111 kehtetuks tunnistamist (vt ka PS § 111. V komm.).¹⁰⁵

⁹⁸ R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 304–305.

⁹⁹ A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 165.

¹⁰⁰ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Funktsionaalne sõltumatus.

¹⁰¹ Erinev lähenemine on aga näiteks USA Föderaalreservi puhul, millel ei ole talle antud mandaadi kohaselt ühte põhieesmärki, vaid sisuliselt mitu erinevat eesmärki, millest lähtuda, vt R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 304–305.

¹⁰² 2003. aastast oli „hindade stabiilsus“ EKP nõukogu kvantitatiivse määratluse kohaselt sisustatud kui euroala ühtlustatud tarbijahinnaindeksi (ÜTHI) aastakasv keskpika aja jooksul alla, kuid lähedal 2%-le. 2021. aasta juulis kinnitas EKP nõukogu uue sümmeetrilise inflatsioonihina 2% keskpika aja jooksul ning tõi välja, et edaspidi kavatseb EKP nõukogu korrapäraselt hinnata oma rahapoliitika strateegia asjakohasust, kusjuures järgmine hindamine peaks toimuma 2025. aastal, vt Eesti Panga kodulehekül. Rahapoliitika. Hinnastabiilsuse tähtsus. (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/hinnastabiilsuse-tahtsus>, 04.04.2021). EKP kodulehekül. Two per cent inflation target (<https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/pricestab/html/index.en.html>, 04.04.2021). Vt inflatsiooniesmärgi muutmise kohta avaldust EKP kodulehekül. Avaldus EKP rahapoliitika strateegia kohta (https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/ecb.strategyreview_monpol_strategy_statement.et.html, 08.07.2021) ja Eesti Panga kodulehekül. EKP nõukogu kiidab heaks uue rahapoliitika strateegia (<https://www.eestipank.ee/press/ekp-noukogu-kiidab-heaks-ue-rahapoliitika-strateegia-08072021>).

¹⁰³ Euroopa Komisjon. Lähenemisaruanne juuni 2020. Funktsionaalne sõltumatus.

¹⁰⁴ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 16–19.

¹⁰⁵ Vt sarnast arvamust: A. Tupits. Ühisraha euro kasutuselevõtu riigiõiguslikud aspektid. – *Juridica* 2005/7, lk 463.

- 39 Keskpannale seatud eesmärkidest sõltuvad tema teostatava rahapoliitika sisu ja sellekohased ülesanded.¹⁰⁶ EP kui eurosüsteemi liikme hinnastabiilsuse eesmärgist lähtuvad rahapoliitilised põhiülesanded on toodud ELTL art 127 lg-s 2 ja Statuudi art 3 lg-s 1 (vt vastavalt EPS § 2 lg 2 p 1–2, 4).¹⁰⁷ Kirjanduses on sõltumatust valitsusest eriti oluliseks peetud välisvaluutareservide hoidmise ja haldamise puhul. Vahetuskursipoliitikas kaasaraäkimisvõimalust ja välisvaluutatehingute tegemise võimalikkust on käsitletud keskpanga operatsioonilise sõltumatuse elemendina (vt ülesannete kohta täpsemalt PS § 111.IV.B ja § 111.V.B.1 komm.).¹⁰⁸
- 40 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, art 127 lg 1 ls 2, art 282 lg 2 ls 1, EPS § 2 lg 1) (vt täpsemalt PS § 111.IV.C komm.).
- 41 Riigisiselisel tasandil on EP-le võimalik anda ka funktsioone, mis ei kuulu Statuudi ega ELi aluslepingute 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 ELi aluslepingutega antud sõltumatuse garantii laienemise osas sellistele ülesannetele PS § 112.III.A komm.). Funktsionaalse sõltumatuse tagatisena toimib ka PS § 112 sõnastus, mis seab EP tegutsemisaluseks seaduse, vastavalt ka EPS § 2 lg 2 p 8, mille kohaselt saab EP-le panna uusi ülesandeid üksnes seadusega ja need ei tohi olla vastuolus EP põhieesmärgi ja -ülesannetega (vt EP ülesannete kohta täpsemalt PS § 111.IV.B komm. ja § 111.V.B.1 komm.).
- 42 On tavapärane, et lisaks rahapoliitilisele hinnastabiilsuse tagamise eesmärgile on keskpankadel oluline roll ka finantsstabiilsuse tagamisel.¹⁰⁹ Finantsstabiilsuse tagamise tähtsus on aina aktuaalsemaks saanud pärast 2008. aasta finantskriisi. Samas ei sea ELi aluslepingud liikmesriikide keskpankade primaarseks eesmärgiks finantsstabiilsuse tagamist, vaid on üksnes mainitud EKPSi rolli sellele teatud kontekstis kaasa aidata.¹¹⁰ Siinpuhul tuleb tähele panna, et finantsstabiilsus on ELi tasandil erinevates kontekstides kasutatud mõiste, mille saavutamine on antud erinevatele institutsioonidele.¹¹¹ EKP definitsiooni kohaselt tähendab finantsstabiilsust seisundit, kus finantsvahendajaid, -turge ja -turinfrastruktuure hõlmav finantsüsteem suudab vastu seista šokkidele ja ootamatule finantstasakaalu kaotusele.¹¹² EP on finantsstabiilsust defineerinud kui finantsvahenduse sujuvat toimimist nii tavaolukorras kui ka ootamatute ebasoodsate olude korral.¹¹³ EPS § 2 lg 2 p 3 kohaselt on EP ülesanne finantsstabiilsusele kaasaaitamine ja

¹⁰⁶ A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 165.

¹⁰⁷ EPS § 2 lg 2 punktid 1–2 ja 3 kordavad sisuliselt ELTL art 127 lg 2 taanetes 1, 3 ja 4 nimetatud ülesandeid. Samas ei ole EPS § 2 lg 2 loetelus eraldi välja toodud välisvaluutatehingute sooritamise ülesannet, nagu see on nimetatud ELTL art 127 lg 2 taandes 2.

¹⁰⁸ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17.

¹⁰⁹ R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 299; G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 17, 25, 28; L. Papademos. Financial stability and macro-prudential supervision: objectives, instruments and the role of the ECB. – Konverents „The ECB and Its Watchers XI“ Frankfurt, 4 September 2009. – https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp090904_3.en.html.

¹¹⁰ Vt nt ELTL art 127 lg-t 5, mille kohaselt EKPS aitab kaasa krediidiastutuste usaldatavusnormatiivide täitmise järelevalve ning rahandussüsteemi stabiilsusega seotud pädevate asutuste poliitika tõrgeteta teostamisele, vt Y. Mersch. Financial stability and the ECB. Keynote speech. ESCB Legal Conference 6–7 September 2018. European Central Bank 2018, lk 16; R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 299.

¹¹¹ Y. Mersch. Financial stability and the ECB, lk 13.

¹¹² EKP kodulehekülj. Ülesanded. Finantsstabiilsus ja makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika (<https://www.ecb.europa.eu/ecb/tasks/stability/html/index.et.html>, 13.09.2021).

¹¹³ G. Grüning jt. Eesti Panga Finantsstabiilsuse Ülevaade (FSÜ) 1/2021, lk 2.

finantsüsteemi makrotasandi usaldatavusjärelevalve teostamine.¹¹⁴ Kuigi finantsstabiilsuse ja hinnastabiilsuse eesmärgid on omavahel vastasmõjus¹¹⁵, peaks mistahes vastuolude korral siiski primaarne olema hinnastabiilsuse tagamise eesmärk ning on vaieldav, millisel määral laieneb ELi aluslepingutega antud sõltumatuse garantii EP tegevusele finantsstabiilsuse tagamisel, eelkõige finantsjärelevalve teostamisele (vt täpsemalt all PS § 112.V.B komm.).

3. Rahapoliitilised instrumendid

- 43 Funktsionaalne sõltumatus nõuab, et keskpangal oleksid kõik vajalikud vahendid ja instrumendid, et oma eesmärgi saavutada ja ülesandeid täita ning võimalus valida kõige sobivam instrument eesmärgi saavutamiseks (mõnes allikas on siinpuhul kasutatud eraldi mõistet operatsiooniline sõltumatus).¹¹⁶ Saksa õiguskirjanduses on leitud, et näiteks Bundesbanki institutsiooniline garantii eeldab vähemalt minimaalsel määral rahapoliitilisi volitusi, et talle pandud ülesandeid täita.¹¹⁷ Samas on Eesti rahapoliitiline pädevus üle läinud ELi tasandile ja EP ülesandeks on eurosüsteemi raames kaasa aidata EKP paika pandud rahapoliitika teostamisele (ELTL art 127 lg 2 taane 1, Statuut art 3 lg 1 taane 1, EPS § 2 lg 2 p 1, vt ka PS § 111.IV.B komm. ja § 111.V.B komm.). EP viib eurosüsteemi rahapoliitikat ellu ELi tasandil paika pandud operatsioonilises raamistikus, mille peamised instrumendid on rahaturgudel teostatavad avaturuoperatsioonid ning laenamise ja hoiustamise püsivõimaluste pakkumine (vt ka Statuudi IV peatükk ja EPS § 14 p-d 1–4).¹¹⁸
- 44 Saksa õiguskirjanduses on leitud, et keskpanga kasutatavad instrumendid on piiratud sellega, et ka keskpang on olemuselt pank, mis peab tegutsema vabal konkurentsil põhinevas turumajanduslikus vormis, olles integreeritud pangandussüsteemi.¹¹⁹ Sellest tulenevalt on arvatud, et keskpang peaks olema ettevaatlik avaliku võimu volituste kasutamises.¹²⁰ Eesti õiguskirjanduse kohaselt tuleks avaliku õiguse põhimõtetega

¹¹⁴ EP on defineerinud enda rolli finantsstabiilsuse tagamisel makrofinantsjärelevalvena, finantssektori poliitika ja õigusaktide väljatöötamises osalemisena ja finantssektori turvavõrgu arendamisena, vt Eesti Panga koduleheküljel. Eesti Panga roll finantsstabiilsuse tagamisel (<https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus>, 13.09.2021).

¹¹⁵ Vt seisukoha osas nt 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>.

¹¹⁶ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17; R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 304; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 125.

¹¹⁷ B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, GG art 88 äärenr 8; M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 46.

¹¹⁸ Vt EK 11.12.2018, C-493/17 – Weiss jt, p 52 ja EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt, p 45, kus EK tõi välja, et EKPSile on eesmärkide saavutamiseks ja rahapoliitika teostamiseks antud eelkõige vahendid, mis on sätestatud Statuudi IV peatükis, st kus on täpsustatud EKPSi rahapoliitilised funktsioonid ja toimingud. Vastavalt võib EPSi kohaselt EP anda laenu, hoiustada ja võtta vastu hoiuseid, teha tehinguid väärtpaberite, väärismetallide ja välisvaluutaga (EPS § 14 p 1–4). Vt ka M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 50, 75–77; Euroopa Keskpanga suunis (EL) 2015/510, 19. detsember 2014, eurosüsteemi rahapoliitika raamistiku rakendamise kohta (EKP/2014/60) – ELT J 91, 2.4.2015, p. 3–135. Vt Eesti Panga koduleheküljel. Rahapoliitika. Operatsiooniline raamistik (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/operatsiooniline-ramistik>, 05.04.2021).

¹¹⁹ Vastavalt ELTL art 127 lg-le 1 peab EKPS toimima „kooskõlas vabal konkurentsil põhineva avatud turumajanduse põhimõttega, soodustades ressursside efektiivset jaotumist ja järgides artiklis 119 esitatud põhimõtteid“.

¹²⁰ Vt M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 42, vt ka B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, GG art 88 äärenr 4.

arvestada ka avalike ülesannete täitmisel eraõiguslikus vormis.¹²¹ Samas on keeruline tõmmata piire, kas keskpank tegutseb konkreetses olukorras eraõiguslikus või avalikõiguslikus vormis. Näiteks on Riigikohus leidnud, et EP ning krediidi- või finantseerimis-asutuste vaheline kontosuhe võib olla eraõiguslik suhe, kuid EP otsus, kas selline konto avada või mitte, võib üheaegselt vastata nii tsiviilõigusliku tahteavalduse kui ka haldusakti tunnustele.¹²²

4. Määrusandlusõigus

- 45 EP ülesannete täitmiseks saab EP nõukogu anda välja otsuseid ja EP president saab anda välja käskkirju ja määrusi, millest viimased avaldatakse ka Riigi Teatajas (EPS § 1 lg 5, EPS § 11 lg 5 ja 6). EP praktilist tegevust käsitlevad küsimused vormistatakse EP nõukogu otsusega ja EPst väljapoole suunatud küsimused lahendatakse määrusega.¹²³ Kuivõrd VV ja ministrite määrusandlusõigus on PSis otsesõnu sätestatud (vastavalt PS § 87 p 6 ja PS § 94 lg 2) ning KOVi puhul on see tuletatav PS § 154 lg-st 1, on Eesti õiguskirjanduses leitud, et sellise määrusandlusõiguse andmisega EP-le on seadusandja laiendanud omavoliliselt EP pädevust üle PSis lubatud piiride.¹²⁴
- 46 EP pädevus normiloomeks ei tulene otseselt ELi aluslepingutest. EKP-1 on õigus anda suuniseid ja juhiseid rahapoliitika vallas ja euroga seonduva täpsustamiseks (ELTL art 132 lg 1, Statuut art 12 lg 1, art 34 lg 1), kuid liikmesriikide keskpankadele ei ole sellist õigust antud.¹²⁵ Üldprintsipiina saab rahapoliitika vallas õiguslikult siduvaid akte anda ja vastu võtta eelkõige ELi tasandil, liikmesriikidel on selline pädevus üksnes siis, kui neil on selleks volitus või kui see on vajalik ELi õigusaktide rakendamiseks (vt ELTL art 2 lg 1, art 3 lg 1 punkt c).¹²⁶ Lisaks, isegi kui EP ülesanded on suuresti määratud kindlaks ELi tasandil, tuleb Eestil riigisisese õigusega sisustada, kuidas neid ülesandeid täita ja milliseid meetmeid rakendada – ELi liikmesriikidel on menetlusautonoomia ja ELi õiguse täitmise vahendid tuleb leida liikmesriigi õigusest.¹²⁷
- 47 Muude riikide praktikas on sarnaseid diskussioone olnud. Keskpanga normiloomel on kooskõlas näiteks USA haldusõigusdogma ja -praktikaga, kuid Mandri-Euroopa õigussüsteemiga riikides on keskpanga antud normide ja aktide legitiimsus tekitanud küsimusi.¹²⁸ Saksa õiguskirjanduses on arutletud Bundesbanki normiloomepädevuse üle, st õiguse üle anda „abstraktseid üldregulatsioone“, millekohast õigust Saksamaa konstitutsioon *Grundgesetz*¹²⁹ (GG) Bundesbankile ei anna. Osa autoreid on määrusandlusõigust põhjendanud

¹²¹ Ü. Madise, L. Madise, L. Mälksoo. – PSKV₅, PS § 3 komm. 2.

¹²² RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13, p 11-12.

¹²³ Sealjuures sai EP president „määruste“ andmise õiguse 1994. aastal EPSi muudatuse teel. Selle aluseks oli õiguskantsleri 1994. aasta 6. jaanuari ettepanek Riigikogule Eesti Panga seaduse (RT I 1993, 28, 498 redaktsioonis) kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega. EPSi esialgse redaktsiooni § 1 lg-s 5 sätestati, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annavad Eesti Panga nõukogu ja Eesti Panga president seaduste alusel ja täitmiseks välja „õigusakte“, vt Eesti Panga seaduse muutmise seadus. – RT I 1994, 30, 463; vt ka sellekohast õiguskantsleri ettekannet: Riigikogu koduleheküljel. Stenogrammid. VII Riigikogu, IV Istungjärk, täiskogu korraline istung. Neljapäev, 13.01.1994, 10:04; I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega. – RiTo 21/2010; K. Merusk. The Right to Issue Regulations and its Constitutional Limits in Estonia. – *Juridica International* I/1996; R. Hagelberg. Põhiseaduse reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid, lk 158.

¹²⁴ L. Lehis, K. Lind. – PSKV₅, PS § 112 komm. 6; vt ka J. Jäätma, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV₅, PS § 59 komm. 5; P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve, lk 1.

¹²⁵ R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 49–50.

¹²⁶ P. Craig, G. de Burca. EU law: text, cases, and materials, lk 728.

¹²⁷ F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine. – *Juridica* 2017/1, lk 28.

¹²⁸ R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 49–50.

¹²⁹ 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.

- vajadusega tagada Bundesbankile tema tegevuseks vajalikud instumendid (vt ka üleval PS § 112.III.C.3 komm.).¹³⁰ Niisamuti on keskpanga normiloomet ning õigust anda ka iseendale siduvaid eeskirju nähtud osati tema autonoomia mõotena.¹³¹
- 48 Eesti õiguskirjanduses on arvatud, et EP-l on autonoomne pädevus täidesaatva funktsiooni teostamisel¹³² ning kuna PSis sätestatud täitevvõimu teostatavate organite haldus ei ole hierarhiline, on võimalik määruste vastuvõtmine mitme organi poolt täidesaatva võimu sees, sh ka EP-l¹³³. Samuti on arvatud, et EP määrusandlusõigust saab tuletada keskpanga sõltumatuse printsiibist, kuna EP tegelik sõltumatus ei ole saavutatav õigusega anda kolmandatele isikutele raharingluse korraldamiseks ja vääringu stabiilsuse tagamiseks kohustuslikke õiguse üldakte.¹³⁴ Kuigi EP-le anti EPSiga erinevad volitused raharingluse reguleerimiseks, olid valuutakomiteesüsteemis asjakohased just EP administratiivsed vahendid (nt erinevate reserv- ja likviidsusnõuete sätestamine).¹³⁵ Eriti taasiseseisvumise algusaastatel, kui toimus kiire üleminek käsumajandusest turumajandusse ning valdkondlik seadusandlus oli veel algeline, olid paindlikud regulatiivsed meetmed nagu EP presidendi määrused vajalikud, et operatiivselt reageerida uutele oludele.¹³⁶ Teisalt ei oma EP rahapoliitilised volitused, eriti vääringu stabiilsuse tagamisel, eurosüsteemi liikmena enam niivõrd suurt tähtsust. Saksa õiguskirjanduses on rõhutatud, et rahapoliitiline otsustuspädevus, sealhulgas küsimused, mispuhul oli eelnevalt vajalik Bundesbanki normiloomet, on suuresti üle antud eurosüsteemile. On tunnistatud, et praktikas on olulisem see, kas keskpanga määruse andmiseks on seaduslik volitusnorm.¹³⁷
- 49 Vastavalt on Riigikohus leidnud, et kui seadusandja on enda pädevuses olevad küsimused delegeerinud¹³⁸ täitevvõimule, peavad seaduses olema piisavalt määratletud tegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevvõimu omavoli.¹³⁹ Siinpuhul on Riigikohus ühes EP kohases lahendis leidnud, et pädevusnormist ei saa tuletada volitusnormi ja kui akt on välja antud ilma, et sel puhul oleks tuginetud HMS § 90 lg-ga¹⁴⁰ kooskõlas olevale volitusnormile, ei saa sellist akti pidada ka määruseks. Riigikohtu hinnangul olid EP määrused, millega kehtestati EPs kontode pidamise üldtingimused, enda õiguslikust iseloomust tulenevalt haldussisesed aktid (halduseeskirjad), mis on esmajärjekorras suunatud haldusele enesele ja seda isegi siis, kui sellise aktis sätestatu kohaldamine võib avaldada faktilist mõju haldusvälistele isikutele. Lisaks tuvastas Riigikohus, et EPS § 14 p 2 ja 5 on pädevus-, mitte volitusnormid.¹⁴¹

¹³⁰ M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 50; B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, GG Art 88 äärenr 10.

¹³¹ R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 49–50.

¹³² K. Merusk, K. Taro. – PSKV, PS § 86 komm. 9.

¹³³ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 32–33.

¹³⁴ I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega, lk 7.

¹³⁵ A. Tupits. Keskpanga funktsioonid, lk 166; A. Tupits. Eesti Pangandusõiguse alused, lk 35; vt sarnast seisukohta ka K. Dyson, M. Marcussen. Central Banks in the Age of Euro. Europeanization, Convergence, & Power, lk 205.

¹³⁶ R. Hageberg. Pangandust reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid, lk 157–158.

¹³⁷ M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 50; B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, GG art 88 äärenr 10.

¹³⁸ Vt arvamuse kohta, et Riigikogu on delegeerinud EP-le määrusandlusõiguse K. Merusk. The Right to Issue Regulations and its Constitutional Limits in Estonia, lk 38–45.

¹³⁹ RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 111.

¹⁴⁰ Riigikohus on viidanud enda lahendis HMS §-le 91, mis käsitleb edasivolitust.

¹⁴¹ RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13, p-d 14–15.

- 50 Riigi Teatajast nähtuvalt on paljud EPSi rakendusaktidena vastu võetud EP presidendi määrused antud erinevate meenemüntide väljaandmiseks¹⁴², aga ka valdkondades nagu makse- ja arveldussüsteemidega seonduv¹⁴³, makrotasandi usaldatavusjärelvalve¹⁴⁴ või statistiliste nõuete¹⁴⁵ sätestamine, kusjuures viimase kolme valdkonna puhul on õiguskirjanduse kohaselt ka teiste riikide praktikas tavapärane, et keskpangad annavad regulatsioone.¹⁴⁶ Paljudes sellekohastes määrustes on õigusliku alusena märgitud lisaks EPSis toodud pädevusnormile ka teatud eriseaduse sätteid, millest viimased võivad kvalifitseeruda volitusnormideks HMS § 90 lg 1 tähenduses.¹⁴⁷ Volitusnorm võib olla ka EPS § 14¹ lg 3, millega on EP presidendile otsesõnu antud õigus oma määrusega kehtestada täpsemad reeglid vigastatud ja rikunud europangatähtede ja euromüntide käitlemise kohta. Samas on EPS § 14¹ lg 3 alusel vastu võetud määruses õigusliku alusena välja toodud viide ka EPS § 14 p-s 8 toodud pädevusnormile ning olemuselt sarnaneb määrus, eelkõige selle lisad, halduse üldaktiga.¹⁴⁸ Eraldi kategooria on ka erinevate meenemüntide emiteerimist puudutavad määrused, mispuhul õigusliku alusena on välja toodud nii EPS § 14¹ lg-s 2 nimetatud pädevusnorm kui ka viide EP nõukogu otsusele¹⁴⁹, mida ei saa pidada volitusnormideks. Kuigi Eesti õiguskirjanduses on välja pakutud, et EP määrustena vormistatud akte saab ümber kvalifitseerida kas haldussisesteks aktideks (halduseeskirjadeks) või halduse üksikaktideks (üldkorraldusteks)¹⁵⁰, ei ole kindel, kas selline lahendus on kohane kõikidel juhtudel.
- 51 Eesti õiguskirjanduses on välja pakutud lahendus, et osa EP määruste puhul võib kaaluda nende asendamist VV või rahandusministri määrustega.¹⁵¹ Samas ei pruugi selline lahendus olla kooskõlas keskpanga sõltumatuse põhimõttega.¹⁵² EKP on näiteks välja toonud, et institutsioonilise sõltumatuse garantiiga on vastuolus see, kui on nõutud, et keskpanga EKPSi ülesannete täitmiseks vajalikke otsuseid peaks heaks kiitma, peatama või tühistama mõni kolmas isik; kui mistahes kolmandatel isikutel on õiguslikel alustel võimalik selliseid otsuseid tsenseerida või kui keskpanga presidendil endal on võimalik peatada sellise otsuse rakendamine õiguslikul alusel selleks, et edastada see „poliitilistele organitele“ lõplikuks otsustamiseks.¹⁵³ Eelkõige ELTLi alusel EP-le pandud ülesannete täitmiseks antud EP määruseid ei tohiks seega asendada (sh statistika kogumise, makse- ja arveldussüsteemide järelevaatamisega seoses antud määruseid). Finantsstabiilsuse

¹⁴² Vt nt EP presidendi määrus „Friedrich Karl Akeli 150. sünniaastapäevale pühendatud hõbedast meenemündi emiteerimine“. – RT I, 13.07.2021, 5.

¹⁴³ EP presidendi määrus „Maksejuhiste aktsepteerimise tingimused“. – RTL 2010, 25, 446; EP presidendi määrus „Krediidiasutuste maksestatistilise aruandluse kehtestamine“. – RT I, 22.01.2021, 10.

¹⁴⁴ Vt nt EP presidendi määrust „Kinnisvaraga tagatud jaenõuete riskikaalu alampiiri kehtestamine“. – RT I, 04.09.2019, 1.

¹⁴⁵ Vt nt EP presidendi määrust „Detailsete krediidiandmete aruannete esitamise nõuded“. – RT I, 22.01.2021, 8.

¹⁴⁶ H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 126; G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 65–66. Vrd Bundesbanki kohta M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 50.

¹⁴⁷ Vt nt EP presidendi määrust „Detailsete krediidiandmete aruannete esitamise nõuded“, mis viitab krediidiasutuste seaduse (RT I, 04.01.2021, 33) § 91 lg-le 1 ja 3 ning riikliku statistika seaduse (RT I, 04.12.2019, 13) § 30¹ lg-le 3¹. Määruses „Kinnisvaraga tagatud jaenõuete riskikaalu alampiiri kehtestamine“ on lisaks EPS § 24¹ lg 2 p-le 6 viide ka krediidiasutuste seaduse § 85⁴ p-le 3.

¹⁴⁸ Europangatähtede ja -müntide Eesti Panka saatmise kord. – RT I, 20.12.2010, 8.

¹⁴⁹ Vt nt „Jüri Jaaksoni 150. sünniaastapäeva tähistamisele pühendatud hõbedast meenemündi emiteerimine.“ – RT I, 20.12.2019, 28; „Eesti Vabariigi 100. sünnipäeva tähistamisele pühendatud kullast ja hõbedast meenemüntide emiteerimine.“ – RT I, 12.12.2017, 47.

¹⁵⁰ Vt L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 6.

¹⁵¹ Samas.

¹⁵² Vt seisukohta I. Selge. Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega, lk 7.

¹⁵³ Euroopa Keskpang. Lähenemisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus.

eesmärgist juhinduv makrofinantsjärelevalve ülesanne ei tulene EP-le otseselt EKPSi liikmelisusest, kuid siingi on valdkondlikust Ühtse Järelevalvemehhanismi (SSM) määrusest¹⁵⁴ tulenevalt EP-le kui Eesti makrotasandi finantsjärelevalvajale teatud sõltumatuse garantii (vt PS § 111.IV.D.3 komm., § 112.V.B komm.). On ka mõeldav, et EPS § 3 lg 1 laiendab EP sõltumatuse garantiid mistahes ülesannetele, mille täitmine on EP-le antud (vt üleval PS § 112.III.A komm.).

5. Keskpanga laenukeeld

- 52 Nagu eespool käsitletud, võib riigieelarve defitsiidiga hädas oleval valitsusel paratamatult tekkida kiusatus võtta keskpangalt otse laenu või müüa talle riigi võlakirjasid (vt üleval PS § 112.II.A komm.).¹⁵⁵ Vastavalt on osa autoreid funktsionaalse sõltumatusega koos käsitletud nn keskpanga laenukeeldu, mille eesmärk on kaitsta keskpanga poliitilise surve eest riigieelarve puudujäägi rahastamisel.¹⁵⁶ Keskpanga laenukeeld on sätestatud ELTL art 123 lg-s 1¹⁵⁷, mille kohaselt on keelatud nii EKP kui ka liikmesriikide keskpankade arvelduslaenuid või mingit muud tüüpi laenuvõimalused ELi institutsioonidele, organitele või asutustele, liikmesriikide keskvalitsustele, regionaalsetele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusega äriühingutele, samuti on keelatud osta neilt otse võlakohustusi.¹⁵⁸ Keskpanga laenukeeldu põhimõttega peab arvestama ka seadusandja ning keelatud on näiteks õigusnormid, mis loovad kohustuse või seavad üles automaatse viisi valitsussektori tegevuse rahastamiseks keskpanga poolt.¹⁵⁹ Ei tohi nõuda ka näiteks seda, et keskpank rahastaks teiste avaliku sektori asutuste ülesannete täitmist või avaliku sektori kohustusi kolmandate isikute ees. Keskpankade laenukeeluga ei ole vastavuses ka see, kui liikmesriigi keskpangale anda mõnele muule avalik-õiguslikule asutusele eelnevalt kuulunud kohustus või ülesanne, ilma et keskpank oleks vabastatud selle teise asutuse varasemast tegevusest tulenevatest rahalistest kohustustest.¹⁶⁰ Laenukeeluga innustatakse riike järgima usaldusväärset eelarvepoliitikat¹⁶¹ ja rahuldama oma laenuvajadusi finantsturgudel (nt emiteerides võlakirju).¹⁶² Samas ei ole EKPSil keelatud osta liikmesriigi võlausaldajatelt selle riigi varem emiteeritud väärt-pabereid¹⁶³ ning on ka mõned erisused ELTL art 123 lg-s 1 toodud keelule¹⁶⁴.

¹⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriuülesanded seoses krediidiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga – ELT L 287, 29.10.2013, lk 63–89.

¹⁵⁵ Vt nt A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 39; G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 66.

¹⁵⁶ Siinpuhul puudub konkreetse liigituse suhtes konsensus. Osa autoreid on keskpanga laenukeeldu näinud osana funktsionaalse sõltumatusega kaasas käivast „operatsioonilisest“ sõltumatusest, vt R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 17; H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 126. EKP ei ole enda uuemates lähenemisaruannetes eristanud „operatsioonilise“ sõltumatuse alavormi ja keskpanga laenukeeld on sätestatud ka funktsionaalsest sõltumatusest eraldiseisva kriteeriumina (st laenu ja eesõiguste andmise keelu ühe osisena), vt ka Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Keskpankade laenukeeld. Rahvusvahelist praktikat analüüsinud autorid on keskpanga laenukeeldu samuti käsitletud eraldiseisva kategooriana, vt G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 67–68.

¹⁵⁷ Sama sõnastust on kasutatud ka Statuudi art 21 lg-s 1.

¹⁵⁸ H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 126; vt ka Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Keskpankade laenukeeld.

¹⁵⁹ G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 68.

¹⁶⁰ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. 2.2.5 Laenu ja eesõiguste andmise keeld.

¹⁶¹ EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt, p 100.

¹⁶² L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 5; Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Keskpankade laenukeeld.

¹⁶³ EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt, p 95; EK 11.12.2018, C-493/17 – Weiss jt, p 103.

¹⁶⁴ Vt ELTL art 123 lg 2, Statuut art 21 lg 2.

- 53 Eesti õiguskirjanduses on keskpanga laenukeeldu käsitletud EP majandusliku sõltumatus aspektina.¹⁶⁵ Keskpanga laenukeeldu sätestas sisuliselt ka kuni 2010. aastani kehtinud EPS § 16, kuid kuna EKP hinnangul ei vastanud selle sõnastus täiel määral ELTL art 123 nõuetele¹⁶⁶, tunnistati säte kehtetuks ja kuivõrd nimetatud artikkel on otsekohalduv, ei peetud selle taasesitamist EPSi tekstis vajalikuks.¹⁶⁷

6. Varade ostukavad

- 54 2008. aasta ülemaailmse finantskriisi ja sellele järgnenud euroala võlakriisi järel on keskpankade kasutatavates instrumentides toimunud muutused. EKP juhtimisel on eurosüsteem hakanud lisaks tavapärasele avaturuoperatsioonidele teostama ka varade ostukavasid¹⁶⁸, mispuhul on tekkinud küsimused, kuivõrd need meetmed on kooskõlas nii rahapoliitika majandus- ja eelarvepoliitikast eristamise printsiibi kui ka keskpanga sõltumatus ja laenukeeldu põhimõtetega.¹⁶⁹ Eriti aktuaalne on teema olnud Saksamaal, kus Föderaalne Konstitutsioonikohus (Bundesverfassungsgericht, BVerfG) on kahe kaasuse raames esitanud eelotsusetaotluse Euroopa Kohtule. *Gauweiler jt* asjas leidis Euroopa Kohus, et 2012. aastal välja kuulutatud riigivõlakirjade järelturult ostmise programm (OMT) ei ületa EKPSi rahapoliitilist pädevust ning ei lähe vastuollu ka keskpanga laenukeeldu põhimõttega.¹⁷⁰ Kohus kordas ka varasemalt *Pringle* lahendis välja toodud seisukohta, et rahapoliitiliste meetmete kaudne mõju majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamisele ei muuda meetet olemuselt majanduspoliitiliseks.¹⁷¹ Sarnasele seisukohale jäi Euroopa Kohus ka 2018. aastal *Weiss jt* lahendis, mis puudutas avaliku sektori varade järelturgudelt ostmise programmi (PSPP).¹⁷² 2020. aasta märtsis kuulutas EKP välja ja eurosüsteem hakkas teostama oste pandeemia majandusmõjude ohjeldamiseks mõeldud erakorralise varaostukava (PEPP) raames¹⁷³, kuid kommenteerimise hetkel ei ole selle osas relevantset kohtupraktikat. (vt ka § 111.IV.C komm.)

¹⁶⁵ L. Lehis, K. Lind. – PSKV₃, PS § 112 komm. 5. Sarnaselt on ka väliskirjanduses keskpanga laenukeeldu nõuet käsitletud keskpanga majandusliku sõltumatus ühe tagatisena, vt R. M. Lastra. Research handbook on central banking, lk 304.

¹⁶⁶ European Central Bank. Convergence Report. May 2010, lk 242.

¹⁶⁷ Euro kasutusele võtmise seaduse eelnõu seletuskiri. 709 SE, lk 14.

¹⁶⁸ Nt 2015. aastal välja kuulutatud avaliku sektori varade järelturgudelt ostmise programm (PSPP); 2020. aastal välja kuulutatud pandeemia majandusmõjude ohjeldamiseks mõeldud erakorralise varaostukava (PEPP). Vt meetmete osas veel Eesti Panga koduleheküljel. Rahapoliitika. Operatsiooniline raamistik. Lisameetmed (<https://www.eestipank.ee/rahapoliitika/lisameetmed>, 05.04.2021).

¹⁶⁹ Vt selle kohta A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 19–24; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 7, 20–21. Teemat on rohkem käsitletud Saksa õiguskirjanduses ja kohtupraktikas, vt B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, GG art 88 äärenr 2; M. Herdegen. – T. Maunz, G. Dürig. Grundgesetz-Kommentar, GG art 88 äärenr 15, 24–26.

¹⁷⁰ Täpsemalt tuvastas kohus, et ELTL art 119, art 123 lg 1, art 127 lg 1 ja 2 ning Statuudi art 17–24 ei keela EKPS-i vastu võtmast riigivõlakirjade järelturult ostmise programmi OMT, vt EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt, p 127–128.

¹⁷¹ EK 16.06.2015, C-62/14 – Gauweiler jt, p 52 ja viidatud EK 27.11.2012, C-370/12 – Pringle, p 56.

¹⁷² EK 11.12.2018, C-493/17 – Weiss jt, p 61. BVerfG leidis küll 2020. aastal otsuses, et EK ületas *Weiss jt* lahendis oma pädevust (BVerfGE 05.05.2020, BVerfGE 154, 17–152, 2 BvR 859/15 -, äärenr 180 ff.), kuid Bundesbank on jätkanud PSPP raames tehingute tegemist. Vt selle kohta R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 56.

¹⁷³ Vt sellekohaseid pressiteateid Eesti Panga koduleheküljel: 18.03.2020 pressiteade, kus EKP kuulutas välja 750 miljardi euro suuruse erakorralise varaostukava pandeemia majandusmõjude ohjeldamiseks; 10.12.2020 pressiteade „Rahapoliitilised otsused“ (<https://www.eestipank.ee/press/rahapoliitilised-otsused-10122020>); Euroopa Keskpanga presidendi Christine Lagarde’i sissejuhatav kõne 10.12.2020 pressikonverentsil.

7. Eesti Panga seaduse muutmisvajadus

- 55 Eesti õiguskirjanduses on leitud, et EPS, mille esmaredaktsioon jõustus 1993. aastal, on arvukate muudatuste tõttu osati kaotanud selguse, terviklikkuse ja süsteemsuse. Välja on toodud, et seni on läbi töötamata küsimused, kas kõik EP pädevusi ja volitusi puudutavad sätted on PSiga kooskõlas.¹⁷⁴ Ühtsuse ja selguse huvides oleks tarvilik EPSi tekst süstemaatiliselt läbi töötada. EPSi tekstis on näiteks sätteid, millel pole enam suurt praktilist tähendust¹⁷⁵, ning mõistekasutus on kohati vananenud¹⁷⁶ ja ebaühtlane¹⁷⁷ või ebaselge¹⁷⁸.
- 56 Kuivõrd Eesti riigisisised õigusaktid pidid euro ülevõtmise ühe eeldusena, ja peavad ka euroala liikmeks olemise aja vältel, olema vastavuses ELi aluslepingutega ning Statuudiga (ELTL art 131), tooks EPSi tungiva muutmisvajaduse kaasa ka see, kui EPSis kirjeldatud EP ülesanded ja volitused ei oleks kooskõlas ELTLis ja Statuudis sätestatuga.¹⁷⁹ EKP osutas näiteks 2004. aasta ja 2006. aasta lähenemisaruannetes EPSi sätetele, milles nimetatud rahapoliitilised instrumendid „ei tunnustanud EKP pädevust“ ja andis soovitusi nende sätete muutmiseks.¹⁸⁰ Viimases Eestit käsitlevas, 2010. aasta lähenemisaruanandes möönis EKP, et kui võetakse vastu euro kasutuselevõtuks vajalik seaduste pakett, mille kohta EKP ka enda arvamus andis¹⁸¹, siis saavad elimineeritud ka vastuolud EPSi ja ELi õiguse vahel. Seega, kuigi kirjutamise hetkel kehtiva EPSi redaktsiooni¹⁸² § 2 lg 2 alampunktides on EP ülesanded sõnastatud veidi teisiti kui ELTLis või Statuudis, ei ole vastuolud sellised, mis tingiksid EPSi sätete muutmisvajadust. Teisest küljest, kui Eesti soovib muuta EKP pädevusse puutuvaid riigisiseseid õigussätteid, on Eestil kohustus

¹⁷⁴ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 2.

¹⁷⁵ Nt EPS § 26 lg 3, mis sätestab, et EP-le kuulub ka kinnis- ja vallasvara, mis oli 1919. aastal Eesti Vabariigi keskpangana asutatud Eesti Panga omanduses ning 1940. aastal õigusvastaselt võõrandati ja EPS § 1 lg 1, kus on sätestatud, et EP on 1919. aastal EV keskpangana asutatud EP õigusjärglane. Sätetel oli suurem relevantsus taasiseseisvumise algusaastatel, st omandireformi ja EP kullavarude tagasisaamise raames, vt ka PS § 111.III.B.2 komm.

¹⁷⁶ Vt nt EPS § 2 lg 2 p 1, mis teeb viite „Euroopa Ühendusele“.

¹⁷⁷ Vt nt EPS § 10 lg 3, kus on EP „sõltumatus“ asemel nimetatud „iseseisvust“.

¹⁷⁸ EPS § 14 p 9 kohaselt on EP-le antud pädevus rakendada „sanktsioone“ raharingluse kohta kehtestatud eeskirjade rikkujate suhtes (v.a selliseid sanktsioone, nagu Statuudi art 34 lg 3 alusel rakendab EKP). Sanktsioonide rakendamise õigus on EP presidendil, kui see on vajalik EP nõukogu otsuse täitmise tagamiseks (EPS § 11 lg 1 p 2). Samas on selliste „sanktsioonide“ täpne olemus ja õiguslik sisu lahtine. EPS ei ava, mis konkreetselt on „raharingluse kohta kehtestatud eeskiri“. Kui eeldada, et selle all võib näiteks mõelda EP määrust, mis reguleerib europangatähtede ja -müntide EP saatmise korda (RT I, 20.12.2010, 8.), siis määruandes ei sisaldu ühtegi karistusõiguses kehtiva määratletusnõudega (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*) kooskõlas olevat karistusnormi (vt E. Kergandberg, S. Laos, H. Sepp. – PSKV, PS § 23 komm. 1,3.). EPS § 14 p-i 9 ja § 11 lg 1 p-i 2 ei saa samuti pidada karistusnormiks. Võib mõelda, et enamik EP määruste, sh raharingluse korraldamise eeskirjade täitmata jätmisega seonduvad „sanktsioonid“ on haldus- või suisa eraõiguslikud meetmed. Näiteks ringluskõlbmatu sularaha kõrvaldamise korda reguleerib EP ja krediidiastutuse vahel sõlmitud leping (Europangatähtede ja -müntide Eesti Panga saatmise korra lisa 1 p 1.3).

¹⁷⁹ Vt Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. 2.2.7 Riikide keskpankade õiguslik lõimumine eurosüsteemiga. Ülesanded.

¹⁸⁰ Probleemaatilised olid tollal kehtinud EPS redaktsiooni § 2 lg 7 ja § 14 p-d 3, 4, 5, 7 ja 8, vt European Central Bank. Convergence report 2004, lk 221; European Central Bank. Convergence Report. December 2006, lk 214. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612en.pdf?77c87265ac6f84d5e2023082e84fec82>.

¹⁸¹ Euroopa Keskpanga arvamus, 23. veebruar 2010, euro kasutusele võtmise ettevalmistamise kohta (CON/2010/16). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010AB0016&from=EN>.

¹⁸² Eesti Panga seadus. – RT I, 22.04.2020, 3.

konsulterida EKPga (ELTL art 127 lg 4, art 282 lg 5).¹⁸³ Vastav küsimus on aktuaalne ka näiteks PS § 111 võimaliku muutmise või kehtetuks tunnistamise korral (vt PS § 111. V komm.).

D. Finantssöltumatus

- 57 Täidetud võivad olla keskpanga institutsioonilise või personaalse sõltumatuse kriteeriumid, kuid finantsilise aspektita on tugevalt pärsitud keskpanga võime enda sõltumatust realiseerida.¹⁸⁴ EP-l peavad olema piisavad finantsvahendid, et täita nii EKPSi ja eurosüsteemi liikmelisusest tulenevaid ülesandeid kui ka EKPSi-väliseid, nn riigisiseseid Statuudi art 14 lg 4 tähenduses dispositiivseid ülesandeid (vt üleval PS § 112.III.A komm. ja § 112.III.C.2 komm.; PS § 111.IV.B komm.).¹⁸⁵
- 58 EKP on leidnud, et finantssöltumatuse hindamisel tuleks vaadata seda, kas kolmandad osapooled (nt VV) saavad otseselt või kaudselt mõjutada EP „majandamist“ puudutavat või personalialast otsusetegemist. Nt ei tohi VV mõjutada EP personalipoliitikat ja EP peab saama võtta tööle ja hoida tööl kvalifitseeritud personali. Samuti oleks personali-sõltumatusega vastuolus nt see, kui keskpanga juhtorgani liikmete ja töötajate töötasu reguleerivaid õigusakte muudetakse keskpanga sealjuures kaasamata.¹⁸⁶ EP puhul on EP töötajate tasustamisega seonduv sätestatud EP nõukogu kinnitatavas EP Põhikirjas. Vastavalt on EP juhatus tasustamise alused jäetud EP nõukogu ja muude töötajate tasustamine EP presidendi määrata (vt Põhikirja § 14).
- 59 Finantssõltumatusega on vastuolus ka see, kui kolmas osapool saab keskpangale anda juhiseid keskpanga valduses oleva vara kohta.¹⁸⁷ Oma vara valdab, kasutab ja käsutab EP iseseisvalt (EPS § 26 lg 2). Lisaks ei vastuta EP EPS § 3 lg 2 kohaselt riigi varaliste kohustiste eest ja samamoodi ei vastuta riik EP varaliste kohustiste eest. EP ei saa ka riigieelarvest eraldisi ja EP kulud kaetakse täielikult EP välisreservide investeerimisest teenitud tulust.¹⁸⁸ Välisvaluutareserveid hoidmine ja juhtimine toimub kooskõlas seaduste, Põhikirja ja EKP suunistega (EPS § 26 lg 4). Osa Eesti välisvaluutavarudest on antud üle EKP-le¹⁸⁹ ja nende haldamisel tegutseb EP EKP nimel ja agendina.¹⁹⁰ Teisalt on EP EKP osanik¹⁹¹ ja EP-l on õigus saada osa ka EKP kasumist proportsionaalselt tema sissemaksele EKP kapitali (Statuut art 33 lg 1 b).

¹⁸³ Sellisteks EKP pädevust puudutavateks küsimusteks on näiteks riikide keskpankadega, usaldatavus-järelevalvega, vääringuga, makse- ja arveldussüsteemidega ning raha-, finants-, pangandus-, makse-süsteemide ja maksebilansi statistikaga seonduv, vt Euroopa Keskpank. Juhis riikide ametiasutustele Euroopa Keskpannaga konsulteerimise kohta seoses õigusaktide eelnõudega. Oktoober 2015, lk 11 jj. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/consultationguide201510.et.pdf>.

¹⁸⁴ A. Tupits. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel, lk 178.

¹⁸⁵ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Finantssõltumatus.

¹⁸⁶ Samas.

¹⁸⁷ Samas.

¹⁸⁸ Vt Eesti Panga kodulehekülge. Eesti Panga eelarve (<https://www.eestipank.ee/eesti-pank/eesti-panga-eelarve>, 07.04.2021).

¹⁸⁹ EP kui eurosüsteemi keskpank on andnud EKP-le enda välisvaluutareserveid proportsionaalselt EP osale EKP märgitud kapitalis, vt Statuut art 30.

¹⁹⁰ Art 2 lg 2, Euroopa Keskpannaga suunis, 20. juuni 2008, Euroopa Keskpannaga välisvaluutareserveid 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.

¹⁹¹ EKP 5 miljardi euro suuruse kapitali ainsad märkijad ja omanikud on riikide keskpangad, vastavalt riigi keskpangale määratud osakaalule (Statuut art 28, 29, 42 lg 5).

- 60 Kolmandal osapoolel, nt valitsusel ei tohiks olla ka õigus mõjutada keskpanga eelarvet.¹⁹² EP-1 on riigieelarvest eraldiseisev eelarve ning EP tulused ja kulusid riigieelarves ei kajastata.¹⁹³ EP eelarve ettevalmistamise korraldab EP juhatus, nõukogu annab selle kohta arvamuse ja selle kinnitab EP president (EPS § 11 lg 1 p 7, Põhikiri § 19). Keskpanga kasumi jaotamise reeglid on samuti sõltumatuse perspektiivist olulised.¹⁹⁴ Liikmesriikidel on selliste reeglite kehtestamisel üsna suur mõju.¹⁹⁵ Hea kasumi jaotamise kord peaks suutma tasakaalustada ühest küljest vajadust kanda osa keskpanga kasumist ühiskondliku heaolu nimel riigieelarvesse, teisalt seda, et keskpangal oleks võimalik moodustada piisavalt reserve.¹⁹⁶ EKP hinnangul tohib keskpanga kasumi riigieelarvesse eraldada alles siis, kui keskpanga varasematest perioodidest kogunenud mis tahes kahju on kaetud ning loodud on eraldised, mida on vaja keskpanga kapitali ja vara reaalkaalu kaitsmiseks.¹⁹⁷ EV riigieelarvesse kantakse selline osa EP aastakasumist, mis jääb üle EP reserv- ja sihtkapitali ning sihtfondidesse tehtavatest eraldistest (vt EPS § 27 lg 1, § 30 lg 2–5). EP kui eurosüsteemi liikme saadud valuutakasum allub ka Statuudi art-s 32 toodud jaotamise reeglitele.
- 61 EP on vabastatud ka majandustegevusega seotud maksudest, välja arvatud füüsiliste isikutega seotud maksud (nt sotsiaalmaks, erisoodustuste tulumaks, vt EPS § 30 lg 7)¹⁹⁸, kusjuures teatud maksuvabastus oli eraldi välja toodud nii EP 1919. aasta kui ka 1927. aasta põhikirjas.¹⁹⁹

E. Õiguslik sõltumus

- 62 Eraldiseisva juriidilise isiku staatus võtab keskpanga välja riigihaldusstruktuurist ning sealtsetest professionaalsetest ja poliitilistest käsuliinidest.²⁰⁰ ELi aluslepingud lähtuvad eeldusest, et liikmesriikide keskpangad on juriidilised isikud, isegi kui see ei ole otseselt sätestatud nagu EKP puhul (vt ELTL art 282 lg 3 ja Statuut art 9 lg 1).²⁰¹ EV PSi juriidilise ekspertiisi komisjoni aruandes on väljendatud seisukoht, et PS ei määra kindlaks EP õiguslikku seisundit ega asendit riigiorganite süsteemis.²⁰² EP-le on aga EPS § 1 lg 2

¹⁹² Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Finantssõltumus.

¹⁹³ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 115 komm. 4; L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

¹⁹⁴ R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 18.

¹⁹⁵ H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 126.

¹⁹⁶ Vt D. Bunea jt. Profit distribution and loss coverage rules for central banks. European Central Bank Occasional Paper Series No. 169/2016, lk 34–37. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop169.en.pdf>.

¹⁹⁷ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Finantssõltumus.

¹⁹⁸ Vt L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 5, vrd Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. Finantssõltumus.

¹⁹⁹ Vastavalt 1919. aasta põhikirja §-le 18 oli EP vabastatud igasugustest riiklikest „sissetuleku- ja ärimaksudest“, 1927. aasta põhikirja § 68 kohaselt igasugustest riiklikest „tulu- ja ärimaksudest“, lisaks igasugustest maksudest „oma tähtede emissiooni-õiguse eest“ (v.a teatud kattevarade hoidmise kohustuse peatamise puhul tasutav maks).

²⁰⁰ B. Remmert. – V. Epping, C. Hillgruber. BeckOK Grundgesetz, GG art 88 äärenr 24.

²⁰¹ Osa autorite hinnangul on seda võimalik välja lugeda EKPSi tegevust puudutavatest sätetest ja eriti selgelt ELTL art-st 130 (endine EÜ asutamislepingu art-st 108), kus on tehtud selge vahe EKP, riigi keskpanga, liikmesriigi, Euroopa Liidu ja kolmandate isikute vahel, vt A. Tupits. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel, lk 177; A. Tupits. Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus, lk 56, vt ka H. K. Scheller. The European Central Bank. History, role and functions, lk 124. Ka globaalsel tasandil on enamik keskpankasid eraldiseisevad juriidilised isikud, vt R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 297.

²⁰² P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. Rahandus ja riigieelarve, lk 1. Siinpuhul on õiguskirjanduses analüüsitud ka seda, kas EP ei võiks olla hoopis riigiorgan, vt L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

kohaselt ainsana PSi institutsioonidest antud juriidilise isiku staatus.²⁰³ TsÜSis²⁰⁴ kasutatava juriidiliste isikute liigituse kohaselt on EP avalik-õiguslik juriidiline isik.²⁰⁵ On vaieldav, kuivõrd saab öelda, et EP kui avalik-õiguslik juriidiline isik on PS § 9 lg 2 alusel põhiõiguste kandja.²⁰⁶ Samas võib EP omada vara ja teha iseseisvalt tehinguid (vt EPS § 3 lg 2, § 14 p-d 1–4, § 26 ja § 32), olla hagejaks või kostjaks kohtus koos kõigi protsessiasalise õiguste ja kohustustega.^{207, 208}

- 63 1919. aasta põhikirja²⁰⁹ kohaselt oli EP eraõiguslik aktsiapank. 1927. aasta põhikirja²¹⁰ kohaselt määratleti EP samuti eraaktsiaseltsina. Siinpuhul tasub märkida, et eraõiguslik vorm oli 20. sajandi alguses keskpankade puhul tavapärane.²¹¹ Samas oli nt EP 1927. aasta põhikirja §-s 67 otsesõnu sätestatud, et „aktsiaseltsidesse ja pankadesse puutuvad seaduse määrused ei ole maksvad Eesti Panga kohta“. Lisaks kuulus enamik EP aktsiaid VV-le ja EP allus suuresti VV kontrollile, olles rahandusministri valitsemise all (vt üleval PS § 112. II.C.1 komm.).²¹²
- 64 Osa autorite hinnangul oleks ka tänapäeval PS §-ga 112 kooskõlas raha emissiooni õiguse andmine eraõiguslikule juriidilisele isikule, kuivõrd leidub ka euroala riike, mille keskpank tegutseb aktsiaseltsina ning näiteks Kreeka ja Belgia keskpanga aktsiad on isegi börsil noteeritud.²¹³ EPS loob ka selleks teoreetilise võimaluse, kuivõrd § 1 lg 4 kohaselt on EPSi muutmise seaduse kaudu võimalik ka EP „õiguslikku seisundit“ muuta. Globaalselt ongi erinev lähenemine keskpanga õigusliku vormi ja omandistruktuuri osas, kuid üldiselt on sel puhul kõige määravamaks faktoriks ajalooline pärand, riigi põhiseaduslik struktuur ning kohalikud eelistused. Ka erinevad uuringud on näidanud, et konkreetse juriidilise vormi valik ei mõjuta oluliselt keskpanga võimet täita enda peamisi ülesandeid²¹⁴ ja kaasaajal on avaliku ja eraõigusliku vormi valik pigem marginaalne küsimus.²¹⁵ Küll on EKP leidnud, et olenemata sellest, kas liikmesriigi keskpank on „riigiasutus, eriülesandega avalik-õiguslik asutus või lihtsalt aktsiaselts“, tuleks vältida ohtu, et selle „omanik“ võib mõjutada otsuseid, mis puudutavad EKPSiga seotud ülesannete täitmist. Näiteks

²⁰³ T. Annus. RÕ, lk 197; vt sarnaselt L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

²⁰⁴ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 22.03.2021, 8.

²⁰⁵ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1.

²⁰⁶ Osa autorite hinnangul võib EP olla teatud ulatuses põhiõiguste kandja, vt A. Tupits. Eesti pangandus-õiguse alused, lk 33; L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486. Vt ülevaadet seisukohtadest, kas ja mil määral võivad avalik-õiguslikul juriidilisel isikul olla põhiõigused: K. Albi. PSKV, PS § 9 komm. 22.

²⁰⁷ Vt nt RKTkm 11.02.2015, 3-2-1-151-14.

²⁰⁸ A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 33; L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1.

²⁰⁹ RT 1919, 28–29, 69.

²¹⁰ RT 1927, 48, 44.

²¹¹ Enne 1914. aastat tuginesid näiteks peaaegu kõik tol hetkel olemasolevad keskpangad erakapitalile. EP 1919. a põhikirja koostamisel võeti sealjuures eeskujuks Saksa Riigipank ja Prantsuse Pank, mis olid tollal eristaatuse erapangad, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 66–68, 70 ja viidatud J. Kuk. Kui Eesti Pangale alus pandi. – Eesti Pank 1919–1929. Tallinn: Eesti Pank 1999, lk 11–12.

²¹² 1921. aastal olid kõik EP aktsiad valitsuse ainuomandis. 1929. aastal toimus küll EP aktsiate müük, kuid pea 70% aktsiatest jäid valitsusele, kes jätkuvalt kontrollis panga tegevust, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 117–118. Vt ka: A. Tupits. Eesti pangandusõiguse alused, lk 29.

²¹³ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1.

²¹⁴ Erisusena võivad eraõiguslikult loodud keskpangale temakohasele seadusele lisaks kohalduda ka äriõiguse sätteid, mis mõjutavad vastavalt keskpanga õigusi, kohustusi ja juhtimisstruktuuri. Teisalt on rahvusvahelised uuringud näidanud, et üksnes väga väikesel osal eraõiguslikult, sh aktsiaseltsi vormis loodud keskpankadest on erasektoril enamusosalus, vt G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 64.

²¹⁵ Samas natsionaliseeriti suur hulk olemasolevaid keskpankasid 20. sajandi keskel (nt Bank of England 1946. aastal). Üldiselt on nn uemate keskpankade loomisel valitud avalik-õiguslik vorm, vt R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 296.

aktsionäride õiguste kaudu avaldatav mõju võib teatud juhtudel kahjustada keskpanga sõltumatust ja peaks EKP hinnangul olema seetõttu seadusega piiratud.²¹⁶

- 65 Eesti tasandil loob avalik-õigusliku juriidilise isiku staatus võrreldes eraõigusliku juriidilise isiku staatusega teatud erisusi. TsÜSi kohaselt ei või avalikes huvides loodud EP omada tsiviilõigusi ja -kohustusi, mis on vastuolus tema eesmärgiga (§ 25 lg-d 2 ja 4). Lisaks näeb TsÜS ette, et avalik-õigusliku juriidilise isiku loomiseks on vaja spetsiaalset tema kohta käivat seadust (§ 25 lg 2) ning avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekkimine ja lõppemine on seotud seaduses ette nähtuga (§ 26 lg 3 ja § 45 lg 3). Samas on Eesti õiguskirjanduses leitud, et kuna EP olemasolu tuleneb PSist, ei ole võimalik EPd asutada ega likvideerida tavalise seadusega.²¹⁷ EPS on PS § 104 lg 2 p 12 kohaselt nn konstitutsioonilise staatusega seadus ning EPS § 1 lg 4 kohaselt on EP „õiguslikku seisundit“ võimalik muuta üksnes EPSi muutmise seaduse kaudu.²¹⁸
- 66 Statuudi art 35 lg 3 kohaselt peavad liikmesriikide keskpankade vastutuse määrama kindlaks nende riikide vastavad seadused. Kuivõrd riik ei vastuta EP varaliste kohustiste eest (EPS § 3 lg 2), kannab EP ka iseseisvalt vastutust oma õigusvastaste tegude tagajärjel tekitatud kahju eest, sh riigivastutuse valdkonnas.²¹⁹
- 67 EP kui riigist ja KOVidest eraldiseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku puhul ei laiene PankrS²²⁰ § 8 lg-s 2 sätestatud erand, mille kohaselt EP ei võiks olla pankrotivõlgnik.²²¹ Kuigi EP on integreeritud eurosüsteemi ning EKP president on olnud seisukohal, et raha emiteerimise pädevus välistab võimaluse, et eurosüsteem satub pankrotti²²², siis on vähemusarvamusi, et selline oht püsib, kuna eurosüsteemi keskpankadel puudub võime ilma EKP nõusolekuta iseseisvalt eurot emiteerida.²²³ ELi aluslepingutes on vastav küsimus otseselt reguleerimata.
- 68 EP-le on antud pädevus enda ülesannete täitmiseks vajalikke ettevõtteid asutada (EPS § 36). Siinpuhul ei ole seadusandja piiritletud, millised on need funktsioonid, mille täitmist võib EP delegeerida. Mistahes ülesannete täitmise edasi andmisel tuleks aga tähele panna, et avaliku võimu tuumikfunktsioone peab täitma EP ise²²⁴ ning avalike ülesannete täitmisel ka eraõiguslikus vormis tuleb arvestada avaliku õiguse põhimõtetest.²²⁵

²¹⁶ Vt seisukohta Euroopa Keskpang. Läheneisaruanne juuni 2020. Institutsiooniline sõltumatus. Näiteks võivad tekkida eraõiguslikus vormis loodud keskpanga puhul vastuolud osanike ja aktsionäride huvide ning keskpangale avalikust huvist lähtuvate kohustuste vahel siis, kui tuleb otsustada kasumi jaotamise ja reservide haldamise üle, vt R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 296–297.

²¹⁷ On leitud, et seetõttu ei vastanud EP nt 1994 TsÜS (RT I 1994, 53, 889) § 6 lg-s 2 toodud tingimustele, vt L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

²¹⁸ Säte lisati EPSi muudatusena 1994. aastal, vt Eesti Panga seaduse muutmise seadus. – RT I 1994, 30, 463. Sealjuures on leitud, et sätte selline sõnastus rõhutab eriti EP iseseisvust ja sõltumatust täitevõimust, vt R. Hagelberg. Pangandust reguleerivate seaduste kujunemisest taasiseseisvunud Eestis. Mõningaid tähelepanekuid, lk 156.

²¹⁹ Vt EP vastutuse osas L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1.

²²⁰ Pankrotiseadus. – RT I, 04.01.2021, 49.

²²¹ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 1.

²²² Vt C. Lagarde'i 2020. aasta seisukohta, et eurosüsteem ei saa pankroti minna: „As the sole issuer of euro-denominated central bank money, the eurosystem will always be able to generate additional liquidity as needed. So by definition, it will neither go bankrupt nor run out of money.“, vt Committee of Economic and Monetary Affairs. Monetary Dialogue with Christine Lagarde, President of the European Central Bank (pursuant to Article 284(3) TFEU). Brussels 19 November 2020, lk 9. Vt sarnane seisukoht: D. Bunea jt. Profit distribution and loss coverage rules for central banks, lk 14.

²²³ W. H. Buiter. Central Banks as Fiscal Players. The drivers of fiscal and monetary policy space. February 2021, lk 133.; C. Jones. The Eurosystem might have a fatal flaw. But it's not this. – Financial Times 13.01.2020.

²²⁴ RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 21.

²²⁵ Ü. Madise, L. Madise, L. Mälksoo. – PSKV, PS § 3 komm. 2.

IV. Aruandluskohustus, tegevuse läbipaistvus ja kohtulik kontroll

- 69 Keskpannga sõltumatusele peavad demokraatlikes ühiskondades olema seatud teatud piirid ja kaitsemehhanismid, mistõttu peab keskpannga sõltumatusega kaasas käima tema tegevuse läbipaistvus ja aruandluskohustus.²²⁶
- 70 Läbipaistvus tähendab seda, et keskpang peab põhjendama oma rahapoliitilisi otsuseid ja avalikkus peab saama jälgida keskpannga tegevust ning nõuda aru, kui keskpang ei saavuta talle püstitatud eesmärgi.²²⁷ Siinpuhul aitab hinnastabiilsuse eesmärgi konkreetne kvantitatiivne määratlus²²⁸ kaasa euroala rahapoliitika ettenähtavusele, ankurdab ühiskonna inflatsiooniootused ja annab objektiivse mõõdiku, mille alusel hinnata rahapoliitiliste eesmärkide saavutamist.²²⁹ Läbipaistvusnõue eeldab ka keskpangalt aktiivset tegevust oma eesmärkide, vastutusala ja tegevusprotsesside avalikustamisel mitmesuguste kanalite kaudu, nt pressikonverentsidel, kõnedes, artiklites, intervjuusid andes ja koostades ning avalikustades regulaarseid aruandeid.²³⁰
- 71 Sõltumatute keskpankade tegevuse läbipaistvuse tagamiseks on vajalik ja tavapärane meede ka teatud aruandluskohustus parlamendi ees.²³¹ PS § 112 sõnastus paneb ka paika EP aruandluskohustuse just Riigikogu ees, kuid teisalt ka selle, et sellist aruandluskohustust EP-l VV ees ei ole. VV-l ei ole õigust EP juhtorganitelt nõuda selgitusi nende tegevuse kohta.²³² Sealjuures on prof H. Schäffer leidnud, et PS § 112 tekstis väljendatud kohustus aru anda Riigikogule viitab küll teatud „tagasisidele“ demokraatlikus mõttes, kuid samas ei ole sättes märgitud, kui kaugele selline kohustus läheb, millised võivad olla selle tagajärjed või kas Riigikogu saaks EP tegevusse „vahele segada“.²³³ Kaasaja autorid on leidnud, et EP aruandluskohustuse raames on Riigikogu liikmetel küll õigus esitada arupärimisi EP nõukogu esimehele ja EP presidendile (PS § 74)²³⁴, kuid tegemist ei ole poliitilise kontrolli vahendiga, vaid viisiga, kuidas saada EP tegevuse kohta informatsiooni

²²⁶ Vt nt A. Tupits. Keskpannga funktsioonid, lk 163; R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 18; 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 33. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecblegalconferenceproceedings201712.en.pdf?4c1d780998ce84a7d49d75a6d9c8a380>; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 17; R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 54; H. K. Scheller, lk 127–128.

²²⁷ A. Tupits. Keskpannga funktsioonid, lk 163; vt ka R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 19; R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 12.

²²⁸ St EKP nõukogu 2021. aasta juulis kinnitatud uus sümmeetriline inflatsioonieesmärk 2% keskpika aja jooksul.

²²⁹ R. Chaudhuri Ranajoy. Central Bank Independence, Regulations, and Monetary Policy. From Germany and Greece to China and the United States, lk 99.

²³⁰ A. Tupits. Keskpannga funktsioonid, lk 163; S. Lautenschläger. Transparency and accountability in monetary policy and banking supervision. ECB Legal Conference 2017. Shaping a new legal order for Europe: a tale of crises and opportunities. 4–5 September 2017. European Central Bank 2017, lk 26. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecblegalconferenceproceedings201712.en.pdf?4c1d780998ce84a7d49d75a6d9c8a380>.

²³¹ Vt nt R. Dall’Orto Mas jt. The case for central bank independence: A review of key issues in the international debate, lk 18; A. Hinarejos. The Euro Area Crisis in Constitutional Perspective, lk 17; R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 69–71; vt EKP osas: S. Lautenschläger. Transparency and accountability in monetary policy and banking supervision, lk 26.

²³² L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 3.

²³³ H. Schäffer. Riigi rahandus Eesti Vabariigi põhiseaduses, lk 3.

²³⁴ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 4.

- ja tagada EP tegevuse läbipaistvust (vt ka RKKTS § 139 lg 1, § 147 lg 1).²³⁵ Aruandluskohustuse osa on ka see, et EP nõukogu kinnitatud aastaaruanne ja sellega koos käiv vandeaudiitori aruanne esitatakse Riigikogule ja EP president teeb Riigikogule sellekohase ettekande (EPS § 31 lg 3). Aruandluskohustus Riigikogu ees ei tähenda seega, et EP peaks alluma Riigikogule²³⁶, vaid väljendab kohustust aru anda enda tehtud otsuste kohta *ex-post*²³⁷.
- 72 Teisalt ei ole tohiks parlamentaarset kontrolli näha pelgalt täidesaatva riigivõimu tegevuse kohta teabe saamise viisina, vaid meetmena tagamaks seadustes väljendatud tahte elluviimist.²³⁸ EP-l on küll autonoomne pädevus täidesaatva funktsiooni teostamisel²³⁹, kuid on enda legitimaatsiooni ja otsese mandaadi, sh eesmärgi ja ülesanded saanud seadusandjalt (vt üleval keskpanga mandaadi kohta PS § 112.III.C.2 komm.)²⁴⁰.
- 73 PS §-s 112 sõnastust lugedes võib jääda tähelepanuta asjaolu, et EP on kaasatud ka EKPSi aruandlusstruktuuri ja peab alluma EKP paika pandud läbipaistvusstandarditele. EKP juhatus koostab EKPSi koondbilansi, kuhu on hõlmatud sinna kuuluvate riikide keskpankade, sh EP, varad ja kohustused (Statuut art 26 lg 3). EKP koostab ja avaldab EKPSi tegevuse aruande vähemalt kord kvartalis ja koondbilansi iga nädal. EKPSi iga-aastane aruanne saadetakse Euroopa Parlamendile, nõukogule ja komisjonile (ELTL art 284 lg 3, Statuut art 15 lg 3). Sealjuures peab kogu EP raamatupidamine ja aruandlus, eelkõige aastaaruanne, vastama EKP kehtestatud standarditele (Statuut art 26 lg 4, EPS § 31 lg 2). EP nõukogu saab EP tegevuse kontrollimiseks ja aastaaruande kinnitamiseks nimetada ametisse üksnes sellised organisatsioonivälised audiitorid, keda on EKP nõukogu soovitanud ja kelle ELi nõukogu on heaks kiitnud (Statuut art 27 lg 1, EPS § 31 lg 1).
- 74 Riigikogu õiguse osas EP tegevust täiendavalt kontrollida (EPS § 31 lg 1) on Euroopa Komisjon leidnud, et see peaks piirduma üksnes ülesannetega, mis ei ole seotud EKPSi liikmelisusega.²⁴¹ EP majandustegevust võib PSi kohaselt kontrollida ka riigikontroll (PS § 133, RKS²⁴² § 7 lg 1 p 1), kuid täpselt tuleks piiritleda ka sellise kontrolli ulatus. Arvestada tuleb sellega, et Statuudi art 37 kohaselt on EP personalil ja juhtorganite liikmetel kohustus hoida ametisaladust. Riigikontrolli juurdepääs ei tohi rikkuda seda konfidentsiaalsuskorda ega kuidagi kahjustada EP sõltumatust. EKP seisukohast tulenevalt tohiks riigikontrollil EP valduses olevatele konfidentsiaalsetele andmetele ja dokumentidele olla juurdepääs ainult selles ulatuses, mis on vajalik riigikontrollile seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks.²⁴³
- 75 EP otsused on tihti küll tehnilised, kuid peavad siiski alluma kohtulikule kontrollile. Kontrolli intensiivsus peaks osa autorite hinnangul olema piiritletud ning piirduma menetluslike aspektide hindamisega.²⁴⁴ Riigikohus on nt EP otsuse osas, mis puudutas

²³⁵ J. Jäätmä, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV₅, PS § 74 komm. 9.

²³⁶ A. Tupits. Tingimused kandidaatriigi keskpangale Euroopa Liiduga liitumisel, lk 177.

²³⁷ Vt endise EKP juhatuse liikme Y. Merschi kõne: Central bank independence revisited. – Symposium on Building the Financial System of the 21st Century: An Agenda for Europe and the United States. Frankfurt 30.03.2017. – <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/sp170330.en.html>.

²³⁸ J. Jäätmä, A. Koitmäe, T. Runthal. – PSKV₅, PS § 59 komm. 12.

²³⁹ K. Merusk, K. Taro. – PSKV₅, PS § 86 komm. 9.

²⁴⁰ Vt ka R. M. Lastra. Legal foundations of international monetary stability, lk 69–71.

²⁴¹ European Commission. Convergence Report December 2006. European Economy No. 1/2006, lk 57. – https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication497_en.pdf.

²⁴² Riigikontrolli seadus. – RT I, 02.06.2021, 13.

²⁴³ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne juuni 2020. 2.2.4 Konfidentsiaalsus.

²⁴⁴ C. Zilioli. Standard of review of central bank decisions: an introduction. – ECB Legal Conference. Building bridges: central Banking law in an interconnected world. European Central Bank 2019, lk 25. – <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.ecblegalconferenceproceedings201912~9325c45957.en.pdf?258d648ffcf1be39f9d927e5c13f393f>; G. Ortiz jt. Issues in the Governance in Central Banks: A report from the Central Bank Governance Group, lk 64–65, lk 75–76.

konto avamist, hinnanud, kas EP on kaalutusõigust korrektselt teostanud, ja rõhutanud, et kaalutusõiguse kohtulik kontroll on piiratud.²⁴⁵ Teisalt on Euroopa Kohus andnud hinnangu EKP varade ostukavas sisalduvate rahapoliitiliste meetmete proportsionaalsusele nii *Gauweiler jt* kui ka *Weiss jt* lahendis.²⁴⁶

V. Finantsjärelevalve ja kriisilahendusülesanded

A. Finantsjärelevalve struktuur ja sõltumatus

- 76 Finantsjärelevalve ei ole tingimata keskpanga tuumikülesanne²⁴⁷, kuid kaasajal on enamikus riikides keskpankadel sealjuures teatud roll.²⁴⁸ Üldiselt on riigiti finantsjärelevalve korralduse ülesehituse taga sellised kaalutlused nagu finantssektori struktuur, õiguskorra eripärad, varasemad kogemused finantskriisidega, aga ka muud ajaloolised, kultuurilised ja poliitilised põhjused.²⁴⁹ Mudeli valikul, st kui suur osa peaks keskpangal olema finantsjärelevalve teostamisel, tuleb kaaluda erinevaid argumente, kuid organisatsioonilisest ülesehitusest olulisemaks küsimuseks on peetud rahapoliitiliste ja finantsjärelevalve funktsioonide täitjate omavahelist koostööd ja informatsioonivahetuse tagamist.²⁵⁰
- 77 Kuni 31. detsembrini 2001 oli EP pädevuses pangandusjärelevalve, sh krediidasutuste tegevuslubade andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratooriumi kehtestamine ja krediidasutuse sundlikvideerimise määramine.²⁵¹ Jooksvat pangandusjärelevalvet tegi 1992. aastal EP struktuuriüksusena tegutsema hakanud Pangainspeksioon. Kindlustusalast järelevalvet tegi aga Kindlustusinspeksioon ja väärtpaberijärelevalvet Väärtpaberiamet, mis mõlemad olid Rahandusministeeriumi valitsemisalas.²⁵² Osa Eesti õigusteadlastest arvas, et pangandusjärelevalve ei ole otseselt seotud EP kui keskpanga PS §-st 111 tulenevate funktsioonidega ning et EP-le oli EPSiga delegeeritud täidesaatva võimu funktsioon, mis vastavalt PSile oleks pidanud kuuluma VV-le.²⁵³

²⁴⁵ RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13, p 23.

²⁴⁶ Vt vastavalt EK 16.06.2015, C-62/14 – *Gauweiler jt*, p-d 68, 74, 81, 91 ja EK 11.12.2018, C493/17 – *Weiss jt*, p-d 24, 71–100. Sealjuures on BVerfG oma 2020. aasta otsuses kritiseerinud seda, kuidas Euroopa Kohus hindas PSPP meetmete proportsionaalsust, ja leidnud, et Euroopa Kohus ületas enda pädevust (BVerfGE 05.05.2020, BVerfGE 154, 17–152, 2 BvR 859/15 –, äärenr 180 jj).

²⁴⁷ Vt nt 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: Oxford University Press 2012, lk 57–58.

²⁴⁸ 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. 8/2018*, lk 2, 11. – <https://www.bis.org/fsi/publ/insights8.pdf>.

²⁴⁹ Samas, lk 1 ja 7 jj; 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*, lk 60–62.

²⁵⁰ Vt 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*, lk 63–64, 68; D. Calvo jt. *Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?*, lk 4–7; European Central Bank. *The Role of Central Banks in Prudential Supervision*. 22.03.2001. – https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/prudentialsupcbrole_en.pdf.

²⁵¹ Lehis. – PSKV₅, PS § 112 komm. 7.

²⁵² S. Tammer. *Finantssektori järelevalemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?* – *Juridica* 2020/8, lk 603–605.

²⁵³ P. Varul (vast.). II osa. 8. peatükk. *Rahandus ja riigieelarve*, lk 3; vt ka L. Lehis. *Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112*, lk 480–486.

- 78 Samas peeti eelkõige pärast turbulentset perioodi Eesti panganduses vajalikuks uuendada Eesti finantsjärelevalve süsteemi.²⁵⁴ 1. jaanuaril 2002, kui jõustus FIS²⁵⁵, alustas EP juures asuva asutusena tööd Finantsinspeksioon (FI), mis ühendas endas Pangainspeksiooni, Väärtpaberiinspeksiooni ja Kindlustusinspeksiooni.²⁵⁶ Sisuliselt võttis Eesti seeläbi omaks keskpangast eraldiseisva tsentraalse asutusega integreeritud finantsjärelevalve mudeli²⁵⁷, st kus EPst organisatoorselt eraldatud, autonoomse pädevusega ja oma eelarvega FI teeb muu hulgas (mikrotasandi) pangandus-, kindlustus- ja väärtpaberialast riiklikku finantsjärelevalvet. Vormi valikut põhjendati finantsturgude ja teenuste süveneva integratsiooniga, mastaabiefekti ja sünergia soodustamisega, parema riskide hindamise ja kriiside juhtimise võimekusega ning sooviga tagada ühtsem kvaliteet finantsturu eri osade järelevalves (vt ka PS § 111.III.B.2 komm.).²⁵⁸ Keskpangast eraldiseisva tsentraalse asutusega integreeritud finantsjärelevalve mudeli alusel töötab finantsjärelevalve näiteks ka Lätis²⁵⁹, Soomes ja Saksamaal²⁶⁰, samas teeb Leedus finantsjärelevalvet, sh pangandus-, kindlustus- ja väärtpaberialast järelevalvet Leedu Pank.²⁶¹
- 79 Viimase aja suurimaks muudatuste katalüsaatoriks on olnud 2008. aastal alanud globaalne finantskriis ja sellele järgnenud euroala võlakriis, misjärel on globaalselt ja eriti ELi tasandil toimunud põhjalik finantsjärelevalve reform: EP ja FI on hõlmatud Euroopa Finantsjärelevalve Süsteemi (EFSA) raamistikku; loodud on pangandusliit, kus Ühtse Järelevalvemehhanismi (SSM) raames on osa pangandusjärelevalve ülesandeid kandunud üle EKP-le ja EP on Eesti tasandil saanud makrotasandi usaldatavusjärelevalve ülesande²⁶² (vt EPS § 2 lg 2 p 3, § 24¹ lg 1, vt PS § 111.IV.D komm.).
- 80 Lisaks on pärast 2008. aasta kriisi rahvusvahelisel ja ELi tasandil tugevamalt tõusnud esile printsiipiaalne seisukoht, et ka finantsjärelevalves peab olema tagatud sõltumatus poliitiliste organite ja huvigruppide mõjutustest. Sõltumatuse tagatised on selgi puhul järelevalvaja kindel mandaat, vajalikud pädevused ja volitused, institutsiooniline ja

²⁵⁴ Eelkõige Maapanga pankrot 1998. aasta suvel, mis tõstis esile vajaduse muuta nii järelevalve mudelit kui ka järelevalve senist toimimist, vt V. Zirnask. Eesti Panga lugu: Eesti pank 100, lk 304–307; Finantsinspeksiooni kodulehekülj. Finantsinspeksioonist. Ajalugu. Ühtse finantsjärelevalve loomise ajalugu (<https://www.fi.ee/et/finantsinspeksioon/finantsinspeksioonist/uhitse-finantsjarelevalve-loomise-ajalugu>, 07.04.2021).

²⁵⁵ Finantsinspeksiooni seadus. – RT I 2001, 48, 267.

²⁵⁶ Lehis. – PSKV, PS § 112 komm. 7; S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 603–605.

²⁵⁷ Vt täpsemalt määratluse osas D. Calvo jt. Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, lk 7, 36.

²⁵⁸ Alates 1980. aastate lõpust toimusid ka mujal maailmas (nt Norras 1986, Taanis 1988, Rootsis 1991 ja Ühendkuningriigis 1997) finantsjärelevalve struktuuri reformid ja sarnastel kaalutlustel võeti kasutusele integreeritud järelevalvemudel, vt D. Calvo jt. Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, lk 4–5.

²⁵⁹ Samas võttis Läti parlament 23.09.2021 vastu uue Läti Panga seaduse redaktsiooni, mille kohaselt ühendatakse 2023. aastaks Läti finantsjärelevalvaja (läti Finanšu un kapitāla tirgus komisijas (FKTK)) ja Läti Pank. Ühendamist põhjendati peamiselt efektiivsema finantsjärelevalve tagamise, bürokraatia vähendamise, ressursside optimaalse kasutamise ning kiirema reageerimisvõime tagamise kaalutlustega, samas on rõhutatud rahapoliitika- ja finantsjärelevalvealaste funktsioonide täitmise eraldatuse tagamise olulisust, vt LETA. Final reading. FKTK and the Bank of Latvia will be merged. – Baltic News Network 23.09.2021. – <https://bnn-news.com/final-reading-fktk-and-the-bank-of-latvia-will-be-merged-228411>.

²⁶⁰ D. Calvo jt. Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, lk 36; 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, lk 58.

²⁶¹ Vt Leedu Panga kodulehekülj. Supervisory activities. (<https://www.lb.lt/en/supervisory-activities#ex-2-4>, 05.04.2021).

²⁶² Vt M. Haentjens, P. de Gioia-Carabellese. European Banking and Financial Law. London and New York: Routledge 2015, lk 97. Sealjuures on globaalselt keskpangad endiselt näiteks peamised mikro-tasandi pangandusjärelevalve tegijad vt D. Calvo jt. Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?, 11.

operatsiooniline autonoomia ning piisaval määral ressursse oma ülesannete täitmiseks. Ühtlasi peab sellise sõltumatusega kaasas käima vastutus, aruandluskohustus ja läbi-
paistvus.²⁶³

B. Keskpanga sõltumatus finantsjärelevalve tegemisel

- 81 On erinevaid arvamusi selle osas, kas ELTL art-st 130 (samas sõnastuses ka Statuut art 7) tulenev sõltumatuse tagatis laieneb ka keskpanga tehtavale finantsjärelevalvele või piirdub sätte kaitseala rahapoliitiliste küsimustega.²⁶⁴ Kahe funktsiooni puhul erineb ka sõltumatuse andmise lähtekoht. On leitud, et järelevalveülesannetel on poliitilisem iseloom ning seetõttu peaks sel puhul olema kõrgendatud vastutus avalikkuse ees.²⁶⁵ Ühtse Järelevalvemehhanismi (SSM) määruse²⁶⁶ kohaselt tuleks rahapoliitika ja järelevalve-
ülesannete täitmine eraldada, et vältida huvide konflikti ja tagada, et igat funktsiooni täidetakse vastavalt kohaldatavatele eesmärkidele, milleks rahapoliitika puhul on hindade stabiilsuse säilitamine ja järelevalve puhul krediitiasutuste turvalisuse kaitsmine, toimekindlus ja finantsüsteemi stabiilsus.²⁶⁷ SSMi määruse art 19 kohaselt, kui liikmesriigi pädev asutus täidab ülesandeid SSMi raames, peab ta saama talle antud ülesandeid täita sõltumatult ja nii ELi institutsioonid, organid ja asutused kui ka liikmesriikide valitsused ja muud asutused peavad seda sõltumatust austama.²⁶⁸ Samas ei tulene sellisest sõnastusest keeldu võtta vastu juhiseid, nagu see on ELTL art-s 130 sätestatud.²⁶⁹
- 82 ELTL art-ga 130 antud sõltumatuse garantii laieneb seega eelduslikult peamiselt EKPS liikmelisusest tulenevatele rahapoliitilistele ülesannetele, mida EP täidab. Siia alla võib kuuluda ka EP-poolne makse- ja arveldussüsteemide järelevalve (EPS § 2 lg 2 p 4, § 24²), mis on ELTList tulenevalt EP kui eurosüsteemi liikme ülesanne (vt ELTL art 127 lg 2 taane 4).²⁷⁰ SSMi määrus laiendab EP sõltumatuse tagatist ka makrotasandi usaldatavusjärelevalvele (vt EPS § 2 lg 2 p 3, § 24¹). On mõeldav, et nii PS §-ga 112 kui ka EPS § 3 lg-ga 1 antud sõltumatuse garantiid on võimalik laiendada EP-le kõikidel nendel juhtudel. Küll on kaheldav, et PS § 112 kaitseala laieneb sellele, kui EP asutus FI täidab finantsjärelevalve ülesandeid. FI sõltumatuse aspekte reguleerib riigisiselt FIS.

²⁶³ The High-level Group of Financial Supervision in the EU. Chaired by Jacques de Larosière. Brussels 25 February 2009, lk 47, p 187. – https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14527_en.pdf; Basel Committee on Banking Supervision. Core Principles for Effective Banking Supervision. Consultative Document. December 2011, lk 20–22. – <https://www.bis.org/publ/bcbs213.pdf>; The G-20 Toronto Summit Declarations. June 26–27, 2010, lk 3–4, 15–21. – <https://www.oecd.org/g20/summits/toronto/g20-declaration.pdf>.

²⁶⁴ On arvatud, et sätte kaitse laieneb EKP-le art 127 lg 6 alaste järelevalveülesannete täitmisele, vt M. Selmayr. – H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje. Europäisches Unionsrecht. 7. Aufl. 2015, AEUV art 127 äärenr 58.

²⁶⁵ Vt nt Y. Merschi kõne Frankfurdis keskpankade sõltumatuse teemalisel arutelul 12.11.2018: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/speeches/date/2019/html/ssm.sp191112~bf93f4e213.en.html>.

²⁶⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1024/2013, 15. oktoober 2013, millega antakse Euroopa Keskpangale eriülesanded seoses krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalve poliitikaga. – ELT L 287, 29.10.2013, lk 63–89.

²⁶⁷ Vt kahe funktsiooni vahelise huvide konflikti vältimise vajaduse kohta ka C. Zilioli, A. L. Riso. New tasks and central bank independence: the Eurosystem experience, lk 170.

²⁶⁸ Vt sissejuhatuse p 65 ja art 19 nn SSMi määrusest.

²⁶⁹ Y. Mersch. Central bank independence revisited; C. Zilioli, A. L. Riso. New tasks and central bank independence: the Eurosystem experience, lk 174.

²⁷⁰ Eesti Panga makse- ja arveldussüsteemide järelevalve raamkava (https://www.eestipank.ee/sites/eestipank.ee/files/files/Maksesüsteemid/et/jarelevalve/jarelevalve_raamkava_04.03.2019.pdf, 05.04.2021).

C. Finantsinspektsiooni sõltumatus

- 83 FISi kohaselt on FI finantsjärelevalve teostamisel sõltumatu (FIS § 4 lg 3) ja juhindub oma tegevuses õigusaktidest ja finantsjärelevalves rahvusvaheliselt tunnustatud tavadest (FIS § 5 lg 1). Sealjuures on FI struktuur Eesti õiguskorras eripärane.²⁷¹ EPS § 4¹ lg 1 ja FIS § 4 lg 1 defineerivad FI-d EP juures asuva asutuseks. Samas on FI EPst organisatoorselt eraldatud, oma juhtimisorganite ja autonoomse pädevusega ning teeb finantsjärelevalvet ja täidab kriisilahendusülesandeid, st talle seaduse alusel antud ainuomast haldusfunktsiooni²⁷² riigi nimel. FI ei ole valitsusasutus²⁷³, valitsusasutuse hallatav riigiasutus²⁷⁴ ega mahu seega VVS²⁷⁵ § 38 kohaselt ka täidesaatva riigivõimu asutuse definitsiooni alla. Riigikohus on kinnitanud, et FI-d ei saa käsitleda avalik-õigusliku juriidilise isikuna TsÜS § 25 lg 2 ja § 26 tähenduses, vaid see on asutus²⁷⁶. FI-d on määratletud ka Eesti riigi ja EP ühisasutusena.²⁷⁷ FI ei ole ka rahastatav riigieelarvest ja sel on EPst eraldiseisev eelarve (FIS § 4 lg 1, EPS § 4¹ lg 2). FI kulud kaetakse finantsjärelevalve subjektide tasutatavast järelevalvetasust, menetlustasust ja muudest allikatest (FIS § 35).
- 84 FI institutsioonilise alluvuse ja organisatoorse kuuluvuse üle oli FISi eelnõu väljatöötamise raames vaidlusi.²⁷⁸ FI otsustati peamiselt otstarbekuse kaalutlustel siduda administratiivselt EPga (nt ühised infosüsteemid, personalitöö jne), sealjuures võeti aluseks Soome finantsjärelevalve mudel²⁷⁹.²⁸⁰ Praktilised kaalutlused räägivad jätkuvalt EP ja FI koosolemise kasuks, eeskätt omavahelise koostöö ja teabevahetuse vajadus. Ühelt poolt on EP-l vaja näiteks oma makrotasandi usaldatavusjärelevalve ja maksesüsteemide järele valvamise ülesannete täitmiseks teavet FI-lt ning samavõrd on FI-l vaja EP-lt teavet enda järelevalve- ja kriisilahendusülesannete täitmiseks (vt nt FIS § 48–50, EPS § 24¹ lg 2 p 5, MERAS²⁸¹ § 18 lg 2).
- 85 Esialgse eelnõu kohaselt kavandati FI aga luua Rahandusministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutusena.²⁸² Valitsussektorisse lülitamise kahjuks rääkis huvide konflikti vältimise vajadus – Rahandusministeerium oli ja on siiani²⁸³ kommertspankade teenuste suuremahuline kasutaja.²⁸⁴
- 86 FISi eelnõu teisel lugemisel tehti ka ettepanek luua FI avalik-õigusliku juriidilise isikuna.²⁸⁵ Kirjutamise hetkel tegutsevad avalik-õigusliku juriidilise isikuna näiteks Läti²⁸⁶,

²⁷¹ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 7.

²⁷² Muudatusettepanekute loetelu finantsinspektsiooni seaduse eelnõule 630 SE II-1, lk 1.

²⁷³ Ekslikult on õiguskirjanduses, viitega veebilehele www.riigipilt.ee, FI välja toodud valitsemisasutusena, vt K. Taro, N. Parrest. Valikuid Eesti haldusorganisatsiooni loomisest. – *Juridica* 2014/10, lk 726.

²⁷⁴ V. Kobin. Finantsinspektsiooni siseauditi koostööl Eesti õiguse ja Euroopa finantsjärelevalveasutuste praktikaga. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014, lk 12.

²⁷⁵ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 10.12.2020, 3.

²⁷⁶ RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 43

²⁷⁷ Vt Finantsinspektsiooni juhatuse esimehe K. Kessleri 16.05.2019 ettekanne Riigikogule asutuse 2018. aasta aruande kohta. – <https://www.fi.ee/et/uudised/finantsinspektsiooni-juhatuse-esimehe-kilvar-kessleri-ettekanne-asutuse-2018-aasta-aruande-kohta>.

²⁷⁸ K. Siibak. – M. Mark jt. Eesti pangandusõiguse alused, lk 52.

²⁷⁹ Soome Finanssivalvonta tegutseb Soome Panga juures, kuid on enda otsuste tegemisel sõltumatu, vt Finanssivalvonta koduleheküljel. FIN-FSA. Organisation and tasks. (<https://www.finanssivalvonta.fi/en/about-the-fin-fsa/organisation-and-tasks/>, 08.04.2021).

²⁸⁰ Vt Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu 630 SE II-1, 1 muudatusettepanekute loetelu, lk 1.

²⁸¹ Makseasutuste ja e-raha asutuste seadus. – RT I, 10.07.2020, 21.

²⁸² Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu. 630 SE I, § 4 lg 1.

²⁸³ Vt nt Rahandusministeeriumi koduleheküljel. Riigi rahandus ja maksud. Riigikassa. Riigi arveldused. (<https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigikassa/riigi-arveldused>, 04.04.2021).

²⁸⁴ Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu 630 SE II-1, 1 muudatusettepanekute loetelu, lk 1.

²⁸⁵ Samas.

²⁸⁶ Vt: Section 2, Law on the Financial and Capital Market Commission (Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums). Latvijas Vēstnesis, 230/232, 20.06.2000.

Saksa²⁸⁷ ja Austria²⁸⁸ finantsjärelevalve. Osa autorite hinnangul tagaks avalik-õigusliku juriidilise isiku vorm FI puhul suurema kooskõla ELi finantsjärelevalvealase seadusandlusega.²⁸⁹ FI juhtimisskeem on samuti lahendatud lähedaselt avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtimisskeemiga²⁹⁰ ning juhtorganite liikmete sõltumatuse tagamise seisukohalt peeti avalik-õiguslikku vormi eelistatuks²⁹¹. Niisamuti on FISi eelnõus leitud, et FI eraldiseisva juriidilise isiku staatuse ja seega õigusvõime puudumist ei tohiks EP hakata „kompenseerima“²⁹², samas tekivad FI tegevusest eraõiguslikes suhetes õigused ja kohustused EP-le.²⁹³ Iseseisva õigussubjektsuse puudumine tähendab ka seda, et FI saab vallata vara, mitte seda omada, ja sealjuures on eraldi välja toodud, et ta peab enda vallatavat vara otstarbekalt kasutama (FIS § 5 lg 1). Teisalt, kuigi FI-l puudub tsiviilkohtumenetlusõigusvõime TsMS²⁹⁴ § 201 lg 2 mõttes²⁹⁵, on olukord lahendatud konstruktsiooniga, kus TsMS § 220 lg 5 kohaselt on finantsjärelevalve- ja kriisilahendusülesannete täitmise tulenevas tsiviilõiguslikus vaidluses pooleks EV ja FI on EV esindaja²⁹⁶.

- 87 Võrreldes EPga, mis täidab valdavalt rahapoliitilist rolli, on FI kui finantsjärelevalvaja puhul juhtorgani liikmete valikuprotsess tundlikum poliitilistele mõjutustele. FI nõukogu nimetatavatest liikmetest pooled nimetab ja kutsub tagasi valdkonna eest vastutava ministri (st rahandusministri) ettepanekul VV ja pooled EP presidendi ettepanekul EP nõukogu (FIS § 8 lg 3), kusjuures liikmete ametiaeg on üksnes kolm aastat (FIS § 10 lg 2). FI juhatuse liikme ametiaeg on samuti kolm aastat ning liikmed nimetab ametisse ja kutsub tagasi FI nõukogu (FIS § 19 lg 2).
- 88 FISi kohaselt peab FI tegutsema avatult ja läbipaistvalt ning rakendades häid juhtimistavasid (FIS § 5 lg 1). EP audiitor auditeerib ka FI tulude-kulude aastaaruannet (EPS § 31 lg 1¹, FIS § 51 lg 3). Samuti esitatakse FI nõukogu kinnitatud FI aastaaruanne Riigikogule samal ajal EP aastaaruandega. Riigikogu kuulab ära FI juhatuse esimehe ettekande FI aastaaruande kohta RKTKSis ettenähtud korras (EPS § 31 lg 3, FIS § 51 lg 4). FI annab igal aastal välja Inspektsiooni aastaraamatu (FIS § 52).
- 89 Finantsjärelevalvega käib paratamatult kaasas ka konfidentsiaalsuskohustus, mispuhul ei saa FI-lt eeldada sarnast läbipaistvust nagu EP rahapoliitiliste otsuste puhul.²⁹⁷ FI nõukogu otsused avaldatakse FI veebilehel, kuid finantsjärelevalve teostamiseks läbiviidav menetlus ei ole avalik ja selle raames saadud teave on konfidentsiaalne (FIS § 53 lg 1, § 54 lg 1–2). Samas peab FI järelevalvetegevuse puhul olema tagatud järelevalvesubjektide õiguste kaitse ning menetluslikud õigused.

²⁸⁷ St sks määratlusega „*Bundesunmittelbare, rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts*“, vt § 1 (1), Gesetz über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz – FinDAG) v. 22.04.2002 BGBl. I, lk 1310.

²⁸⁸ Määratlusega sks „*Eine Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit*“, vt § 1 lg 1, Bundesgesetz über die Errichtung und Organisation der Finanzmarktaufsichtsbehörde (Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz – FMABG) – StF: BGBl. I Nr. 97/2001. (NR: GP XXI RV 641 AB 714 S. 76. BR: AB 6423 S. 679.).

²⁸⁹ V. Kobin. Finantsinspektsiooni siseauditi kooskõla Eesti õiguse ja Euroopa finantsjärelevalveasutuste praktikaga, lk 13–14.

²⁹⁰ Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu 630 SE II-1, 1 muudatusettepanekute loetelu.

²⁹¹ Vt seisukohta ja sellekohaseid vastuväiteid L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhi-seaduse §-dest 111 ja 112, lk 480–486.

²⁹² Finantsinspektsiooni seaduse eelnõu 630 SE II-1, 1 muudatusettepanekute loetelu, lk 2.

²⁹³ L. Lehis, K. Lind. – PSKV, PS § 112 komm. 7.

²⁹⁴ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 22.03.2021, 5.

²⁹⁵ RKPJKo 27.02.2015, 3-4-1-54-14, p 43.

²⁹⁶ RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 39.

²⁹⁷ Vt S. Lautenschläger. Transparency and accountability in monetary policy and banking supervision, lk 26; vt ka teiste teisi ettekandeid: Panel 5 Transparency versus confidentiality of supervisory decisions, documents and information. ECB legal conference 2020, lk 219–265; R. M. Lastra. The institutional path of central bank independence, lk 313.

- 90 Seoses pangandusliidu teise samba, Ühtse Kriisilahendusmehhanismi (SRM) tööle asumisega on Eestis FI-le alates 2015. aastast pandud ka kriisilahendusülesanded (vt FELS²⁹⁸ § 3, FIS § 4 lg 2–4), mis sarnaselt finantsjärelevalvega on suunatud finantsstabiilsuse tagamisele (vt PS § 111.IV.D.3 komm.). Sealjuures on ELi tasandil sätestatud, et sõltumatus peab olema tagatud ka kriisilahendusülesannete täitmisel.²⁹⁹ FI kriisilahendusfunktsioon ja järelevalvefunktsioon peaksid omavahel olema tegevuslikult sõltumatud, et hoida ära huvide konfliktide tekkimise võimalus (FIS § 5¹ lg 2). Nii peab FI kriisilahendusülesannetega tegelev üksus olema struktuuriliselt eraldiseisev (FIS § 5¹ lg 1). Samas eeldatakse kahe funktsiooni omavahelist tihedat koostööd (FIS § 5¹ lg 3).
- 91 Pangandusliidu kolmas samm, mis ei ole kirjutamise hetkeks küll tööle asunud, näeb ette hoiuste tagamise skeemi loomise (CDGS) (vt PS § 111.IV.D.3 komm.). Alates 2020. aastast tegutsevad FI ja Tagatisfond samas hoones³⁰⁰ ning plaan on ühendada Tagatisfond FI-ga.³⁰¹ Tagatisfond on erinevalt FIst avalik-õiguslik juriidiline isik (TFS³⁰² § 3 lg 1). Kirjutamise hetkel ei ole veel teada, kuidas vastav struktuuriline muudatus läbi viiakse ning kuidas lahendatakse sel puhul sõltumatuse küsimus.

D. Euroopa Keskpanka aruandluskohustus Riigikogu ees

- 92 SSMi raames on EKP saanud pädevuse teostada Eesti oluliste krediidasutuste üle usaldatavusjärelevalvet (vt PS § 111.IV.D.3 komm.).³⁰³ Sealjuures on toimima hakanud omapärased aruandlusmehhanismid, kus näiteks SSMi määruse art 21 kohaselt peab EKP otse Riigikogule esitama aruande enda usaldatavusjärelevalvealaste ülesannete täitmise kohta SSMi raames. Riigikogu saab selle aruande kohta teha tähelepanekuid, taotleda EKP-lt kirjalikku vastust tähelepanekutele või esitatud küsimustele. Riigikogu võib kutsuda ka järelevalvenõukogu esimehe või liikme osalema Eesti krediidasutuse järelevalve kohta käivas arutelus. Eelnev ei piira sealjuures FI vastutust Riigikogu ees. Analoogiline kord on SRMi määruse art 46 kohaselt ka kriisilahendusülesannete täitmise kohase aruandluse puhul, kus Riigikogule aruandvaks koguks ei ole EKP, vaid kriisilahendusnõukogu (SRB).³⁰⁴

²⁹⁸ Finantskriisi ennetamise ja lahendamise seadus. – RT I, 02.06.2021, 28.

²⁹⁹ Vt art 47 Ühtse Kriisilahenduskorra, st SRMi määrusest (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).

³⁰⁰ 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>.

³⁰¹ S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 612.

³⁰² Tagatisfondi seadus. – RT I, 28.12.2020, 10.

³⁰³ Vt nt M. Maarand. Euroopa Liidu finantsjärelevalve: kas ühtne ebaühtlus? – *Juridica* 2021/1, lk 35–42; S. Tammer. Finantssektori järelevalvemehhanismi struktuur ja selle riigisisene areng: kes mida ja miks teeb?, lk 609–610.

³⁰⁴ Vt täpsemalt EKP ja SRB aruandluskohustuse kohta: D. Fromage, R. Ibrido. Accountability and democratic oversight in the European Banking Union. – G. L. Schiavo (Ed.) *The European Banking Union and the Role of Law*. Edward Elgar Publishing 2019, lk 78–81, 84–85; C. Zilioli, A. L. Riso. New tasks and central bank independence: the Eurosystem experience, lk 172–173.