

Eesti põhiseadus ja Eesti Panga pädevusega seotud õigusküsimused

The Estonian Constitution and legal issues related to the competence of Eesti Pank

Ilmar Selge

Abstract

Ilmar Selge's article discusses legal issues related to the competence of Eesti Pank: what is the competence of Eesti Pank provided for in the Constitution and its meaning in the current Estonian legal order, and how should the provisions of the Constitution concerning Eesti Pank be interpreted within the framework of the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union?

The institutional, functional independence of Eesti Pank and the personal and financial independence of the members of its decision-making bodies cannot be achieved without legislative powers and the right to issue regulations, i.e. the right to issue general legal acts binding on third parties. If Eesti Pank were to request that the legal acts necessary for the performance of its tasks arising from the European System of Central Banks be issued by the Government of the Republic or the Minister of Finance, representing the executive power, this would not be in accordance with the fundamental European principles of the independence of the central bank of a Member State of the European Union, and Eesti Pank would become dependent on the Government of the Republic or the Minister of Finance in the field of legislation. Therefore, the article takes the position: if the Riigikogu, as the legislator, decides that the right to issue legal acts needs to be delegated to Eesti Pank in an appropriate enabling provision, this is a question of the expediency of the law in order to ensure Eesti Pank's independence in a similar way to the European Central Bank. Since, according to Section 112 of the Constitution, Eesti Pank operates on the basis of law and reports to the parliament or Riigikogu, the decision to delegate legislative powers to Eesti Pank falls within the decision-making competence of the Riigikogu.

Keywords: *Constitution, European Union law, European Central Bank, European System of Central Banks, Eesti Pank, legislation.*

Kokkuvõte

Artiklis käsitletakse Eesti Panga pädevusega seotud õigusküsimusi: milline on Eesti Panga põhiseaduses sätestatud pädevus ja selle tähendus kehtivas Eesti õiguskorras ning kuidas tuleks põhiseaduse Eesti Panka puudutavaid sätteid Euroopa Liidu aluslepingute raames tõlgendada.

Eesti Panga funktsionaalne ja institutsionaalne sõltumatus ning tema otsustusõiguslike organite liikmete isiku- ning rahaline sõltumatus ei ole saavutatavad ilma seadusandlike volituste ning määrusandlusõigusega ehk õigusega anda välja kolmandate isikute suhtes kohustuslikke õiguse üldakte. Kui Eesti Pank peaks taotlema, et tema Euroopa Keskpankade Süsteemist tulenevate ülesannete täitmiseks vajalikke määrusi annaks täidesaatvat võimu esindav Vabariigi Valitsus või rahandusminister, ei oleks see kooskõlas Euroopa Liidu liikmesriigi keskpanga sõltumatuse euroopaliku keskpanganduse aluspõhimõtetega ning Eesti Pank muutuks õigusloome valdkonnas sõltuvaks Vabariigi Valitsusest või rahandusministrist.

Seetõttu asutakse artiklis järgmisele seisukohale: kui Riigikogu seadusandjana otsustab, et õiguse üldakti või määruse andmise õigus tuleb asjakohases volitusnormis delegeerida Eesti Pangale, on tegemist seaduse otstarbekohasuse küsimusega, millega tagatakse Eesti Panga sõltumatus analoogselt Euroopa Keskpangaga. Kuna põhiseaduse paragrahvi 112 kohaselt tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru parlamendile ehk Riigikogule, siis kuulub seadusandlike volituste Eesti Pangale delegeerimise üle otsustamine Riigikogu otsustamispädevusse.

Sealjuures ei ole parlament (seadusandja) Eesti Panga õigusloome eesmärkide, sisu ja ulatuse ehk õiguslike piiride üle otsustamisel täiesti vaba, vaid on seotud Euroopa Keskpankade Süsteemile antud ülesannete täitmisega riigi tasandil. Ühtlasi peab seadusandja järgima Eesti põhiseadust ja tagama, et seadusandlike volituste Eesti Pangale delegeerimisel ei esineks teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste ning põhiseadusega kaitstud väärtuste (põhiseaduslike institutsioonide garantiide) riivet. Kui seadusandja väljuks seadusandlike volituste delegeerimisel põhiseadusega ette nähtud eesmärkidest ja õiguslikest piiridest ja annaks Eesti Pangale näiteks õiguse kehtestada kohalikele omavalitsustele laenu andmisel ja finantskohustuste võtmisel täiendavad nõuded ja piirangud, võib tekkida vastuolu põhiseadusega, sest kohalike omavalitsuste finantstegevuse üle kontrolli kehtestamisel tuleb arvestada põhiseaduse paragrahvides 154 ja 157 sätestatud kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni põhiseaduslike tagatistega (omavalitsusõiguse kaitseala võimalik riive).

Kokkuvõttes jõutakse artiklis seisukohale, et Eesti Panga õigusloome ei ole vastuolus põhiseaduse ega Euroopa Liidu õigusega. Eesti riigiõiguslikus tavas on õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitmisel käsitlenud Eesti Panka põhiseadusliku institutsioonina, kelle puhul põhiseaduse paragrahvis 112 nimetatud seaduse alusel ülesannete täitmine määrusandlusõiguse teel ei välista,

vaid eeldab põhiseaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse printsiibi rakendamist ning järgimist määruse andmisel. Kui Eesti Pank ei ole põhiseaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatud järginud, on õiguskantsler Eesti Panga presidendi vastava määruse kui õigustloova akti ka vaidlustanud.

Märksõnad: põhiseadus, Eesti Pank, õigusloome, Euroopa Liidu õigus, Euroopa Keskpank, Euroopa Keskpankade Süsteem.

The Estonian Constitution and Legal Issues Related to the Competence of Eesti Pank

I. Sissejuhatus

Artiklis uuritakse, milline on Eesti Panga põhiseaduses sätestatud pädevus ja selle tähendus tänases Eesti õiguskorras ning kuidas tuleks põhiseaduse Eesti Panka puudutavaid sätteid Euroopa Liidu õigust ja ühisrahale üleminekut arvestades tõlgendada.

Sellega seoses tuleb anda vastus kolmele küsimusele.

1. Milliseid ülesandeid täidab Eesti riigi keskpank ehk Eesti Pank tulenevalt põhiseadusest ja Eesti Panga seadusest?
2. Millised seadusandlikud volitused on põhiseaduse printsiipidest ja normidest lähtudes vajalikud selleks, et Eesti Pank saaks täita põhiseadusest ja seadusest tulenevaid ülesandeid?
3. Kas parlament ehk Riigikogu võib Eesti Panga puhul seadusandlikud volitused anda ka neile asutustele ja isikutele, kellel põhiseaduse järgi seda õigust ei ole või keda põhiseaduses ei ole otseselt nimetatud?

II. Regulatsioon Euroopa Liidu õiguse ja Eesti riigisisese õiguse kontekstis

1. Riigi keskpanga õiguslik seisund Eesti põhiseaduse alusel

Eesti Vabariigi põhiseaduses¹ (edaspidi: PS) puudutavad Eesti Panga õiguslikku seisundit kaks paragrahvi – 111 ja 112. Riigi keskpanga õigusliku seisundi, sealhulgas raha emissiooni ainuõiguse fikseerimisega põhiseaduse tasandil eristub Eesti paljudest teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest. Näiteks Saksamaa Liitvabariigis reguleerib riigi keskpanga õiguslikku seisundit mitte põhiseadus, vaid eraldi seadus – *Gesetz über die Deutsche Bundesbank*².

¹ RT 1992, 26, 349; RT I, 15.05.2015, 2.

² Arvutivõrgus: <https://www.gesetze-im-internet.de/bbankg/> (30.11.2023).

Põhiseaduse paragrahvi 111 kohaselt on Eesti raha emissiooni ainuõigus Eesti Pangal, kes korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Paragrahvist 111 tulenevad Eesti Pangale seega Eesti raha emiteerimise, raharingluse korraldamise ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise ülesanded.

Paragrahv 111 oli kuni 31. detsembrini 2010 oluline Eesti Panga pädevust reguleeriv põhiseaduse säte, kusjuures Eesti Panga pädevused olid täpselt reguleeritud nii Eesti Panga seaduse³, Eesti Vabariigi rahaseaduse⁴ kui ka Eesti Vabariigi seadusega Eesti krooni tagamise kohta⁵.

Põhiseaduses ei ole esitatud Eesti Panga pädevuse kirjeldust täies ulatuses, vaid toodud välja ainult Eesti Panga tegevuse eesmärgi (tagada riigi vääringu stabiilsus) kajastavad ülesanded. Eesti Panga puhul on tegemist põhiseaduse VIII peatükis „Rahandus ja riigieelarve“ sätestatud põhiseadusliku institutsiooniga, kes põhiseaduse paragrahvi 111 järgi täidab täidesaatvale riigivõimule omaseid täitev-korraldavaid ülesandeid (sealhulgas Eesti raha emiteerimise ainuõiguse realiseerimine, raharingluse korraldamine ning riigi vääringu stabiilsuse tagamise kohustuse täitmine). Põhiseaduse paragrahvi 112 järgi tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru Riigikogule, olles seega Vabariigi Valitsusest sõltumatu.

2. Eesti põhiseaduse § 111 tõlgendamisega seotud probleemid

Põhiseadust täiendab 14. septembri 2003. aasta rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse täiendamise seadus⁶ (edaspidi: PSTS). Selle seaduse paragrahv 2 sätestab tõlgendamisklausli ehk Eesti õiguse ja Euroopa Liidu õiguse vastuolu ületamise reegli: „Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.“

Euroopa Liiduga liitumise kontekstis kasutati Eestis põhiseaduse täiendamiseks teatavasti ka juristide hulgas üsna vaieldavat õiguslikku struktuuri, mille kohaselt põhiseaduse enda sätteid formaalselt ei muudeta ja põhiseaduse täiendused sätestatakse eraldi konstitutsioonilises aktis. Seejuures ei nähtud ette põhiseaduse enda muutmise vajadust.

„Õigusteoreetiliselt on PS täiendamine eraldiseisva seadusega, tegemata PS tekstis muudatusi, samuti PS muutmine. PS teksti tuleb lugeda alati koos PSTS-

³ RT I 1993, 28, 498; RT I, 01.03.2023, 45.

⁴ RT 1992, 21, 299. RT I 2002, 63, 387. Redaktsiooni kehtivuse lõpp: 31.12.2010.

⁵ RT 1992, 21, 300. Redaktsiooni kehtivuse lõpp: 31.12.2010.

⁶ RT I 2003, 64, 429.

ga ja PS tekstist kohaldatakse üksnes seda osa, mis ei ole PS täiendustega vastuolus.”⁷

Arvestades asjaolu, et riigi keskpanga õigusliku seisundi määratlemist põhiseaduse tasandil ei peetud paljudes Euroopa Liidu riikides vajalikuks sätestada, tõusis Eesti liitumisel Euroopa Liiduga ja ühisrahale ülemineku ettevalmistamisel päevakorda vajadus muuta või tõlgendada põhiseaduse § 111.

Enne Eesti liitumist euroalaga (kuni 31.12.2010) oli Eesti Pangal põhiseaduse §-st 111 tulenev ainupädevus – ainuõigus emiteerida Eesti raha. Seoses Eesti Panga võimaliku saamisega majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks tõstatas Euroopa Komisjoni rahandusvolinik küsimuse, kuidas tõlgendada põhiseaduse §-s 111 sätestatud Eesti Panga ainuõigust emiteerida Eesti raha koostoimes põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Komisjon vajab lisaks rahandusministri, Eesti Panga presidendi ja õiguskantsleri kirjalikele seisukohtadele põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta kinnitust ka läbi riigi kõrgeima kohtu – Riigikohtu – menetluse, et Eesti vastab nõuetele, mille kohaselt majandus- ja rahaliidu täieõigusliku liikmelisuse tingimustes ei ole euro emiteerimise ainuõiguse reserveerimine liikmesriigi keskpangale lubatud ning liikmesriigi keskpangal pole õigust emiteerida rahvusvaluutat euro kõrvale või asemele (paralleelvaluuta kasutuselevõtu võimaluse välistamine).

Riigikogu võttis 12. septembril 2005. aastal menetlusse Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu (720 SE), mille eesmärk oli võimaldada Euroopa Liidu ühisraha euro kasutuselevõttu Eestis. Riigikogu menetlusse võetud Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu (720 SE) sätted, eelkõige eelnõu §-d 2 ja 13, sätestasid Eesti Panga muutunud pädevuse Euroopa Liidu majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks oleva liikmesriigi keskpangana. Olulisim pädevuse muudatus seisnes selles, et Eesti Panga ainuõigus emiteerida Eesti krooni koos sellest tulenevate teiste õigustega (sh õigus iseseisvale rahapoliitikale ja intressipoliitikale) pidi kaduma: ette nähti Eesti krooni käibelt kõrvaldamine majandus- ja rahaliidu täisliikmeks saamisel ning Eesti Pank pidi hakkama osalema eurode ringluse korraldamises vastavalt Eesti riigi kohustustele Euroopa Liidu ees, tunnustades Euroopa Keskpanga ainupädevust selles küsimuses. Liitumislepinguga⁸ Eestile täitmiseks kohustuslikuks muutunud ühinemisakti

⁷ J. Laffranque, C. Ginter, L. Mälksoo jt. Eesti Vabariigi Põhiseaduse täiendamise seaduse kommentaar. Komm.14. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2020, lk 1127.

⁸ Leping Belgia Kuningriigi, Taani Kuningriigi, Saksamaa Liitvabariigi, Kreeka Vabariigi, Hispaania Kuningriigi, Prantsuse Vabariigi, Iirimaa, Itaalia Vabariigi, Luksemburgi Suurhertsogiriigi, Madalmaade Kuningriigi, Austria Vabariigi, Portugali Vabariigi, Soome Vabariigi, Rootsi Kuningriigi, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi (Euroopa Liidu liikmesriikide) ning Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi,

artikkel 4 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 122 lõige 2 sätestasid sisuliselt kohustusliku ülemineku eurole ning Eesti krooni käibelt kõrvaldamise alates Eesti Panga majandus- ja rahaliidu täisliikmeks saamisest.

Kõnealust eelnõu menetledes otsustas Riigikogu kasutada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse⁹ 23. detsembril 2005 jõustunud muudatust ehk §-s 7¹ sätestatud õigust küsida Riigikohtult seisukohta, kuidas tõlgendada põhiseadust koostoimes Euroopa Liidu õigusega, kui põhiseaduse tõlgendamine on Euroopa Liidu liikme kohustuse täitmiseks vajaliku seaduse eelnõu vastuvõtmisel otsustav.¹⁰

Põhiseaduskomisjon ja Euroopa Liidu asjade komisjon esitasid 16. jaanuaril 2006 Riigikogule otsuse eelnõu, millega Riigikogu küsis Riigikohtult seisukohta, kuidas on euro võimalik kasutuselevõtt Eestis 2007. aastal kooskõlas Eesti põhiseadusega. Põhjendusena osutati põhiseaduskomisjonis, et Euroopa Keskpank on avaldanud oma raportites väidetavalt kahtlust, et Eesti Pank võib Eesti põhiseaduse §-st 111 tulenevalt säilitada Eesti krooni emiteerimise õiguse ka majandus- ja rahaliidu täieõigusliku liikmelisuse tingimustes.¹¹

Riigikogu võttis 25. jaanuaril 2006. aastal vastu otsuse nr 550 X „Riigikohtu seisukoha taotlemine Eesti Vabariigi põhiseaduse § 111 koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendamise asjus“¹².

Otsusega taotles Riigikogu Riigikohtult seisukohta küsimuses, „kas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 111 saab koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendada selliselt, et:

- 1) Eesti Pangal on majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigus;
- 2) Eesti Pank säilitab majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti krooni emiteerimise õiguse“.¹³

Riigikogu hinnangul oli Riigikohtult seisukoha saamine põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta koostoimes põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa

Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi vahel Tšehhi Vabariigi, Eesti Vabariigi, Küprose Vabariigi, Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi, Ungari Vabariigi, Malta Vabariigi, Poola Vabariigi, Sloveenia Vabariigi ja Slovaki Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:12003T/TXT> (24.11.2023).

⁹ RT I 2002, 29, 174; RT I, 07.03.2019, 4.

¹⁰ RT I 2005, 68, 524; jõustunud 23.12.2005.

¹¹ Riigikogu küsib arvamust Riigikohtult, 16.01.2006. Pressiteated. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/riigikogu-kusib-arvamust-riigikohtult/> (26.11.2023).

¹² RT I 2006 6, 33.

¹³ RT I 2006, 6, 33.

Liidu õigusega otsustava tähtsusega, et võtta vastu Riigikogu menetluses olev Eesti Panga seaduse muutmise seaduse eelnõu (720 SE).

Põhjendusena märgiti, et Euroopa Liidu liikme kohustus on Eesti Euroopa Liiduga ühinemise akti artiklis 4 ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 122 lõikes 2 sätestatud kohustus võtta kasutusele ühisraha. Majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks saamisel kaob käibelt Eesti kroon ning Euroopa Keskpangal on vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 106 lõikele 1 ainuõigus anda luba pangatähtede emissiooniks ühenduse piires. Samas sätestab põhiseaduse § 111, et Eesti raha emissiooni ainuõigus on Eesti Pangal, kes korraldab raharinglust ja seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 näeb ette, et Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse Eesti Vabariigi põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi.¹⁴

Olenemata sellest, kas Riigikohtult seisukoha taotlemise tingis vajadus anda Euroopa Komisjonile põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu kohtumenetluse õigusselgus põhiseaduse § 111 tõlgendamise osas või jäi Riigikogu põhiseaduse sätete tõlgendamisega hätta, osundab põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7¹ jõustumine 23. detsembril 2005 ja vahetult sellele järgnev Riigikohtult arvamuse küsimise menetluse algatamine siiski asjaolule, et põhiseaduse sätete Euroopa Liidu õigusega vastavusse viimine eraldi konstitutsioonilise aktiga – põhiseaduse täiendamise seadusega – oli Euroopa Komisjoni ja Euroopa Keskpanga vaates õiguslikult probleemne ja õigusselguse huvides oleks pidanud vastuolu kõrvaldama, muutes põhiseaduse § 111.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses avaldasid oma seisukoha põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta kõik menetlusosalised (Riigikogu põhiseaduskomisjon, rahanduskomisjon, Eesti Pank, õiguskantsler ja justiitsminister).

„Riigikogu põhiseaduskomisjoni, rahanduskomisjoni ja Eesti Panga arvates ei ole Eesti Pangal majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes põhiseaduse § 111, põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega koostoimes tõlgendades Eesti raha emiteerimise ainuõigust. Ka ei säilita Eesti Pank majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti krooni emiteerimise õigust.

Riigikogu põhiseadus- ja rahanduskomisjon leiavad, et põhiseaduse täiendamise seadus moodustab koos põhiseaduse ja põhiseaduse rakendamise seadusega konstitutsiooniliste aktide süsteemi, milles põhiseaduse täiendamise

¹⁴ Vt Seletuskiri Riigikogu 25. jaanuari 2006. aasta otsuse juurde, lisad 1 ja 2. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/?s=&checked=eelnoud> (30.11.2023).

seadus muudab läbivalt kogu põhiseadust. Kui mõni põhiseaduse säte ei võimalda mõnda Euroopa Liidu liikme kohustust täita, lähtutakse Euroopa Liidu õigusest.

Eesti Pank on seisukohal, et PS § 111 ei saa vastavalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-ga 2 Eesti põhiseaduslikku akti inkorporeeritud Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõttele alates Eesti suhtes kehtestatud erandi kaotamisest enam kohaldada.¹⁵

„Õiguskantsler ja justiitsminister leiavad, et põhiseaduse § 111 saab koostoimes põhiseaduse täiendamise seaduse ja Euroopa Liidu õigusega tõlgendada selliselt, et Eesti Pangal ei ole majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigust. Samuti ei saa Eesti Panga võimalik õigus emiteerida majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti krooni tuleneda põhiseaduse §-st 111.

Kui õiguskantsler peab põhiseaduse sätetele tõlgendamise teel uue, Euroopa Liidu õigusega kooskõlas oleva sisu andmist võimalikuks, siis justiitsministri arvates saab olenevalt põhiseaduse sättest seda kas Euroopa Liidu õigusega kooskõlas olevalt tõlgendada või tuleb asjaomane säte Euroopa Liidu õigust eelistades kohaldamata jätta.

Õiguskantsler peab kahetsusväärseks olukorda, kus põhiseaduse grammatiline säte ja tegelik sisu on kasvanud lahku. Põhiseaduse rakendatavuse tagamiseks ning õigusselguse põhimõttest lähtudes on parim lahendus põhiseadus, kuhu on sisse viidud liitumislepingust tulenevad ja Euroopa Liidu õiguse ülevõtmisega kaasnenud muudatused.

Justiitsminister märgib, et Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse § 2 välistab võimaluse, et põhiseadus ja Euroopa Liidu õigus võiksid omavahel vastuollu minna, sest Eesti kuulumisel Euroopa Liitu kohaldatakse põhiseadust, arvestades liitumislepingust tulenevaid õigusi ja kohustusi. Võimalik on üksnes grammatiline (vormiline) vastuolu. Euroopa Liidu Kohtu praktikast tulenevate Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldamise põhimõtete alusel ei ole siseriikliku õigusakti, sealhulgas põhiseaduse Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev säte kohaldatav. Seejuures jääb Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriikliku õiguse säte kehtima.¹⁶

Eespool toodust tulenevalt toetasid kõik menetlusosalised Riigikohtus seisukohta, et majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes tuleb põhiseaduse § 111 koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse (PSTS) ja EL õigusega tõlgendada selliselt, et Eesti Pangal ei ole rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigust

¹⁵ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 4.

¹⁶ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 5.

ning Eesti Pank ei säilita majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti krooni emiteerimise õigust.

Oma arutluskäigus täpsustas Riigikohus põhiseaduse § 111 tõlgendamist ja leidis, et: „Riigikogu küsimusele vastamiseks tuleb PS § 111 vastavalt PSTS §-le 2 tõlgendada koostoimes asjakohase (Euroopa Liidu liikme kohustuse täitmise eesmärgil menetletava eelnõuga seonduva) Euroopa Liidu õigusega, st Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikliga 106. Riigikohtu arvates puutub lisaks nimetatud artiklile asjasse ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikkel 109, mille kohaselt iga liikmesriik tagab, et hiljemalt Euroopa Keskpangade Süsteemi asutamiskuupäevaks on tema siseriiklikud õigusaktid, kaasa arvatud tema keskpanga põhikiri, vastavuses käesoleva lepinguga ja Euroopa Keskpangade Süsteemi põhikirjaga.

Kuna põhiseaduse § 111 sätestab Eesti Panga ainuõiguse emiteerida Eesti raha ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 106 kohaselt on Euroopa Ühenduse piires ainsa seadusliku maksevahendi staatust omava euro emiteerimise lubamise ainuõigus Euroopa Keskpangal, siis ei ole põhiseaduse § 111 ühitatav Euroopa Liidu õigusega, see tähendab, et PS § 111 ja Euroopa Liidu õigust ei ole võimalik samaaegselt kohaldada. Tulenevalt põhiseaduse täiendamise seaduse §-st 2 tuleb seega põhiseaduse § 111 kohaldamata jätta ja lähtuda Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklist 106. Nii tekib pärast Eesti Vabariigi majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks saamist õiguslik olukord, kus Eesti Pank võib emiteerida euro pangatähti Euroopa Keskpanga loal ja euro münte Euroopa Keskpanga poolt ettenähtud mahus, kusjuures euro on Eesti Vabariigi territooriumil ainus seaduslik maksevahend.

Kolleegiumi arvates on täidetud ka Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 109 nõuded, sest põhiseaduse täiendamise seadus lubab põhiseadust lugeda kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.”¹⁷

Lähtudes eespool toodud arutluskäigust, vastas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mõlemale Riigikogu küsimusele eitavalt.

„Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvates ei ole Eesti Pangal majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes Eesti raha emiteerimise ainuõigust ega Eesti krooni emiteerimise õigust.”¹⁸

Seega kinnitas Riigikohus läbi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse, et kolmanda konstitutsioonilise akti – põhiseaduse täiendamise seaduse – vastuvõtmisega sai Euroopa Liidu õigusest üks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise alus, mis sisuliselt tähendab põhiseaduse läbivat muutmist selles osas, mis ei vasta Euroopa Liidu õigusele. See järeldus võimaldab

¹⁷ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 18.

¹⁸ RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 19.

tõlgendamist, et põhiseadusest kehtib ainult see osa, mis on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

Esiletõstmist väärivad põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi (RKPJK) 11. mai 2006. aasta arvamuse suhtes põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta esitatud kahe riigikohtuniku kriitilised eriarvamused.

Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamuse kohaselt on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium „Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtet Eesti õiguskorra suhtes „üle hinnanud“, leides, et põhiseadus on PSTS-i tulemusena läbivalt muutunud ning et põhiseadusel on jätkuvalt toime vaid osas, mida Euroopa Liidu õigusega ei reguleerita või mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas.“ Põhiseaduse täiendamise seaduse paragrahvi 2 järgi on liitumisleping põhiseaduse ees kohaldamise mõttes ülimuslik, probleemne on aga selle ülimuslikkuse sisu. Euroopa Liidu Kohtu praktikast tuleneva Euroopa Liidu õiguse kohaldamise ülimuslikkuse nõude liikmesriigi ees on põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium põhjendamatult lugenud põhiseaduse muutmiseks.

Riigikohtu üldkogu on oma 19. aprilli 2005. aasta otsuses põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr [3-4-1-1-05](#) (RT III 2005, 13, 128, p 49) leidnud, et: „Euroopa Liidu õigus on küll ülimuslik Eesti õiguse suhtes, kuid see tähendab Euroopa Liidu Kohtu praktikast arvestades kohaldamise ülimuslikkust. Kohaldamise ülimuslikkus tähendab, et Euroopa Liidu õigusega vastuolus olev siseriiklik õigus tuleb konkreetsetes vaidlustes kohaldamata jätta“ (vt ka ühendatud kohtuasjad C-10/97 kuni C-22/97, Ministero delle Finanze vs. IN.CO.GE.'90, EKL 1998, lk I-6307).

Osundades Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. aasta otsusele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr [3-4-1-1-05](#) (p 49), toob riigikohtunik Villu Kõve esile vastuolu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse 11. mai 2006. aasta arvamuse ja Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. aasta otsuse vahel, leides, et „põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on käsitlenud Euroopa Liidu õiguse kohaldamise ülimuslikkuse põhimõtet sisuliselt põhjendamatult laiemalt, kui seda tegi Riigikohtu üldkogu, tuletades kohaldamise ülimuslikkuse põhimõttest koostoimes PSTS-ga põhiseaduse läbiva muutmise.“¹⁹

Ka riigikohtunik Erik Kergandberg oli Riigikohtu 11. mai 2006. aasta arvamuse osas erimeelt, märkides, et „Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse analüüs oleks pidanud hõlmama ka PSTS §-is 1 sätestatud, kuna puudus alus väita nagu oleks sellest seadusest regulatiivne toime üksnes teisel paragrahvil ja et ülejäänud paragrahvid tohiks jätta või suisa peaks jätma tähelepanuta.“²⁰

Kuigi Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamus 3-4-1-1-05 selle õiguslikku olemust arvestades ei kõrvaldanud lõplikult formaal-juriidilist

¹⁹ Riigikohtunik Villu Kõve eriarvamus RKPJKo arvamusele 3-4-1-3-06, p 3.

²⁰ Riigikohtunik Erik Kergandbergi eriarvamus RKPJKo arvamusele 3-4-1-3-06, p-d 1 ja 2.

vastuolu põhiseaduse §-s 111 sätestatu ja Euroopa Liidu õiguse vahel, märkisid Euroopa Komisjon ja Euroopa Keskpank oma 5. detsembri 2006. aasta lähenemisaruanDES, et „11. mail 2006 tunnistas Riigikohus põhiseaduse § 111 kohaldamatuks ning tõi seega küsimusse selgust,“ ning asusid samas jätkuvalt seisukohale, et „põhiseaduse § 111 sõnastus tuleks selle edasisel muutmisel asutamislepinguga vastavusse viia.“²¹

Arvestades asjaolu, et 1. jaanuaril 2011 tühistati Euroopa Liidu Nõukogu 13. juuli 2010. aasta otsuse nr 2010/416/EL artikli 1 alusel 2003. aasta ühinemisakti artiklis 4 nimetatud erand Eesti suhtes²², ei ole põhiseaduse §-s 111 sätestatu sellest kuupäevast alates ühitatav Euroopa Liidu õigusega, mistõttu kaotas põhiseaduse § 111 koostoimes PSTS §-ga 2 oma õigusliku toime Eesti õiguskorras ega mõjuta enam Eesti Panga õiguslikku seisundit.

3. Eesti Panga seadusest tulenevad eesmärgid ja ülesanded

Täiendavalt põhiseadusele sätestab Eesti Panga õigusliku seisundi, sealhulgas tegevuse õiguslikud alused, konstitutsioonilise seadusena Eesti Panga seadus²³ (edaspidi: EPS). Eesti Pank on Eesti Vabariigi keskpank ja Euroopa Keskpankade Süsteemi liige. Eesti Pank on 1919. aastal Eesti Vabariigi keskpangana asutatud Eesti Panga õigusjärglane (EPS § 1 lg 1), kusjuures talle kuulub ka kinnis- ja vallasvara, mis oli 1919. aastal Eesti keskpangana asutatud Eesti Panga omanduses ning mis 1940. aastal õigusvastaselt võõrandati.

Õiguspraktikas on korduvalt tõstatatud küsimus Eesti Panga varast ja selle võimalikust kuuluvusest riigile. Eesti Pank juriidilise isikuna valdab, kasutab ja käsutab oma vara iseseisvalt (EPS § 1 lg 2 ja § 26 lg 2). See tähendab, et Eesti Panga vara ei ole käsitatav riigi varana, sest juriidilise isiku vara ega juriidiline isik ise ei saa kuuluda teistele isikutele, vaid tema vara kuulub talle endale (seos asjaõigusseaduse²⁴ § 6 lõike 2 lausega 2). Eesti Panga varaliselt sõltumatut seisundit avalik-õigusliku juriidilise isikuna iseloomustab kõige paremini asjaolu, et Eesti Pank ei vastuta riigi varaliste kohustiste eest ja riik ei vastuta Eesti Panga varaliste kohustiste eest (EPS § 3 lg 2). Eesti Pank kannab seaduses märgitud eraldiste tegemisest ülejääva kasumi vastavalt nõukogu otsusele riigieelarvesse

²¹ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne, detsember 2006, lk 211. Arvutivõrgus: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612et.pdf> (19.11.2023).

²² Euroopa Liidu Nõukogu 13. juuli 2010. aasta otsus vastavalt aluslepingu artikli 140 lõikele 2 euro kasutuselevõtu kohta Eestis 1. jaanuaril 2011 (2010/416/EL). Arvutivõrgus: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:196:0024:0026:ET:PDF> (19.11.2023).

²³ RT I 1993, 28, 498; RT I, 01.03.2023, 45.

²⁴ RT I 1993, 39, 590; RT I, 17.03.2023, 57.

(EPS § 30 lg 5). Eesti Panga seaduse eespool nimetatud sätete koostoimest järeldub, et Eesti Panga puhul on tegemist omapärase juriidilise üksusega: nii põhiseaduse VIII peatükis sätestatud põhiseadusliku institutsiooni kui ka põhiseaduse paragrahvide 111 ja 112 alusel loodud sõltumatu avalik-õigusliku juriidilise isikuga. Seega on tegemist Eestis ainsa juriidilise isikuga, mis on loodud otse põhiseaduse sätete alusel. Kõik muud juriidilised isikud on seaduse kui õigusakti liigi alusel loodud õigussubjektid (TsÜS § 24 lause 1).²⁵

Eesti Pank juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi põhiseadusest, Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadusest, Euroopa Liidu toimimise lepingust, Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjast, Euroopa Keskpanga õigusaktidest, Eesti Panga seadusest, muudest seadustest ning oma põhikirjast.²⁶

Olles Euroopa Keskpankade Süsteemi liige ja Eesti riigi keskpank, on Eesti Pangale nii Euroopa Liidu kui ka Eesti õigusaktidega antud keskpanga ülesannete täitmiseks laialdased volitused, aga ka kohustused osaleda eurosüsteemi otsuste tegemisel ja nende elluviimisel, sh osalemine eurosüsteemi keskpangana euroala ühtse rahapoliitika kujundamises ja hinnastabiilsuse säilitamisel, riigi raharingluse korraldamisel, maksesüsteemide usaldusväärses ja tõrgeteta toimimises ning riigi finantssüsteemi stabiilsuse tagamisel. Selleks teeb Eesti Pank makrofinantsjärelevalvet ehk analüüsib ja hindab finantssektorit ohustavaid süsteemseid riske ning rakendab riskide vähendamiseks poliitikameetmeid. Lisaks kujundab Eesti Pank finantssektori poliitikat, osaledes õigusaktide väljatöötamises ning arendades kriisihaldusraamistikku.²⁷

Põhiseaduse paragrahvide 111 ja 112 kõrval sätestab Eesti Panga seaduse paragrahv 2 Eesti Panga eesmärgi ja ülesanded majandus- ja rahaliidu täieõiguslikuks liikmeks olemise tingimustes. Alates 1. jaanuarist 2011 kehtivas seaduse redaktsioonis on Eesti Panga esmase eesmärgiks seatud hindade stabiilsuse säilitamine. Hindade stabiilsuse tagamine on olnud Eesti Panga esmane eesmärk alates Eesti Vabariigi ühinemisest Euroopa Liiduga.

Kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepinguga²⁸ toetab Eesti Pank ka muude majanduspoliitiliste eesmärkide saavutamist (EPS § 2 lg 1). Eesti Panga teiste majanduspoliitiliste eesmärkide kohaväärtust on seaduses muudetud ning sõnastuse osas on nende eesmärkide järgimine viidud kooskõlla Euroopa Liidu

²⁵ RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.07.2023, 98.

²⁶ Eesti Panga seaduse § 1 lg 3 (jõust. 01.01.2011). RT I 2010, 22, 108.

²⁷ Eesti Panga ülesanded. Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/keskpangast/eesti-panga-ulesanded> (19.07.2024).

²⁸ Euroopa Liidu toimimise leping (13. detsember 2007), konsolideeritud versioon (ELT C 202, 7.6.2016, lk 47–360).

õigusega. Tähelepanu väärib Euroopa Keskpanka avaldatud seisukoht Eesti Panga teiste majanduspoliitiliste eesmärkide suhtes: „ühenduse üldise majanduspoliitika toetamine on prioriteetsem kui Eesti Vabariigi valitsuse majanduspoliitika toetamine.”²⁹

Põhiseadus koostoimes enne ühisrahale üleminekut jõustunud Eesti Panga seaduse muudatustega ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuetega annab alates 1. jaanuarist 2011 riigi keskpanga pädevusse iseseisva raha- ja krediitpoliitika ülesannete asemel uute ülesannetena Euroopa Ühenduse rahapoliitika kujundamisele kaasaaitamise ning Euroopa Keskpanka nõukogu määratletud rahapoliitika elluviimise Eestis. Kusjuures välised mõjutajad, sh ükski valitsusasutus, ei tohi määrata, kuidas riigi keskpank peab nimetatud poliitika ellu viima. Selles seisneb riigi keskpanga institutsionaalse sõltumatuse kriteerium.

Eesti Panga seaduse regulatsioon on selles mõttes kooskõlla viidud Euroopa Liidu õigusaktide ja õiguspraktikaga, mida arenenud Lääne-Euroopa riigid on juba aastakümneid kohaldanud. Rahapoliitika elluviimise ülesanne on Euroopa õigusruumis antud sõltumatule keskpangale. See rahvusvaheline tava põhineb majanduse lühi- ja pikaajaliste eesmärkide paratamatul vastuolul. Rahapoliitilise keskkonna mõjutamine eesmärgiga suurendada lühiajaliselt majandusaktiivsust, mis huvitab sageli valitsust poliitilistel põhjustel, saab anda vaid väga piiratud tulemusi. Pikema aja jooksul võib see viia raha stabiilsuse vähenemiseni, mis on vastuolus riigi pikaajaliste huvidega. Seetõttu on osutunud vajalikuks anda rahapoliitika elluviimine täidesaatvast võimust eraldiseisvale asutusele.³⁰

III. Eesti Panga õiguslik seisund

1. Eesti Panga funktsionaalne ja institutsionaalne sõltumatus

Eesti Panga seaduse paragrahv 3 sätestab Eesti Panga sõltumatuse. Eesti Pank tegutseb muudest riigiasutustest eraldi. Ta annab oma tegevusest aru Riigikogule, ei allu Vabariigi Valitsusele ega ühelegi teisele täidesaatva riigivõimu asutusele ega kolmandatele isikutele. Kuuludes Euroopa Keskpankade Süsteemi, võivad Eesti Pank ja tema juhtimisorganite liikmed taotleda ja saada täitmiseks juhiseid vaid Euroopa Keskpangalt. Kõnealuse sätte sõnastuse puhul esineb otsene seos Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 130 esimeses lauses sätestatuga: „Kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ja EKPS ja EKP põhikirjaga, ei taotle ega saa Euroopa

²⁹ Euroopa Keskpank. Lähenemisaruanne, detsember 2006, lk 211. Arvutivõrgus: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/conrep/cr200612et.pdf> (19.11.2023).

³⁰ A. Tupits. Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus. – Juridica, 2000, nr 1, lk 59.

Keskpank ega ükski riigi keskpank ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt.”

Eesti Panga institutsionaalset sõltumatust iseloomustab asjaolu, et Eesti Pank toetab oma funktsioonide täitmisel Eesti Panga seadusega ette nähtud volituste piires Vabariigi Valitsuse majanduspoliitikat, kui see ei ole vastuolus nimetatud seaduse paragrahvis 2 sätestatud Eesti Panga eesmärkide ja ülesannetega ega takista nende täitmist. Praktikas tähendab see Eesti Panga koostööd Vabariigi Valitsusega ja valitsuse nõustamist majandus- ja rahanduspoliitilistes küsimustes. Üldjuhul ei tohi valitsus langetada olulisi majandus- ja rahanduspoliitilisi otsuseid ilma Eesti Panga seisukohta ära kuulamata. Lisaks nimetatud ülesannetele esindab Eesti Pank riiki Vabariigi Valitsuse volitusel rahvusvahelistes rahandusorganisatsioonides, mille liige on Eesti Vabariik. Seejuures näeb seadus ette, et Eesti Vabariigile jagatud Rahvusvahelise Valuutafondi arveldusühikud kuuluvad Eesti Pangale (EPS § 26 lg 1¹).

Rahvusvahelises ja Euroopa õigusruumis tunnustatud sõltumatu ja täidesaatsvast võimust eraldiseisva keskpanga põhimõtet järgides osaleb riigi keskpank üldises EL majanduspoliitikas: aitab kaasa Euroopa rahapoliitika kujundamisele ning viib ellu Euroopa Keskpanga nõukogu määratletud rahapoliitikat, kahjustamata seejuures Eesti Panga eriomaseid põhiseadusest ja Eesti Panga seadusest tulenevaid eesmärke ning ülesandeid.

Euroopa Liidu aluslepingute sätetest, aga ka Euroopa Keskpanga ja Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirjast ja nendega kooskõlas olevatest Eesti Panga seaduse kontseptuaalsetest sätetest tuleneb Eesti Panga kui riigi keskpanga funktsionaalne ja institutsionaalne sõltumatus ning tema otsustusõiguslike organite liikmete isikusõltumatus. Eesti Panga sõltumatuse riigiõiguslikuks garantiiks on taasiseseisvumise järel saanud Eesti Panga nõukogu esimehe professor Uno Mereste³¹ mõte ja ettepanek, et Eesti Panga õiguslikku seisundit ei tohiks muuta n-ö lihtseaduste vastuvõtmise teel, vaid et seda tuleks teha ainult Eesti Panga seaduse muutmise seaduse kaudu (ettepanek realiseerus Eesti Panga seaduse § 1 lõike 4 uues sõnastuses, mis võeti vastu 15. aprillil 1994).

Tähelepanu väärib asjaolu, et 18. mail 1993 Riigikogus vastu võetud Eesti Panga seaduse § 1 lõige 4 sätestas deklaratiivselt: „Käesoleva seadusega vastuolus olevad õigusaktid Eesti Panga suhtes ei kehti.”³² Pärast Eesti Panga seaduse jõustumist 18. juunil 1993 jõuti koos Eesti Panga nõukogu esimehe ja õiguskantsleriga konsulteerimise tulemusel seisukohale, et Eesti Panga õigusliku

³¹ 21.12.1992 kuulutas Vabariigi President oma otsusega nr 15 välja Eesti Panga nõukogu esimehe ametisse nimetamise seaduse, millega Riigikogu nimetas Eesti Panga nõukogu esimeheks Uno Mereste. Vastavalt Eesti Panga seadusele oli Eesti Panga nõukogu esimehe ametiaeg viis aastat. Arvutivõrgus: <https://www.eestipank.ee/varasemad-eesti-panga-noukogu-koosseisud> (25.09.2024).

³² RT I 1993, 28, 498.

seisundi õiguslikult korrektseks vormistamiseks on vajalik Eesti Panga seaduse sätte deklaratiivset sõnastust muuta ja seadusesse sisse viia regulatsioon, mis ei võimaldaks riigi keskpanga õiguslikku seisundit muuta, ilma et järgitaks põhiseaduse § 104 lõikes 2 sätestatud konstitutsioonilise seaduse muutmise regulatsiooni. Alates 15. aprillist 1994 kehtib Eesti Panga seaduse § 1 lõige 4 järgmises redaktsioonis: „Eesti Panga õiguslikku seisundit võib muuta ainult Eesti Panga seaduse muutmise seaduse kaudu.“³³

Eespool toodust tulenevalt on Eesti Panga seaduse puhul tegemist konstitutsiooniliste seaduste süsteemsesse kataloogi kuuluva seadusega, mida saab vastu võtta ja muuta põhiseaduse paragrahvi 104 lõike 2 punkti 12 kohaselt ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. See asjaolu tagab Eesti Pangale ka euroopaliku keskpanganduse aluspõhimõtetele vastava rolli – olla tasakaalustav ja erapooletu poliitikaväline organ nii riigi rahanduse kui ka erasektori rahandusturgude korraldamisel. See oli seadusandja tahe ja eesmärk ka Eesti Panga seadust 18. mail 1993 vastu võttes – analüüsida seda küsimust, lähtudes teleoloogilisest tõlgendusest ning seaduse eesmärgist ja tekkeloost.

2. Kooskõla Euroopa Liidu õiguse ja rahvusvahelise keskpanganduse tavaga

Riigi keskpanga funktsionaalse ja institutsionaalse sõltumatuse nõue tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingust (edaspidi ka: EL toimimise leping, endine EÜ asutamisleping), mille kohaselt koosneb Euroopa Keskpankade Süsteem Euroopa Keskpangast ja riikide keskpankadest.

Üks olulisem Euroopa Liidu õiguses sisalduv Euroopa Keskpanga sõltumatuse tunnus on juriidilise isiku staatuse omamine. EL toimimise lepingu artikli 282 lõikes 3 on sätestatud: „Euroopa Keskpank on juriidiline isik. Loa eurode emiteerimiseks võib anda ainult Euroopa Keskpank. Euroopa Keskpank on oma volituste teostamisel ja oma rahandusasjade haldamisel sõltumatu. Liidu institutsioonid, organid ja asutused ning liikmesriikide valitsused austavad seda sõltumatust.“

EL toimimise lepingu artikli 282 lõige 5 sätestab konsulteerimiskohustuse: „Euroopa Keskpangaga konsulteeritakse tema pädevusvaldkondades kõigi ettepanekute üle, mis on tehtud liidu õigusaktide ja riigi tasandi õigusaktide vastuvõtmiseks, ning Euroopa Keskpank võib nende kohta arvamus esitada.“

Euroopa Keskpanga põhiülesanne on kujundada ja viia ellu liidu rahapoliitikat Euroopa Keskpankade Süsteemi kuuluvate riikide keskpankade kaudu. EL toimimise lepingu artikli 127 lõige 2 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 105) sätestab Euroopa Keskpankade Süsteemi (EKPS) põhiülesannetena:

³³ RT I 1994, 30, 463.

- „– määratleda liidu rahapoliitika ja rakendada seda;
- sooritada välisvaluutatehinguid artikli 219 sätetele;
- hoida ja hallata liikmesriikide ametlikke välisvaluutareserve;
- edendada maksesüsteemide tõrgeteta toimimist.”

Osundatud artikli lõike 4 kohaselt tuleb Euroopa Keskpank (EKP) konsulteerida riikide ametiasutustel iga EKP pädevusse kuuluva õigusakti eelnõu puhul, kuid ulatuses ja tingimustel, mis nõukogu vastavalt artikli 127 lõikes 4 sätestatud menetlusele kindlaks määrab. Selline liikmesriigi tasandi asutuste konsulteerimiskohustus aitab parandada riigisiseste õigusaktide ja Euroopa Liidu õigusaktide omavahelist ühilduvust ja kooskõla EKPS põhiülesannete ja EKP rahapoliitikaga ning lõppkokkuvõttes parandada riigi õigusloome kvaliteeti, arvestades EKP pädevusvaldkondi.

EL toimimise lepingu artikkel 130 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 108) sätestab EKP ja liikmesriigi keskpanga sõltumatuse põhimõtte: „Kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ja EKPS ja EKP põhikirjaga, ei taotle ega saa Euroopa Keskpank ega ükski riigi keskpank ega ükski nende otsuseid tegeva organi liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega üheltki teiselt organilt. Liidu institutsioonid, organid või asutused ning liikmesriikide valitsused kohustuvad seda põhimõtet austama ega püüa mõjutada Euroopa Keskpanka või riikide keskpankade otsuseid tegevate organite liikmeid nende ülesannete täitmisel.” Seega ei tohi ükski kolmas isik või organ, sealhulgas liikmesriigi valitsus, mõjutada riigi keskpanga tema ülesannete täitmisel tehtavates raha-, krediidi- ja panganduspoliitilistes otsustustes, samuti välisvaluuta reservide haldamist riigi keskpanga poolt, keskpanga välisvaluuta tehinguid ning maksesüsteemide tõrgeteta toimimist, sest see võib piirata asutamislepinguga ette nähtud riigi keskpanga sõltumatuse põhimõtet.

Eesti Panga suhtes kehtib Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 123 lõikest 1 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 101) tulenevalt avaliku võimu institutsioonide, asutuste ja organite krediteerimise keeld. Keelatud on Euroopa Keskpanka või liikmesriikide keskpankade arvelduslaenud või muud liiki laenuvõimalused liidu institutsioonidele, organitele või asutustele, liikmesriikide keskvalitsustele, piirkondlikele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusega äriühingutele. Samuti on keelatud Euroopa Keskpankal või liikmesriikide keskpankadel osta neilt otse võlakohustusi. Analoogne krediteerimise keeld sisaldus varasemalt Eesti Panga seaduse paragrahvis 16, mis on alates 1. novembrist 2011 kehtetu.³⁴

³⁴ Euro kasutusele võtmise seadus. Jõust. 01.01.2011 – RT I, 2010, 22, 108.

Eespool toodu põhjal tuleneb Eesti Panga funktsionaalne ja institutsionaalne sõltumatus ning tema otsuseid tegevate organite liikmete isikusõltumatus ning distantseeritus Vabariigi Valitsusest ja täidesaatvast võimust ning tema õiguslik seisund avalik-õigusliku juriidilise isikuna Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest ja normidest, mis on kooskõlas rahvusvahelise keskpanganduse tava ning raha- ja finantspoliitikaga, mida Lääne-Euroopa riigid (eriti Saksamaa Liitvabariigi eeskujul) on viimastel aastakümnetel rakendanud.

IV. Eesti Panga seadusandlikud volitused põhiseaduse kontekstis

Eesti riigiõiguslikus tavas on Euroopa Liidu õigusest tuleneva e-raha asutuste seaduse menetlemisel Riigikogus põhiseaduskomisjon tõstatanud põhimõttelise küsimuse Eesti Panga seadusandlike volituste kohta anda kolmandatele isikutele välja kohustuslikke õiguse üldakte ehk tervikuna küsimuse Eesti Panga määrusandlusõiguse, selle sisu ja ulatuse ning kooskõla kohta Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega.

Vabariigi Valitsus algatas 16. juunil 2004 Riigikogus e-raha asutuste seaduse eelnõu (415 SE I), mis nägi mitmetes volitusnormides rahandusministrile ette volituse anda seaduse rakendusmäärusi. E-raha asutuste seadusega paljudes küsimustes seaduse rakendusmääruste andmine rahandusministrile erines oluliselt senisest Eesti riigiõiguslikust tavast ja ka halduse üldaktide andmise tavast, kus analoogsete küsimuste reguleerimine oli seaduse volitusnormi alusel antud Eesti Panga (presidendi) pädevusse. E-raha asutuste seaduse eelnõu menetluse käiku ja tulemuslikkust Riigikogus iseloomustab kõige paremini asjaolu, et õiguslike vaidluste tekkimisel volitusnormide adressaatide üle otsustas Vabariigi Valitsus eelnõu tagasi võtta.³⁵

1. Eesti Panga pädevuse õiguslik reguleerimine põhiseaduses ja teistes seadustes

Põhiseaduse paragrahv 112 sätestab Eesti Panga tegevuse seaduse alusel. Eesti Panga pädevust täpsustab ja pangale annab õiguslikud vahendid nende ülesannete täitmiseks Eesti Panga seadus. Osundatud seadus volitab Eesti Panga otsustusõiguslikke organeid välja andma õiguse üld- ja üksikakte. Eesti Panga seaduse paragrahvi 1 lõige 5 sätestab, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annab Eesti Panga nõukogu välja otsuseid ning Eesti Panga president määrusi ja

³⁵ Märkus: eelnõu 415 SE I on tagasi võetud. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/?s=&checked=eelnoud> (30.11.2023).

käskkirju. Samas sätestab seaduse paragrahv 11 Eesti Panga presidendi pädevuse. President annab määrusi ja käskkirju ning presidendi määrused kui normatiivse (õigustloova) iseloomuga õigusaktid avaldatakse Riigi Teatajas (lõiked 5 ja 6).

Seega nähakse Eesti Panga seadusega ette, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annavad Eesti Panga nõukogu ja Eesti Panga president välja õigusakte, mis hõlmavad nii õigustloovaid akte *määruse* vormis kui ka õiguse üksikakte *otsuse* või *käskkirja* vormis. Praktikas vormistatakse Eesti Panga tegevust käsitlevate küsimuste lahendused Eesti Panga nõukogu otsusena (nõukogu normatiivse iseloomuga otsused avaldatakse Riigi Teatajas, EPS § 9 lg 9), väljapoole Eesti Panka ulatuvate küsimuste lahendused aga Eesti Panga presidendi määrusena.

Eesti Panga pädevusse kuuluvad küsimused (õigused ja kohustused) rahapoliitika ja raharingluse korraldamise valdkonnas on sätestatud Eesti Panga seaduse 3. peatükis. Eesti Panga seaduse paragrahvi 14 esialgse redaktsiooni järgi oli Eesti Pangel õigus kasutada raharingluse reguleerimiseks peamiselt järgmisi vahendeid:

- rahaturgu reguleerivate eeskirjade kehtestamine (punkt 3);
- kohustuslike reservide ja muude normatiivide kehtestamine Eestis tegutsevatele krediitiasutustele (punkt 4);
- Eesti Panga intressimäärade kehtestamine (punkt 6);
- laenuandmise limiitide kehtestamine krediitiasutustele (punkt 7).

Alates 1. jaanuarist 2011 kehtib § 14 uues redaktsioonis. Arvestades Euroopa Keskpanga ja Euroopa Keskpankade Süsteemi pädevust, on § 14 alusel Eesti Pangel oma ülesannete täitmiseks õigus anda välja eeskirju (täpsustamata seaduse volitusnormis õigusakti liiki!), sealhulgas

„5) käsitleda maksejuhiseid ning arveldada makseid; [---]

7) kehtestada rahaturgu reguleerivaid eeskirju ja seaduse alusel usaldatavusnormatiive;

8) kehtestada europangatähtede ja euromüntide käitlemist reguleerivaid eeskirju³⁶;

9) rakendada sanktsioone raharingluse kohta kehtestatud eeskirjade rikkujate suhtes, välja arvatud sanktsioonid, mida rakendab Euroopa Keskpank Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirja artikli 34.3 alusel;

10) saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt ning muudelt isikutelt ja asutustelt oma ülesannete täitmiseks vajalikke andmeid;

11) teha muid oma ülesannete täitmiseks vajalikke toiminguid.“

Eesti Panga seaduse paragrahv 14¹ sätestab europangatähed ja euromündid, tunnustades ühtlasi Euroopa Keskpanga ainupädevust anda luba emiteerida paberraha. Euroopa Keskpanga loal on Eesti Pangel õigus emiteerida

³⁶ Eesti Panga presidendi 15.12.2010 määrus nr 24 „Europangatähtede ja müntide Eesti Panka saatmise kord“. – [RT I, 20.12.2010, 8](#); RT I, 20.12.2010, 8.

europangatähti (lg 1). Eesti Pangal on ainuõigus emiteerida Eesti Vabariigis euromünte. Euromüntide emissioonimahu peab eelnevalt heaks kiitma Euroopa Keskpank (lg 2). Vigastatud ja rikutud europangatähti ja euromünte võtavad vastu ning asendavad uutega Eesti Pank ning tema volitatud krediidasutused Euroopa Liidu õigusaktidega sätestatud korras. Eesti Panga presidendil on õigus oma määrusega kehtestada täpsemad reeglid vigastatud ja rikutud europangatähtede ja euromüntide käitlemise kohta (lg 3).³⁷

Eesti Pank kehtestab seaduse alusel välisvaluuta Eestisse sisse- ja väljaveo, välisvaluutareservide moodustamise ja kasutamise eeskirjad. Samuti kehtestab Eesti Pank krediidasutustele ja muudele juriidilistele isikutele panganduslike välistehingute sooritamise tingimused ja eeskirjad (§ 15 lg 2 ja 3). Ametlike välisvaluutareservide hoidmine ja juhtimine toimub kooskõlas seaduste ja Eesti Panga põhikirja ning Euroopa Keskpanga nõukogu antud suunistega (§ 26 lg 4).

Eesti Panga seaduse paragrahvi 19¹ lõige 1 sätestab volitusnormi seoses arvelduste, maksesüsteemide reeglite ja liitumistingimuste kehtestamisega Eesti Panga poolt.

Eesti Pank võib toimida maksesüsteemide, sealhulgas makse- ja arveldussüsteemide seaduses määratletud arveldussüsteemide korraldajana, kui see on tema ülesannete täitmiseks vajalik. Maksesüsteemide reeglid ja liitumistingimused kehtestab [Eesti Pank](#).³⁸

Seoses Euroopa Keskpanga rahapoliitika teostamisele kaasaaitamisega on Eesti Pangale antud ulatuslikud seadusandlikud volitused, sh kehtestada seaduse alusel õiguse üldakti vormis eeskirju Eesti Panga seaduses sätestatud küsimuste reguleerimiseks (nt seaduse alusel usaldatavusnormatiivid, arveldused Eesti Pangas, krediidasutuste kaudu toimuvate sularahata arvelduste, välisvaluutatehingute ja -reservide, maksesüsteemide reeglid ning maksete eeskirjad).

Alates 19. maist 2014³⁹ jõustus seadus, millega muudeti Eesti Panga seadust ja anti Eesti Panga pädevusse makrofinantsjärelevalve (§ 24¹) ülesanded. Makrofinantsjärelevalve eesmärk on kaasa aidata finantssüsteemi kui terviku stabiilsuse tagamisele finantssüsteemi vastupanuvõime suurendamise ja süsteemsete riskide kuhjumise vähendamise kaudu, kindlustades finantssektori jätkusuutliku panuse majanduskasvu (lg 1). Makrofinantsjärelevalve teostamisel

³⁷ Eesti Panga presidendi 15.12.2010 määrus nr 24 „Europangatähtede ja müntide Eesti Panka saatmise kord“. – [RT I, 20.12.2010, 8](#); RT I, 20.12.2010, 8.

³⁸ Eesti Panga presidendi 22.09.2022 määrus nr 6 „TARGET-Eestis osalemise ühtsete tingimuste kinnitamine“. – [RT I, 24.09.2022, 2](#).

³⁹ [RT I, 09.05.2014, 2](#) – jõust. 19.05.2014.

on Eesti Pank volitatud [rakendama õigusaktides sätestatud meetmeid süsteemsete riskide vähendamiseks](#)⁴⁰; (§ 24¹ lg 2 p 6).

Eesti Panga pädevusse on selle seadusega antud ka maksesüsteemide järelevaatamise (§ 24²) ülesanded.

Maksesüsteemide järelevaatamise eesmärk on kaasa aidata maksesüsteemide ülesehituse ja toimimise usaldusväärsuse tagamisele. Eesti Pank kui maksesüsteemide järelevaataja kehtestab õigusaktides sätestatud juhtudel maksesüsteemide pidajate ning nende tegevuse ja ülesehituse kohta täpsemaid nõudeid ning annab õigusaktides sätestatud juhtudel hinnanguid maksesüsteemide toimimise põhimõtete ja reeglite kohta (§ 24² lg 2 p 3 ja 4).⁴¹

Lisaks Eesti Panga seadusele sisalduvad õigusloomet puudutavad konkreetsed volitusnormid (spetsiaaldelegatsioonid), mille alusel on Eesti Panga presidendil õigus anda üldakte, krediidiasutuste seaduses⁴²:

1) § 85⁴. Täiendavad makrotasandi usaldatavusnormatiivid. Makrofinantsjärelevalve raames võib Eesti Pank kehtestada kõigile Eestis tegutsevatele krediidiasutustele, nende Eestis asuvatele ema- ja tütarettevõtjatele ning välisriikide krediidiasutuste Eestis tegutsevatele tütarettevõtjatele, filiaalidele ja esindustele mitmesuguseid nõuded (p 1–3): sh Eesti finantssüsteemile ja reaalmajandusele tõsist negatiivset mõju avaldavate [süsteemsete riskide maandamiseks](#)⁴³, arvestades Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 575/2013 artiklis 458 sätestatut.

2) § 86⁴⁷. Globaalne süsteemselt oluline krediidiasutus ja selle puhver, lõige 9: Eestis tegutsevate globaalsete süsteemselt oluliste krediidiasutuste loetelu kinnitab [Eesti Pank](#).⁴⁴

3) § 86⁴⁸. Muu süsteemselt oluline krediidiasutus ja selle puhver, lõige 7: Eestis tegutsevate muude süsteemselt oluliste krediidiasutuste loetelu kinnitab [Eesti Pank](#).⁴⁵

⁴⁰ Eesti Panga presidendi 27.08.2019 määrus nr 6 „Kinnisvaraga tagatud jaenõuete riskikaalu alampiiri kehtestamine“. – [RT I, 04.09.2019, 1](#); RT I, 09.06.2021, 7.

⁴¹ [RT I, 01.03.2023, 3](#) – jõust. 11.03.2023.

⁴² RT I 1999, 23, 349; RT I, 17.03.2023, 16.

⁴³ Eesti Panga presidendi 27.08.2019 määrus nr 6 „Kinnisvaraga tagatud jaenõuete riskikaalu alampiiri kehtestamine“. – [RT I, 04.09.2019, 1](#); RT I, 09.06.2021, 7.

⁴⁴ Rakendusakti ei ole kehtestatud või avaldatud. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/vaheleht.html> (23.11.2023).

⁴⁵ Eesti Panga presidendi 30.05.2016 määrus nr 7 „Muude süsteemselt oluliste krediidiasutuste loetelu kinnitamine ja muu süsteemselt olulise krediidiasutuse puhvri nõude kehtestamine“. – [RT I, 01.06.2016, 4](#); RT I, 29.11.2022, 6.

4) § 86⁴⁹. Süsteemse riski puhver, lõige 2. Eesti Pank kehtestab:

- 1) [süsteemse riski puhvri määra](#)⁴⁶;
- 2) [süsteemse riski puhvri arvutamise korra](#)⁴⁷;
- 3) teises lepinguriigis või kolmandas riigis kehtestatud [süsteemse riski puhvri nõude tunnustamise korra](#)⁴⁸.

5) § 86⁵⁰ lõige 8: Maksimaalse jaotatava summa arvutamise korra kehtestab [Eesti Pank](#).⁴⁹

6) § 87 lõige 1: Krediidiasutus peab avama Eesti Pangas konto. Eesti Pangas krediitiasutuste kontode avamise ja kasutamise tingimused kehtestab [Eesti Pank](#).⁵⁰

7) § 91 lõike 1 punktid 1–3: Eesti Pank kehtestab aruannetele esitatavad nõuded.⁵¹

Väärib märkimist, et õigusloomet puudutavad volitusnormid Eesti Panga õiguse kohta anda üldakte sisaldusid ka varem kehtinud e-raha asutuste seaduses⁵² (vt § 37 lõige 8, § 39 lõige 4, § 44 lõige 4, § 45 lõige 2, § 46 lõige 2).

Siinkohal tuleb täpsustada, et alates 22. jaanuarist 2010 kehtib makseasutuste ja e-raha asutuste seadus⁵³ (MERAS). MERAS § 82 lõige 11 sätestab aruanded ja nende esitamise. Eesti Pangal on õigus Eesti Panga seadusest ning makse- ja arveldussüsteemide seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks nõuda kõnealuses paragrahvis sätestatud isikutelt (makseasutus või e-raha asutus) täiendavaid ühekordseid või regulaarseid aruandeid. Aruannete

⁴⁶ Eesti Panga presidendi 17.05.2022 määrus nr 4 „Süsteemse riski puhvri määra kehtestamine elamukinnisvaraga tagatud Leedu jaenõuete suhtes“. – RT I, 19.05.2022, 9.

⁴⁷ Eesti Panga presidendi 02.06.2021 määrus nr 9 „Süsteemse riski puhvri arvutamise kord“. – [RT I, 09.06.2021, 2](#); RT I, 03.12.2021, 6.

⁴⁸ Eesti Panga presidendi 02.06.2021 määrus nr 10 „Süsteemse riski puhvri nõude tunnustamise kord“. – RT I, 09.06.2021, 3.

⁴⁹ Eesti Panga presidendi 09.07.2014 määrus nr 13 „Maksimaalselt jaotatava omakapitali summa arvutamise kord“. – [RT I, 06.01.2015, 19](#); RT I, 09.06.2021, 5.

⁵⁰ Eesti Panga presidendi 22.09.2022 määrus nr 7 „Krediitiasutuste kontode avamise ja kasutamise tingimused eesti Pangas“. RT I, 24.09.2022, 3.

⁵¹ Seotud aktide nimekiri koosneb kaheksast Eesti Panga Presidendi määrusest. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised lingid.html?dyn=117032023016&id=13346010;107012014010;128052014001;103062014001;105062014001;103072014040;109022016019;105062018001;122012021008;118062021023> (22.11.2023).

⁵² RT I 2005, 61, 473; 2007, 65, 405.

⁵³ RT I 2010, 2, 3; RT I, 17.03.2023, 18.

vormid, aruannete koostamise metoodika ja esitamise korra kehtestab [Eesti Pank](#).⁵⁴

Eesti Pangale suunatud õigusloome volitusnorme leiab ka võlaõigusseaduses⁵⁵ (VÕS § 709 lg 16 ja 17). Võlaõigusseaduse paragrahv 709 sätestab makseteenuse lepingu ja sellega seotud mõisted. Arveldused Eesti Pangas ja Eesti Pangaga toimuvad Eesti Panga seaduse ja sellest tulenevate õigusaktide alusel (lg 16). [Eesti Pank](#) võib kehtestada täpsemad nõuded krediitiasutuste ning muude finantseerimisasutuste poolt maksekontode pidamise ja maksete arveldamise kohta (lg 17).⁵⁶

Lisaks eespool toodule sisalduvad Eesti Panga presidendile suunatud õigusloome volitusnormid ka riikliku statistika seaduses⁵⁷ (RStS § 30¹ lg 3¹). Riikliku statistika seaduse paragrahvis 30¹ on sätestatud Eesti Pangale integreeritult andmete kogumine ja nende andmete jagamine. Integreeritud andmekogumine on Eesti Pangale riikliku statistika tegemiseks vajalike andmete kogumine koos muude andmetega, mida Eesti Pank või paragrahvi 30¹ lõikes 3 või 3¹ nimetatud määruses osutatud isikud vajavad neile õigusaktidega pandud ülesannete täitmiseks (lg 1). [Eesti Panga president](#) võib aruandlust reguleeriva määrusega kohustada krediitiasutusi esitama aruandeid, mis on vajalikud integreeritud andmekogumiseks (lg 3¹).⁵⁸

Eelnevast tulenevalt on Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seadusega riigi keskpangale põhiseaduse paragrahvide 111 ja 112 alusel antud rahapoliitika ja raharingluse valdkonna pädevuste teostamiseks ette nähtud seadusandlikud volitused, sealhulgas kolmandatele isikutele kohustuslike õiguse üldaktide ja määruste andmise õigus.

Eesti põhiseaduse paragrahvid 111 ja 112 ei sätesta Eesti Pangale *expressis verbis* seadusandlikku volitust, st määruste kui õiguse üldaktide andmise õigust, samas ei näe põhiseadus ette ka määruste andmise otsest keeldu või piirangut. Seega on Eesti Panga õigusloome puhul tegemist küsimusega, mida põhiseaduses ei ole reguleeritud.

⁵⁴ Rakendusakti ei ole kehtestatud või avaldatud. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/vaheleht.html> (22.11.2023).

⁵⁵ RT I 2001, 81, 487; RT I, 01.03.2023, 54.

⁵⁶ Eesti Panga presidendi 11.05.2010 määrus nr 4 „Maksejuhiste aktsepteerimise tingimused“. – RTL 2010, 25, 446.

⁵⁷ RT I 2010, 41, 241; RT I, 11.03.2022, 2.

⁵⁸ Seotud aktide nimekiri koosneb neljast Eesti Panga presidendi määrusest. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/dynaamilised_lingid.html?dyn=111032022002&id=117092020002;122012021006;122012021007;122012021008;122012021009;118062021023 (23.11.2023).

2. Eesti Panga pädevusega seotud seisukohad ja arvamused õiguskirjanduses

Eesti õiguskirjanduses on avaldatud kriitilisi seisukohti, mille järgi Eesti Pangale seadusandlike volituste või määrusandlusõiguse delegeerimine ei tulene põhiseadusest või on õiguslikult problemaatiline.

Eesti Panga seaduse, sealhulgas määrusandlusõigust puudutavate sätete võimalikule vastuolule põhiseadusega viidates märgib põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon (1998):

„Eesti Pangale on seadusega antud õigusi ja funktsioone, mis on oluliselt laiemad põhiseaduse §-s 111 loetletust. Need õigused puudutavad eelkõige õigusloomet ja järelevalvet.

Nimelt on Eesti Pangale delegeeritud osa täidesaatva võimu funktsioone, mis vastavalt Põhiseadusele kuuluvad Vabariigi Valitsuse pädevusse. Selliste funktsioonide hulka kuuluvad näiteks riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamine (Eesti Panga seaduse § 2 lg 4, § 4), järelevalve krediidasutuste tegevuse üle, litsentside andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratoriumi kehtestamine, sundlikvideerimise määramine jne (Eesti Panga seaduse § 2 lg 5, §-d 17–24), rahaturgu reguleerivate eeskirjade kehtestamine ning sanktsioonide rakendamine nimetatud eeskirjade rikkujate suhtes, kohustuslike reservide ja muude normatiivide kehtestamine krediidasutustele (Eesti Panga seaduse § 14 p-d 3, 4, 8), välisvaluutatehingute litsentside andmine (Eesti Panga seaduse § 15 lg 4). Järelevalve krediidasutuste üle ning nende tegevust reguleerivate normatiivaktide väljaandmine ei ole otseselt seotud Eesti Panga kui keskpanga põhiseaduses sätestatud funktsiooniga ning selliste õiguste äravõtmine ei kahjusta ei Eesti Panga sõltumatust ega Eesti krooni stabiilsust. Lähtudes põhiseaduse kehtivast redaktsioonist, tuleb Eesti Pangale jätta ainult emissiooni ja raharingluse korraldamisega seonduvad ülesanded ning kõik õigusloome- ja halduskontrolli alased funktsioonid tuleb anda Vabariigi Valitsusele, st rahandusministeeriumile ning tema haldusalas loodavale pangainspektsioonile.“⁵⁹

Õigusteadlased Kalle Merusk ja Raul Narits on samuti väljendanud seisukohta, et

„Eesti Pangale seadusandja poolt nimetatud õiguse andmine on problemaatiline, kuna see ei tulene otseselt ega kaudselt põhiseadusest ning määruste adressaatideks on panga suhtes nn kolmandad isikud.“⁶⁰

⁵⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – Põhiseaduse 8. peatükk „Rahandus ja riigieelarve“, P. 4. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#komisjoni-liikmed> (23.11.2023).

⁶⁰ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn, 1998, lk 48.

Lasse Lehis on avaldanud arvamust:

„Eesti Pangale põhiseadusega antud funktsiooni – raharingluse korraldamist ning Eesti krooni kursi stabiilsuse tagamist – on võimalik täita ka ilma üldaktide andmise õigusega. [...] Seega võib väita, et põhiseadusest ei tulene Eesti Panga õigust anda kolmandatele isikutele adresseeritud õiguse üldakte. Sellise õiguse andmisega on seadusandja laiendanud omavoliliselt Eesti Panga pädevust üle Põhiseaduses lubatud piiride.“⁶¹

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande VIII peatükis „Rahandus ja riigieelarve“ on järjekindlalt asutud seisukohale, et

„Paljud määrused on siiski vaadeldavad üldaktina ning need tuleks asendada kas Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määrustega.“⁶²

Põhiseaduse 2020. aasta märkuste autorid asuvad sarnasele seisukohale: „Kuigi ilmselt saab suurema osa Eesti Panga määrustena vormistatud akte kvalifitseerida kas internseteks aktideks ehk halduseeskirjadeks (st puudutavad Eesti Panga sisemist töökorraldust, vt nt RKHko 02.04.2014, 3-3-1-72-13) või halduse üksikaktideks (üldkorraldusteks), võib siiski olla vajalik osa määrusi asendada Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määrustega“.⁶³

3. Põhiseaduse printsiibid seoses õigusloomega

Avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks on selle rajanemine õigusel (põhiseaduse preambul) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ja seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiipidel.

Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks peavad seadusandlikud ja täitev-korraldavad funktsioonid olema eristatud ning täpselt kindlaks määratud ja nende täitmine peab toimuma kooskõlas põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega.

Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohus kohtuasjas *Malone vs. Ühendkuningriik* (1984), et seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatu võimuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks pädevatele asutustele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades

⁶¹ L. Lehis. Eesti Panga staatus ja pädevus tulenevalt põhiseaduse §-dest 111 ja 112. – *Juridica*, 1999, nr 10, lk 480–486.

⁶² E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, 499; 2008, 565; 2012, 666–667; 2017, 752–753.

⁶³ L. Lehis, K. Lind. Põhiseaduse § 112 kommentaar, komm. 6. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus *Iuridicum*, 2020.

silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.⁶⁴

Määrusandlus tähendab seadusandliku võimu poolt täidesaatvale võimule antud õigust vastu võtta üldakte.⁶⁵ Määrus on halduse üldakt, mille annab välja täidesaatev organ piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Määrus on kolmandate isikute suhtes õiguslikult siduv nagu parlamendiseadus. Haldusakti teooria kohaselt on määrus *secundum legem* üldakt, mis peab olema kooskõlas põhiseaduse ja seadusega.

Määruste kui täitevvõimu üldaktide andmine täidesaatva võimu poolt on sisuliselt seadusandja ülesande teostamine, mille on täidesaatvale võimule delegeerinud seadusandja (parlament).

Määrusandlusõigus ehk täidesaatva võimu õigus anda määrusi mõjutab oluliselt ka võimude lahususe printsiipi, mille kohaselt seadusandlik võim kuulub Riigikogule (põhiseaduse § 59).

Õiguskirjanduses on seoses määrusandlusega märgitud järgmist:

„See ei tähenda siiski selle printsiibi tegelikku rikkumist, kuna täidesaatev võim tohib seadusandlikku funktsiooni täita mitte omal initsiatiivil, vaid ainult formaalse seadusega antud volituse, st parlamendi volituse alusel. Põhiseaduse § 80 lg 1 nõuab, et seaduslik volitus peab määratlema volituse sisu, eesmärgi ja ulatuse.“⁶⁶

Seadusandjast sõltub, millist täidesaatvat organit, mis eesmärgil ja millistes sisulistes küsimustes ning ulatuses ehk õiguslikes piirides volitatakse määrust andma. Määruse kui halduse üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse määruse andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema seadusandliku funktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.

4. Õigusteooria seisukohad seoses seadusandlike volitustega

Õigusteoorias on asutud järgmisele seisukohale:

⁶⁴ Vt RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

⁶⁵ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn, Juura 2006, lk 80–81.

⁶⁶ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2004, lk 42–43.

„Oma sisu ja ulatuse poolest määrusõigust korraldatakse *intra, praeter* ja *contra legem*. Oma toimejõult alluvad aga kõik määrused, ka nn *contra legem* juhud sekka arvatud, tavalistele seadustele.”⁶⁷

Määrusandlusõiguse ulatuse järgi võib eristada kolme liiki määrusi: 1) *intra legem*; 2) *praeter legem* ja 3) *contra legem* määrused.⁶⁸

Põhiseaduse sätete (§ 87 p 6 ja § 94 lg 2) ning võimude lahususe (§ 4) ja legaalsuse (§ 3 lg 1) põhimõtete koosmõjust tulenevalt on täidesaatev võim üldjuhul volitatud andma üksnes *intra legem* määrusi ehk seadust täpsustavaid määrusi. Selle põhimõtte järgimise vajadusele on osundanud ka Riigikohus oma varasemates lahendites:

„*Intra legem* määruse puhul peab seaduses olema norm, mis sätestab selgelt, et haldusorgan võib selle alusel anda haldusakti. See põhimõte on väljendatud ka Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 27 lg 2. *Intra legem* määruse korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektidel peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest.

Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest, mille kohaselt legislatiivfunktsiooni teostamine kuulub seadusandja pädevusse, on seaduse reguleerimiseseme raamest väljunud halduse üldakt *praeter legem* või *contra legem* määrus. Riigi põhiseadusest võib tuleneda seadusandja õigus seadusega volitada haldusorganit andma *praeter legem* määrust. Seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse ehk *praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama selget luba, et täitevvõim võib selle sätte alusel anda niisuguseid määrusi. Toimides *praeter legem*, võtab valitsus üle osa seadusandja kompetentsist ning seda saab ta teha üksnes siis, kui seadusandja on teda selleks *expressis verbis* volitanud. *Praeter legem* määruse volitusnorm peab sisaldama peale selge loa ka veel määruse andmiseks pädeva haldusorgani nimetuse ning vastava määruse eesmärgi, sisu ja ulatuse täpsustuse.

Contra legem määrustega muudetakse ja tühistatakse seadusi. Eestis on võimude lahususe põhimõttest tulenevalt *contra legem* määrused Põhiseadusega välistatud.”⁶⁹

Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust seadusega käsitlemata valdkonda reguleeriva määruse erandlikkuse kohta:

„Lähtudes õigusriigi üldistest põhimõtetest, eelkõige võimude lahususe printsiibist, mis on sätestatud ka Eesti põhiseaduses, tuleks *praeter legem* määrusi

⁶⁷ A-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv, 1932, lk 181–182.

⁶⁸ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 1995, lk 96.

⁶⁹ Vt RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96.

käsitleda siiski kui erandjuhtumeid. Sellistena tulevad kõne alla üksnes nn korramäärused, millega kehtestatakse teatud eeskirju.”⁷⁰

5. Eesti Panga presidendi õigusloomepädevus riigiõiguslikus praktikas võrdsustatud ministri pädevusega

Põhiseaduse paragrahvi 87 punkti 6 kohaselt annab Vabariigi Valitsus seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Sama põhimõtte ministri määruse suhtes tuleneb põhiseaduse paragrahvi 94 lõikest 2. Seega sätestab põhiseadus *expressis verbis* täidesaatvat riigivõimu teostavate organite õigusaktidena Vabariigi Valitsuse määrused ja korraldused (PS § 87 p 6) ning ministri määrused ja käskkirjad (PS § 94 lg 2). Õiguskirjanduses ja -praktikas on sageli vaidlusi põhjustanud küsimus, kas määrusi saavad anda teised, põhiseaduses selleks otse nimetatud organid või isikud.

Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seadusega on riigi keskpangale põhiseaduse paragrahvi 112 alusel ja Euroopa Keskpanga rahapoliitika ülesannete täitmise eesmärgil ette nähtud seadusandlikud volitused, sealhulgas õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusi.

Seadusandja on Eesti Panga seaduses (§ 1 lg 5 ja § 11 lg 5) põhiseadusest tulenevate õigusaktide liikide osas Eesti Panga presidendi õigusloomepädevuse anda määrusi sisuliselt võrdsustanud ministri sama pädevusega. Selle järelduse alus oli Eesti riigiõiguslikus tavas õiguskantsleri 6. jaanuari 1994. aasta ettepanek Riigikogule Eesti Panga seaduse (RT I 1993, 28, 498 redaktsioonis) kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseaduse ja seadusega.

Eesti Panga seaduse paragrahvi 1 lõike 5 esialgses redaktsioonis (algtekst) sätestati, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annavad Eesti Panga nõukogu ja Eesti Panga president seaduste alusel ja täitmiseks välja õigusakte. Eesti Panga seadusega (18.05.1993 redaktsioonis) nähti õiguskantsleri hinnangul Eesti Pangale põhiseadusest tulenevate õiguste ja kohustuste täitmiseks ette (põhiseadusest lahknevate) eri liiki õigustloovate aktide andmine, millega ühtlasi tõlgendati laiendavalt ehk muudeti põhiseadust.

Õigusteoorias, põhiseaduses ja Eesti Panga seaduses ning teistes valdkonna seadustes, samuti Riigikohtu praktikas kinnitust leidnud volitusnormi nõuded kehtivad ka Eesti Panga presidendi määruste suhtes. Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas on õiguskantsler hinnanud Eesti Panga presidendi määrusi õigusaktidena, mis sisaldavad kolmandatele isikutele suunatud õigusnorme. Kui määruse andmisel põhiseaduse ja Eesti Panga seaduse ning krediidiastutuste seaduse sätetest ja volitusnormi nõuetest ei ole kinni peetud ning määrus on antud õigusliku aluseta, on õiguskantsler algatanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning vaidlustanud Eesti Panga presidendi määruse kui õigustloova akti.

⁷⁰ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 1995, lk 97–98.

Sellise järelevalve näiteks on õiguskantsleri 7. septembri 1999. aasta ettepanek nr 35 Eesti Panga presidendi 24. märtsi 1999. aasta määruse nr 6 „Kohalike omavalitsuste maksevõimelisuse ja tagatiste kontrollimine laenu andmisel ja finantsnõuete omandamisel“ (RTL 1999, 54, 731) kooskõlla viimiseks põhiseaduse paragrahviga 112.

6. Eesti Panga seadusandlikud volitused riigi keskpanga sõltumatuse põhimõtte ja Euroopa Liidu aluslepingute alusel

Kui arvestada seda, et Euroopa Liidu üldine rahapoliitika on liikmesriigi majanduspoliitika oluline osa ning Euroopa õigusruumis on rahapoliitika ülesanded antud valitsusest distantseeritud ja sõltumatule riigi keskpangale, tuleb seadusandjal kooskõlas põhiseaduse paragrahvi 104 lõike 2 punktiga 12 otsustada Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seaduse vastuvõtmisel ka küsimus selle kohta, millised on Eesti Panga ülesannete täitmiseks vajalikud õigusloomevahendid (reguleerivad õigusaktid).

Ühe võimaliku Eesti Pangale põhiseaduse paragrahvis 112 osutatud seadusest tulenevate ülesannete täitmise õigusliku vahendina on käsitletav Eesti Panga õigusloome, mis sisaldab õigust anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusandlusõigust. Kui Eesti Panga puhul oleks tegemist Vabariigi Valitsuse juures asuva või temale alluva keskpangaga, ei tekiks ilmselt küsimust Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõlast põhiseadusega. Alternatiivne lahendus oleks olnud põhiseaduse kommenteeritud väljaannetes korduvalt esitatud ettepanek viia õiguse üldaktide andmine Vabariigi Valitsuse või Rahandusministeeriumi pädevusse ja selle tulemusena teha Eesti Pangast mitte sõltumatu rahapoliitikat teostav ja raharinglust korraldav, vaid haldusakte ettevalmistav organ, kelle ette valmistatud akte kinnitaks neid sisuliselt vastuvõttev organ (nt Vabariigi Valitsus või Rahandusministeerium). Kuna Eestis on riigi keskpangandus alates Eesti Panga seaduse jõustumisest 18. juunil 1993 üles ehitatud Euroopa Liidus üldtunnustatud kontseptuaalse põhimõtte kohaselt eraldiseisvana ja lahus Vabariigi Valitsusest, siis on Eesti Panga kui sõltumatu institutsiooni ja EKPS osana tegutseva riigi keskpanga eesmärkide ning ülesannete täitmise õiguslik vahend kahtlemata Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte.

Riigi keskpank, mis on funktsionaalselt, isikuliselt ja rahanduslikult sõltumatu, eraldiseisev ja Vabariigi Valitsusest täiesti lahus institutsioon, ei saa ega tohi täita Euroopa Liidu üldise rahapoliitika elluviimise ülesandeid Vabariigi Valitsuse kaudu või olla valitsuse või rahandusministri kontrollitav. Võrdluseks: Euroopa Liidus on Euroopa Keskpanga puhul tegemist vertikaalse pangandussüsteemi, Euroopa Keskpankade Süsteemi juhtimisorganiga, millel on oma sõltumatu eripädevus ja mis on selgelt distantseeritud liikmesriikide valitsustest. Euroopa Keskpankade Süsteemile antud ülesannete täitmiseks ja kooskõlas asutamislepingu sätetega ning Euroopa Keskpankade Süsteemi

põhikirjas esitatud tingimustega omab Euroopa Keskpank seadusandlikke volitusi ning samuti õigust anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusi, võtab vastu otsuseid, esitab soovitusi ja avaldab arvamusi. Seejuures tuleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 127 lõike 4 järgi Euroopa Keskpank konsulteerida ka riikide ametiasutustel iga Euroopa Keskpanka pädevusse kuuluva õigusakti eelnõu puhul (Eesti riigiõiguslikus tavas e-raha seaduse eelnõu menetlemisel jättis Riigikogu konsulteerimiskohustuse täitmata). Ühtlasi on Euroopa Keskpangal õigus määrata ettevõtjatele Euroopa Keskpanka määrustest ja otsustest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest trahve (EKP määruste andmise õigus on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 132 lõikes 1, endine EÜ asutamislepingu artikli 110 lõige 1). Seega on Euroopa Keskpank pädev nii kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetega kui ka Euroopa Keskpanka ja Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirja nõuetest tulenevate tingimustega välja andma siduvaid õiguse üldakte – määrusi.

Ehkki Eesti Panga õigusloome puhul on tegemist küsimusega, mida ei ole Eesti põhiseaduses käsitletud, ei tähenda asjaolu, et põhiseaduses nimetatakse üksnes Vabariigi Valitsust ja ministreid ning ei ole Eesti Panga õigust anda määrusi eraldi nimetatud ega käsitletud, iseenesest veel Eesti Panga määrusandlusõiguse vastuolu põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega. Sellest ei järeldu, et parlament seadusandjana ei saa või ei tohi Eesti Pangale seadusandlikke volitusi anda ega delegeerida. Eesti Panga seadusandlikud volitused on tuletatavad põhiseaduse paragrahvis 112 sätestatud Eesti Panga sõltumatuse printsibist, samuti Euroopa Liidu liikmesriigi keskpanga sõltumatuse kontseptuaalsest alusprintsibist ja Euroopa Keskpanka pädevusest.

V. Kokkuvõte

Eesti Panga funktsionaalne ja institutsionaalne sõltumatus ning tema otsustusõiguslike organite liikmete isiku- ning rahaline sõltumatus ei ole saavutatavad ilma õigusega oma õigusloomele, mis hõlmab määrusandlusõigust ehk õigust anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte. Kui Eesti Pank peaks taotlema, et tema Euroopa Keskpankade Süsteemist tulenevate põhiülesannete täitmiseks vajalikke õigusakte annaks välja täidesaatvat võimu esindav Vabariigi Valitsus või rahandusminister, ei oleks see kooskõlas Euroopa Liidu liikmesriigi keskpanga sõltumatuse euroopaliku keskpanganduse aluspõhimõtetega ning Eesti Pank muutuks määruste andmisel sõltuvaks Vabariigi Valitsusest või rahandusministrist. Seetõttu võib väita: kui Riigikogu seadusandjana otsustab, et õiguse üldakti või määruse andmise õigus tuleb asjakohases volitusnormis delegeerida Eesti Pangale, on tegemist seaduse otstarbekohasuse küsimusega, millega tagatakse Eesti Panga sõltumatus analoogselt Euroopa Keskpankaga.

Kuivõrd põhiseaduse paragrahvi 112 kohaselt tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru Riigikogule, siis kuulub parlamendi ehk Riigikogu

otsustamispädevusse seadusandlike volituste Eesti Pangale delegeerimise üle otsustamine. Sealjuures ei ole parlament (seadusandja) Eesti Panga seadusandlike volituste eesmärkide, sisu ja ulatuse ehk õiguslike piiride üle otsustamisel täiesti vaba, vaid on seotud Euroopa Keskpankade Süsteemile antud ülesannete täitmisega liikmesriigis. Ühtlasi peab seadusandja järgima Eesti põhiseadust ja tagama, et seadusandlike volituste Eesti Pangale delegeerimisel ei esineks teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste ning põhiseadusega kaitstud väärtuste (põhiseaduslike institutsioonide garantiide) riivet. Kui seadusandja väljuks seadusandlike volituste delegeerimisel põhiseadusega ette nähtud eesmärkidest ja õiguslikest piiridest ja annaks Eesti Pangale näiteks õiguse kehtestada kohalikele omavalitsustele laenu andmisel ja finantskohustuste võtmisel täiendavad nõuded ja piirangud, võib tekkida vastuolu põhiseadusega, sest kohalike omavalitsuste finantstegevuse üle kontrolli kehtestamisel tuleb arvestada põhiseaduse paragrahvides 154 ja 157 sätestatud kohaliku omavalitsuse kui institutsiooni põhiseaduslike tagatistega (omavalitsusõiguse kaitseala võimalik riive).

Kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et Eesti Panga seadusandlikud volitused anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusandlusõigus ei ole vastuolus põhiseaduse ega Euroopa Liidu õigusega. Eesti riigiõiguslikus tavas on õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitmisel käsitlenud Eesti Panka põhiseadusliku institutsioonina, kelle puhul põhiseaduse paragrahvis 112 nimetatud seaduse (Eesti Panga seadus) alusel ülesannete täitmine määruste andmise teel ei välista, vaid eeldab põhiseaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse printsiibi rakendamist ning selle järgimist õigusloomes. Kui Eesti Pank ei ole põhiseaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatud põhimõtet järginud, on õiguskantsler Eesti Panga presidendi vastava määruse kui õigustloova akti ka vaidlustanud.

Summary

The article discusses legal issues related to the competence of Eesti Pank: what is the competence of Eesti Pank provided for in the Constitution and its meaning in the current Estonian legal order, and how should the provisions of the Constitution concerning Eesti Pank be interpreted within the framework of the Treaties of the European Union?

The functional and institutional independence of Eesti Pank and the personal and financial independence of the members of its decision-making bodies cannot be achieved without legislative powers and the right to issue regulations, i.e. the right to issue general legal acts binding on third parties. If Eesti Pank were to request that the regulations necessary for the performance of its tasks arising from the European System of Central Banks be issued by the Government of the Republic or the Minister of Finance, representing the executive power, this would not be in line with the fundamental principles of European central banking of the independence of the central bank of a Member State of the European Union, and Eesti Pank would become

dependent on the Government of the Republic or the Minister of Finance in the field of legislation.

Therefore, the article takes the following position: if the Riigikogu, as the legislator, decides that the right to issue a general act or regulation of law must be delegated to Eesti Pank in the relevant authorization norm, this is a question of the expediency of the law, which ensures the independence of Eesti Pank in analogy to the European Central Bank. Since, according to Section 112 of the Constitution, Eesti Pank acts on the basis of law and reports to the parliament, i.e. the Riigikogu, the decision on the delegation of legislative powers to Eesti Pank falls within the decision-making competence of the Riigikogu.

In this regard, the Parliament (legislator) is not completely free to decide on the objectives, content and scope or legal limits of the legislation of the Bank of Estonia, but is related to the performance of the tasks assigned to the European System of Central Banks at the national level. The legislator must also comply with the Estonian Constitution and ensure that the delegation of legislative powers to the Bank of Estonia does not infringe upon the fundamental rights and freedoms of other persons and the values protected by the Constitution (guarantees of constitutional institutions). If the legislator were to go beyond the objectives and legal limits prescribed by the Constitution when delegating legislative powers and would, for example, give Eesti Pank the right to establish additional requirements and restrictions when granting loans to local governments and assuming financial obligations, a conflict with the Constitution may arise, because when establishing control over the financial activities of local governments, the constitutional guarantees of local governments as institutions, as set out in Articles 154 and 157 of the Constitution, must be taken into account (possible infringement of the protected area of local government rights).

The article concludes that the legislation of Eesti Pank is not in conflict with the Constitution or European Union law. In Estonian constitutional practice, the Chancellor of Justice, when performing the function of constitutional supervision, has considered Eesti Pank as a constitutional institution, in which case the performance of tasks under the law specified in Section 112 of the Constitution by means of the right to issue regulations does not exclude, but rather requires the implementation of the principle of legality provided for in Section 3(1) of the Constitution and compliance with it when issuing a regulation. If Eesti Pank has not complied with the provisions of Section 3(1) of the Constitution, the Chancellor of Justice has also contested the relevant regulation of the Governor of Eesti Pank as a law-making act.

Keywords: *constitution, Eesti Pank, legislation, European Union law, European Central Bank, European System of Central Banks.*