

Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõla põhiseadusega

Ilmar Selge, Akadeemia Nord avaliku õiguse ja õigusteooria professor

Kui Eesti Pank peaks taotlema, et tema ülesannete täitmiseks vajalikke määrusi annaks valitsus või rahandusminister, ei saaks enam rääkida sõltumatust keskpangast.

Artiklis arutletakse, kas Eesti Pank tohib põhiseaduse järgi anda määrusi ning kuidas sellega seondvalt tõlgendada põhiseadust. Eesti Panga määrusandlusõiguse põhiseadusega kooskõla hindamisel tuleb anda teoreetiliselt ja praktiliselt põhjendatud vastus kolmele küsimusele.

1. Millist rolli põhiseadusest ja seadusest tulenevalt täidab Eesti Pank?
2. Kuidas lahendada põhiseaduse printsiipidest ja normidest lähtudes küsimus, milliseid vahendeid ehk õigusakte on selle rolli ja ülesannete täitmiseks vaja anda?
3. Kas Riigikogu võib määruste andmise õiguse anda ka neile organitele ja isikutele, kellel põhiseaduse järgi seda õigust ei ole (keda põhiseaduses ei ole otseselt nimetatud)? Eesti Vabariigi põhiseaduses puudutavad Eesti Panga õiguslikku seisundit kaks paragrahvi – 111 ja 112. Riigi keskpanga õigusliku seisundi, sealhulgas oma raha emiteerimise 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*).

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.

Põhiseaduses ei ole antud Eesti Panga pädevust täies ulatuses, vaid ainult eesmärgi – tagada riigi vääringu stabiilsus – kajastavate ülesannete kirjeldus. Eesti Panga puhul on tegemist 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 paragrahvis 112 sätestatu kohaselt tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru Riigikogule. Sellest sättest tuleneb Eesti Panga kohustus anda aru Riigikogule ning sõltumatus Vabariigi Valitsusest.

Seadusest tulenevad alused

Eesti Panga õigusliku seisundi, sealhulgas tegevuse õiguslikud alused, sätestab Eesti Panga seadus (RT I 1993, 28, 498; 2008, 14, 93). Eesti Pank on Eesti Vabariigi keskpank ja Euroopa Keskpankade Süsteemi liige. Eesti Pank on 1919. aastal Eesti Vabariigi keskpangana asutatud Eesti Panga õigusjärglane, kusjuures talle kuulub ka kinnis- ja vallasvara, mis oli 1919. aastal Eesti keskpangana asutatud Eesti Panga omanduses ning mis 1940. aastal õigusvastaselt võõrandati.

Eesti Pank juriidilise isikuna valdab, kasutab ja käsutab oma vara iseseisvalt (Eesti Panga seaduse § 1 lõige 2 ja § 26 lõige 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 juriidilise isiku vara saab kuuluda temale endale (asjaõigusseaduse § 6 lõike 2 lause 2 – RT I 1993, 39, 590; 1999, 44, 509; ... 2010, 8, 37). Eesti Panga 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 (Eesti Panga seaduse § 3 lõige 2). Eesti Panga seaduse eelnimetatud sätetest nende koostoimes järeldub,

et Eesti Panga puhul on tegemist põhiseaduse paragrahvide 111 ja 112 alusel loodud sõltumatu avalik-õigusliku juriidilise isikuga.

Põhiseaduse paragrahvi 111 kõrval sätestab Eesti Panga seaduse paragrahv 2 Eesti Panga eesmärgid ja ülesanded. Esmase eesmärgina on fikseeritud hindade stabiilsuse tagamine. Eesti Pank korraldab raharinglust Eestis ja välisriikidega ning seisab hea riigi vääringu stabiilsuse eest. Eesti Pangal on Eesti raha emiteerimise ainuõigus. Eesti raha emiteerimine ja käibelt kõrvaldamine toimub Eesti Vabariigi rahaseaduse alusel (RT 1992, 21, 299; RT I 2002, 63, 387). Eesti Panga ülesanne on riigi väärismetalli- ja välisvaluutavarusid hoida ning nende kasutamist korraldada. Põhiseadus koostoimes Eesti Panga seadusega annab riikliku raha- ja panganduspoliitika teostamise ning krediitpoliitika suunamise keskpanga pädevusse, kusjuures ükski valitsusasutus ei tohi määrata, kuidas keskpank peab tegutsema nimetatud poliitikate elluviimisel. Eesti Panga seaduse regulatsioon on selles osas kooskõlas praktikaga, mida arenenud riigid juba aastakümneid kohaldavad. Rahapoliitika elluviimine on Euroopa õigusruumis pandud iseseisvale keskpangale. See rahvusvaheline tava põhineb majanduse lühi- ja pikaajaliste eesmärkide paratamatul vastuolul. Rahapoliitilise keskkonna mõjutamine majandusaktiivsuse lühiajaliseks suurendamiseks, mis sageli huvitab poliitilistel põhjustel valitsust, saab anda vaid äärmiselt piiratud tulemusi. Pikema aja jooksul võib see viia raha stabiilsuse vähenemiseni, mis on aga vastuolus riigi pikaajaliste huvidega. Seetõttu on osutunud vajalikuks anda rahapoliitika teostamine täidesaatvast võimust eraldiseisvale asutusele (Tupits 2000, 59).

Eesti Panga 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 täidesaatvale riigivõimuasutusele ega kolmandatele isikutele. Kuuludes Euroopa Keskpankade Süsteemi, võivad Eesti Pank ja tema juhtimisorganite liikmed taotleda ja saada täitmiseks juhiseid vaid Euroopa Keskpangalt (seos Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 130 sätestatuga).

Eesti Panga sõltumatust iseloomustab asjaolu, et Eesti Panga seaduse paragrahvi 4 lõike 4 kohaselt toetab Eesti Pank oma volituste piires Vabariigi Valitsuse majanduspoliitikat, kui see ei ole vastuolus osundatud seaduse paragrahvis 2 sätestatud Eesti Panga eesmärkide ja ülesannetega ega takista neid täitmast. Praktikast teeb Eesti Pank koostööd Vabariigi Valitsusega ja annab viimasele nõu majanduspoliitilistes küsimustes. Üldjuhul valitsus ei langeta olulisi majanduspoliitilisi otsuseid Eesti Panga seisukohta ära kuulamata. Peale selle esindab Eesti Pank riiki Vabariigi Valitsuse volitusel rahvusvahelistes rahandusorganisatsioonides, mille liige Eesti Vabariik on. Rahvusvahelises ja Euroopa õigusruumis tunnustatud sõltumatu ja täidesaatvast võimust eraldiseisva keskpanga põhimõtet järgides osaleb keskpank riigi majanduspoliitikas iseseisva raha-, krediidi- ja panganduspoliitika teostamise ning raharingluse korraldamise kaudu, kahjustamata seejuures Eesti Panga spetsiifilisi, põhiseadusest ja seadusest tulenevaid eesmärke ning ülesandeid.

Põhiseaduse ja Eesti Panga seaduse kontseptuaalsetest sätetest tuleneb Eesti Panga kui riigi keskpanga institutsionaalne ja tema juhtimisorgani liikme personaalne sõltumatus. Eesti Panga sõltumatuse riigiõiguslikuks garantiiks on ka asjaolu, et Eesti Panga õiguslikku seisundit võib muuta ainult Eesti Panga seaduse muutmise seaduse kaudu (Eesti Panga seaduse § 1 lõike 4). Seejuures on Eesti Panga seaduse puhul tegemist konstitutsiooniliste seaduste kataloogi kuuluva seadusega, mille vastuvõtmine ja muutmine saab põhiseaduse paragrahvi 104 lõike 2 punkti 12 kohaselt toimuda ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Riigi keskpanga sõltumatuse nõue tuleneb Euroopa Liidu toimimise lepingust (endine EÜ asutamisleping), mille kohaselt koosneb Euroopa Keskpankade Süsteem Euroopa Keskpangast ja riikide keskpankadest (Euroopa Liidu lepingu ja ... 2010).

Kooskõlas rahvusvahelise praktikaga

Euroopa Keskpank on juriidiline isik. Euroopa Keskpanga põhiülesanne on liidu rahapoliitika kujundamine ja elluviimine Euroopa Keskpankade Süsteemi kuuluvate riikide keskpankade kaudu. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 127 (endine EÜ asutamislepingu artikli 105 lõige 2) sätestab Euroopa Keskpankade Süsteemi ülesanded järgmiselt: määratleda liidu rahapoliitika ja rakendada seda; sooritada välisvaluutatehinguid artikli 219 sätete järgi; hoida ja hallata liikmesriikide ametlikke välisvaluutareserve; edendada maksesüsteemide tõrgeteta toimimist.

Artikkel 130 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 108) sätestab, et kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ning Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga 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 ja asutused ning liikmesriikide valitsused kohustuvad seda põhimõtet austama ega püüa mõjutada Euroopa Keskpanga 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 välisvaluutareservide haldamist riigi keskpanga poolt, keskpanga välisvaluutatehinguid ning maksesüsteemide tõrgeteta toimimist, sest see võib piirata asutamislepinguga ette nähtud riigi keskpanga sõltumatuse põhimõtet.

Eesti Panga suhtes kehtib Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklist 123 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 101) tulenevalt avaliku võimu institutsioonide, asutuste ja organite krediteerimise keeld. Keelatud on Euroopa Keskpanga või liikmesriikide keskpankade arvelduslaenuvõime või mingit muud tüüpi laenuvõimalused liidu institutsioonidele, organitele või asutustele, liikmesriikide keskvalitsustele, regionaalsetele, kohalikele või muudele avaliku võimu organitele, teistele avalik-õiguslikele isikutele või riigi osalusel olevatele äriühingutele. Samuti on keelatud Euroopa Keskpangal või liikmesriikide keskpangadel osta neilt otse võlakohustusi. Analoogiline keeld sisaldub Eesti Panga seaduse paragrahvis 16.

Eeltoodu põhjal tuleneb Eesti Panga sõltumatus ja distantseeritus Vabariigi Valitsusest, täidesaatvast võimust ning tema õiguslik seisund avalik-õigusliku juriidilise isikuna Euroopa Liidu õiguse põhimõtetest ja normidest ning on kooskõlas rahvusvahelise tava ja selle praktikaga, mida Euroopa riigid on rakendanud viimastel aastakümnetel.

Eesti Panga määrusandlusõigus

Eesti riigiõiguslikus praktikas on Euroopa Liidu õigusest tuleneva e-raha asutuste seaduse menetlemisel Riigikogus tõstatunud kontseptuaalne küsimus Eesti Panga õigusest anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk tervikuna Eesti Panga määrusandlusõigusest, selle sisust ja ulatusest ning kooskõlast Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega.

Vabariigi Valitsus algatas 16. juunil 2004 Riigikogus e-raha asutuste seaduse eelnõu (415 SE I), mis nägi ette mitmetes volitusnormides rahandusministrile volituse anda seaduse rakendusmäärusi. E-raha asutuste seadusega mitmetes küsimustes seaduse rakendusmääruste andmine rahandusministrile erines oluliselt senisest riigiõiguslikust ja halduspraktikast, kus analoogiliste küsimuste reguleerimine on seaduse alusel Eesti Panga

pädevuses (märkus: eelnõu on tagasi võetud;

<http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=415&t=E>).

Põhiseaduses fikseeritud Eesti Panga pädevust täpsustab ja annab pangale vahendid nende ülesannete täitmiseks Eesti Panga seadus. Osundatud seadus volitab Eesti Panga juhtimisorganeid 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 käskkirju. Samas sätestab 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 sätestab Eesti Panga seadus, 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 Eesti Panga tegevust käsitlevate küsimuste lahendused vormistatakse Eesti Panga Nõukogu otsusena, väljapoole Eesti Panga ulatuvate küsimuste lahendused aga keskpanga presidendi määruse vormis.

Eesti Panga pädevuse (õigused ja kohustused) rahapoliitika ja raharingluse korraldamise valdkonnas sätestab Eesti Panga seaduse 3. peatükk. Eesti Panga seaduse paragrahvi 14 järgi on 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).

Eesti Pank kehtestab seaduse alusel välisvaluuta Eestisse sisse- ja väljaveo, välisvaluutareservide moodustamise ja kasutamise eeskirjad. Samuti kehtestab Eesti Pank krediitiasutustele ja muudele juriidilistele isikutele panganduslike välistehingute sooritamise tingimused ja eeskirjad (§ 15 lõiked 2 ja 3). Seega efektiivse rahapoliitika teostamiseks kehtestab Eesti Pank seaduse alusel mitmeid eeskirju õiguse üldakti vormis eespool mainitud küsimuste reguleerimiseks (sealhulgas krediitiasutuste kaudu toimuvate sularahata arvelduste, välisvaluutatehingute, maksete jne regulatsioonid).

Eesti Panga seadusele lisaks sisalduvad konkreetset volitusnormid

(spetsiaaldelegatsioonid) Eesti Panga presidendile õiguse üldaktide andmiseks krediitiasutuste seaduses (RT I 1999, 23, 349; 2009, 39, 262 – § 48 lõige 7, § 49 lõige 4, § 71 lõige 7, § 80 lõige 5, § 85 lõige 9, § 86 lõige 3, § 87 lõige 2 ja lõige 4, § 91 lõige 1, § 92 lõige 2, § 92¹ lõige 8, § 113 lõige 7), e-raha asutuste seaduses (RT I 2005, 61, 473; 2007, 65, 405 – § 37 lõige 8, § 39 lõige 4, § 44 lõige 4, § 45 lõige 2, § 46 lõige 2; siin peab täpsustama, et alates 22.01.2010 kehtib makseasutuste ja e-raha asutuste seadus: RT I 2010, 2, 3; 9, 41 – § 82 lõige 11), võlaõigusseaduses (RT I 2001, 81, 487; RT I 2002, 60, 374; ... 2009, 60, 395 – § 709 lõige 17) ja riikliku statistika seaduses (RT I 1997, 51, 822; ... 2007, 24, 127 – § 3 lõige 3).

Esitatust tulenevalt on Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seadusega riigi keskpangale põhiseaduse paragrahvist 111 tulenevate rahapoliitika, raharingluse korraldamise ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise ülesannete täitmiseks ette nähtud kolmandatele isikutele kohustuslike õiguse üldaktide, määruste andmise õigus.

Võimalik vastuolu põhiseadusega

Eesti põhiseaduse paragrahvid 111 ja 112 ei sätesta Eesti Pangale *expressis verbis* määruste kui õiguse üldaktide andmise õigust, samas ei sätesta põhiseadus ka sellekohast otsest keeldu või piirangut.

Eesti õiguskirjanduses on valdavalt avaldatud seisukohti, mille järgi Eesti Pangale normiloomise õiguse delegeerimine ei tulene põhiseadusest. Eesti Panga seaduse,

sealhulgas määrusandlusõigust puudutavate sätete võimalikule vastuolule põhiseadusega viidates märgib põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon:

“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 krediitiasutuste tegevuse üle, litsentside andmine ja tühistamine, sanktsioonide rakendamine, moratoriumi kehtestamine, sundlikvideerimise määramine jne (Eesti Panga seaduse § 2 lg 5, § 17–24), rahaturgu reguleerivate eeskirjade kehtestamine ning sanktsioonide rakendamine nimetatud eeskirjade rikkujate suhtes, kohustuslike reservide ja muude normatiivide kehtestamine krediitiasutustele (Eesti Panga seaduse § 14 p 3, 4, 8), välisvaluutatehingute litsentside andmine (Eesti Panga seaduse § 15 lg 4). Järelevalve krediitiasutuste 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.” (<http://www.just.ee/10736>.)

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” (Merusk, Narits 1998, 48).

Lasse Lehis on seisukohal: “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.” (Lehis 1999, 480–486.)

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaande VIII peatükis “Rahandus ja riigieelarve” on asutud seisukohale, et: “... Paljud määrused on siiski vaadeldavad üldaktina ning need tuleks asendada kas Vabariigi Valitsuse või rahandusministri määrustega” (Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud ... 2002, 499; 2008, 565).

Määrusandlusõiguse printsiibid

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 lõige 1) printsiipidel.

Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiivsed ja täitev-korraldavad funktsioonid olema eristatud ning täpselt kindlaks määratud ja nende täitmine peab toimuma kooskõlas põhiseadusega ja õigusteorias tunnustatud põhimõtetega. Tõlgendades seaduslikkuse mõistet, märkis Euroopa Inimõiguste Kohuskaasuses Malone Ühendatud Kuningriigi vastu (1984), et “seaduslikkuse printsiibiga oleks vastuolus see, kui täidesaatev võim teostaks talle antud seaduslikku voli piiramatuna. Järelikult peab seadus määrama vajaliku selgusega kindlaks kompetentsetele organitele delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest”. (Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.)

Määrusandlus tähendab seadusandliku võimu poolt täidesaatvale võimule antud õigust vastu võtta üldakte (Annus 2006, 80–81). 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 legislatiivfunktsiooni teostamine, mille täidesaatvale võimule on 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 märgitakse: “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.” (Maurer 2004, 42–43.) Seadusandjast sõltub, millist täidesaatvat organit, millistes sisulistes küsimustes ja 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 legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.

Eristada võib kolme liiki määrusi

Õiguse teoorias on asutud seisukohale: “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”. (Kliimann 1932, 181–182.) Määrusandlusõiguse mahu järgi võib eristada kolme liiki määrusi: 1) *intra legem*; 2) *praeter legem* ja 3) *contra legem* (Merusk, Koolmeister 1995, 96).

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

“*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 subjektile 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.” (Vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsust 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96.)

Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust: “Lähtudes õigusriigi üldistest põhimõtetest, eelkõige võimude lahususe printsiibist, mis on sätestatud ka Eesti põhiseaduses, tuleks *praeter legem* määrusi käsitleda siiski kui erandjuhtumeid. Sellistena tulevad kõne alla üksnes nn korramäärused, millega kehtestatakse teatud eeskirju.” (Merusk, Koolmeister 1995, 97–98.)

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 (põhiseaduse § 87 punkt 6) ning ministri määrused ja käskkirjad (§ 94 lõige 2).

Õiguskirjanduses ja praktikas on sageli vaidlusi põhjustanud küsimus, kas määrusi saavad anda teised, põhiseaduses selleks otse nimetatud organid.

Eesti Panga seaduse kui konstitutsioonilise seadusega on riigi keskpangale põhiseaduse paragrahvist 111 tulenevate rahapoliitika, raharingluse korraldamise ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise ülesannete täitmiseks ette nähtud kolmandatele isikutele kohustuslike õiguse üldaktide, määruste andmise õigus.

Seadusandja on Eesti Panga seaduses (§ 1 lõige 5 ja § 11 lõige 5) põhiseadusest tulenevate õigusaktide liikide osas Eesti Panga presidendi pädevuse määruste andmisel sisuliselt võrdsustanud ministri pädevusega määruste andmisel. Selle aluseks oli Eesti riigioiguslikus praktikas õiguskantsleri 1994. aasta 6. jaanuari 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 sätestati, et Eesti Panga ülesannete täitmiseks annavad Eesti Panga Nõukogu ja Eesti Panga president seaduste alusel ja täitmiseks õigusakte. Eesti Panga seadusega (18.05.1993 redaktsioonis) oli Eesti Pangale põhiseadusest tulenevate õiguste ja kohustuste realiseerimiseks ette nähtud põhiseadusest (lahknevate) erinevate õigustloovate aktiliikide andmine, millega oli põhiseadust laiendavalt tõlgendatud, see tähendab muudetud.)

Õiguse teoorias, põhiseaduses ja seadustes ning 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. (Õiguskantsleri 1999. aasta 7. septembri ettepanek nr 35 Eesti Panga presidendi 1999. aasta 24. märtsi määruse nr 6 “Kohalike omavalitsuste maksevõimelisuse ja tagatiste kontrollimine laenu andmisel ja finantsnõuete omandamisel” (RTL 1999, 54, 731) kooskõlla viimiseks põhiseaduse paragrahvis 112 sätestatuga.)

Tuletatav sõltumatuse printsiibist

Vaadeldes rahapoliitikat riigi majanduspoliitika olulise osana, mida põhiseaduse paragrahv 111 määratleb Eesti Pangale pandud raharingluse ja riigi vääringu stabiilsuse tagamise korralduslike ülesannete kaudu, mis iseenesest on täidesaatva riigivõimu teostamisega seotud, tuleb asuda seisukohale, et seadusandja otsustada on kooskõlas

põhiseaduse paragrahvi 104 lõike 2 punktiga 12 küsimus ka nende ülesannete täitmiseks vajalikest õigusloome vahenditest (regulatiivsetest aktidest).

Ühe võimaliku Eesti Pangale põhiseaduse paragrahvist 111 tulenevate ülesannete täitmise õigusliku vahendina on käsitletav Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk Eesti Panga määrusandlusõigus. Kui Eesti Panga puhul oleks tegemist Vabariigi Valitsuse juures asuva või temale alluva keskpangaga, ei tekiks ilmselt küsimust Eesti Panga määrusandlusõiguse kooskõlast põhiseadusega. 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 ja iseseisva keskpanga eesmärkide ning ülesannete täitmise õiguslik vahend kahtlemata Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte.

Olles institutsiooniliselt eraldiseisev ja Vabariigi Valitsusest täiesti lahus, ei saa riigi keskpank täita oma ülesandeid valitsuse kaudu või olla tema või rahandusministri poolt kontrollitav. Võrdluseks: Euroopa Liidus on Euroopa Keskpanga puhul tegemist vertikaalse pangandussüsteemi, Euroopa Keskpankade Süsteemi juhtimisorganiga, millel on sõltumatu spetsiifiline pädevus ja mis on selgelt distantseeritud liikmesriikide valitsustest. Euroopa Keskpankade Süsteemile antud ülesannete täitmiseks ja kooskõlas asutamislepingu sätetega ning Euroopa Keskpankade Süsteemi põhikirjas esitatud tingimustega annab Euroopa Keskpank samuti kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte – määrusi, võtab vastu otsuseid, esitab soovitusi ja avaldab arvamusi.

Ühtlasi on Euroopa Keskpangal õigus määrata ettevõtjatele Euroopa Keskpanga määrustest ja otsustest tulenevate kohustuste täitmata jätmise eest trahve (Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 132, endine EÜ asutamislepingu artikli 110 lõige 1). Seega on Euroopa Keskpank pädev nii kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepingu sätetega kui ka tema põhikirjas esitatud tingimustega välja andma siduvaid õiguse üldakte – määrusi. Ehkki Eesti Panga määrusandlusõiguse puhul on tegemist küsimusega, mida ei ole Eesti põhiseaduses käsitletud, ei tähenda asjaolu, et põhiseadus nimetab üksnes Vabariigi Valitsust ja ministreid ning ei ole Eesti Panga õigust määruste andmiseks eraldi nimetatud ja 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 määrusandlusõigust anda ja delegeerida. Eesti Panga määrusandlusõigus on tuletatav põhiseaduse paragrahvis 112 fikseeritud Eesti Panga sõltumatuse printsibiist, samuti Euroopa Liidu liikmesriigi keskpanga sõltumatuse kontseptuaalsest alusprintsibiist.

Kokkuvõttes vastuolu puudub

Eesti Panga tegelik sõltumatus ja iseseisvus ei ole saavutatavad õiguseta anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusandlusõiguseta. Kui Eesti Pank peaks taotlema, et tema ülesannete täitmiseks vajalikke määrusi annaks välja täidesaatvat võimu esindav Vabariigi Valitsus või rahandusminister, ei oleks see kooskõlas liikmesriigi keskpanga sõltumatuse euroopaliku aluspõhimõttega ning Eesti Pank muutuks määruste andmisel sõltuvaks valitsusest või rahandusministrist. Seetõttu on artikli autor seisukohal: kui seadusandja otsustab, et õiguse üldakti, määruse andmise õigus on vaja delegeerida Eesti Pangale, on tegemist seaduse otstarbekohasuse küsimusega, et tagada Eesti Pangale sõltumatus samamoodi nagu Euroopa Keskpangale. Kui võrd põhiseaduse paragrahvi 112 kohaselt tegutseb Eesti Pank seaduse alusel ja annab aru Riigikogule, siis kuulub parlamendi (Riigikogu) otsustamispädevusse määrusandlusõiguse Eesti Pangale delegeerimise üle otsustamine. Sealjuures ei ole parlament (seadusandja) Eesti Panga määrusandlusõiguse ulatuse ehk õiguslike piiride otsustamisel täiesti vaba, vaid on seotud põhiseaduse paragrahvis 111 nimetatud ülesannetega, milleks on raharingluse korraldamine ja riigi vääringu stabiilsuse tagamine.

Ühtlasi peab seadusandja tagama, et määrusandlusõiguse Eesti Pangale delegeerimisel ei toimuks teiste isikute põhiõiguste ja vabaduste ning põhiseadusega kaitstud väärtuste (garantiide) riivet. Kui seadusandja väljub määrusandluse delegeerimisel põhiseadusega ette antud õiguslikest piiridest, andes Eesti Pangale näiteks õiguse piirangute kehtestamiseks kohalikele omavalitsustele laenu andmisel ja finantskohustuste võtmisel, oleks tegemist sisuliselt põhiseaduse 111. paragrahvi muutmisega, sest kohalike omavalitsuste finantstegevuse üle kontrolli sätestamisel tuleb arvestada põhiseaduse paragrahvides 154 ja 157 sätestatud kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (omavalitsusõiguse kaitseala).

Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et Eesti Panga õigus anda kolmandatele isikutele kohustuslikke õiguse üldakte ehk määrusandlusõigus ei ole vastuolus põhiseaduse ega Euroopa Liidu õigusega. Lisan, et Eesti riigiõiguslikus praktikas on õiguskantsler põhiseaduslikkuse järelevalve funktsiooni täitmisel käsitlenud Eesti Panka põhiseadusliku institutsioonina, kellel põhiseaduse paragrahvis 111 nimetatud ülesannete täitmine määrusandlusõiguse teel ei välista, vaid eeldab põhiseaduse paragrahvis 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse printsiibi rakendamist ning selle järgimist määruse andmisel. Kui Eesti Pank ei ole põhiseaduse paragrahvi 3 lõikes 1 sätestatut järginud, on õiguskantsler Eesti Panga presidendi vastava määruse kui õigustloova akti ka vaidlustanud.

Kasutatud kirjandus

Annus, T. (2006). Riigiõigus. Tallinn: Juura.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002). Tallinn: Juura.

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2008). Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (Lissaboni lepingu redaktsioonis). – ELT C 83, 30.03.2010.

Kliimann, A.-T. (1932). Administratiivakti teooria. Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv.

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

Maurer, H. (2004). Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura.

Merusk, K., Koolmeister, I. (1995). Haldusõigus. Tallinn: Juura.

Merusk, K., Narits, R. (1998). Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura.

Tupits, A. (2000). Euroopa Liidu riikide keskpankade õigusliku seisundi võrdlus. – Juridica, nr 1, lk 54–62.