EUROOPA KESKPANK

EUROSÜSTEEM

ET **ECB-PUBLIC**

EUROOPA KESKPANGA ARVAMUS

5. veebruar 2020,

Eesti Panga Nõukogu kohta

(CON/2020/7)

Sissejuhatus ja õiguslik alus

Euroopa Keskpank (EKP) sai 31. detsembril 2019 Eesti Riigikogu rahanduskomisjonilt taotluse esitada oma arvamus seaduseelnõu kohta, millega muudetakse Eesti Panga seadust[1] (edaspidi „seaduseelnõu“).

EKP pädevus esitada arvamus põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu 127 lõikel 4 ja artikli 282 lõikel 5 ning nõukogu otsuse 98/415/EÜ[2] artikli 2 lõike 1 kolmandal taandel, kuna seaduseelnõu puudutab Eesti Panka. Euroopa Keskpanga nõukogu on käesoleva arvamuse vastu võtnud kooskõlas Euroopa Keskpanga kodukorra artikli 17.5 esimese lausega.

1. Seaduseelnõu eesmärk

1.1 Seaduseelnõuga muudetakse Eesti Panga Nõukogu koosseisu ning selle liikmete suhtes kohaldatavaid tingimusi ja nõudeid.

Eesti Panga Nõukogu roll ja koosseis kehtiva seaduse kohaselt

1.2 Kehtiva Eesti Panga seaduse kohaselt teostab Eesti Panga Nõukogu järelevalvet Eesti Panga kogu tegevuse üle[3]. Eesti Panga seadusega on Nõukogule antud järgmised ülesanded[4]:

1) ettepaneku tegemine Vabariigi Presidendile Eesti Panga presidendi ametisse nimetamiseks;

2) Eesti Panga: i) asepresidentide; ii) iseseisvate allasutuste ja esinduste juhtide; ja iii) siseauditi osakonna juhataja liikmete ametisse nimetamine ja tagasikutsumine Eesti Panga presidendi ettepanekul;

3) Finantsinspektsiooni nõukogu ja eelarvenõukogu liikmete ametisse nimetamine ja tagasikutsumine Eesti Panga presidendi ettepanekul;

4) Eesti Panga põhikirja, eelarvenõukogu põhikirja ning Eesti Panga iseseisvate allasutuste ja esinduste põhikirjade ning siseauditi osakonna põhimääruse kinnitamine;

5) Eesti Panga eelarve täitmise järelevalve;

6) Eesti Panga siseaudiitorite ametisse nimetamine ja siseauditi tööplaani kinnitamine;

---

1 Eesti Panga seaduse muutmise eelnõu SE 97 II. Käesolevas arvamuses käsitletakse Riigikogu teisele lugemisele esitatud eelnõu redaktsiooni.

2 Nõukogu otsus 98/415/EÜ, 29. juuni 1998, riikide ametiasutuste konsulteerimise kohta Euroopa Keskpangaga seoses õigusaktide eelnõudega (EÜT L 189, 3.7.1998, lk 42).

3 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõige 1. (Eesti Panga seadus RT I 1993, 28, 498, RT I, 19.03.2015, 39).

4 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõige 2, § 11 lõike 1 punkt 6, § 31 lõiked 1 ja 3.

7) Euroopa Keskpanga nõukogu soovitatud ja Euroopa Liidu Nõukogu heakskiidetud sõltumatute audiitorite ametisse nimetamine, kelle ülesanne on kontrollida Eesti Panga tegevust majandusaasta jooksul ning kinnitada Eesti Panga koostatud aastaaruande õigsust;

8) Eesti Panga presidendi ettepanekul Eesti Panga aastaaruande kinnitamine;

9) otsuste tegemine uute euro müntide rahvusliku külje kujunduse ning meenemüntide nimiväärtuse ja kujunduse kohta Euroopa Liidu õigusaktidega sätestatud korras;

10) Eesti Panga iseseisvate allasutuste asutamise, reorganiseerimise ja likvideerimise otsustamine Eesti Panga presidendi ettepanekul; ja

11) Eesti Panga nimel Riigikogule esitatavate kirjalike ettepanekute ja muude dokumentide läbivaatamine ja heakskiitmine.

1.3 Lisaks tuleb kehtiva Eesti Panga seaduse kohaselt Eesti Panga kasumi ja kahjumi jaotamisel vähemalt 25% aastakasumist suunata põhikapitali suurendamiseks kuni Riigikogu poolt määratud summani. Vähemalt 25% aastakasumist suunatakse Eesti Panga Nõukogu otsusel reservkapitali täiendamiseks. Pärast nimetatud eraldiste tegemist võidakse osa kasumist suunata Eesti Panga Nõukogu otsusel Eesti Panga põhikirjas ette nähtud sihtkapitalide ja -fondide moodustamiseks ja täiendamiseks[5].

1.4 Lisaks saab nõukogu Eesti Panga presidendilt regulaarselt teavet Eesti majanduse, rahapoliitika, finantssektori olukorra ja Eesti Panga eelarve täitmise kohta[6]. Nõukogu istungid on kinnised, kui nõukogu esimees ei otsusta teisiti. Eesti Panga president ja asepresidendid võtavad nõukogu istungitest osa sõnaõigusega. Eesti Vabariigi minister asjaomases valdkonnas võib nõukogu istungitest osa võtta, arvestades Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 130 sätestatut [7]. Eesti Panga president vastutab nõukogu otsuste täitmise korraldamise eest[8]. Kui president ei ole nõus nõukogu otsusega, peab ta sellest hiljemalt kolme tööpäeva jooksul teatama Riigikogu esimehele koos ettepanekuga esitada Eesti Panga Nõukogu esimehele vastavas küsimuses arupärimine[9]. Eesti Panga president annab oma tegevusest regulaarselt aru Eesti Panga Nõukogule[10].

1.5 Kehtiva Eesti Panga seaduse kohaselt koosneb nõukogu esimehest, kelle nimetab viieks aastaks ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul, ja seitsmest liikmest, kelle nimetab viieks aastaks ametisse Riigikogu Eesti Panga Nõukogu esimehe ettepanekul[11].

Seaduseelnõu kohaselt nõukogu osas tehtavad muudatused

1.6 Seaduseelnõuga muudetakse Nõukogu koosseisu, nähes ette, et Nõukogu koosneb esimehest, iga Riigikogu fraktsiooni esindajast ja neljast valdkonna asjatundjast[12]. Samuti muudetakse seaduseelnõuga nõukogu liikmete määramise korda, nähes ette, et nõukogu liikmed nimetab

5 Vt Eesti Panga seaduse § 30 lõiked 2, 3 ja 4.
6 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõige 2^1.
7 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõige 5.
8 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõike 1 punkt 2.
9 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõige 3.
10 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõige 4.
11 Vt Eesti Panga seaduse § 6, § 8 lõiked 1 ja 5..
12 Vt seaduseelnõu § 1.

ametisse Riigikogu rahanduskomisjoni ettepanekul. Seaduseelnõu kohaselt esitab iga Riigikogu fraktsioon rahanduskomisjonile hiljemalt nelja kuu möödumisel fraktsiooni registreerimisest teda Eesti Panga Nõukogus esindava Riigikogu liikme. Eesti Panga Nõukogu esimees esitab valdkonna asjatundjatest Eesti Panga Nõukogu liikmekandidaadid rahanduskomisjonile hiljemalt nelja kuu möödumisel tema ametisse nimetamise otsuse jõustumisest[13]. Nõukogu esimehe ametisse nimetamise korda ei muudeta.

1.7 Seaduseelnõu kehtestab samuti valdkonna asjatundjate ametisse nimetamise korra juhuks, kui nõukogu esimees ei ole esitanud kandidaate: i) Riigikogule seaduseelnõus ette nähtud tähtajaks ja viisil; või ii) kui uue koosseisu kandidaatide nimekiri ei leia Riigikogu enamuse toetust. Sellistel juhtudel võib Riigikogu rahanduskomisjon teha ettepaneku valdkonna asjatundjate kohta, keda nimetada uue nõukogu liikmekandidaatideks.[14]

1.8 Seaduseelnõuga kehtestatakse piirang, mille kohaselt nõukogu esimehe võib ametisse nimetada kuni kaheks järjestikuseks ametiajaks ning liikme võib ametisse nimetada kuni kahte järjestikusesse nõukogu koosseisu[15]. Seaduseelnõuga lisatakse nõue, mille kohaselt peavad nõukogu esimehel muu hulgas olema nõukogu töös osalemiseks ja nõukogu juhtimiseks vajalikud teadmised ja kogemused[16]. Lisaks täpsustab seaduseelnõu, et nõukogu liikmetel peavad muu hulgas olema nõukogu töös osalemiseks vajalikud teadmised ja kogemused[17].

1.9 Samuti sätestatakse seaduseelnõus nõukogu liikmete volituste tähtajad. Täpsemalt algavad nõukogu valdkonna asjatundjast liikmete volitused nende ametisse nimetamise otsuse jõustumisest ja lõpevad nõukogu esimehe volituste lõppemisel. Riigikogu fraktsiooni esindava nõukogu liikme volitused algavad tema nõukogu liikmeks nimetamise otsuse jõustumisest ja kestavad kuni tema Riigikogu liikme volituste peatumise või lõppemiseni[18]. Nõukogu töö jätkuvuse tagamiseks näeb seaduseelnõu ette, et nõukogu liikmete volitused kestavad kuni uute liikmete ametisse nimetamiseni[19]. Välja arvatud vältimatult vajalikel juhtudel peab nõukogu hoiduma ajavahemikul senise koosseisu volituste lõppemisest kuni nõukogu uue koosseisu volituste alguseni otsuste tegemisest teatavates küsimustes, nagu näiteks Vabariigi Presidendile ettepaneku tegemine uue Eesti Panga presidendi ametisse nimetamiseks[20].

1.10 Seaduseelnõu näeb samuti ette nõukogu liikmete tagasikutsumise võimaluse. Täpsemalt peab Riigikogu Eesti Panga Nõukogu esimehe või liikme viivitamata tagasi kutsuma, kui: 1) tema suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus kriminaalasjas; 2) tema suhtes on jõustunud pankrotimäärus, ärikeelu kohaldamine või seaduse alusel ettevõtjaks olemise õiguse äravõtmine; 3) ta ei vasta Eesti Panga seaduses sätestatud nõuetele või on nendele nõuetele vastavuse kohta esitanud valeteavet; või 4) ta on jätnud Eesti Panga Nõukogu liikme kohustused olulisel määral

13 Vt seaduseelnõu § 4 ja 5.
14 Vt seaduseelnõu § 5.
15 Vt seaduseelnõu § 2 ja 8.
16 Vt seaduseelnõu § 3.
17 Vt seaduseelnõu § 6.
18 Vt seaduseelnõu § 7.
19 Vt seaduseelnõu § 10.
20 Vt seaduseelnõu § 8.

täitmata, kahjustanud Eesti Panga huve või esineb muu mõjuv põhjus, mistõttu nõukogu liige on sobimatu oma kohustusi täitma. Samuti võib Riigikogu fraktsiooni ettepanekul fraktsiooni esindaja nõukogust tagasi kutsuda, kui fraktsiooni esindaja lahkub fraktsioonist[21].

1.11 Seaduseelnõu sisaldab üleminekusätteid praeguse nõukogu esimehe ja liikmete kohta[22].

2. Märkused

Institutsionaalne sõltumatus

2.1 Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artiklis 130 on sätestatud, et kasutades volitusi ning täites ülesandeid ja kohustusi, mis on neile pandud aluslepingutega ja Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanga põhikirjaga (edaspidi „EKPS põhikiri"), ei taotle ega saa ükski riigi keskpank ega ükski nende otsuseid tegeva organi, sh seaduses ette nähtud organi nagu nõukogu, liige mingeid juhiseid liidu institutsioonidelt, organitelt või asutustelt, ühegi liikmesriigi valitsuselt ega „üheltki teiselt organilt". EKP arusaama kohaselt kuulub EKPSiga seotud ülesannete täitmine Eesti Panga presidendi ainupädevusse[23] ning et seega kujutab ta endast Eesti Panga otsuseid tegeva organit ELTL artikli 130 tähenduses. EKP märgib, et Eesti Panga seaduses rõhutatakse, et Eesti Panga president on oma ülesannete täitmisel sõltumatu[24]. Lisaks, EKP arusaama kohaselt ei sekku Eesti Panga nõukogu EKPSiga seotud ülesannete täitmisse ega nende ülesannetega seotud otsuste tegemisse ning seega ei saa teda pidada otsuseid tegevaks organiks ELTL artikli 130 tähenduses. Seega, võttes arvesse nii nõukogu struktuuri Eesti Panga koosseisulise organina kui ka tema ülesandeid, ei või nõukogu püüda mõjutada Eesti Panga presidenti kui Eesti Pangas EKPSiga seotud ülesannete täitmise eest vastutavat Eesti Panga otsuseid tegevat organit[25].

2.2 Eesti Panga presidendi ja nõukogu teabevahetuse ja presidendi poolt nõukogule esitatava aruandluse osas märgib EKP, et riigi keskpanga ja kolmandate isikute dialoog, isegi kui see põhineb seaduses sätestatud teabe andmise ja seisukohtade vahetamise kohustusel, on kooskõlas keskpanga sõltumatusega, kui: i) selle tulemusel ei sekkuta riigi keskpanga otsuseid tegevate organite liikmete sõltumatusse; ii) austatakse täielikult presidentide kui EKP otsuseid tegevate organite liikmete eristaatust; ja iii) järgitakse EKPS põhikirjast tulenevaid konfidentsiaalsusnõudeid[26].

Finantssõltumatus

2.3 Isegi kui riigi keskpank on teda puudutavate õigusaktide kohaselt nii funktsionaalselt, institutsioonilistes kui personaliküsimustes täiesti sõltumatu, võib tema üldine sõltumatus olla ohus, kui ta ei saa võtta autonoomselt kasutusse piisavalt finantsvahendeid, et täita oma aluslepingust ja EKPSi põhikirjast tulenevaid volitusi ja EKPSiga seotud ülesandeid[27].

---

21 Vt seaduseelnõu § 11.
22 Vt seaduseelnõu § 12.
23 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõike 1 punkt 1.
24 Vt Eesti Panga seaduse § 10 lõige 3.
25 Vt arvamuse CON/2002/16 punkt 6 ja arvamuse CON/2019/12 punkt 2.3. Kõik EKP arvamused on avaldatud EKP veebisaidil www.ecb.europa.eu.
26 Vt EKP lähenemisaruanne (mai 2018), lk 22.
27 Vt EKP lähenemisaruanne (mai 2018), lk 25.

2.4 Mis puudutab nõukogu pädevust teostada Eesti Panga eelarve täitmise üle järelevalvet[28], siis EKP on märkinud, et kolmanda isiku volitused mõjutada riigi keskpanga eelarvet ei ole kooskõlas finantssõltumatusega, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud tagatis, et sellised volitused ei mõjuta finantsvahendeid, mis on vajalikud riigi keskpanga EKPSiga seotud ülesannete täitmiseks[29]. See nõue on täidetud, kuivõrd Eesti Panga eelarve kiidab heaks Eesti Panga president, kes, nagu juba märgitud, on ainupädev korraldama Eesti Panga EKPSiga seotud ülesandeid[30]. Nõukogu roll on oma olemuselt nõuandev ning tal ei ole pädevus Eesti Panga eelarvet heaks kiita või see tagasi lükata.

2.5 Mis puudutab nõukogu pädevust kinnitada Eesti Panga aastaaruanne, sh raamatupidamise aastaaruanne[31], siis EKP on selgitanud, et raamatupidamise aastaaruande peaksid vastu võtma liikmesriigi keskpanga otsustusorganid, keda abistavad sõltumatud raamatupidajad, ning tingimuseks võib olla seatud selle järgnev heakskiitmine kolmandate isikute (nt valitsus, parlament) poolt[32]. See nõue on sisuliselt täidetud, kuna raamatupidamise aastaaruande koostab Eesti Panga juhatus[33], mis koosneb presidendist ja kahest asepresidendist[34], ning see esitatakse seejärel nõukogule kinnitamiseks. Sellega seoses märgib EKP, et asepresidendid on oma ülesannete täitmisel sõltumatud, nad nimetatakse ametisse nõukogu poolt Eesti Panga presidendi ettepanekul viieks aastaks ning nad võib ametist tagandada ainult EKPSi põhikirja artiklis 14.2 sätestatud alustel[35]. Lisaks, nagu märgitakse punktis 2.4, on Eesti Panga president ainupädev korraldama Eesti Panga EKPSiga seotud ülesandeid.

2.6 Mis puudutab nõukogu pädevust kasumi jaotamise osas, siis riigi keskpanga põhikirjas võidakse ette näha kasumi jaotamise viisid. Selliste sätete puudumisel peaksid kasumi jaotamise otsuse tegema liikmesriigi keskpanga otsustusorganid oma ametipädevusest lähtudes ning see ei tohiks olla allutatud kolmandate isikute suvale, välja arvatud juhul, kui on olemas sõnaselge kaitseklausel, mis sätestab, et see ei piira finantsvahendeid, mida liikmesriigi keskpank vajab EKPSiga seotud ülesannete ja riigisiseste ülesannete täitmiseks. Eraldiste ja puhvrite osas peab liikmesriigi keskpangal olema vabadus moodustada sõltumatult eraldisi oma kapitali ja varade reaalväärtuse kaitsmiseks. Samuti ei või liikmesriigid takistada keskpankasid loomast oma reservkapitali tasemel, mis on EKPSi liikmele vajalik oma ülesannete täitmiseks[36]. Nagu eespool märgitud, kuuluvad Eesti Panga EKPSiga seotud ülesandeid Eesti Panga presidendi ainupädevusse. Sellega seoses tuleks kasuks selgitada presidendi kohustusi ja näha selgelt ette, et nõukogu pädevus Eesti Panga kasumi ja kahjumi jaotamise osas ei või mõjutada rahalisi vahendeid, mis on vajalikud Eesti Panga EKPSiga seotud ülesannete ja riigisiseste ülesannete täitmiseks.

---

28 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõike 1 punkt 6 ja Eesti Panga põhikirja § 19 lõige 4.

29 Vt EKP lähenemisaruanne (mai 2018), lk 26.

30 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõike 1 punkt 7.

31 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõike 2 punkt 8.

32 Vt EKP lähenemisaruanne (mai 2018), lk 27.

33 Vt Eesti Panga põhikirja § 7 lõike 1 punkt 4.

34 Vt Eesti Panga seaduse § 13 lõike 1.

35 Vt Eesti Panga seaduse § 10 lõiked 2^1, ja 3 ning § 12 lõige 2.

36 Vt EKP lähenemisaruanne (mai 2018), lk 27–28.

2.7 Mis puudutab nõukogu pädevust personaliküsimustes, eelkõige Eesti Panga iseseisvate allasutuste ja esinduste juhtide, siseauditi osakonna juhataja ning siseaudiitorite ametisse nimetamist ja vabastamist, siis EKP on märkinud, et liikmesriik ei tohi kahjustada oma keskpanga võimet võtta tööle ja hoida tööl kvalifitseeritud personali, keda keskpank vajab talle aluslepingu ja põhikirjaga antud ülesannete sõltumatuks täitmiseks[37]. Selles suhtes märgib EKP, et seaduses on kehtestatud mitu tagatist. Nagu juba märgitud, kuuluvad Eesti Panga EKPSiga seotud ülesandeid Eesti Panga presidendi ainupädevusse. EKP arusaama kohaselt hõlmab see ka personaliküsimusi ning võimaldab presidendil täita Eesti Panga EKPSiga seotud ülesandeid sõltumatult ka juhtudel, kui nõukogu ei nimeta asjakohast personali Eesti Panga seaduse alusel.

2.8 Vaatamata nõukogu pädevusele nimetada ametisse siseaudiitorid ning siseauditi osakonna juhataja,[38] esitab kandidaadid neile ametikohtadele Eesti Panga president, kes teeb ettepaneku siseauditi osakonna juhataja osas, või siseauditi osakonna juhataja, kes teeb ettepaneku siseaudiitorite osas[39]. Samamoodi esitab president kandidaadid iseseisvate allasutuste juhtide ametikohtadele[40]. EKP arusaama kohaselt ei või nõukogu seega valida asjaomaseid isikuid ise ning võib esitatud kandidaadi ainult heaks kiita või tagasi lükata. Koos presidendi ainupädevusega täita Eesti Panga EKPSiga seotud ülesandeid, on need tagatised piisavad, et tagada Eesti Panga suutlikkus võtta tööle ja hoida tööl kvalifitseeritud personali, keda keskpank vajab talle aluslepingu ja põhikirjaga antud ülesannete sõltumatuks täitmiseks.

Õiguskindlus

2.9 Õiguskindluse huvides võiks Eesti seadusandja seaduseelnõu teksti üle vaadata, et tagada selles kasutatud mõistete ja ette nähtud menetluste piisav selgus ning et neid ei ole võimalik ekslikult või mitmemõtteliselt tõlgendada.

2.10 Esiteks näeb seaduseelnõu ette, et Riigikogu rahanduskomisjon võib esitada Riigikogule heakskiitmiseks valdkonna asjatundjatest nõukogu liikmekandidaatide nimed, kui nõukogu esimees selliseid kandidaate ei nimeta või kui esimehe kandidaatide nimekiri ei leia Riigikogu enamuse toetust[41]. Samas ei näe seaduseelnõu ette sarnast menetlust juhuks, kui Riigikogu fraktsioon ei nimeta oma esindajaid või kui need tagasi lükatakse. EKP arusaama kohaselt ei ole sellisel juhul fraktsioonil nõukogus oma esindajat. Õiguskindluse huvides oleks mõistlik seda küsimust täpsustada.

2.11 Teiseks nähakse seaduseelnõus ette, et nõukogu liikme volituste lõppemisel pikenevad sellise liikme volitused ikkagi automaatselt kuni senise liikme asemel uue liikme ametisse nimetamise otsuse jõustumiseni[42]. Seaduseelnõu sisaldab nõukogu liikme tagasikutsumise aluseid tema mittesobivuse korral, nt kui liikme suhtes on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus kriminaalasjas või

37 Vt EKP lähenemisaruanne (mai 2018), lk 28.
38 Vt Eesti Panga seaduse § 9 lõike 1 punktid 4 ja 7.
39 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõike 1 punkt 6 ja Eesti Panga siseauditi osakonna põhimääruse punkt 5.3.
40 Vt Eesti Panga seaduse § 11 lõike 1 punkt 6.
41 Vt seaduseelnõu § 5.
42 Vt seaduseelnõu § 10.

kohaldatud ärikeeldu[43]. Seaduseelnõus tuleks kahtluste vältimiseks selgelt sätestada, et sellistel juhtudel ei pikene tagasikutsutud liikme volitused kuni uue liikme ametisse nimetamiseni.

Käesolev arvamus avaldatakse EKP veebisaidil.

Frankfurt Maini ääres, 5. veebruar 2020

[alla kirjutanud]

EKP president

Christine LAGARDE

43 Vt seaduseelnõu § 11.